N° d'ordre NNT : 2019LYSE2002

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Géographie, Aménagement et Urbanisme

Soutenue publiquement le 16 janvier 2019, par :

Marie LE GUEN

Austin (TX) : ville modèle, ville modelée.

La (r)évolution de la culture de l'aménagement urbain dans une ville créative en plein essor.

Devant le jury composé de :

Viviane CLAUDE, Professeure des universités, Université Lumière Lyon 2, Présidente

Nadia ARAB, Professeure des universités, Université Paris-Est Créteil Val de Marne, Rapporteure

Paul ADAMS, Professeur d'université, University of Texas, Rapporteur

Sonia LEHMAN-FRISCH, Professeure des universités, Université Paris-Nanterre, Examinatrice

Christian MONTES, Professeur des universités, Université Lumière Lyon 2, Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas d'utilisation commerciale – pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



Université Lumière Lyon 2
Université de Lyon
École Doctorale Sciences Sociales 483 ScSo
UMR 5600 « Environnement Ville Société »

AUSTIN (TX) : VILLE MODÈLE, VILLE MODELÉE
La (r)évolution de la culture de l'aménagement urbain dans une ville créative en plein essor

Thèse pour l'obtention du Doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme
Présentée et soutenue publiquement le 16 janvier 2019
par Marie Le Guen
Sous la direction de Christian Montès

Membres du jury :
Paul C. Adams, Professeur à l'Université du Texas (rapporteur)
Nadia Arab, Professeure à l'École d'Urbanisme de Paris (rapporteure)
Viviane Claude, Professeure à l'Institut d'Urbanisme de Lyon (présidente)
Sonia Lehman-Frisch, Professeure à l'Université Paris X Nanterre (examinatrice)
Christian Montès, Professeur à l'Université Lyon 2 (directeur)



Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, Christian Montès, qui m'a accompagnée avec bienveillance et patience tout au long de ce travail et éclairée de sa culture et de son ouverture d'esprit.

Je remercie Paul C. Adams, Nadia Arab, Viviane Claude et Sonia Lehman-Frisch de me faire l'honneur de siéger à mon jury.

À Austin, j'adresse toute ma gratitude aux acteurs de l'aménagement urbain d'Austin qui m'ont accordé de leur temps et m'ont fait partager leur perspective et leur passion sur ce sujet qui leur tient tant à cœur.

Je suis reconnaissante aux personnes de Center for Sustainable Development de l'Université du Texas qui m'ont accueillies et encadrées en stage. Ce travail a bénéficié des conseils avisés des enseignants-chercheurs de l'Université du Texas : Steven A. Moore, Barbara Wilson, Werner Lang, Heather Way, Sarah Dooling, Eliot Tretter et Paul C. Adams.

À tous ceux qui ont su illuminer mes séjours à Austin : Jace, Steve, Eliot, Sateesh, Amy, Ava, Eileen, Kristi, Greg, Michael, Dave, Steven, Chiara, Stefania, Kelly, *and all the two-step dancing crew*. *You made me love Austin, I am so grateful to you.* Ce travail de thèse n'aurait pas été le même sans la qualité des musiciens d'Austin. *Special thanks to Mayeux & Broussard, Shakey Graves, Phoebe Hunt and Mrs Glass. And many thanks to Adriene who helped me « find what feels good ».*

À mes élèves du lycée Jacques Brel de La Courneuve, qui par leur dynamisme, leur curiosité insatiable et leurs questions inépuisables ont donné un sens à mon travail, si ce n'est à ma vie même, et ont bien voulu ne pas (trop) m'épuiser et attendre (longtemps) la correction de leurs copies. Tout particulièrement aux élèves de la section européenne qui ont entretenu mon anglais toutes les semaines ; et aux Secondes de l'enseignement d'exploration Culture, Aménagement et Politique de la ville de demain qui ont été CAP d'être les cobayes d'un enseignement de l'urbanisme au lycée.

À mes collègues de Jacques Brel qui ont su se retenir de me demander trop souvent où en était ma thèse pour mieux remplir mes journées au lycée de blagues et de complicité et se mobiliser pour la relecture finale.

À mes amis et à ma famille dont le soin et la patience m'ont accompagnée pendant ces longues années. Mille mercis à Marc pour m'avoir supportée au quotidien. Merci tout particulièrement à mes relecteurs : Chantal Antigny-Warin, Catherine Brebion, Raphaël Languillon-Aussel, Elena Ourjoumtseva, Claire Simonneau et Marie Stochitch.

Je dédie ce travail à la fine équipe de la BnF et de la barge du Crous, en particulier à mes précieux soutiens entre tous, Malika et Maristo, mes héroïnes.

Abstract

The urban planning field strongly structures the Texas capital's local political life. The actors confront each others on planning issues, ranging from the simple zoning case to the more complex elaboration of a comprehensive plan. The tense relationships between the actors in this domain are taking place against a backdrop of rapid demographic and economic growth, which sharpens urban development issues. While Austin's attractiveness is set as an exemplary model of the success of creative class theory, the goal of this work is to reveal the role of the various types of models in the structuring and evolution of Austin's planning culture.

The first section specifies the research objects and develops an appropriate methodology. The study of the urban planning culture is based on the analysis of urban planning professionals and on the comparative analysis of urban planning cultures, adapting them to a larger variety of actors to take into account all the people involved through a spatial strategy. The different types of active models in the global discursive and comparative urban planning community are first defined, then considered in the light of the policy mobility studies.

The second section traces the history of Austin's urbanization through the lens of the theoretical models used to study its development, while pointing out the prevailing urban models at each period. The construction of contemporary models is analyzed through their dialectical relationship with the case of Austin in order to emphasize the mechanisms of scientific modeling and the reciprocal influence between these theoretical models and the urban planning actors.

The third section analyzes Austin's planning system, its governance and the conception of the urban planning held by the various groups of actors involved. It shows that beyond epistemic communities, real cultural communities are formed around policies imagined to overcome contemporary planning issues.

The last section deepens the analysis of the actors' interplay and of preveiling urban models thanks to a planning tool: the comprehensive plan. It highlights the mechanisms of cultural evolution in the field of planning and reveals the actors' strategies to promote new urban models.

The depth of the fractures revealed within the planning field explains the difficulties for its system to evolve. Its processes therefore remain very tense and litigious. The development of a common culture of planning could gradually restore a bond of trust and replace the mistrust that, for the moment, stalls the process of adaptation to the new urban realities of an emerging big large city.

Keywords: Culture and actors of urban planning, diffusion of urban models and models of urbanism, globalization, urban governance, comprehensive plan, participatory processes, Austin, United States.

Résumé

Le champ de l'aménagement urbain structure fortement la vie politique locale de la capitale du Texas. Les acteurs s'affrontent autour des enjeux d'aménagement, allant du simple cas de zonage à l'élaboration complexe du plan d'urbanisme. La crispation des relations actorielles dans ce domaine s'effectue sur fond de croissance démographique et économique rapide qui aiguise les enjeux d'aménagement. Alors que l'attractivité d'Austin est érigée en modèle exemplaire du succès de la théorie de la classe créative, l'objectif de ce travail est de révéler le rôle des différents types de modèle dans la structuration et l'évolution de la culture des acteurs de l'aménagement austinite.

La première partie précise les objets de recherche et développe une méthodologie adaptée. L'étude de la culture de l'aménagement urbain s'appuie sur les analyses des professionnels de l'urbanisme et les travaux d'analyse comparative des cultures de l'urbanisme en les adaptant à un champ actoriel ouvert à tous les acteurs impliqués, porteurs d'une stratégie spatiale. Les différents types de modèles actifs dans la vaste communauté discursive et comparative de l'urbanisme à l'échelle mondiale sont définis avant d'être envisagés à la lumière des *policy mobility studies*.

La deuxième partie retrace l'histoire de l'urbanisation d'Austin au miroir des modèles théoriques utilisés pour en étudier le développement, tout en pointant les modèles urbanistiques dominants à chaque époque. La construction des modèles contemporains est analysée dans leur relation dialectique avec le cas d'Austin afin de souligner les mécanismes de la modélisation scientifique et l'influence réciproque entre ces modèles théoriques et les acteurs de l'aménagement urbain.

La troisième partie analyse le système actoriel de l'aménagement d'Austin, sa gouvernance et la conception de l'urbanisme des divers groupes d'acteurs impliqués. Elle montre qu'au-delà des communautés épistémiques, de véritables communautés culturelles se forment autour d'objectifs politiques afin de surmonter les enjeux contemporains.

La dernière partie approfondit l'analyse des jeux d'acteurs et des modèles urbanistiques dominants à travers l'outil de planification. Elle souligne les mécanismes de l'évolution culturelle dans le champ de l'aménagement et révèle les stratégies des acteurs pour promouvoir de nouveaux modèles urbanistiques.

La profondeur des fractures révélées au sein du champ actoriel explique les difficultés à faire évoluer le système aménagiste qui reste crispé et litigieux. Le développement d'une culture commune de l'aménagement permettrait de retisser progressivement un lien de confiance et remplacer la défiance qui bloque pour le moment les processus d'adaptation aux nouvelles réalités urbaines d'une grande ville en émergence.

Mots-clefs : Culture et acteurs de l'aménagement urbain, diffusion des modèles urbains et des modèles d'urbanisme, mondialisation, gouvernance urbaine, planification, processus participatifs, Austin, États-Unis.

Notes sur les choix d'écriture

Parti pris de traduction

Dans la mesure du possible, tous les termes anglais sont traduits au fil du texte. Les principales difficultés de traductions sont explicitées au fil du texte ou en note de bas de page pour celles les moins centrales. Lorsque la traduction apparaît réductrice, le terme anglais est conservé en italique dans la suite du texte.

En dépit de la lourdeur stylistique du procédé, j'ai fait suivre un mot ou une séquence de mots français de la citation originale en anglais entre parenthèses, entre guillemets et en italique, à chaque fois que la traduction ne me semblait pas totalement satisfaisante ou que cela me semblait enrichir la perception des dimensions culturelles ainsi exprimées.

Sauf mention contraire, toutes les traductions sont de l'auteure.

Règles typographiques

L'usage des majuscules diffère en français et en anglais, l'anglais les utilisant plus fréquemment. Le présent travail suit les conventions suivantes :

- pour les institutions, les associations, les unités territoriales, l'usage anglais des majuscules est conservé, sans italique pour ne pas gêner la lecture du texte.

- pour les noms de plans, de programmes ou de politiques d'urbanisme, l'usage anglais des majuscules est conservé, mais les noms sont mis en italique car leur signification est importante et nécessite une traduction.

- les sigles et acronymes ne sont pas en italique et sont tous référencés dans l'annexe « Acronymes ».

- les citations en anglais sont en italique ainsi que les noms communs.

Choix lexicaux

L'adjectif et la gentilité « *austinite* » sont utilisés comme traduction transparente de l'adjectif anglais, bien que la variante canadienne « austinois » existe aussi.

L'adjectif « américain » est utilisé dans son acception conventionnelle, bien qu'abusive, comme caractère relatif aux États-Unis.

Conventions bibliographiques

Les appels bibliographiques se rapportent à la bibliographie finale. Les références sont appelées par nom d'auteur et date. Les sources journalistiques et les documents institutionnels sont classés dans des parties distinctes de la bibliographie. Les sources électroniques sont indiquées par la mention [en ligne].

Les acteurs interviewés ont été anonymisés et les entretiens sont référencés selon un codage expliqué dans le Tableau 6 p. 113.

Sommaire

Remerciements 1
Abstract 2
Résumé 3
Notes sur les choix d'écriture 4
Sommaire 5

Introduction générale 7

I. « *Welcome to Austin* », *where it's hot!* 9
II. Genèse du projet de recherche 14
III. Horizon de questionnement, hypothèses et plan de la thèse 22

Première partie. La culture de l'aménagement urbain et l'influence des modèles : des objets singuliers et insaisissables ? 27

Chapitre 1. « *Planning Culture* » : cerner et sonder la culture des acteurs du champ de l'aménagement urbain 30
Chapitre 2. « *Mobile Urbanism* » : appréhender le rôle des modèles dans l'évolution de la culture de l'aménagement 56

Deuxième partie. L'urbanisation d'Austin au miroir de ses modèles urbains et urbanistiques 129

Chapitre 3. Le développement urbain d'Austin à travers le temps et ses modèles 135
Chapitre 4. Les dynamiques de la modélisation du développement urbain contemporain d'Austin 208

Troisième partie. Les enjeux contemporains de l'aménagement à Austin au défi des divergences culturelles entre acteurs 281

Chapitre 5. Les cultures actorielles de l'aménagement urbain : un enjeu en soi 286
Chapitre 6. Les enjeux contemporains de l'aménagement d'Austin : pôles d'un champ culturel éclaté en communautés à géométrie variable 418

Quatrième partie. La culture de l'aménagement urbain austinite en quête d'un nouveau modèle d'urbanisme : plans et stratégies d'évolution 527

Chapitre 7. La planification du développement urbain austinite : un révélateur de l'évolution de la ville idéale 530

Chapitre 8. Une (r)évolution culturelle et un nouveau modèle urbain pour Austin ? 641

Annexes 714

Documents complémentaires 715

Liste des figures 720

Liste des encadrés paysagers 724

Liste des tableaux 725

Liste des cartes 725

Bibliographie 726

Table des matières 766

Introduction générale



Figure 1. « *Welcome to Austin* »

Crédit photographique : Sanctuary Printshop 2012.

Peinture murale réalisée par Sanctuary Printshop à l'invitation de la Downtown Austin Alliance et du Austin Visitors Bureau en 2012. Elle est située à l'intersection de Sixth Street et de la voie d'accès à l'autoroute I-35, en bordure orientale de Downtown.

Plusieurs références culturelles texanes y figurent, telle que l'exclamation « *Howdy!*» utilisée comme salut ou le slogan « *Don't mess with Texas* ». Les références locales sont tout aussi nombreuses avec la silhouette du dôme du Capitole, la date de fondation de la ville, son code postal et son préfixe téléphonique, une guitare et le slogan officiel de la ville « *Live Music Capital of the World* ». Le tout est renforcé par des références à l'expérience unique, authentique « *genuine* », locale « *local* », qui attend le visiteur à Austin. Vous êtes au cœur de l'expérience urbaine austinite : « *You are here* ».

***hot**, adjective*

1. very warm, having a high temperature.

> *"In August it's even so **hot** that even the shade doesn't help. You know you go outside and you're sweating in like two or three minutes, so".*
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

2. spicy, causing a feeling in the mouth like burning or tingling.

> *"Torchy's breakfast tacos.*
> *Ranch Hand: tender strips of grilled beef fajita with scrambled eggs and shredded cheese. Served with diablo **hot** sauce on a flour tortilla $3.5".*

3. excited, passionate, having an intensity of feeling. Hot temper, easily excited or angry.

> *"People in Austin are very laid back, except when it comes to planning… there they reveal a **hot** temper".*

4. new and exciting, that has not had time to grow unexciting.

> *"Listen to Austin's **hot**test bands at SXSW".*

5. causing disagreement. Used to describe a subject that causes a lot of disagreement or discussion.

> *"The word environment is a very big **hot** button here in town".*
>
> Entretien Ex-ELU-Travis 2014

6. SLANG physically attractive, sexy.

> *"We've doubled in population every 20 years for the last 100 years so… we're a **hot** tamale you know! So people want to come here. That's great and it's a good problem to have. But it was kind of outpacing our ability to deal with it".*
>
> Entretien PRO-URB-Metro 2013

7. INFORMAL demanding, to think that a particular thing is very important and to demand that it is done well or correctly.

> *"People in Austin are **hot** on having every data".*

8. INFORMAL knowing a lot or skillful in some action or kind of work.

> *"Austinites are **hot** on planning ideas".*

9. INFORMAL very good and having energy.

> *"Austin's **hot** real estate market isn't cooling off".*

I. « *Welcome to Austin* », *where it's hot!*

S'il ne fallait choisir qu'un seul adjectif pour qualifier la ville d'Austin, je proposerais « *hot* » tant Austin l'est dans quasiment tous les sens du terme[1]. Connue et crainte pour la chaleur accablante de ses étés (voir *supra* définition n°1), réputée pour ses spécialités tex-mex épicées (voir *supra* définition n°2), Austin accumule aussi les succès, économiques comme démographiques (voir *supra* définition n°9) :

> *I think Austin is a city… it's fascinating how much it's changed and yet how much of its success – and by success I mean its economic success, its success to continue to grow, its success to attract talented people, all of those things I would consider really strong successes – those successes are tied to so much of its fundamental geographic character. […] Its physical setting. […] And the second big element is the people and the culture. […] Really, our culture has become our biggest economic development engine.*
>
> Je pense qu'Austin est une ville… c'est fascinant à quel point elle a changé et combien de ses succès – et par succès j'entends sa réussite économique, sa croissance continue, sa capacité à attirer des gens talentueux, tout ce que je considère vraiment comme de grandes réussites – ces succès sont tellement liés aux caractéristiques fondamentales de sa géographie. […] Son cadre physique. […] Et le second élément important c'est les gens et la culture. […] Vraiment, notre culture est devenue notre plus grand moteur de développement économique[2].
>
> Entretien PRO-DEMO-Austin[3] 2013

Comme le démographe de la Ville[4] l'explique, Austin constitue aussi un nouveau phénomène urbain (voir *supra* définition n°4) fort de ses spécificités géographiques, démographiques et culturelles. Inscrite depuis peu sur la carte mentale des lieux qui comptent à l'échelle mondiale, cette « ville créative à la croissance explosive » (« *creative boomtown* » ; McCann 2008), attire l'attention de la presse tout autant que des chercheurs dans le domaine des études urbaines. Paradant en haut des classements des villes dynamiques, où il fait bon vivre, où fonder sa *start-up*, etc.[5], sa croissance focalise les recherches sur les ingrédients de son attractivité. Austin est ainsi

[1] Les définitions précédentes sont adaptées de plusieurs dictionnaires : Merriam-Webster, Collins et Cambridge.
[2] Sauf mention contraire, toutes les traductions sont de l'auteure.
[3] La codification des entretiens est expliquée dans la section méthodologique (voir *infra* 2.4.3 ; Tableaux 6 et 7).
[4] Par convention, le mot « ville » est orthographié avec une majuscule lorsqu'il désigne l'institution municipale.
[5] Pour une liste exhaustive, voir City of Austin [en ligne] Local and national rankings.

élevée au statut de modèle à suivre, « un exemple de succès urbain dans la "nouvelle économie"» (« *an exemplar of "new economy" urban success* » ; *idem* p. 2). La renommée d'Austin doit beaucoup à l'ouvrage de Richard Florida[6], *The Rise of the Creative Class,* qui l'a érigée au rang de modèle de réussite créative dans le champ des études urbaines au début des années 2000. Austin y est présentée comme le prototype de la ville ayant su offrir un environnement propice à l'épanouissement des fameux « 3T » : le Talent, la Technologie et la Tolérance.

> *Two decades ago, Austin was not on anybody's list of high-tech places, but today it ranks second on my Creativity Index. […] What happened? Austin worked hard to develop all 3T's of its economic development strategy and build the kind of habitat required to compete and win in the Creative Age.*
>
> Il y a vingt ans, Austin ne figurait sur aucune liste des lieux *high-tech*, mais elle occupe aujourd'hui la deuxième place de mon Indice de Créativité. […] Que s'est-il passé ? Austin a travaillé dur pour développer chacun des 3T dans sa stratégie de développement économique et construire le type d'environnement urbain nécessaire pour rivaliser et réussir dans l'Âge Créatif.
>
> Florida 2004 p. 298[7]

La réussite d'Austin repose selon Richard Florida sur l'environnement urbain qui constitue l'un des éléments clefs de la compétitivité des villes. Parmi les politiques publiques, l'urbanisme acquiert donc une importance primordiale dans le but de renforcer l'attractivité de la ville. Cependant, à Austin, cette attractivité est à la fois l'objet de fierté et de crispation. La disparition des lieux ou commerces iconiques de la ville, remplacés par de nouveaux bâtiments symboles, eux, de la mondialisation, comme de grandes chaînes commerciales ou hôtelières, entraîne un sentiment de perte d'identité (Long 2010). La dégradation de l'environnement et du cadre de vie sont à l'origine de mouvements citoyens engagés sachant très bien se faire entendre (« *vocal* » ; *idem*). Il y a donc un fort contraste entre, d'un côté, la fierté affichée par les pouvoirs publics et les acteurs économiques à présenter Austin comme un modèle de réussite urbaine et, d'un autre côté, les fortes réticences, voire le rejet de la croissance, de la part d'une partie non négligeable des habitants. L'aménagement de la ville devient

[6] La théorie de Richard Florida, qui postule que les villes dynamiques sont celles qui offrent un cadre de vie attractif pour une classe de population appelée « créative », a reçu autant de critiques de la part du monde universitaire qu'elle a eu de succès auprès des acteurs locaux. Les principaux aspects de cette théorie, et surtout son rapport au cas d'Austin, sont développés dans le chapitre 4 (voir *infra* 4.2).

[7] Comme je le justifierai dans les chapitres 3 et 4, je considère les auteurs ayant écrit sur Austin comme des acteurs à part entière puisque leurs écrits influencent les acteurs de l'aménagement et ont des effets performatifs. Je les cite donc *in extenso* tandis que je référence simplement les auteurs qui guident la démarche scientifique.

un sujet « *hot !* », chaud, voire brûlant, en tout cas particulièrement controversé (voir *supra* définition n°6).

Par conséquent, le champ de l'aménagement cristallise des tensions d'une intensité surprenante, au point où elles représentent pour certains acteurs un trait caractéristique d'Austin. Chaque nouveau projet d'aménagement peut se transformer en bataille civique entre citoyens et représentants des promoteurs immobiliers, arbitrée par les conseillers municipaux et le personnel de la Ville. À travers le microcosme de la salle du Conseil municipal, les enjeux liés au développement d'Austin se révèlent, ainsi que les tensions que ceux-ci créent entre les acteurs impliqués. Les citoyens austinites se révèlent remarquablement passionnés (voir *supra* définition n°3), bien informés (voir *supra* définition n°8) et très à cheval sur la qualité des informations fournies au public par la municipalité (voir *supra* définition n°7). Sources de débats enflammés, certains projets échouent après des mois, voire des années, de négociation. Ce temps entravé de l'aménagement forme un contraste étonnant avec la rapidité des changements dans le paysage urbain.

L'ambivalence des aspects « *hot* » d'Austin est exprimée de manière humoristique par les créateurs d'un tee-shirt (voir Figure 2) qui a envahi les rues d'Austin lors du festival South by Southwest[8] (SXSW[9]) de 2012. Le slogan accueille les visiteurs du festival en les enjoignant à ne surtout pas s'installer à Austin, Dallas représentant une « super » alternative, « à ce qu'il paraît ». Ce tee-shirt affiche l'ambiguïté d'une ville en pleine croissance, tiraillée entre son identité locale et son image globale ; fière de son territoire et de sa culture, mais angoissée face aux changements provoqués par l'attractivité qu'elle exerce.

[8] SXSW est le principal festival de musique à Austin. Il s'est diversifié et est devenu un rassemblement d'importance mondiale, pour la musique, les nouvelles technologies, le cinéma et l'économie. Pour plus de détails, voir *infra* 4.2.3.

[9] La liste des acronymes utilisés est disponible en Annexe.



Figure 2. « Bienvenue à Austin. N'emménagez pas ici s'il vous plaît. Il paraît que Dallas c'est super ! »
Crédit photographique : Kong Screen Printing 2012.
Tee-Shirt produit pour South by Southwest (SXSW) par Kong Screen Printing en mars 2012.

***

Donc, bienvenue à Austin, ville en mutation, pleine de paradoxes, telle une adolescente en pleine crise de croissance. Une ville qui n'est plus petite désormais, ni même moyenne, mais pas encore tout à fait grande. Une ville où l'aménagement charpente la vie politique locale, ainsi qu'une large part de son identité. Une ville qui pose le défi de comprendre les mutations de sa culture de l'aménagement urbain, en lien avec la façon dont la ville est pensée et érigée en modèle. Bienvenue à Austin, donc, tant que vous n'y emménagez pas…

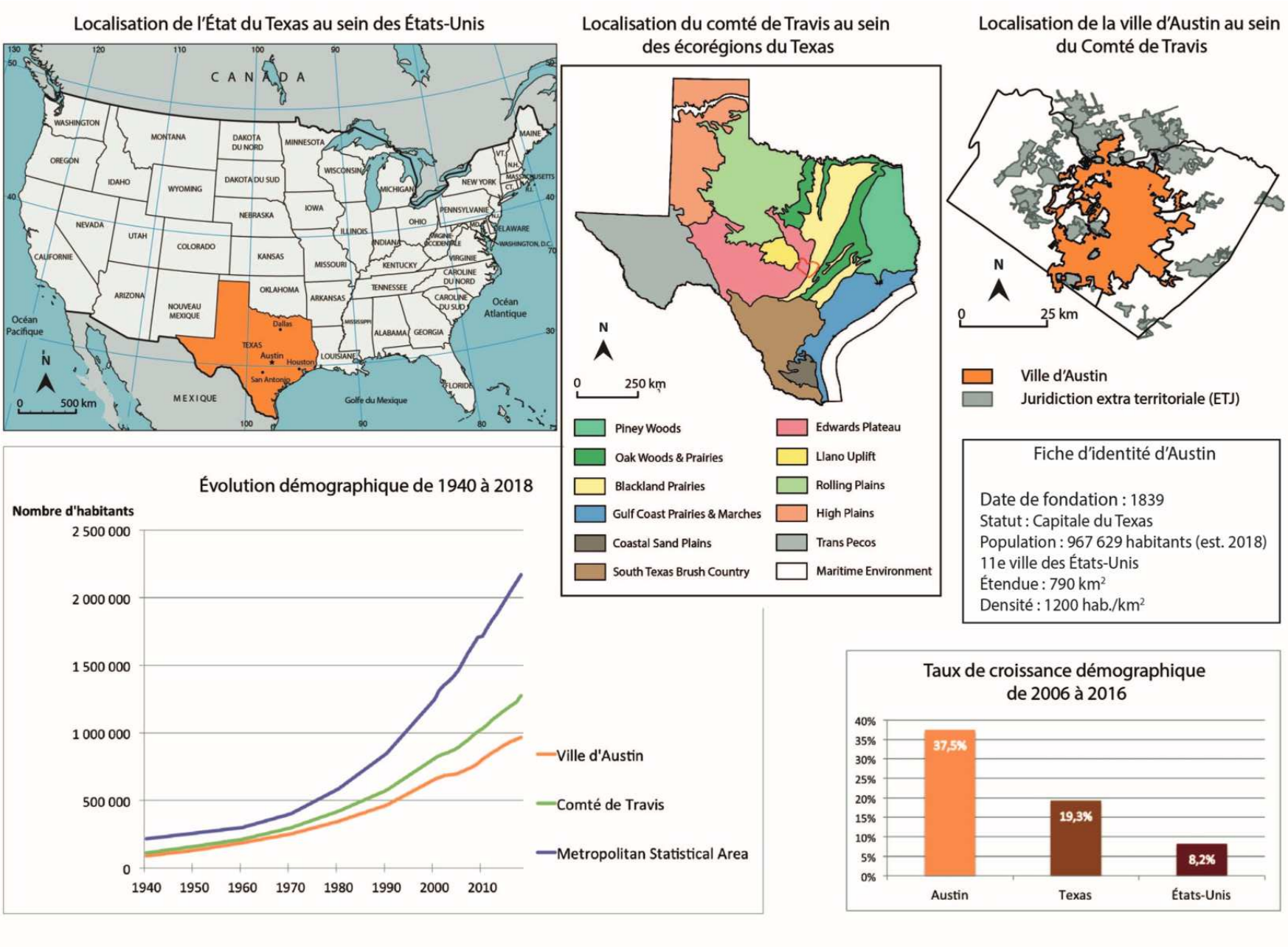


Figure 3. Localisation et données démographiques générales de la ville d'Austin

Réalisation : Marie Le Guen (MLG) 24/10/2018. Données : United States Census Bureau.

II. Genèse du projet de recherche

Le Texas, son environnement désertique, ses cactus, ses *cowboys* en bottes et Stetson, la dynastie Bush… Décidément, je partais pour Austin avec beaucoup de préjugés et peu d'attrait. On m'avait bien dit qu'Austin était différente, la ville la moins texane de l'État dont elle est pourtant capitale. Je me préparais tout de même au choc culturel. Le choc urbain fut plus grand encore : la rencontre avec les paysages urbains d'Austin a chamboulé mes repères sur ce qui fait l'urbanité[10] d'une ville. Mon expérience de l'espace urbain austinite m'a fait questionner la conception de la ville, sur ses aspects concrets autant qu'intellectuels, sur les manières de penser et de faire la ville.

Lors de mon premier séjour à Austin en octobre 2009, j'étais à la recherche d'un stage de Master 2 pour la validation de mon diplôme professionnel d'urbanisme et d'aménagement. À la direction du Center for Sustainable Development (CSD) de l'Université du Texas (UT), Werner Lang et Barbara Brown Wilson ont accepté de m'accueillir quelques mois plus tard pour piloter le contenu scientifique d'une exposition publique portant sur l'un des projets du centre : l'Alley Flat Initiative[11] (Le Guen 2010 ; voir Encadré paysager n°15). Marquée par cette expérience liminaire, ma première découverte du terrain a d'abord orienté ma recherche vers les questions du logement abordable[12] et de la densification douce[13].

---

[10] Le terme urbanité est ici utilisé au sens du « caractère proprement urbain d'un espace [...] qui procède du couplage de la densité et de la diversité des objets de société dans l'espace » (Lévy et Lussault 2003 p. 966). Pour prolonger la réflexion sur l'urbanité des villes américaines, voir Nédélec 2013.

[11] L'Alley Flat Initiative est issue d'un partenariat entre l'Université du Texas, la Guadalupe Neighborhood Development Corporation (GNDC) et l'Austin Community Design and Development Center (ACDDC) pour créer du logement abordable au sein du tissu urbain existant.

[12] Le logement abordable n'est pas une traduction tout à fait satisfaisante d' « *affordable housing* ». Les difficultés de traduction du terme « *affordable housing* » sont symptomatiques de la grande différence entre la conception française et la conception américaine du logement pour les plus pauvres. Aux États-Unis, la notion de logement abordable désigne un budget logement qui n'excède pas 30% du revenu d'un ménage. Aux États-Unis, ce terme désigne des logements financièrement accessibles en fonction de la position d'un ménage par rapport au revenu familial médian (MFI) de sorte que le coût du logement ne représente pas plus de 30% des revenus de ce ménage. La notion peut donc s'appliquer à toutes les classes de revenus. Cependant, les projets publics, associatifs voire privés de logement abordable se concentrent sur les segments inférieurs, en général 30%, 60% et 80% du revenu familial médian en locatif, 120% en accession à la propriété, soit les segments les moins attractifs pour la promotion immobilière privée.

II.A. Visite d'Austin en deux jours : une ville modèle ?

Le début de mon premier long séjour pendant ce stage a, par chance, coïncidé avec la visite d'un groupe d'étudiants en architecture venus d'Allemagne. J'ai pu assister à une partie de la présentation des points incontournables de la ville qui leur était faite les 19 et 20 janvier 2010 et ainsi avoir très rapidement une vue d'ensemble d'Austin et des dernières tendances de son aménagement (voir Figure 4).

À Mueller, le nouveau quartier développé à l'emplacement de l'ancien aéroport Mueller selon les principes du *New Urbanism,* les efforts de densification, d'architecture durable[14] et d'innovation dans le domaine de l'énergie[15] ont été mis en avant (voir Encadré paysager n°13). À l'École d'Architecture de l'Université du Texas, les projets de recherche innovants l'ont disputé aux indicateurs d'excellence : approche culturelle du *design*[16] et du développement durable, projets d'enseignement et de construction au service d'associations locales, laboratoire thermique pour tester des matériaux innovants. Dans la salle du Conseil municipal de l'hôtel de ville flambant neuf, les membres des différents départements de la Ville ont présenté les initiatives d'Austin dans le domaine de l'aménagement : lutte contre le réchauffement climatique, *design* des espaces publics, requalification du quartier environnant le nouvel hôtel de ville, densification et mixité fonctionnelle autour de stations de transports en commun et le long d'axes commerciaux, démarches de planification à l'échelle des quartiers, puis de la ville entière avec le nouveau *comprehensive plan*[17] *Imagine Austin* qui entrait alors en gestation.

---

[13] La densification douce consiste à densifier le tissu urbain existant par l'insertion de nouveaux logements (division parcellaire, appartements accessoires, division interne, surélévation, extension, restructuration, etc.) qui ne changent pas de manière significative les formes urbaines du quartier en mutation et ne nécessite pas de destruction du parc existant (Touati 2013).

[14] Le Dell *Children's Cedical Center*, situé dans le est le premier hôpital au monde à obtenir la certification platinum LEED® (Seton Healthcare [en ligne] 2013).

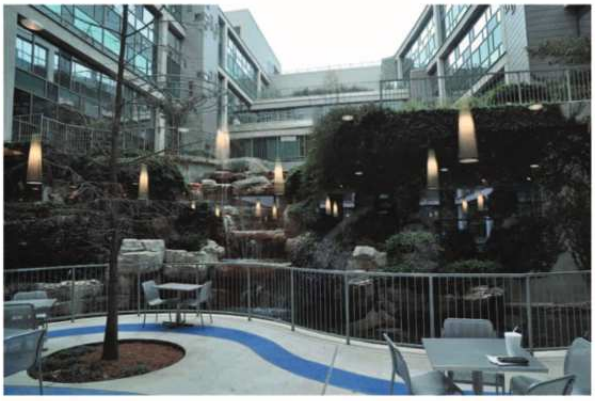
[15] L'ancien conseiller municipal Brewster McCracken a expliqué le fonctionnement et les enjeux du Pecan Street Project, un programme énergétique pilote de « *Smart Grid* » déployé dans le nouveau quartier de Mueller (Pecan Street Inc. [en ligne] About us).

[16] La notion de *design* désigne à la fois le processus de conception et les moyens, notamment graphiques, de cette conception, ce que l'importation dans le langage français a quelque peu gommé (Orillard 2016 p. 70). C'est l'alliance du dessein et du dessin qui proviennent tous deux de la même racine, *deseign*. Afin de souligner ce double sens parfois oublié en français, le mot est mis en italique.

[17] Il s'agit d'un document de planification réalisé à l'échelle de la ville d'Austin. Le choix de ne pas traduire « *comprehensive plan* » est expliqué plus loin (voir *infra* 1.1.1 et 8.1.3).




Vue du campus et de *downtown* depuis la tour de UT et vue du *skyline* depuis le Mont Bonnell




Visite du nouveau quartier Mueller, ci-dessus le Dell Children's Hospital LEED et ci-dessous le parc principal et les résidences qui le bordent






Sorties récréativo-musicalo-culinaires dans les lieux phares de la culture austinite




Figure 4. Visite d'Austin

Crédits photographiques : MLG et étudiants de la Technical University de Munich 19-20/01/2010.

En deux jours, j'ai ainsi bénéficié d'une présentation condensée d'Austin. Enfin, plus exactement, de son portrait flatteur, tel que les acteurs locaux le présentent à des visiteurs étrangers. À travers cette collection de projets phares et de « bonnes pratiques », l'image d'Austin transmise était clairement celle d'une ville dynamique, attractive et classée parmi les « villes durables à prendre au sérieux » (Portney 2003, 2013). Bref, un exemple à suivre, une ville modèle…

II.B. Une Européenne à Austin : un choc culturel

Le constat d'un large fossé entre cette image et l'expérience quotidienne de la ville m'a interpellée sur l'écart séparant la ville projetée de la ville réelle, ou encore les principes d'urbanisme idéaux des aménagements urbains concrets. La densité étonnamment faible du centre-ville criblé de parkings de surface était loin de mes attentes de qualité architecturale et de concentration d'activités associées, dans mon imaginaire, au mot « *downtown* », surtout que celui d'Austin avait été présenté comme en pleine renaissance. Au quotidien, les déplacements pour aller faire les courses, se rendre au travail, trouver où acheter des vêtements ou sortir le soir ont provoqué un fort choc culturel. Moi qui n'ai jamais été à l'aise au volant, même avec l'aide d'une boîte automatique, la dépendance à l'automobile m'a fait violence. La lenteur du bus, ses arrêts à chaque intersection, sa faible fréquence et son air conditionné glaçant m'ont vite découragée. Malgré un nombre alors encore restreint de bandes cyclables, le vélo est donc devenu mon mode de transport de repli[18].

Le *leitmotiv* selon lequel les Texans, encore plus que tous les autres Américains, aiment leur(s) voiture(s) suggère que le recours massif à l'automobile est dû à une culture urbaine différente. Les auteurs du *Lonely Planet* consacré au Texas écrivent ainsi que « les Texans aiment leurs véhicules, et par conséquent la plupart des villes sont très étalées » (*« Texans love their vehicles and most cities are well spread out as a result* » ; Dunford *et al.* 2013 p. 378). Il est néanmoins facile de renverser le lien de causalité proposé par ces auteurs en observant la contrainte exercée par le cadre

[18] Ceci explique la localisation quasi systématiquement centrale des entretiens, les personnes interviewées me proposant un lieu facilement accessible dès qu'ils apprenaient que je n'avais pas de voiture (voir *infra* Carte 1).

urbain : l'inhospitalité des trottoirs (si ce n'est leur inexistence par endroits) se conjugue aux longues distances à parcourir d'un point d'intérêt à l'autre, souvent sans ombre[19], du fait de la discontinuité du bâti et du retrait des bâtiments derrière de vastes parkings. Le cadre urbain lui-même a constitué un choc culturel, me forçant à modifier ma pratique de la ville.

Cependant, en quelques endroits, j'ai pu avoir la sensation d'être dans un espace urbain plus familier grâce à un traitement de la rue moins hostile aux piétons dans certaines d'entre elles, les « *great streets* » de Downtown[20] (voir Encadré paysager n°7 et Figure 35), ou dans le nouveau quartier du Triangle (voir Figure 5 ; les quartiers mentionnés sont localisés dans la Carte 5 en Annexe). Dans ces espaces de construction plus récente, le cadre bâti est plus dense et permet de marcher d'une terrasse de café à un magasin de vêtements, de s'asseoir sur un banc au milieu d'un large trottoir ombragé. L'aménagement de ces espaces semble s'inspirer d'un modèle de la ville plus européen.



Figure 5. Le Triangle

Crédits photographiques : MLG 25/10/2014.

Quartier livré en 2005, combinant de multiples usages sur presque 9 hectares. Y sont rassemblés appartements, commerces en pied d'immeuble, restaurants et terrasses, autour d'un grand parc central. Les places de parking de surface y sont limitées tandis que des parkings en silos sont dissimulés derrière des façades d'allure résidentielle.

Cette impression d'un glissement de la ville américaine vers un modèle européen m'a interpellée : était-il conçu comme tel par les acteurs locaux et, le cas échéant,

[19] Le climat humide sub-tropical d'Austin lui vaut des étés longs et très chauds qui rendent cet aspect crucial.

[20] Même si « *downtown* » est un nom commun générique désignant le centre-ville, il est traité ici comme un nom de lieu, sans italique, car c'est par cette appellation que les habitants d'Austin désignent spécifiquement le quartier du centre-ville au même titre qu'East Austin.

références ponctuelles ? La culture urbaine de la population en général[21], les façons de concevoir la ville et de la pratiquer étaient-elles en train d'évoluer ? Ou était-ce uniquement la culture urbanistique d'une partie des acteurs participant à l'aménagement de la ville qui évoluait ? Plus largement, cela m'a amenée à m'interroger sur les éléments composant et définissant une culture locale de l'aménagement urbain, et sur la manière dont celle-ci évolue.

II.C. L'Alley Flat Initiative : *What's in Austin's Backyard* ?

L'objectif de l'exposition faisant l'objet de mon stage de Master 2 était justement d'encourager un changement de culture vis-à-vis de la densification douce (« *infill* ») et du logement abordable (« *affordable housing* »). Ce stage au sein du Center for Sustainable Development (CSD) du département d'architecture de l'Université du Texas a orienté mes premières recherches sur le terrain d'Austin de manière participante. Ma mission était de piloter le contenu scientifique d'une exposition qui devait se tenir dans l'atrium de l'hôtel de ville d'Austin du 26 mars au 9 avril 2010 pour promouvoir l'Alley Flat Initiative (voir Encadré paysager n°15). Ce projet promeut la construction d'unités d'habitation secondaires (« *Secondary Dwelling Unit* » ; SDU aussi appelées « *Accessory Dwelling Unit* » ; ADU pour unité d'habitation additionnelle) sur un terrain déjà occupé par une maison, en particulier le long des allées qui irriguent de nombreux quartiers péricentraux, d'où l'appellation d'« *Alley Flat* » pour désigner ces appartements donnant sur l'allée. Il s'agit d'une ancienne forme urbaine de densification remise au goût du jour et adaptée à des objectifs sociaux et écologiques, dans une logique de développement durable.

Intitulée « *Affordable Housing: What's in your BackYard?* », ou « logement abordable : qu'avez-vous dans votre jardin ? », cette exposition visait à faire connaître le potentiel de densification douce offert par les terrains des maisons individuelles et à promouvoir la construction de ces « *Alley Flats* » (voir Figure 6). Il s'agissait d'abord de

[21] Je distingue la culture urbaine de la culture urbanistique. La première est la culture « profane », soit les formes acquises de comportement formées par le savoir et les expériences de tout individu. La deuxième désigne la culture experte des professionnels ou des personnes qui se sont intéressées à l'urbanisme en lisant ou en assistant à des conférences.

rendre cette forme architecturale et le modèle urbanistique sous-jacent acceptables pour la culture austinite. Puis d'encourager les représentants politiques à faciliter son développement en supprimant les barrières existant dans le Code de l'urbanisme pour pouvoir diffuser les « *Alley Flats* » plus largement. Ainsi le tissu urbain serait densifié, ce qui réduirait les impacts environnementaux aux marges de l'aire urbaine, tout en offrant un stock de logements à prix abordable à faible distance du centre. L'élaboration de l'exposition a coïncidé avec les phases de consultation publique précédant l'élaboration du nouveau *comprehensive plan Imagine Austin*, qui représentait un enjeu central pour les acteurs universitaires et associatifs portant l'Alley Flat Initiative.



Figure 6. Carton d'invitation pour l'exposition « *Affordable housing : What's in Your Backyard?* »
Image : University of Texas Center for Sustainable Development 2010.

C'est lors de cette première expérience que j'ai appris que le mot densité était « *a four letter word* », soit un gros mot à éviter, que le logement abordable n'était guère mieux connoté et qu'il valait mieux le dissimuler sous l'appellation de « *workforce housing* », soit logement pour la population active. Ma proposition d'utiliser des exemples d'autres villes où les SDU se développaient avec l'appui de la municipalité a provoqué des réticences au motif que des modèles extérieurs entraîneraient des

réactions de rejet de la part des Austinites. Se priver de l'argument de réussites extérieures m'a paru étonnant, alors qu'il est de plus en plus courant de faire une revue des « bonnes pratiques » pour chaque politique d'urbanisme. J'avais d'ailleurs moi-même été contactée par des chercheurs français pour offrir un éclairage extérieur dans le cadre de l'ANR BIMBY (Le Guen 2011). Cet étonnement m'a donc poussée à réfléchir à l'usage des modèles en fonction des contextes.

Les promoteurs de cette exposition, appartenant aux milieux de l'université et d'associations à but non lucratif spécialisées dans le logement abordable, sont les personnes grâce auxquelles je me suis introduite dans le champ de l'aménagement austinite. Ils m'ont présenté leur vision des enjeux de l'aménagement, leur point de vue sur les différents acteurs impliqués, et imprégnée de leur propre culture de l'aménagement urbain. La croissance de la ville, son impact environnemental et le coût du logement étaient pour eux les enjeux principaux. Il s'agissait de rendre acceptable, voire désirable, une forme de densité qui paraissait fort modeste de mon point de vue d'urbaniste européenne et qui, pourtant, soulevait bien des oppositions, selon eux, en raison de la culture fort peu urbaine des Texans et des blocages du système d'aménagement de la ville d'Austin.

Pour poursuivre mes recherches dans le cadre d'un travail de thèse, j'ai souhaité élargir le champ de recherche en multipliant les rencontres avec les acteurs afin de ne pas m'enfermer dans ce premier sujet d'intérêt et de pouvoir le situer parmi les autres enjeux de l'aménagement d'Austin.

***

Ainsi, mon sujet de recherche s'est développé à partir de ce choc culturel initial et de cet écart ressenti entre la culture manifestée par le cadre urbain et celle qu'exprimaient les acteurs rencontrés. Cet écart entre la culture urbaine et la culture de l'urbanisme m'a amenée à rechercher les spécificités de la culture de l'aménagement urbain à Austin, ses facteurs, mécanismes et formes d'évolution, ainsi qu'à m'interroger sur les rôles des modèles dans cette évolution.

III. Horizon de questionnement, hypothèses et plan de la thèse

De ce « jeu » au sens de « *gap* » ou d'écart ressenti entre le cadre urbain expérimenté et les idées des professionnels de l'urbanisme rencontrés, est né mon choix d'étudier non seulement l'urbanisme, mais aussi la culture de l'aménagement urbain, d'explorer ce « jeu entre la ville (au sens passé comme au sens présent de ce qui fait « l'urbain » en ce début de XXIe siècle) et l'urbanisme, entre histoire urbaine et histoire de l'urbanisme » (Claude 2006 p. 14). J'ai donc été amenée à envisager l'évolution de l'urbanisme, des idées, des références et des pratiques des acteurs en regard de celle de l'urbain, des processus d'urbanisation, des formes urbaines et des paysages qu'elles composent, le tout en étant attentive aux rôles des modèles théoriques et pratiques dans cette évolution, afin de saisir les mécanismes de ce « jeu », c'est-à-dire comment l'urbain et l'urbanisme évoluent en interaction, mais sans que cela soit toujours conjointement.

Prendre pour objet la culture des acteurs de l'aménagement urbain permet d'étudier les liens entre la théorie et la pratique dans ce champ d'action. Il s'agit d'analyser « des pratiques professionnelles et des savoirs développés sur l'urbain » (Gaudin 1991 p. 5), sans pour autant faire une histoire des idées dans l'urbanisme, ni se limiter au milieu des professionnels. L'ambition est plutôt de suivre ce mouvement dialectique entre les représentations idéelles et les modes de faire, entre la théorie et le terrain, entre l'urbanisme et l'urbain dans un champ plus large, celui de l'aménagement urbain[22].

Interroger les changements en cours dans la culture de l'aménagement austinite suppose de se mettre face au vaste horizon de questionnement des éléments constitutifs d'une culture locale et de ses facteurs d'évolution.

[22] Les distinctions sémantiques entre urbanisme et aménagement urbain sont développées au début du Chapitre 1.

Comment caractériser la culture de l'aménagement urbain à Austin ? Comment évolue-t-elle, entre idéaux urbains et formes urbaines concrètes, entre discussions informelles et outils d'urbanisme normatifs, entre modèles urbains théoriques et modèles urbanistiques pratiques, entre déterminants locaux et influences extérieures ?

Les hypothèses de départ sont les suivantes :

- la ville d'Austin est bel et bien caractérisée par une culture spécifique de l'aménagement et cette dernière change rapidement en cette période critique de forte croissance économique et démographique ;
- même si leur rôle respectif reste à déterminer, des modèles urbains théoriques et des modèles urbanistiques pratiques jouent un rôle pour activer une mutation culturelle dans le champ de l'aménagement urbain ;
- la culture urbanistique austinite s'éloigne de l'idéal urbain dominant qui a modelé l'occupation du territoire aux États-Unis de manière extensive et peu dense, pour s'approcher d'un modèle de ville plus dense, visant un développement plus durable[23].

Les discours des acteurs de l'aménagement eux-mêmes sont la principale source de ce travail, mais afin de dépasser les limites liées à la subjectivité de ces points de vue, je les confronte à d'autres sources servant de voies indirectes ou intermédiaires pour accéder au domaine de la culture. Les paysages urbains et les formes urbaines concrètes d'une part, et les outils d'aménagement d'autre part, servent de balises pour explorer la culture locale de l'aménagement. Ces intermédiaires naissent à la croisée de la culture urbaine et de la culture de l'urbanisme (voir la distinction en *infra* 1.2.1). Ce sont des formes de concrétisation de la culture urbanistique passée au crible du système d'aménagement, des rapports de pouvoir et/ou de processus d'intellectualisation : soit des produits de la culture de l'aménagement urbain qui influencent ensuite cette dernière et les produits suivants.

[23] La traduction française de « *sustainable development* » par « développement durable » n'est pas complètement satisfaisante car elle transmet uniquement la dimension temporelle en laissant de côté l'adéquation nécessaire entre les ressources et leur utilisation par les sociétés humaines. Cette dimension est mieux transmise par les adjectifs « soutenable », « viable » ou « renouvelable », mais ils ne suffisent pas non plus à exprimer toutes les dimensions de l'idée. C'est donc la traduction officielle qui est utilisée ici.

La démarche adoptée dans la thèse permet de « construire la biographie culturelle d'une ville » (Angotti-Salgueiro *in* Pousin 2005 p. 128) en liant les aspects théoriques et pratiques qui sont au cœur de l'urbanisme aux aspects sociaux et politiques impliqués par la gouvernance du champ mulit-actoriel de l'aménagement urbain :

- La première partie cerne les objets d'étude : le champ de l'aménagement urbain et les acteurs concernés, les composantes de leur culture, ainsi que le contexte évolutif de l'urbanisme, d'une part (Chapitre 1) ; les différents types de modèles urbains et urbanistiques et leur spécificité dans le contexte des États-Unis, d'autre part, avant de proposer une méthodologie adaptée pour appréhender ces objets difficilement saisissables (Chapitre 2).

- La deuxième partie retrace l'histoire du développement urbain d'Austin en miroir des modèles urbains théoriques mobilisés pour l'étudier et de l'évolution des paysages austinites, afin de fournir l'arrière-plan nécessaire à la compréhension de la situation contemporaine (Chapitre 3). Les mécanismes des processus contemporains de modélisation sont ensuite analysés plus en détail, afin de déconstruire les synergies et décalages qui animent ce « jeu » entre le développement urbain et sa conceptualisation (Chapitre 4).

- La troisième partie développe la culture des acteurs contemporains de l'aménagement urbain à partir des entretiens. Sont d'abord exposés le fonctionnement du champ actoriel de l'aménagement austinite, les dynamiques et tensions entre groupes d'acteurs, ainsi que leurs différentes conceptions de l'aménagement urbain (Chapitre 5). Puis, la hiérarchisation des enjeux de l'aménagement d'Austin par les acteurs lors des entretiens permet de brosser un tableau dynamique du champ et d'analyser la manière dont les acteurs articulent problèmes, explications et solutions, formant des communautés culturelles qui dépassent les divisions entre groupes actoriels professionnels ou civiques (Chapitre 6).

- La quatrième partie confronte la culture locale ainsi délimitée à l'évolution d'un outil précis de l'aménagement : le document de planification à l'échelle de la ville, le *comprehensive plan*. Ce dernier exprime l'idéal urbain dominant à un moment donné et représente à ce titre une synthèse de la culture de l'aménagement. Son évolution au cours de l'histoire austinite est retracée pour analyser les mutations de la culture de la planification et fournir le contexte nécessaire à l'étude du plan le plus contemporain. Elle se fonde sur l'analyse de tous les plans eux-mêmes et du processus participatif observé sur le terrain pour le dernier plan en date, *Imagine Austin* (Chapitre 7). Enfin, la dernière partie synthétise les facteurs, aspects et stratégies du changement culturel au sein du champ de l'aménagement urbain et de la culture de l'urbanisme en particulier (Chapitre 8).

Tableau 1. Plan schématique de la thèse

Première partie Définition des objets de recherche et de la méthode	
Chapitre 1 Définition de la culture de l'aménagement urbain dans un contexte mondialisé et mondialisant	**Chapitre 2** Typologie des modèles urbains et urbanistiques et enjeux méthodologiques

Deuxième partie Exploration des liens réciproques entre le développement urbain d'Austin et les modèles urbains	
Chapitre 3 Périodisation du développement urbain austinite et étapes de sa modélisation	**Chapitre 4** Modélisation du développement urbain contemporain d'Austin

Troisième partie Analyse des enjeux contemporains de l'aménagement d'Austin au filtre de la culture des acteurs	
Chapitre 5 Structure du champ actoriel comme enjeu pour l'aménagement urbain	**Chapitre 6** Dynamiques actorielles autour des principaux enjeux de l'aménagement

Quatrième partie Synthèse de l'évolution de la culture urbanistique et du rôle des modèles urbains et urbanistiques	
Chapitre 7 Étude des documents de planification et de leur processus d'élaboration	**Chapitre 8** Analyse des facteurs et stratégies du changement culturel

Première partie. La culture de l'aménagement urbain et l'influence des modèles : des objets singuliers et insaisissables ?



Figure 7. « *Uncommon Objects* », objets singuliers

Crédit photographique : Chantal Antigny-Warin 22/04/2012.

Sur la devanture d'un magasin d'antiquités et de bizarreries situé sur South Congress Avenue (SoCo) on peut lire « *uncommon objects* ». La devise du magasin est de fournir des matériaux bruts pour une vie créative, « *raw materials for creative living* ». Malgré son caractère de grande artère à cinq voies, SoCo est un lieu de sortie très prisé pour ses boutiques originales, ses restaurants, *food trucks* et lieux de musique *live*. Par ailleurs, l'avenue offre une vue imprenable sur le *skyline*, centrée sur le Capitole.

Introduction de la première partie

Cette première partie pose les cadres théoriques qui permettent de cerner les objets assez singuliers de l'étude et d'exposer les moyens méthodologiques mis en œuvre pour les appréhender. Le choix de parler de « culture de l'aménagement urbain », et non simplement de culture de l'urbanisme, ne va pas de soi, de même que l'utilisation du terme de « modèle » pour désigner des réalités très différentes. Ceci nécessite des clarifications de vocabulaire et justifie le déploiement d'une méthodologie adaptée.

Le Chapitre 1 opère une distinction entre la culture de l'urbanisme et celle, plus large, de l'aménagement urbain. Il interroge les limites du champ actoriel et les aspects culturels à étudier. Dans un contexte mondialisé et mondialisant, les idées et les pratiques des acteurs de l'aménagement urbain sont influencées par des facteurs internes et externes qu'il faut analyser.

Le Chapitre 2 définit précisément les différentes réalités que le terme ubiquiste de « modèle » recouvre et en propose une typologie. L'appréhension de l'influence des différents types de modèles sur la culture de l'aménagement urbain d'Austin nécessite d'élaborer une méthodologie *ad hoc*.

Chapitre 1. « *Planning Culture* » : cerner et sonder la culture des acteurs du champ de l'aménagement urbain

Introduction du Chapitre 1

Ce premier chapitre s'ouvre sur un problème de traduction pour délimiter de manière rigoureuse le champ de recherche, celui de l'« *urban planning* ». Les recherches portant sur les « *planning cultures* » considèrent une échelle de réflexion trop large et un champ actoriel au contraire trop restreint. En m'appuyant sur les recherches existantes dont je fais brièvement état, j'élargis et je spécifie le champ d'étude afin qu'il recouvre tous les aspects et acteurs impliqués sur le terrain d'Austin. De là découle la définition d'un large champ actoriel de l'aménagement urbain, et non simplement de l'urbanisme, au sein duquel la culture urbanistique est un objet à part entière, mais qui n'épuise pas la culture de l'aménagement urbain.

Les éléments structurants de cette culture sont ensuite relevés en développant l'influence qu'ils exercent sur les acteurs de l'aménagement urbain afin de déterminer les axes d'analyse à suivre dans cette recherche. La culture de l'aménagement urbain peut ainsi être éclairée par plusieurs sources indirectes qui viennent compléter la présentation par les acteurs eux-mêmes de leurs idées et pratiques lors des entretiens.

Dans le contexte contemporain, la circulation accélérée des informations au sein du champ de l'urbanisme entretient une relation de renforcement mutuel avec un comparatisme systématique entre les villes et un climat de compétition entre elles. Certains s'en alarment et considèrent que les idées et pratiques urbanistiques, voire les formes urbaines, s'homogénéisent, faisant disparaître les cultures locales au profit de modes planétaires. Le cadre mondialisé et mondialisant dans lequel les pratiques et les idées s'inscrivent doit être étudié de plus près afin de déterminer ce qui peut pousser à la convergence ou à la divergence des cultures locales de l'urbanisme.

1.1. « *Urban planning* » : définir et cerner le champ de l'aménagement urbain

Appréhendé par un regard étranger, le fonctionnement du champ de l' « *urban planning* » à Austin paraît relever de différences institutionnelles par rapport au système français, mais aussi de différences culturelles qui rendent difficile sa compréhension. Dans ce contexte institutionnel et culturel fort différent de la tradition française centralisée de l'aménagement du territoire, où les missions et pouvoirs attribués aux *planners* varient d'un État à l'autre, la traduction de « *urban planning* » (terme d'ailleurs souvent juste réduit à « *planning* ») pose problème. Il en va de même pour les acteurs à inclure dans ce champ d'étude. Il m'a semblé nécessaire d'adapter la traduction pour refléter ce que les acteurs austinites entendent par « *urban planning* ».

À ce premier problème de traduction s'ajoute une difficulté liée à l'objet de recherche lui-même, qui se situe dans cet interstice, ce « jeu », entre l'urbain et l'urbanisme. Cet objet nécessite d'étudier les influences réciproques entre le champ large où s'opèrent les mutations urbaines et le champ plus restreint d'idées et de pratiques qui pensent, orientent ou tentent d'influencer ces mutations, d'où le choix d'opérer une distinction entre urbanisme et aménagement urbain afin d'isoler les idées et pratiques relevant de l'urbanisme au sein du domaine plus large de l'aménagement urbain. Cela permet aussi de conduire une réflexion dynamique entre les aspects matériels de l'urbain (paysages, formes urbaines) et les aspects immatériels de l'urbanisme (idées, pratiques) qui influencent les acteurs participant à l'aménagement urbain.

Les choix de vocabulaire qui suivent ont pour avantage de mettre en valeur cette relation dynamique entre la pensée et l'action sur la ville, et de limiter les confusions liées au passage de l'anglais au français. Ces choix résultent en outre de la considération de l'aménagement urbain comme un champ d'action impliquant un groupe d'acteurs plus large que celui des professionnels et des représentants politiques en incluant des citoyens et des acteurs économiques qui s'investissent dans ce domaine, mais qui n'ont pas forcément de culture « urbanistique » à proprement parler.

1.1.1. Traduire « *urban planning* », entre planification, urbanisme et aménagement

Les propositions des dictionnaires multilingues montrent bien la difficulté de traduction. Deux dictionnaires proposent chacun deux traductions possibles à « *urban planning* » : « planification urbaine » ou « aménagement urbain » (Calsat 1993 p. 234 ; Kotlâkov et Komarova 2007 p. 777). Un troisième préfère « aménagement urbain » (Le Bars *et al.* 1997 p. 52) tandis qu'un dernier privilégie, lui, « urbanisme » (Evert 2001 p. 591). Il a donc fallu opérer un choix entre planification, urbanisme et aménagement urbain qui, en français, n'ont pas la même signification et ne recouvrent pas exactement le même champ d'action.

En français, le terme planification a tendance à renvoyer de manière trop restrictive au plan, en tant qu'outil d'aménagement produit par la puissance publique dans le but de planifier le développement d'un territoire à une échelle donnée. Le terme planification est par ailleurs très connoté en français par l'héritage des plans économiques des régimes socialistes. Il suppose la fixation d'objectifs et la mise en œuvre des moyens jugés nécessaires sur une période de temps donnée. C'est d'ailleurs pourquoi, même en France, son emploi n'est pas consensuel : selon certains auteurs, il ne faudrait pas utiliser le terme « planification » appliqué à un territoire mais celui d'« aménagement » (Brunet *et al.* 1993 p. 388).

Dans le monde anglophone, la planification spatiale est justement l'acte qui a donné son nom à ce secteur des politiques publiques (« *[the act that] gave planning its name* » ; Neuman 1998 p. 216). Cependant, le terme a fini par dépasser largement l'élaboration de plans pour recouvrir la variété des missions accomplies par le *planner* : « À différents moments, « *planning* » a signifié l'élaboration de *comprehensive plans*[24] et la conception d'espaces urbains concrets, ou l'élaboration de lois permettant d'aménager, ou la conduite de recherches sociales, ou la pratique d'un large éventail

[24] La traduction de *comprehensive plan* pose aussi problème, mais plutôt pour traduire l'adjectif (voir *infra* 8.1.3). Il s'agit d'un document de planification territoriale à l'échelle de la commune qui combine plusieurs aspects listés dans la charte communale, parfois aussi appelé *master plan* ou *city plan*. Les dictionnaires multilingues spécialisés le traduisent par « plan régulateur » ou « schéma directeur » (Calsat 1993 p. 350 ; Evert 2001 p. 215), qui sont associés à l'échelle régionale en France. On pourrait le traduire par « plan général », mais j'ai préféré garder l'expression originelle de *comprehensive plan* que je trouve plus évocatrice, à la fois de son appréhension de la ville dans sa globalité et de son caractère détaillé et complet.

d'activités de développement communautaire » (Sies et Silver 1996 p. 2). Il semble qu'il y ait une aporie dans la langue anglaise qui n'a pas d'expression pour désigner concrètement l'aménagement urbain qui ne passe pas par la planification, au sens de l'élaboration d'un plan[25].

Pour ne pas induire de confusion avec le domaine réduit de l'aménagement sous-entendu par le terme « planification » en français, celui-ci est réservé à la planification spatiale, c'est-à-dire à l'élaboration de documents techniques de planification territoriale, les plans, pour réguler, gérer et tenter d'organiser les relations sociales et économiques dans l'espace, que ce soit à l'échelle du quartier, de villes, ou de régions métropolitaines, notamment par la définition de limites et la répartition spatiale du développement, de ressources et d'infrastructures (Huxley *in* Kitchin et Thrift 2009 vol. 8 p. 197).

Le choix de traduire « *planning* » par un terme plus large, à savoir « urbanisme », aurait pu se justifier par le fait que celui-ci englobe bien mieux le champ recouvert par l'action du « *planner* », ou urbaniste, qui emploie une diversité d'outils incluant le plan, mais ne s'y réduisant pas. L'urbanisme renvoie au champ (multi)disciplinaire, fondamentalement réflexif, « alternativement défini comme science, art et/ou technique de l'organisation spatiale des établissements humains » (Choay *in* Merlin et Choay 2015 p. 792), bien que certains lui dénient le statut de science puisque sa finalité n'est pas l'acquisition d'une connaissance, mais une action créatrice (George et Verger 2013).

Il est à noter que le terme « *urbanism* » existe aussi en anglais, mais son utilisation a été jusqu'à récemment aussi parcimonieuse que celle d'urbanisme est prolifique en France. Au moment où les pays de langue latine adoptaient urbanisme, « *urbanismo* » ou « *urbanistica* », « *urbanism* » n'a pas acquis le même droit de cité dans les pays anglophones (Choay *in* Merlin et Choay 2015 p. 792). Même s'il a été réintroduit depuis peu, son sens varie beaucoup selon les auteurs et recouvre, de façon floue, diverses notions liées à la ville, comme son étude dans le cas de la Los Angeles School of Urbanism, dont les chercheurs sont nommés « *urbanists* », l'aménagement du paysage dans le mouvement du « *Landscape Urbanism* », ou encore l'« urbanité »

[25] Il est d'ailleurs significatif à cet égard que le cursus d'Urbanisme se divise entre « *urban design* » et « *community and regional planning* ».

au sens des traits caractéristiques de l'expérience et des interactions dans la ville[26] (Bridge *in* Kitchin et Thrift 2009 Vol. 12 p. 106-111).

Dans l'optique de traduire « *urban planning* », c'est l'usage prolifique du terme « urbanisme » en français qui pose cependant problème. Françoise Choay note ainsi qu'« au mépris du sens originel […], on tend à inclure sous le terme d'urbanisme tous les types d'interventions organisées sur l'espace bâti ou bâtissable, quels que soient leur échelle (du territoire à la demeure individuelle), leurs acteurs (décideurs publics ou privés, praticiens, administrateurs), la nature du savoir dont elles relèvent (théorique ou appliqué, scientifique ou juridique) » (Choay *in* Merlin et Choay 2015 p. 796). Ce même mouvement d'élargissement est noté aux États-Unis où le champ de l'« *urban planning* » ne se restreint plus aux seuls « *planners* », c'est-à-dire aux individus ayant l'urbanisme, défini de manière restrictive, pour profession, mais inclut aussi tous les élus, citoyens, hommes et femmes, qui créent le paysage urbain et portent les diverses responsabilités que cela comporte, du zonage aux transports en passant par le logement, le lotissement, la promotion immobilière et la préservation patrimoniale » (Sies et Silver 1996 p. 2). Certes, cet élargissement du sens d'urbanisme permet d'intégrer l'éventail des acteurs et des types d'intervention sur l'espace bâti, mais il a comme corollaire de ne plus distinguer la nature du savoir engagé et de diluer la spécificité du savoir urbanistique. En outre, lorsqu'on emploie le terme « urbanisme », les acteurs autres que les urbanistes professionnels ne viennent pas spontanément à l'esprit. Le terme revêt une dimension élitiste qui suggère aussi que toute la fabrique de la ville relève d'une action articulée à des idées en matière d'urbanisme, alors que les idées de certains acteurs non-professionnels (et de certains professionnels d'ailleurs) ne peuvent être qualifiées d'urbanistiques[27]. Ainsi, même si le terme d'urbanisme est souvent utilisé dans un sens large, les connotations qui y sont associées sont, elles, restreintes et ne permettent pas d'évoquer la réalité du champ de l'« *urban planning* » aux États-Unis. Ce dernier se rapproche plutôt de tout ce et ceux qui a ou ont trait à la fabrique de la

[26] « *The distinctive features of everyday experience and interactions in the city* » (Bridge *in* Kitchin et Thrift 2009 Vol.12 p. 106-111). Ce sens a été par ailleurs popularisé par le mouvement d'architectes-urbanistes du Congress for the New Urbanism qui remet en cause le modèle d'aménagement ayant conduit à l'étalement urbain généralisé au profit d'une vision de l'urbanité inspirée, et idéalisée, des villes européennes et les premières villes du nord-est des États-Unis.

[27] Il peut s'agir par exemple de penser la ville dans son ensemble comme un espace économique où règnent les lois de l'offre et de la demande.

ville, c'est-à-dire à la ville faite, à faire, mais aussi « en train de se faire » (Backouche et Montel 2007), dans ses dimensions formelle et informelle[28].

Finalement, s'il est possible de traduire « *urban planning* » par urbanisme, au sens strict, cela ne recouvre finalement qu'une partie limitée de la fabrique des villes, *a fortiori* aux États-Unis où les pouvoirs publics ont un rôle plus limité. Les urbanistes ou les professionnels de l'urbanisme (architectes, ingénieurs, paysagistes, etc.) ne sont impliqués que dans un nombre restreint des constructions et opérations d'aménagement qui modifient par touches progressives le tissu urbain. Certaines opérations d'aménagement ne répondent qu'à des logiques économiques, certes dans les limites fixées par les plans d'urbanisme.

Dans ce travail de recherche, le choix assumé est d'utiliser le terme « urbanisme » dans un sens restreint et avec parcimonie. Il désigne la partie instruite et/ou professionnalisée de la « fabrique de la ville » ainsi que les produits visant à ordonner ce champ : documents et règlements d'urbanisme. Il implique une articulation entre théorie et pratique, quel qu'en soit l'auteur, professionnel ou non. En ce sens, l'urbanisme peut aussi s'appliquer à des acteurs non-urbanistes, mais mobilisant des conceptions urbanistiques acquises d'une manière ou d'une autre.

L'urbanisme se définit donc par l'articulation, réfléchie et réflexive, d'idées, de valeurs et de principes à une pratique de l'aménagement urbain.

Cependant le champ qui m'intéresse étant plus large que celui de l'urbanisme, il s'agit de désigner un champ où l'urbanisme ne contrôle pas l'ensemble de la fabrique urbaine, où la puissance publique n'est qu'un acteur parmi d'autres, et où certains acteurs ne souhaitent d'ailleurs pas bâtir quoi que ce soit mais plutôt empêcher tout changement…

[28] Les historiens urbains ont beaucoup utilisé la formule de « fabrique urbaine » ou de « fabrique de la ville » pour insister sur le bâti ordinaire, construit parfois de manière informelle plutôt que sur les projets et plans qui concentraient jusqu'ici l'attention au détriment de l'aspect concret des villes. Je préfère l'expression d' « aménagement urbain » qui permet de traiter ensemble toutes les transformations de l'espace urbain et de lier la pensée à la pratique comme je vais le justifier dans cette partie.

1.1.2. L'aménagement urbain : un champ actoriel élargi où se rencontrent idées, pratiques et formes urbaines

Face à la connotation élitiste du terme « urbanisme » en français et au flou de son pendant américain, « *urbanism* », j'ai préféré utiliser un autre terme pour désigner l'ensemble du champ. Le terme d'« aménagement urbain » convient davantage, selon moi, pour désigner ce champ où se rencontrent les actions volontaires et réfléchies d'un large éventail d'acteurs sur un territoire, et dont certains n'ont pas, à proprement parler, de stratégie urbanistique. C'est pour prendre en compte cette part d'informalité dans la fabrique urbaine (ou sa non-fabrique) que j'ai souhaité effectuer une distinction entre l'« urbanisme » et le champ plus large de l'« aménagement urbain ».

L'expression « aménagement urbain » permet en outre d'inclure les aménagements concrets qui modifient l'espace urbain et sont « le résultat de cette action » d'aménagement (Brunet *et al.* 1993 p. 29). Cela me semble important car les représentations spatiales des acteurs qui influencent leurs idées et pratiques de l'aménagement sont elles-mêmes influencées par l'environnement urbain concret, les formes et les paysages qui les entourent ou qu'ils ont expérimentés. Tous les acteurs ont donc une culture de l'aménagement urbain même s'ils n'ont pas tous une culture de l'urbanisme.

L'usage de l'expression « aménagement urbain » vise à englober tout le champ d'étude. Elle permet d'embrasser la diversité des acteurs impliqués et les différents types de transformations de l'espace. Afin d'induire le moins de confusion possible, et pour ne pas superposer au terrain étranger des connotations très ancrées culturellement en France, notamment celle de l'aménagement du territoire qui présuppose une prépondérance de la puissance publique et des objectifs d'équilibre territorial complètement étrangers à la culture américaine, le terme « aménagement » ne sera pas suivi par « du territoire » mais de l'adjectif « urbain ».

Je souhaite donc conférer à l'expression « aménagement urbain » un caractère plus global, non strictement disciplinaire, qui recouvre la pensée et l'action sur la ville, de même que les produits de cette action. En considérant l'aménagement urbain comme un vaste champ, et en isolant la pensée urbanistique en son sein pour considérer la dimension réflexive sur la ville comme un objet d'étude en soi, je m'éloigne

du présupposé selon lequel les pratiques d'aménagement urbain reposent toutes sur une pensée urbanistique et je souhaite construire les valeurs et le rôle de l'urbanisme de manière inductive.

L'expression « aménagement urbain », plus générique que « planification » et moins connotée qu' « aménagement du territoire » ou « urbanisme », désigne dans ce travail le champ d'action de la transformation de la ville, l'arène dans laquelle collaborent ou s'affrontent les acteurs, pouvant agir, selon des idées urbanistiques, mais aussi selon d'autres logiques, pour modifier l'espace urbain.

L'aménagement urbain est ici défini comme l'ensemble du champ d'action qui transforme volontairement des espaces (Lussault et Thibault *in* Lévy et Lussault 2003 p. 61)**, de l'échelle de la parcelle à celle de l'aire urbaine, ainsi que le résultat concret de ces actions : les « aménagements ».**

1.1.3. Au-delà des urbanistes : le champ de l'aménagement urbain et ses acteurs

Cette distinction de vocabulaire permet également de prendre en compte le caractère pluriel de l'action dans le champ de l'aménagement urbain. En m'inspirant de la réflexion de Viviane Claude qui propose de considérer l'urbanisme comme un champ (Claude 2006), afin d'aller au-delà d'une technique ou d'une discipline, j'adopte ce concept de champ, en l'appliquant plus largement à celui de l'aménagement urbain. Le concept de champ se justifie par le fait que c'est l'objet urbain qui polarise un certain nombre d'acteurs, pouvant appartenir à divers domaines, professionnels ou non, autour de l'évaluation et de la résolution des problèmes rencontrés dans la ville.

Différentes professions, institutions et même de simples citoyens, se rencontrent autour des enjeux d'aménagement de l'espace urbain. En ceci réside d'ailleurs l'une des spécificités de l'urbanisme par rapport aux critères établis par la sociologie des professions (Dubar *et al.* 2011) : on ne peut se fonder sur l'exclusion des amateurs du champ de l'analyse (Claude 2006 p. 21). Le champ d'investigation doit être étendu au-delà des seuls urbanistes diplômés, à tous les acteurs, professionnels, élus ou citoyens,

qui participent à l'aménagement, concerté et parfois conflictuel, en tout cas socialement organisé, de l'espace urbain. Ces acteurs, même s'ils ne sont pas tous urbanistes à strictement parler, ont des idées sur la ville qu'ils mobilisent lors de leur implication dans le champ d'action de l'aménagement urbain. J'espère ainsi éviter l'« erreur de focale » parfois reprochée à certains chercheurs qui se sont intéressés aux métiers et professions de l'urbanisme, en oubliant ceux pour qui on aménage et qui peuvent intervenir en tant qu'acteurs dans les processus d'aménagement. L'utilisation de l'expression « aménagement urbain » permet de faire cas de « celui pour qui on aménage » l'espace (Marié 1989 p. 199). Ainsi, est prise en compte la capacité d'intervention de la population dans l'aménagement de l'espace urbain au lieu de voir les habitants uniquement comme ceux pour lesquels « on » aménage[29].

La délimitation du champ actoriel sur lequel porte la recherche est évidemment un point crucial. Le champ de l'aménagement urbain implique potentiellement toute la société, car chaque individu a un intérêt spatial, au sens où sa vie est influencée par la manière dont l'espace est aménagé. Cependant, j'ai limité le champ d'investigation aux acteurs ayant manifesté une intentionnalité dans le domaine de l'aménagement et ayant une attitude à la fois réflexive et stratégique qui puisse permettre de penser leur place dans le champ et leur volonté et moyens d'influencer celui-ci. En focalisant l'attention sur les acteurs porteurs d'une stratégie spatiale, on exclut de fait les simples usagers au profit des acteurs qui cherchent à changer la ville ou à défendre un territoire, que cette intervention soit professionnelle ou citoyenne. On peut ainsi considérer que la ville est « le produit conjoint, et souvent contradictoire, de politiques publiques » et d'opérations privées, « de divers savoirs et savoir-faire » ou connaissances, « d'une série de professions » ou de métiers (Claude 2006 p. 17), ainsi que d'acteurs non professionnels, ayant une stratégie qui peut ou non relever de l'urbanisme au sens strict.

Le terme de stratégie permet d'allier action et réflexion en référence au territoire urbain, sans pour autant que chaque acteur ne dispose d'une stratégie entièrement articulée ou ne soit en mesure de la faire prévaloir. L'expression « acteurs de l'aménagement » est donc ici préférée à l'expression « faiseurs de villes »

[29] On peut remarquer aussi que le terme aménagement contient l'idée de « ménagement », construite en réaction au caractère souvent autocratique et peu démocratique des méthodes des professionnels (Blanc 2010 p. 132), sans aller jusqu'à y voir « l'art de faire le ménage » (Brunet *et al.* 1993 p. 326).

(Paquot 2010 ; Molina 2010) qui connote une action matérielle sur la ville. John Friedmann propose l'expression de « *city-builders* » qui inclut tous les acteurs contribuant à façonner la ville (Friedmann 2005 p. 204) pour élargir le cercle de ceux qui participent au « *planning* », mais, à mon sens, l'expression porte la même connotation active et ne permet pas de prendre en compte le fait que tous les acteurs n'ont pas nécessairement la possibilité d'agir concrètement, matériellement, sur la ville. Cela ne les empêche pas d'avoir une pensée de la ville, un discours stratégique partiellement articulé et des actions politiques, économiques ou civiques pour tenter d'intervenir sur la ville, de faire prévaloir leur point de vue ou d'influencer ceux qui en ont le pouvoir.

Les acteurs de l'aménagement sont considérés comme autant d'actants, au sens où ils sont « pourvu[s] d'une intériorité subjective, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative » (Lussault *in* Lévy et Lussault 2003 p. 39). C'est d'ailleurs cette dernière qui nous permet d'accéder à leur culture individuelle de l'aménagement urbain.

Ces acteurs appartiennent aussi à divers groupes institutionnels, professionnels, associatifs, habitants, etc. liés par des intérêts communs et/ou des vues ou valeurs partagées, soit une culture de groupe qu'il faut aussi prendre en compte. La question de l'existence de cultures de groupes fondées sur ces critères est explorée à la fois sous l'angle de l'interrelation entre structure et agencement (Giddens 1986 ; voir Chapitre 5) et de la gouvernance aux différents niveaux où la culture s'organise, s'exprime, se fige, se reproduit ou se transforme (Healey 2007 ; voir Chapitre 6). Il s'agit d'ailleurs souvent d'une multi-appartenance qui complique l'appréhension de la culture de l'aménagement urbain puisque les cultures individuelles sont en fait composées d'un faisceau de cultures. La nécessité d'obtenir un consensus pour adopter des politiques d'urbanisme requiert de s'interroger sur ce qui permet la formation de communautés épistémiques (Haas 1992) voire « de politiques » (« *policy communities* » ; Healey 2007) transcendant les groupes culturels classiques, fondés sur la position des acteurs dans le système de l'aménagement. Les facteurs de cohésion ou de divergence des cultures de groupe sont un objet de recherche en soi, crucial pour comprendre la possibilité d'une « action collective », comme la formation et l'adoption des politiques publiques dans le domaine de l'urbanisme (Pinson 2003) qui occupera la troisième partie.

***

Les acteurs occupent donc une place centrale dans cette thèse, eux qui font ce lien entre les idées sur la ville et les pratiques de l'aménagement en développant une stratégie pour influencer l'évolution de l'espace urbain. Comment ces éléments se combinent-ils pour former une culture de l'aménagement urbain à l'échelle de groupes, de communautés et de la ville entière ? Afin d'enquêter sur l'importance du rapport entre les pratiques déployées par les acteurs et leur conception de la ville et de l'urbanisme, il a fallu structurer une démarche de recherche pour cerner cet objet abstrait et élusif qu'est la culture.

1.2. À l'intersection des idées et des pratiques : la culture des acteurs de l'aménagement urbain

Pour définir cet objet d'étude assez original, la présente recherche s'appuie sur les travaux qui ont étudié la culture de l'urbanisme, ou « *planning culture* », au sens restreint. À partir de cette littérature scientifique, une définition plus large est élaborée pour l'adapter au champ de l'aménagement urbain. Puis, les éléments constitutifs de la culture de l'aménagement urbain sont recensés afin de dégager les pistes méthodologiques pouvant permettre de la cerner.

1.2.1. Définir la culture de l'aménagement urbain

Sans même prendre en compte l'élargissement sémantique et actoriel lié au choix du terme « aménagement urbain » plutôt qu' « urbanisme », la culture de l'aménagement est un objet d'étude marginal et relativement récent. Le premier travail à s'y être intéressé date de 1996 et compare les « *planning cultures* », ou cultures de l'urbanisme, en Allemagne, en France, en Italie et en Suisse dans le contexte d'une intégration européenne croissante (Keller *et al.* 1996). Bien qu'ils ne définissent pas explicitement la culture de l'urbanisme, les auteurs en identifient trois niveaux :

- « les croyances, valeurs et orientations fondamentales ;

- les organisations et les structures juridiques et administratives ;
- les tâches et les objets de l'aménagement ainsi que leur perception respective » (*idem* p. 42).

La culture de l'urbanisme intègre donc, selon ces auteurs, les idées, pratiques, objets ainsi que le système institutionnel dans lequel le tout s'inscrit.

Cet objet a été repris en 2005 dans le cadre d'un projet comparatif et collectif plus vaste intitulé *Comparative Planning Cultures*. La motivation ayant conduit à ce projet était de questionner l'homogénéisation des cultures de l'urbanisme dans un contexte mondialisé en comparant les cultures de divers pays. Bishwapriya Sanyal y définit la culture de l'urbanisme comme « l'*ethos* collectif et les attitudes respectives des acteurs de l'urbanisme concernant le rôle approprié de l'État, des forces du marché et de la société civile pour influencer les processus sociaux et spatiaux » (Sanyal 2005 p. xxi). L'importance des différents acteurs est bien soulignée dans l'ouvrage : la culture de l'urbanisme se rapporte à une grande diversité d'acteurs qui entrent en relation les uns avec les autres, de manière plus ou moins conflictuelle, au cours des processus d'aménagement, incluant les professionnels de l'urbanisme, mais aussi d'autres forces de la société, de l'économie et de la politique. Chacun a une relation à l'espace et une culture de l'urbanisme particulière, ainsi qu'une influence sur le processus d'aménagement qui varie selon les contextes locaux.

Cependant, les contributions rassemblées dans l'ouvrage entrent très peu dans les différences qui caractérisent les acteurs. Ils font un tableau de la culture à une échelle finalement très nationale, en insistant sur les conditions de création des normes de l'urbanisme qui unissent un faisceau de déterminants sociaux, politiques et juridiques. La culture de l'urbanisme dépend certes très fortement du cadre institutionnel et législatif qui structure et organise le champ de l'aménagement, mais cela ne suffit pas, à mon sens, à caractériser la culture de l'aménagement car sont négligées les croyances, valeurs et orientations fondamentales attribuées à l'urbanisme, ainsi que les pratiques et réalisations qui contribuent réellement à l'aménagement (Keller 1996). La définition utilisée dans cet ouvrage apparaît trop restrictive, tant dans sa définition de la culture qu'au niveau du champ actoriel mobilisé. La limitation du champ actoriel est d'autant plus surprenante que le rôle prédominant de l'État dans l'aménagement est justement remis en cause face à la montée de groupes citoyens et des dynamiques de la mondialisation (Sanyal 2005 p. 7). L'approche institutionnelle

adoptée dans cet ouvrage ne suffit pas, car « bien que la culture de l'urbanisme soit clairement produite comme un sous-ensemble de systèmes politiques, institutionnels et idéologiques plus larges opérant dans un pays donné, elle ne peut être réduite à un sous-ensemble de ces intérêts politiques, institutionnels ou idéologique » (Sandercock *in* Sanyal 2005 p. 330).

Pour ces raisons, John Friedmann propose de définir la culture de l'urbanisme comme « les manières, à la fois formelles et informelles, dont l'aménagement de l'espace est conçu, institutionnalisé et mis en œuvre dans un pays, une région ou une ville donnée » (Friedmann 2005 p. 184). L'approche institutionnelle et formelle doit donc se doubler d'une étude des mécanismes informels par lesquels les aménagements sont conçus et mis en œuvre, en marge du cadre officiel.

À nouveau, cela renforce l'idée qu'il vaut mieux parler du champ de l'aménagement urbain plutôt que de celui de l'urbanisme. Désormais, l'expression « culture de l'urbanisme » ne sera plus employée qu'au sens strict, en rapport avec l'articulation d'idées, de valeurs et de principes urbanistiques aux pratiques d'aménagement tandis que la « culture de l'aménagement urbain » endossera, elle, un sens plus large.

On peut, en effet, élaborer une définition à la fois plus large et plus précise en partant des significations du mot « culture » qui, à lui seul, est très riche. La culture désigne l'ensemble des aspects intellectuels et des formes acquises de comportement d'une civilisation. Selon Jacques Lévy (Lévy *in* Lévy et Lussault 2003 p. 238-9), la culture peut désigner « l'ensemble des productions idéelles disponibles dans une réalité sociale donnée », mais aussi, plus largement, « un rapport au Monde, commun aux membres d'une communauté » (*idem*). Par extension, ce sont toutes « les idées et les valeurs communes à un groupe quelconque » (*idem*). Or, appliquée au champ de l'aménagement, la culture repose notamment sur la conception de la ville qu'ont les acteurs de l'aménagement, sur leur expérience urbaine, leurs pratiques quotidiennes ou occasionnelles du territoire, leur perception des paysages, les significations qu'ils y attachent ainsi qu'aux stratégies qu'ils développent pour modeler la ville selon leurs idées. Il faut donc rajouter toutes les formes de « comportement », les pratiques et actions mises en œuvre pour atteindre leur but.

En combinant la définition de John Friedmann à celle de Jacques Lévy, **la culture de l'aménagement est ici définie comme les manières, à la fois formelles et informelles, dont l'aménagement de l'espace est conçu, institutionnalisé et mis en œuvre sur un territoire donné, qui se fondent sur un ensemble d'idées, valeurs, représentations, pratiques et stratégies, propres aux différents acteurs impliqués dans les processus sociaux et spatiaux visant à transformer volontairement l'espace.** En ce sens, la culture de l'aménagement contient celle de l'urbanisme, mais ne s'y réduit pas.

1.2.2. Les multiples éléments structurants de la culture de l'aménagement

Cerner une culture de l'aménagement n'est pas chose aisée car la culture est une abstraction, une modélisation synthétique de tout ce qui façonne notre rapport au monde, utilisée pour différencier le monde et comprendre les différences observées (Mitchell 1995). Sans aller jusqu'à dire, comme Don Mitchell, que la culture n'existe pas en tant que telle et que seule l'idée de culture est intéressante dans la manière dont elle résulte de rapports de pouvoir, on peut souligner que la culture ne doit pas, en effet, être essentialisée. Elle est une construction sociale, une manière d'ordonner, de classifier et de comprendre le monde et est intéressante à ce titre. À l'échelle d'une société, elle n'est pas homogène, et même toujours contestée. Les individus eux-mêmes sont toujours pris entre plusieurs cultures (Clifford 1988). Elle n'a donc rien de fixe et ses éléments constitutifs ne sont pas tous entièrement conscients.

Cependant, si elle est élusive (Jackson 1989 p. 180), difficile à saisir, c'est un concept utile pour lire une société, sa manière de se structurer, de se développer, de se différencier, de se représenter et de hiérarchiser ses activités (Mitchell 1995 p. 104). Appliquée au champ de l'aménagement urbain, elle sert à définir les relations entre les acteurs, leurs conceptions, à hiérarchiser les enjeux et conditionne donc les résultats concrets de l'aménagement. Pour la géographie culturelle française, l'approche culturelle se justifie par le fait que « nous ne pouvons saisir de l'extérieur les motivations, la logique et les perspectives » des hommes qui créent les artéfacts qui sont l'objet de la géographie (Claval 2015 p. 2). Le tournant culturel en géographie implique de traiter

les artéfacts en même temps que tout le versant « idéel » de l'existence. Il faut donc interroger les acteurs sur leurs motivations pour découvrir indirectement les éléments structurants de leur culture.

En filant une métaphore psychanalytique, la culture serait un objet de condensation, c'est-à-dire qu'elle a des déterminants multiples et est influencée par plusieurs facteurs, parmi lesquels, assez classiquement, se trouvent les facteurs structurels que sont les institutions, le système juridique et le jeu réel des acteurs. Mais la culture se structure aussi en fonction de facteurs plus individuels, à savoir le parcours éducatif et professionnel des différents acteurs, leur expérience de la ville, et les objectifs qu'ils poursuivent. Enfin, la culture peut aussi être appréhendée à travers les produits, à la fois matériels et idéels de l'aménagement, dans lesquels elle se matérialise (voir Figure 8).

La culture est donc un objet à construire plutôt qu'un objet à observer. Je propose de la construire à partir des manifestations qui différencient, classent et constituent plus que l'ensemble de ces traits, « un ensemble structuré de motifs, un Code ou un modèle qui surdétermine les idées et les actions » (Zelinsky 1973 p. 70). La présente recherche combine plusieurs axes pour construire son objet, la culture de l'aménagement. Le premier axe, reprenant la démarche des « *planning cultures* », consiste à établir le cadre structurel, institutionnel, juridique et actoriel qui borne et organise le champ. Un deuxième axe analyse la culture de l'aménagement urbain à travers ses manifestations discursives, en questionnant directement les acteurs. Enfin, je recours à des intermédiaires pour vérifier et enrichir les deux premières approches : les outils de l'aménagement ainsi que ses produits, les formes urbaines, qui constituent les deux derniers axes d'étude.

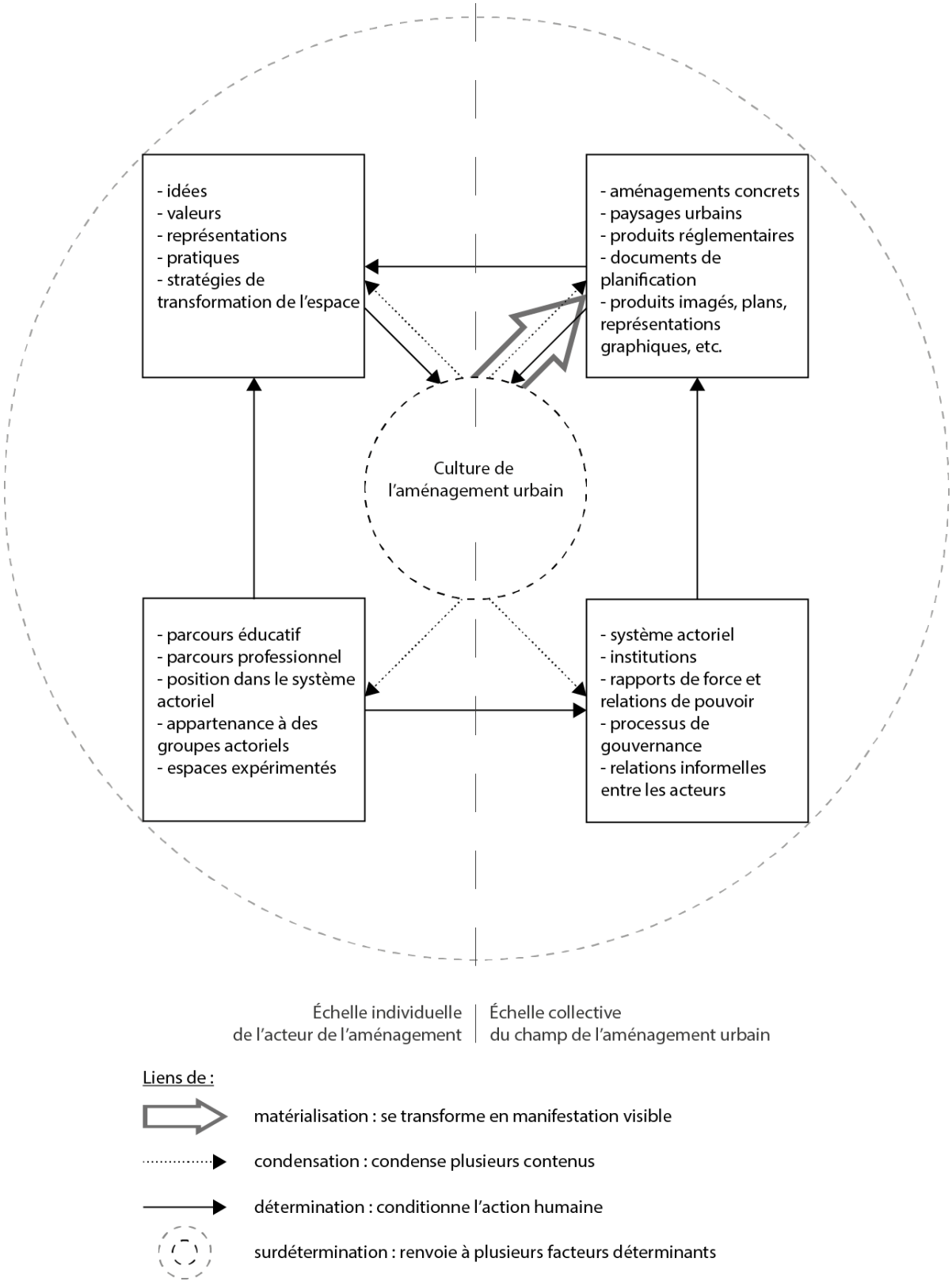


Figure 8. Schématisation des axes d'analyse de la culture de l'aménagement urbain
Réalisation : MLG 26/10/2018.

Axe 1 : le système et la gouvernance du champ de l'aménagement

La pluralité des acteurs intervenant dans le champ de l'aménagement, l'individualité essentielle de l'expérience urbaine et la diversité des intérêts en fonction de l'appartenance à tel ou tel groupe, déterminent tous le caractère essentiellement kaléidoscopique de la culture de l'aménagement. La culture de l'aménagement d'un lieu est composée d'une multiplicité de cultures « individuelles » qui convergent, s'opposent, ou se complètent. Les acteurs s'influencent les uns les autres, ils peuvent s'acculturer ou au contraire se positionner en réaction. La culture de l'aménagement spécifique à chaque lieu est le produit des rapports de pouvoir actoriels. Elle est conditionnée par le pouvoir des acteurs à imposer leur culture et à la transcrire concrètement dans l'espace urbain. Il faut donc prendre en compte le processus de filtration des idées par les rapports de pouvoir qui structurent la gouvernance de l'aménagement à Austin pour pouvoir accéder à la culture spécifique de son aménagement urbain.

Un premier axe d'analyse a donc pour objet le système actoriel. Pour cela, il ne suffit toutefois pas d'étudier le cadre institutionnel, car il y a toujours un décalage entre le fonctionnement institutionnel d'un espace donné et la réalité des jeux d'acteurs (Robinson 2011). Une approche empirique, structurée en termes de gouvernance doit compléter le tableau institutionnel (voir *infra* Introduction de la troisième partie).

Axe 2 : les discours des acteurs

C'est en comprenant l'expérience de l'acteur dans le domaine de l'aménagement urbain, ainsi que les valeurs qu'il attache à l'action d'aménager en général ou à un espace aménagé en particulier, que l'on peut accéder à sa culture individuelle de l'aménagement urbain. Pour ce faire, il est nécessaire d'interroger les acteurs eux-mêmes sur leur conception de l'urbanisme, sur leurs valeurs et leurs pratiques, ainsi que sur leurs représentations de la ville afin de toucher aux présupposés de leurs actions. Car les actions des acteurs de l'aménagement, ou plus généralement leurs pratiques, reposent sur « des savoirs cumulés [qui] sous-tendent les

pratiques d'intervention sur l'espace » (Pousin 2005 p. 9). Il s'agit d'étudier ce rapport entre savoir et action qui se joue à l'échelle des individus et de leurs pratiques.

Parmi les savoirs cumulés, le rôle de la théorie urbaine produite par les scientifiques est à questionner. Certains éléments de la pensée urbaine, construits et solidifiés par la littérature scientifique, peuvent percoler dans la société et avoir une influence durable sur la conception des villes tandis que d'autres restent au contraire cantonnés au champ scientifique. Il faut donc interroger les acteurs sur leurs influences mais aussi être attentifs à des idées qui sont tellement intégrées que leur origine et leur trajectoire ont été oubliées. On retrouve un problème similaire en interrogeant les acteurs sur leurs pratiques car certaines activités ordinaires des professionnels, composées en partie de tâches routinières, sont souvent passées sous silence lors des entretiens (Claude 2006 p. 15). Analyser les pratiques des acteurs austinites suppose donc de demander à ces derniers de porter un regard réflexif sur leurs actions à plusieurs échelles temporelles, d'interroger les idées consciemment mises en jeu ainsi que certains présupposés mobilisés souvent sans s'en rendre compte. On entre dans le domaine cognitif difficilement saisissable du cerveau humain, dont l'accès est dépendant de la mémoire du sujet en question et dans lequel les liens s'établissent, pour beaucoup, de manière inconsciente. D'autres axes doivent donc être développés pour compléter cet axe d'investigation qui souffre forcément de subjectivité et d'apories.

Axe 3 : les outils d'urbanisme

Pour compléter et contrôler l'approche actorielle, les outils d'urbanisme peuvent servir d'intermédiaires. Car la culture de l'aménagement urbain se révèle aussi à travers ces « actants », c'est-à-dire : « toute entité définissable et distinguable qui participe à la dynamique et à l'organisation d'une action individuelle ou/et collective, qui est active dans un processus social, qui opère des actes » (Lussault *in* Lévy et Lussault 2003 p. 38). Parmi les actants non-humains, on compte les outils et instruments d'urbanisme, tels que les plans, les règlements d'urbanisme, le zonage, etc. En effet, les jeux d'acteurs sont observables dans l'élaboration et l'utilisation des outils d'urbanisme. Les rapports de force s'y cristallisent et s'y figent en partie. Les outils d'urbanisme sont le produit ou la synthèse de la culture locale.

Certains chercheurs préconisent d'ailleurs de rechercher l'idéologie des politiques publiques du côté des instruments et des outils de la régulation dans la mesure où les grands récits politiques s'effacent, tandis que les cultures des professionnels et des experts, souvent plus faiblement élaborées sur le plan doctrinal, se reconfigurent de manière plus implicite (Arnaud *et al.* 2005). Dans le champ de l'aménagement, les outils produits expriment une part de la culture de ces acteurs. Ils traduisent des valeurs, sous-entendent des liens de causalité, une hiérarchie des enjeux et articulent des régulations, qui sont les composantes d'une idéologie, bien que de manière moins évidente que dans un manifeste politique. Par ailleurs, les outils d'urbanisme sont souvent la résultante de compromis, en fonction des rapports de force entre acteurs dans le champ de l'aménagement. C'est souvent la culture dominante, en tout cas une culture sanctionnée par les responsables politiques, qui s'y exprime. Ces outils produisent en tout cas des effets en conditionnant les pratiques futures des acteurs et les produits de l'aménagement à venir. L'analyse des outils de l'urbanisme élaborés à Austin permet donc d'analyser l'intersection entre les idées et les pratiques à l'endroit précis où elles sont formalisées et figées en fonction des (dés)équilibres entre les forces actorielles en présence à un moment donné.

Parmi l'éventail des outils, j'ai choisi les *comprehensive plans*[30]. Ces produits de la planification sont particulièrement intéressants car ils livrent un discours sur le lieu se fondant, en règle générale, sur une analyse du passé et une projection dans le futur et énoncent les enjeux de l'aménagement urbain à un moment donné. Les *comprehensive plans* expriment la stratégie choisie pour l'aménagement d'Austin afin d'atteindre certains objectifs qui reposent plus ou moins explicitement sur un modèle urbanistique de ville idéale (voir *infra* 2.1.3). C'est en outre un outil dont la longévité (le premier ayant été réalisé en 1928 et le dernier en date en 2012) permet d'étudier l'évolution de la culture de l'aménagement austinite dans le temps (voir Chapitre 7).

[30] Définis plus tôt (voir *supra* 1.1.1).

Axe 4 : les produits de l'aménagement

Les produits concrets de l'aménagement, ou artéfacts, structurent aussi la culture des acteurs et peuvent constituer un autre intermédiaire. Les formes urbaines aménagées, ou les « aménagements », sont la résultante des « déterminations économiques et culturelles qui pèsent sur la production de la ville et de l'architecture » (Panerai *et al.* 1997 p. 12). Par conséquent, « la réalité du bâti nous informe sur les idéologies en œuvre, sur les conditions économiques, sur les rapports sociaux avec parfois une brutalité qui ne transparaît pas dans les discours » (*idem*). S'y saisissent les décalages entre discours et pratiques, entre plans et réalisations. L'axe d'analyse paysager s'intéresse aux modèles, outils d'aménagement et stratégies actorielles qui ont guidé de manière évolutive la production des formes urbaines austinites.

Par ailleurs, je n'oublie pas que les produits de l'aménagement « ne sont pas seulement les artéfacts créés par l'aménagement (la culture matérielle pour ainsi dire), mais aussi les conceptualisations et leurs représentations au travers de cartes, images, symboles, etc. » (Faludi *in* Sanyal 2005 p. 306). Il faut donc prendre en compte non seulement la dimension performative des aménagements physiques, mais aussi celle des productions idéelles ou iconographiques, et leur façon d'influencer la société et les acteurs de l'aménagement. Cet axe n'est cependant mobilisé que de manière ponctuelle et non exhaustive, notamment à l'occasion de l'étude des *comprehensive plans* (voir Chapitre 7).

***

Étudier la culture de l'aménagement c'est donc s'intéresser aux acteurs qui influencent la transformation de l'espace urbain, à leurs interrelations, aux idées et valeurs qu'ils y investissent, ainsi qu'aux influences qui peuvent faire évoluer cette culture, ce qui inclut les formes urbaines produites et les outils d'urbanisme. Pour cerner une culture de l'aménagement et plus encore pour sonder les facteurs de son évolution, il faut nécessairement conjuguer ces différentes approches qui ne permettent pas d'obtenir une connaissance parfaite de l'objet, mais qui, en l'éclairant depuis des angles différents, permettent d'en caractériser les principaux aspects et de les associer.

1.3. Vers une convergence des cultures de l'aménagement urbain dans un contexte mondialisé ?

Du fait de ces axes structurants fortement ancrés dans un territoire, toute culture de l'aménagement est essentiellement unique et locale. Les idées et pratiques des différents acteurs ainsi que les produits de leurs actions d'aménagement sont tous modelés en fonction des défis particuliers auxquels une ville est confrontée. Mais, dans un contexte de circulation croissante des idées, des biens et des personnes à l'échelle mondiale, la culture de l'aménagement est façonnée « par des facteurs exogènes autant qu'endogènes » (Sanyal 2005 p. xxiii). Or, les villes jouent le rôle à la fois de moteur et de réceptacle de la mondialisation, émettrices et réceptrices d'influences mondialisées auxquelles le champ de l'aménagement urbain n'échappe pas. Il apparaît donc nécessaire de porter une attention particulière à la circulation des idées et des pratiques dans le champ de l'aménagement afin d'en évaluer l'influence sur la culture locale.

1.3.1. Une convergence des politiques urbaines et des stratégies d'urbanisme

La convergence des politiques urbaines et des stratégies d'urbanisme est une hypothèse importante de la recherche urbaine contemporaine. Elle découle en partie de la reconfiguration de la politique urbaine du fait des restructurations économiques post-industrielles et des contraintes du néo-libéralisme. Les territoires urbains sont soumis à une « injonction d'intégration […] dans les flux et réseaux mondiaux, surtout économiques et financiers » (Koop et Amilhat 2011 p. 6). Les villes se calquent donc sur un modèle entrepreneurial (Harvey 1989 ; Hall et Hubbard 1996 ; Moulaert *et al.* 2005), c'est-à-dire qu'elles agissent comme des entités économiques devant défendre ou améliorer leur place dans la compétition interurbaine, capter les flux de capitaux mobiles (Cox 1993), voire de plus en plus les populations elles-mêmes (Florida 2002), dans ce qui est perçu comme un jeu à somme nulle (McCann *in* Kitchin et Thrift 2009 p. 119), « une mise en concurrence généralisée des lieux et des personnes » (Drozdz 2014 p. 14). Cela a pour conséquence de centrer les stratégies de

développement local et les « nouvelles politiques urbaines » sur la compétitivité et l'attractivité (« *New Urban Politics* » ; Cox 1995 ; Jessop *in* Hall et Hubbard 1998 ; Swyngedouw *et al.* 2002) et de réduire l'espace des choix dans les politiques urbaines (Béal et Rousseau 2014).

Certaines réalisations urbanistiques et architecturales prennent une part croissante dans les politiques urbaines pour leur effet sur la compétitivité urbaine : les grands projets ou méga-projets d'aménagement urbain, les réalisations architecturales iconiques, les programmes de grands équipements culturels ou sportifs, salles de spectacle, musées, les grandes infrastructures, les centres de conférence ou les logements haut de gamme. Les projets qui concourent à l'amélioration de l'image internationale de la ville et à son indice de solvabilité prennent le pas sur les actions visant directement la communauté urbaine (Sandercock *in* Sanyal 2005 p. 330). L'orientation essentiellement économique de ces projets d'urbanisme s'explique par le fait que le cadre urbain est remodelé en fonction d'objectifs et de mesures de réussite urbaine essentiellement économiques, laissant de côté les dimensions sociales et environnementales.

La convergence des politiques urbaines découle aussi d'une standardisation culturelle de l'action publique. La « professionnalisation des décideurs » les immerge dans la même culture académique qui « les prédispose à parler le même langage », les imprègne « des mêmes valeurs », et les pousse à « à appréhender la réalité de la même façon » (Arnaud *et al* 2005 p. 4). Face à cette culture dominante, les discours alternatifs ont plus de mal à se faire entendre. Les échanges croissants entre territoires poussent à la « diffusion accélérée de l'innovation, à la circulation rapide des façons de faire » (*idem*). Si les flux sont plus importants quantitativement, la question de leur diversité qualitative se pose.

1.3.2. L'urbanisme, entre homogénéisation et différenciation

Certains auteurs s'inquiètent d'une homogénéisation des pratiques aménagistes et des formes urbaines à l'échelle mondiale (Ward 1999 p. 54 ; Choay 2015 ; Scherrer *in* Reigner *et al.* 2013), au travers de modes telles que le *vancouverism*, la

disneylandisation, la starchitecture, etc. (Zukin 1991 ; Sorkin 1992 ; Didier 1999 ; Boddy 2004 ; Sklair 2006, 2009 ; Douay 2015 ; Gravari-Barbas et Renard-Delautre 2015 ; Bourdin et Idt 2016). Ces modes s'inscrivent dans les paysages urbains où les mêmes formes urbaines se retrouvent d'une ville à l'autre. L'architecture iconique et les tours sont par exemple utilisées pour transmettre une image de dynamisme urbain (Drozdz et Appert 2012). La régénération des fronts d'eau devient un passage obligé sur le modèle de Baltimore (Breen et Rigby 1996). Les stations de véhicules partagés en libre-service essaiment dans les villes à travers le monde (Huré 2014). Des normes culturelles puissantes sont ainsi à l'œuvre dans la production contemporaine des environnements urbains et se conjuguent au contexte économique et aux évolutions technologiques. Dans cette perspective, l'urbanisme est mis au service du développement urbain et de ces nouvelles politiques urbaines pour placer la ville à un niveau de services donné dans la compétition mondiale, mais aussi pour se détacher des villes compétitrices grâce au *design*, en forgeant une « ville d'exception » (Halbert 2010a).

Cependant, les effets de cette convergence des formes et des pratiques d'aménagement sont ambigus, oscillant entre homogénéisation et différenciation. Car dans ce contexte de mondialisation à la fois technique et idéologique, la différenciation est, elle aussi, recherchée : les grands projets d'aménagement « endossent le rôle d'emblèmes territorialisés et se rendent finalement indispensables en tant que repères dans le marché global qui a tendance à aplanir les spécificités locales » (Gravari-Barbas et Renard-Delautre 2015 p. 26). L'affirmation identitaire des villes passe donc paradoxalement par des références globales à tendance homogénéisatrice, « alors même que les villes tentent de se distinguer les unes des autres » (McCann 2004a p. 1912).

Par exemple, la généralisation des projets d'urbanisme phares, avec des bâtiments signature, trophée ou totem (« *signature or trophy buildings* » ; Zukin 1991 p. 45), gestes architecturaux signés d'un architecte star, constitue une tendance forte, mais ses effets ne sont pas nécessairement homogénéisateurs puisqu'il s'agit pour le commanditaire du bâtiment (et pour l'architecte) de bâtir une forme originale, immédiatement identifiable. De même, la vogue des partenariats public-privé et des démarches participatives procède certes d'une homogénéisation des manières de faire la ville, mais cela ne signifie pas que les produits urbanistiques qui en émergent le

soient forcément. Comme Sharon Zukin l'écrit, « l'un des aspects les plus fascinants concernant les lieux est qu'ils sont devenus plus homogènes de certaines manières et plus hétérogènes dans d'autres » (*idem* p. 12).

Il faut donc s'interroger sur la dimension réflexive des pratiques et la dimension circulatoire des idées urbanistiques sans présupposer leur effet homogénéisateur sur les cultures des acteurs de l'aménagement. Dans cette circulation intense d'idées, de pratiques, d'images, d'informations, de données, qu'est-ce qui précisément est reproduit et qu'est-ce qui demeure distinct ? Et est-ce que vraiment tout fait modèle ?

1.3.3. Une communauté discursive et comparative de l'urbanisme à l'échelle mondiale

Une « communauté discursive d'échelle mondiale » (Friedmann 2005) s'est ainsi formée autour des questions d'urbanisme, structurée autour de grandes conférences professionnelles, académiques, de réseaux d'idées comme l'ULI ou le CNU, de publications (Stiftel et Watson 2005), de comptes Twitter[31], etc. Dans le contexte économique mondialisé très concurrentiel, cette circulation intense des informations conduit à de nouvelles pratiques professionnelles.

Les acteurs urbains ont de plus en plus un regard comparatif vis-à-vis des villes concurrentes et des expériences qui y sont menées. Ils développent une attention réflexive par rapport à leurs propres expériences avec un degré accru de conscience des politiques alternatives ou complémentaires déployées ailleurs (Peck et Theodore 2010). La comparaison est une pratique intégrée dans les processus d'aménagement urbain avec un recours répété au *benchmarking* et à la revue de bonnes pratiques (Jacquot 2007 p. 63-64). « De nouveaux modes de faire s'inscrivant dans une perspective d'internationalisation et d'homogénéisation s'imposent, au Nord comme au Sud, pour faire face à la complexité de la gestion urbaine, ou pour répondre à des exigences, parfois très éphémères et "dans l'air du temps", de gouvernance, de "démocratie" participative, de partenariat public-privé » (Navez-Bouchanine et Valladares 2007 p. 9). Il s'agit à la fois de faire aussi bien sinon mieux que les villes

[31] À titre d'exemple, au 25 octobre 2018, le compte Twitter de Richard Florida avait 195 000 abonnés, celui de l'Urban Land Institute 135 000, celui du Congress for the New Urbanism 85 500 abonnés.

concurrentes, mais aussi de gagner du temps et de l'argent en s'appuyant sur des idées déjà éprouvées et de ne pas réitérer des erreurs déjà commises.

Cette compétition interurbaine est aussi alimentée par les médias populaires qui tissent une trame de critères valorisés. Les classements des villes où il fait bon vivre, des villes les plus dynamiques ou les plus innovantes, illustrent et renforcent la tendance des édiles au comparatisme et à la compétition, tout en diffusant largement une image simplifiée des villes qui occupent le haut du classement. Ces différentes publications tissent un « discours hégémonique et normatif de la compétition interurbaine, […] lié aux représentations véhiculées par ces médias populaires, qui maintient et encourage une relative conformité idéologique » (McCann 2004a p. 1912). Ce discours de compétition interurbaine encourage la diffusion des idéologies sous-jacentes à la plupart des politiques urbaines. Ces classements sont intégrés dans les discours politiques, utilisés comme arguments pour justifier les politiques urbaines menées, et brandis avec fierté pour défendre le bilan de son mandat, ou attirer de nouveaux investisseurs.

On peut donc se demander si ces idées urbanistiques mondialisées dominent vraiment l'activité des urbanistes ou s'ils n'y recourent que superficiellement, ou ponctuellement, sans qu'elles participent en profondeur à la définition des politiques urbaines locales.



Figure 9. Stations de vélos et de voitures partagés à Austin

Crédit photographique : MLG 2/10/2014.

Conclusion du Chapitre 1

À l'issue de ce chapitre, le champ d'étude apparaît devoir nécessairement dépasser le domaine de l'urbanisme et inclure tous les acteurs de l'aménagement urbain qui manifestent une stratégie spatiale pour influencer la forme de la ville.

L'objet de cette recherche est de construire la culture de l'aménagement spécifique à Austin à partir de la structuration du champ actoriel, des discours des acteurs, des outils d'urbanisme et des formes urbaines et autres artéfacts produits de l'aménagement.

Dans un contexte de comparatisme systématique, de circulation intense des idées et d'émulation entre villes, l'évolution des pratiques d'aménagement contemporaines requiert de s'interroger sur l'influence des modèles externes sur la culture locale de l'aménagement, mais aussi sur la construction et la diffusion de ceux qui rayonnent à partir d'Austin.

Chapitre 2. « *Mobile Urbanism* » : appréhender le rôle des modèles dans l'évolution de la culture de l'aménagement

Introduction du Chapitre 2

Les modèles urbains théoriques érigés en paradigme, les recettes de villes qui réussissent, les opérations urbaines montées en épingle et les « bonnes pratiques » à suivre abondent, faisant de ces modèles un objet de recherche clef pour l'urbanisme contemporain. Mais le terme « modèle » tel qu'il est employé dans les discussions, dans les médias, et même dans le milieu de la recherche, recouvre en fait des réalités très différentes. Cela nécessite de s'arrêter un moment sur les différents types de modèles pour opérer une clarification des termes et proposer une typologie.

Ces différents types de modèles peuvent ensuite être appliqués au cas américain, ce qui permet au passage de souligner les spécificités culturelles de la conception de la ville aux États-Unis.

Appréhender l'influence des modèles, objets géographiques mobiles, pose des problèmes méthodologiques certains. Après les avoir exposés, je présente les apports du courant d'étude de la mobilité des politiques, les « *policy mobility studies* » (McCann et Ward 2011), avant de proposer pour finir une méthodologie adaptée.

2.1. S'y retrouver dans la profusion des modèles : typologie des modèles de la ville

Alors même que la notion de « modèle » abonde dans les discours médiatiques, politiques voire scientifiques, sa conceptualisation reste incomplète. La polysémie du mot lui fait recouvrir des réalités bien différentes : pour le philosophe Nelson Goodman, « peu de termes sont utilisés dans le langage usuel et le langage scientifique de manière aussi légère. Un modèle est quelque chose que l'on admire et doit imiter, une forme, un cas d'espèce, un type, un prototype, un spécimen, une maquette, une description mathématique – à peu près n'importe quoi entre une *pin-up* et une équation du second degré – et peut avoir avec le phénomène qu'il modélise à peu près n'importe quelle relation de symbolisation » (Goodman 1976 p. 171). Le mot « modèle » est tellement polysémique que c'est une vraie gageure de tenter de le définir.

En s'inscrivant dans le sillage du travail fondateur de Françoise Choay pour définir les modèles dans le domaine de l'urbanisme et des efforts plus récents réalisés face à leur multiplication et à leur circulation croissante (Verdeil 2008 ; Bailly 2009 ; Paquot et Söderström 2012 ; Carriou et Ratouis 2014a, 2014b ; Peyroux et Sanjuan 2016 ; Bourdin et Idt 2016 ; Bonhomme *et al.* 2017), il s'agit donc d'abord d'explorer l'étymologie du mot, puis de classer les modèles par types avant de délimiter le champ sémantique contenant les différentes réalités qui sont étudiées dans le cadre de ce travail de recherche.

2.1.1. À l'origine étymologique des modèles

Le mot modèle vient de la racine latine *modulus,* elle-même diminutif de *modus.* Or *modus* s'est décliné en plusieurs significations :

1/ Le mode qui désigne une manière d'être variable d'une même substance. En changeant de mode, ou de registre, on peut exprimer une même réalité dans ses multiples facettes. Dans ce sens, le modèle serait un registre simplifié de représentation.

2/ La mode qui évoque la manière de se comporter caractérisant les individus d'une culture, d'une époque donnée. Par-là, le modèle serait ce que l'on doit imiter.

3/ Le module qui renvoie à l'idée de soumission à des règles, des mesures, des lois. Dans cette acception, le modèle se rapproche du sens de la norme et peut même désigner une unité de mesure ou un gabarit, et par extension, l'unité de construction d'un ensemble[32].

De cette multiplicité étymologique, le mot modèle hérite d'une grande richesse sémantique (voir Tableau 2) alliant les idées de représentation, d'imitation et de normalisation. Cela a pour conséquence de conférer au modèle un éventail de contraintes plus ou moins fortes (voir Tableau 3).

Tableau 2. Les registres sémantiques du modèle d'après *Le Robert*

Registre sémantique	Définition
1. Modèle à imiter	Ce qui sert ou doit servir d'objet d'imitation pour faire ou reproduire quelque chose.
2. Modèle à reproduire	Personne ou objet dont l'artiste reproduit l'image.
3. Modèle qui représente un ensemble	Ce qui représente sous une forme concrète ou restreinte une classe, une catégorie.
4. Modèle qui incarne les qualités d'un ensemble	Modèle de … : personne, fait, objet possédant au plus haut point certaines qualités ou caractéristiques qui en font le représentant d'une catégorie.
5. Modèle-moule	Objet, type déterminé selon lequel des objets semblables peuvent être reproduits à de multiples exemplaires.
6. Modèle-maquette	Modèle réduit qui aide à penser, à concevoir l'organisation d'espaces trop vastes pour être embrassés d'un coup d'œil, en conservant les rapports d'échelle.
7. Modèle scientifique	Représentation simplifiée et plus ou moins formalisée d'un processus (modèle dynamique), d'un système (modèle statique).
8. Modèle-système	Type d'organisation et de fonctionnement (représentable par un modèle) dans les domaines économiques et sociopolitiques.

[32] Le *modulor*, inventé par Le Corbusier, en est un exemple.

2.1.2. Les modèles urbains scientifiques

Le registre sémantique le plus théorisé du modèle, et le mieux défini, est celui qui ressort de la première source étymologique, à savoir le mode d'où dérive l'idée de la représentation d'une réalité. Le modèle scientifique entretient en effet un rapport de représentation avec la réalité, même s'il est souvent simplifié et/ou systématisé. Les instances qui ont servi à développer ces modèles scientifiques, et peuvent à leur tour les représenter, forment un deuxième type de modèle, étroitement lié au premier mais de nature différente.

Les modèles urbains théoriques

Le modèle scientifique à visée cognitive se définit comme « représentation simplifiée et plus ou moins formalisée d'un processus ou d'un système » (*Le Petit Robert de la langue française* 2011). Le modèle scientifique, au départ mathématique, est déclinable dans plusieurs sciences si l'on accepte que le langage utilisé pour formaliser les relations du système ne soit pas le même. La définition suivante est ainsi donnée pour la géographie dans le *Dictionnaire de l'espace et des sociétés* : « énoncé théorique fondé sur la simulation schématique et formalisée, dans un langage donné (verbal, mathématique, graphique…), d'un objet de connaissance et, au-delà, d'une réalité » (Moriconi-Ebrard *in* Lévy et Lussault 2013 p. 681-684). La modélisation correspond à l'activité de tout scientifique cherchant à rendre compte d'une réalité en élaborant un schéma simplifié et symbolique, à l'aide de la théorie et d'un langage disciplinaire, et le modèle est donc fondamentalement une représentation d'une réalité, parmi d'autres. Le monde fourmille de représentations de la réalité, mais toutes ne sont pas élaborées avec la rigueur théorique nécessaire pour en faire des modèles à valeur scientifique, ce qui requiert qu'ils soient vérifiables.

Parmi les modèles théoriques des sciences humaines, se classent les modèles urbains théoriques qui visent à décrire et/ou expliquer le fonctionnement des villes. En dépendent plusieurs sous-types :

- Les modèles synthétiques visent à généraliser et si possible à systématiser la réalité. Par exemple, le modèle des zones concentriques de Ernest Burgess ambitionnait d'expliquer l'organisation socio-spatiale de la ville industrielle, la différentiation fonctionnelle et sociale des quartiers de la ville et la ségrégation (voir Figure 10). À partir d'observations à l'échelle micro-locale, les chercheurs de l'École de Chicago ont produit des généralisations applicables, en principe, à toutes les villes.

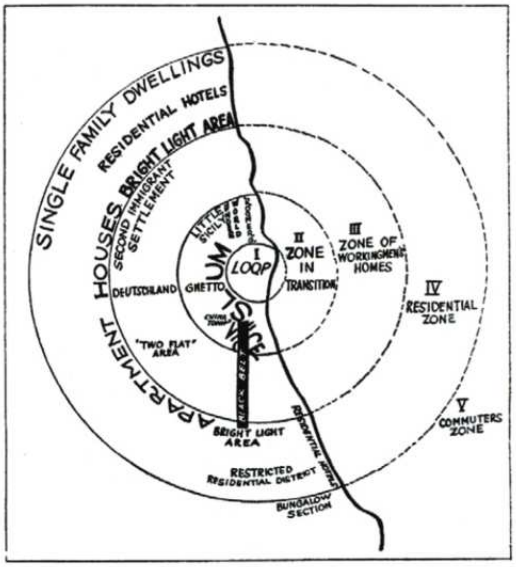


Figure 10. Schéma modélisateur d'une aire urbaine

Source : Burgess *in* Park *et al.* 1925.

- Les modèles actoriels sont des modèles théoriques visant à systématiser le fonctionnement du jeu d'acteurs et à modéliser leurs relations, comme par exemple la formalisation et la classification des régimes urbains par Clarence Stone (1989) ou la définition de la *growth machine* par Harvey Molotch (1976). Les relations entre les acteurs d'un système localisé peuvent ainsi être modélisées sous une forme théorique cherchant à les généraliser, même s'ils ne peuvent prétendre à une parfaite systématicité. Le présent travail s'y intéresse dans la mesure où ces modèles sont explicitement mobilisés par les acteurs pour expliquer la situation de l'aménagement urbain à Austin.

- Les modèles urbains théoriques se déclinent aussi en modèles catégoriels, soit en types ou catégories de villes, selon des bases diverses : géographique, économique, sociale, etc. Le recours à ces modèles, tels que les villes capitales, les technopoles, ou encore les villes de la *Sunbelt*, vise à souligner les traits communs liés à un type d'activités ou à un processus commun de développement. Là encore, plusieurs de ces modèles sont utilisés par les acteurs locaux pour expliquer le développement urbain d'Austin et doivent donc être pris en compte.

Les villes-modèles : des modèles urbains exemplaires

Cependant, la distinction entre le modèle et ce qu'il modèle n'est pas évidente, car les deux peuvent être nommés « modèles ». Olivier Bonin remarque ainsi que le modèle étant à l'image de la réalité, « la réalité sert de modèle au modèle », donc « le terme *modèle* décrit à la fois une catégorie bien précise d'objets, et des instances de cette catégorie » (Bonin *in* Bonhomme *et al.* 2017 p. 150). Cette confusion se retrouve dans les modèles urbains théoriques, du fait du processus de modélisation lui-même qui construit de la connaissance en distinguant le particulier du général (Chamussy 2004), mais repose sur des cas particuliers. En effet, certains modèles scientifiques s'appuient sur une ville qui représente « sous une forme concrète ou restreinte une classe, une catégorie » et/ou qui « incarne les qualités d'un ensemble ». Pour bien les différencier, j'accolerai le lexème « -modèle » après l'instance du modèle. Par exemple : Austin est une ville-modèle, un cas réel, théorisé par le modèle urbain de la ville créative, donc une instance de la catégorie des villes créatives.

Ces **villes-modèles** peuvent elles-aussi être classées par types, en fonction de la portée de la modélisation et de l'usage qui en est fait. Dans le champ théorique, les modèles catégoriels sont ainsi souvent inspirés de cas archétypiques, qui incarnent les formes et processus urbains d'une période. Par exemple, New York, ville préindustrielle (et plus récemment incarnation des dynamiques post-industrielles), Chicago, ville de la première industrialisation, ou Los Angeles, ville post-moderne, sont des villes-modèles au sens d'archétype, c'est-à-dire des cas d'école utilisés pour mettre en lumière les tendances urbaines d'une époque et construire ainsi une théorie urbaine à portée générale qui modélise ces tendances.

Ces villes sont à la fois des laboratoires de recherche particuliers et le support de théories à portée plus générale. Des écoles de pensée ont d'ailleurs été fondées autour de ces villes particulières, souvent par des universitaires locaux, qui en ont tiré une théorie urbaine plus générale[33]. Ces villes sont de grands référents qui ont permis de développer un cadre théorique utile pour analyser d'autres villes. Elles s'accompagnent d'un arsenal de méthodes et de concepts qui influence les chercheurs de tout le champ

[33] On notera le caractère emblématique des ouvrages clefs de ces écoles : *The City* (Park *et al.* 1925 ; Scott et Soja 1996).

urbain, modifiant le paradigme de pensée. En ce sens, un petit nombre de villes-modèles archétypiques sont aussi des villes paradigmatiques.

Les villes-modèles ont parfois un caractère extrême qui ne leur permet pas d'être complètement représentatives. En outre, le fait qu'elles soient en général à la pointe des mutations urbaines, des cas prototypiques en quelque sorte, rend leur identification difficile. Malgré, ou grâce à, leur caractère extrême, elles doivent permettre de mettre en lumière les « lignes directrices » des changements en cours qui sont moins visibles dans le reste du système urbain (Nijman 2000 p. 125). Le modèle prototypique serait la première instance d'un archétype. Austin est ainsi considérée comme un prototype de la ville créative et sert d'argument dans la théorie de la classe créative de Richard Florida (2002), voire de modèle pour la mise en œuvre de politiques inspirées par ces travaux, passant par là-même du côté des modèles urbanistiques.

La distinction entre les différents types de modèles au risque de la quête du statut paradigmatique

La limite entre ces différents types est labile : Los Angeles a par exemple été considérée comme le prototype de la *postmetropolis* dans lequel on peut lire le futur urbain (« *a prototype of our urban future* » ; Soja 2000 ; Dear 2000, 2002 p. 10), mais on lui confère aussi le statut d'archétype d'un urbanisme post-moderne émergent (Dear 2000 p. 99 ; voir Figure 11), voire de modèle paradigmatique « se présentant avec insistance comme l'un des palimpsestes et paradigmes les plus instructifs sur le développement urbain du XXe siècle » (Soja 1989 p. 248).



Figure 11. *Keno capitalism*, modélisation de la structure urbaine post-moderne à partir du cas de Los Angeles

Source : Dear et Flusty 1998.

Cette modélisation graphique vise à illustrer le caractère décentré, aléatoire, semblable à un puzzle, de la structure des villes contemporaines.

L'érection de cas particuliers en modèles paradigmatiques est une pratique de plus en courante. En 1997, Amin et Graham écrivaient déjà que « trop souvent, des cas de villes – le plus récemment, Los Angeles – sont brandis comme des cas paradigmatiques, englobant prétendument et de façon commode toutes les tendances urbaines de partout » (Amin et Graham 1997 p. 411). Plus récemment, Miami ou Las Vegas ont été présentées comme nouveaux modèles paradigmatiques (Gottdeiner *et al.* 1999 ; Nijman 2000). La « quête du statut paradigmatique » relève d'un « *boosterism*[34] universitaire » lié au système universitaire lui-même qui entretient la compétition en son sein et encourage un travail de recherche où le chercheur-star se confond souvent avec son objet (« *academic boosterism* » ; Beauregard 2003). Il faut donc se méfier de l'utilisation de la même rhétorique que celle des *civic boosters* pour démontrer le statut paradigmatique de leur objet d'étude. Cette rhétorique repose sur le comparatisme systématique qui irrigue les pratiques aménagistes contemporaines et se traduit notamment par un usage immodéré de superlatifs et de « *first* » (*idem*).

Il s'agit donc de porter un regard critique sur la manière dont la théorie urbaine s'élabore, sans céder à la fascination pour les paradigmes, et d'étudier ces discours de supériorité et de primauté en tant que tels, afin d'analyser leur influence sur la culture des acteurs de l'aménagement urbain. Pour cela, il semble nécessaire d'inclure les modèles scientifiques dans le champ d'étude et d'évaluer leur effets structurants ou performatifs sur la culture des acteurs de l'aménagement urbain.

Pour résumer, la déclinaison des **modèles scientifiques** dans le champ des études urbaines a donné naissance à des **modèles urbains théoriques** qui sont issus du travail des chercheurs en sciences humaines et sociales, afin de représenter une situation urbaine, la généraliser ou la systématiser dans le langage scientifique de la discipline. La relation entre des cas urbains concrets et l'élaboration de la théorie urbaine distingue des **villes-modèles,** cas **prototypiques, archétypiques** voire **paradigmatiques** servant de support aux modèles théoriques et les incarnant.

Cependant, ces **villes-modèles** peuvent aussi glisser vers le domaine pratique de l'urbanisme comme modèle à reproduire ou à imiter, soit comme **modèles**

[34] Le *boosterism* désigne au départ la promotion des villes américaines pour attirer des colons au temps de la *Frontier*. Le terme est adapté au *marketing* urbain devenu indissociable du développement économique contemporain et est appliqué par Robert Beauregard au monde académique où la compétition règne entre les chercheurs et leurs objets de recherche.

urbanistiques. En effet, certains modèles théoriques ont eux-mêmes opéré un glissement sémantique en étant chargés de valeurs à imiter. Par exemple, la théorie de Richard Florida sur la classe créative a glissé vers un modèle de la ville créative représentant l'environnement idéal pour les individus appartenant à cette classe. Austin, de prototype de la ville créative, est devenue un modèle urbanistique, dont les politiques sont à imiter pour développer son économie, modeler son espace urbain et attirer les membres de la classe créative.

Les types idéaux

Dernier type de modèle scientifique, lui aussi facilement transféré du côté de la pratique : les types idéaux définis par Max Weber (1965). Ce sont des constructions intellectuelles obtenues par accentuation d'éléments déterminés de la réalité. Les types idéaux révèlent les interconnexions entre leurs éléments constitutifs et permettent de voir comment ceux-ci s'influencent mutuellement dans un cas « pur » ou « stylisé ». Ils sont utilisés dans les travaux scientifiques afin de déterminer comment, dans chaque cas particulier, la réalité se rapproche ou s'écart de l'idéal-type. Appliqués à l'urbanisme, on peut distinguer les idéaux-types à l'échelle d'une ville, d'un ensemble urbain ou d'une forme achitecturale.

2.1.3. Les modèles urbanistiques pratiques

Ainsi, au-delà des **modèles urbains théoriques** à portée scientifique, des **villes-modèles** qui par leur dimension archétypique concentrent les traits représentatifs d'une réalité plus large, une troisième catégorie repose sur un autre sens du modèle qui suppose un jugement de valeur, l'identification de qualités à reproduire et la volonté de les reproduire. Le modèle sert alors d'objet d'imitation pour en reproduire les aspects positifs. Il est placé dans une perspective d'action urbanistique au sens où on y fait référence pour imiter ses aspects positifs ailleurs. J'appellerai ceux-ci les **modèles urbanistiques**. À nouveau, cette catégorie recouvre plusieurs types.

Les principes d'urbanisme et leurs formes idéales

Les modèles urbanistiques sont connotés négativement dans l'ouvrage fondamental de Françoise Choay, *La règle et le modèle* (1996). À partir de l'étude des traités d'urbanisme, elle distingue ceux qui fondent une règle de ceux qui imposent un modèle. Les premiers renvoient à des principes génératifs pour fournir des solutions urbaines adaptables à des situations territoriales et sociales spécifiques (Söderström *in* Paquot et Söderström 2012 p. 43). Les seconds désignent des solutions toutes faites, à validité universelle, à copier sans se soucier du contexte. Un exemple de modèle est l'urbanisme moderniste que Françoise Choay accuse d'être resté bloqué au stade de l'utopie ou de la modélisation spatiale[35]. Si le modèle a une fonction transitoire qui lui donne une utilité dans les périodes de crise, lorsqu'il s'éternise, il engendre, selon elle, la répétition stérile et inhibe le pouvoir de création (Choay 1996 p. 339).

L'ambiguïté des modèles d'urbanisme est ici apparente. Véritables créations, ils peuvent au contraire, en atteignant un statut dominant, étouffer toute création. Ils ont cependant, de manière inhérente, une dimension normative dans un éventail plus ou moins contraignant en fonction de leur statut. Un traité d'urbanisme a valeur idéale et peut être interprété avec un peu de latitude lors de sa mise en œuvre (voire ne pas être appliqué du tout et rester utopique) tandis qu'un Code de l'urbanisme a valeur juridique et doit être appliqué à la lettre (voir Tableau 3).

Tableau 3. L'éventail des normes

Type de norme	Définition	Exemple
Norme idéale	Type concret ou formule abstraite de ce qui doit être.	Traité d'urbanisme
Norme technique	Ensemble de règles d'usage, de prescriptions techniques, relatives aux caractéristiques d'un produit ou d'une méthode, édictées dans le but de standardiser et de garantir un niveau de qualité.	La norme BBC, la certification LEED
Norme juridique	Règle de droit ; règle juridique.	Le Code de l'urbanisme

[35] Dans une métaphore psychanalytique, Françoise Choay compare ce stade à celui stade du miroir pour la genèse du moi (1996).

La catégorie des idéaux urbanistiques correspond à ce que Françoise Choay appelle la règle, pour désigner la théorisation d'un ensemble de principes développés afin de fournir des solutions urbaines à une situation territoriale et sociale spécifique, directement produite par l'activité urbanistique et le plus souvent par la planification. C'est « un procès de conception et de production de l'espace bâti plus complexe [que le modèle], d'un maniement plus difficile, fondé sur des systèmes de règles qui permettent, au contraire, de répondre par des solutions originales à la diversité des contextes physiques et socioculturels » (Choay *in* Merlin et Choay 2015 p. 472). La ville est pensée en termes de processus et de problèmes que l'agencement de principes d'urbanisme peut améliorer ou résoudre.

Cette catégorie de modèles urbanistiques n'a pas de référent concret et fait référence à des principes ou idées. Comme l'exprime Olivier Bonin, « bien souvent aussi […] le modèle constitue un modèle auquel on souhaiterait que la réalité ressemble », soit un idéal (Bonin *in* Bonhomme *et al.* 2017 p. 150). En principe, les outils, les programmes et les politiques détaillés par le plan doivent tendre vers un état futur idéal qui peut être figuré sous forme d'un schéma d'organisation spatiale. L'articulation des principes d'urbanisme à un schéma d'organisation spatiale crée des **formes urbaines ou architecturales idéales**, voire un modèle de la **ville idéale**.

La **ville idéale** est un modèle abstrait qui doit guider les efforts d'aménagement pour atteindre un état idéal souhaité par les auteurs du plan, et le cas échéant par la population si elle a été consultée. Il s'agit de la **ville idéale** vers laquelle le développement futur de la ville doit tendre, en référence à des principes plutôt qu'à des exemples concrets de villes-modèles.

Les modèles urbanistiques exemplaires

Au contraire, le producteur de « modèles », au sens de Françoise Choay, ne pense pas la ville comme processus ou problème, mais la pose comme une chose, « un objet reproductible » (Choay 1965 p. 25). Par conséquent, le modèle est une image monolithique, indissociable de la somme de ses détails (*idem* p. 16), dont les constructions proposées ont « valeur exemplaire » et sont « reproductibles ». Or, la plus grande partie des modèles mis sur le devant de la scène urbanistique et médiatique

correspond à la définition que Françoise Choay donne des modèles. Ce sont des images, ou des objets, à valeur exemplaire et pouvant être copiés. Cependant, il serait naïf de penser qu'il est possible de les copier tels quels. Ce qu'ils incarnent, c'est une alliance entre une image et des principes. La règle est en quelque sorte incarnée dans le modèle.

Afin de clarifier le vocabulaire, j'appelle ces modèles des **modèles urbanistiques exemplaires** qui renvoient à « un ensemble d'objets, de politiques, de doctrines urbanistiques, de « bonnes pratiques » ou de labels partageant une caractéristique commune : celle de servir de référence à l'imitation ou à la reproduction dans un contexte autre que celui de sa production initiale » (Peyroux et Sanjuan 2016).

Les modèles urbanistiques proposent des solutions pratiques souvent inspirées par une ville-modèle ou un morceau de ville-modèle. Loin de la connotation totalitaire qu'on a pu leur faire porter (Choay 1996), les modèles urbanistiques contemporains sont moins théoriques et rigides que pratiques et flexibles. Ce qui s'échange entre les acteurs urbains, ce sont, plutôt que des modèles complets, des « morceaux choisis » : des éléments de politiques, des principes, des procédures, des pratiques d'acteurs, des parties de ville, des formes urbaines ou architecturales, des éléments de *design*, des médiations matérielles, notamment iconographiques voire des slogans (Söderström *in* Paquot et Söderström 2012 p. 43). Si leur contenu théorique a tendance à passer au second plan par rapport à l'exemple, la théorie n'est pas absente de ce type de modèle, néanmoins la relation entre théorie et pratique n'est pas toujours évidente et nécessite un travail de déconstruction.

Les **modèles urbanistiques exemplaires** peuvent être classés selon leur référent.

1/ La première catégorie se rapporte à « une ville dans son ensemble » dont le nom est utilisé pour incarner le succès de la politique urbaine. Les exemples les plus connus sont Barcelone, Bilbao, Vancouver ou Portland. On parle ainsi de *Vancouverism* ou de *Vancouverization* pour désigner le processus de revitalisation du centre-ville, de sa densification et de la diversification de ses fonctions notamment par la construction de tours résidentielles selon un modèle hybride entre New York et Hong Kong, attentif au rapport à la rue et dégageant des couloirs de vue en hauteur, mais aussi grâce à

une attention particulière aux espaces publics et notamment au front de mer (voir Figure 12 ; Boddy 2004 ; Douay 2015). Il est à noter que ce que l'on désigne par ville-modèle n'est souvent qu'une sélection géographique ou thématique des éléments qui composent cet ensemble urbain. Cette déclinaison urbanistique des villes-modèles recouvre le plus souvent des politiques-modèles, des pratiques-modèles ou des formes urbaines et architecturales-modèles.

2/ La deuxième catégorie de modèles urbanistiques rassemble des formes urbaines ou architecturales-modèles, ou morceaux de villes, voire parfois des bâtiments, résultant de la mise en œuvre d'une politique urbaine. Ce sont des « mixtes de politiques et de solutions formelles » (Söderström *in* Paquot et Söderström 2012 p. 44), par exemple, les quartiers de gare, les communautés fermées, les fronts d'eau, etc. Ils se déclinent aussi au niveau d'un bâtiment ou ensemble de bâtiments. Plus faciles à saisir de manière iconographique, ces modèles se diffusent en conséquence plus rapidement.

3/ La dernière catégorie regroupe les politiques urbaines qui ont été mises en œuvre et positivement évaluées, des politiques-modèles (par exemple les politiques environnementales de « *Smart Growth* » ou celles dites « créatives »). Plutôt que des politiques entières, il s'agit souvent plutôt d'éléments de politiques : démarche, principes ou procédures participatives. C'est le cas pour les modèles qui promeuvent des aspects pratiques ou procéduraux d'une politique urbaine, des « bonnes pratiques », les pratiques-modèles. Cette catégorie de modèles urbanistiques peut-être liée à une ville en particulier et la propulser dans la première catégorie des villes-modèles.

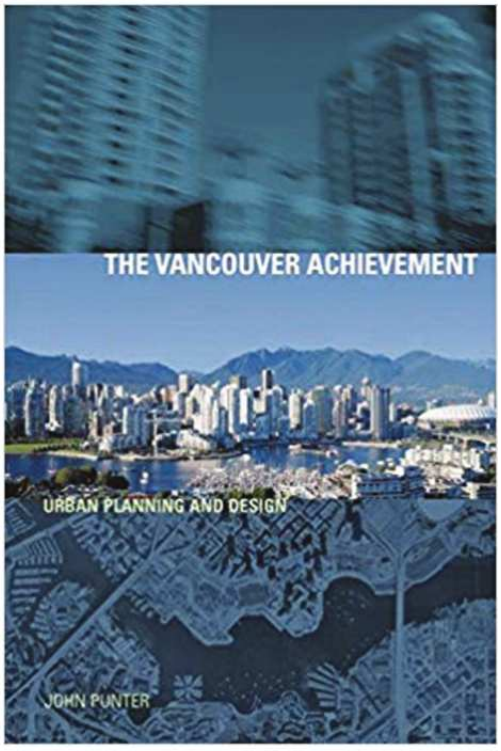


Figure 12. Couverture d'un ouvrage sur la réussite urbanistique de Vancouver
Source : Punter 2003.

Ces réalités concrètes se réfèrent toutes, de manière plus ou moins évidente, à un « type-idéal » non localisé, c'est-à-dire qu'une réalité concrète en un lieu représente un « type-idéal », soit « un ensemble générique, assorti de sa logique de fonctionnement et de sa dynamique » (Lévy *in* Lévy et Lussault 2013 p. 1033-1034), mais aussi de valeurs spatiales. Par exemple, à Austin, l' « *Alley Flat* » est une forme architecturale-modèle, une déclinaison du type architectural de l' « *Accessory Dwelling Unit* » (voir Encadré paysager n°15). Toujours à Austin, Mueller est un quartier-modèle, un exemple du type de quartier organisé selon les principes du *New Urbanism* (voir Encadré paysager n°13).

2.1.4. Proposition de typologie

Pour formaliser cet effort de catégorisation, les différents types de modèles ont été classés, définis et exemplifiés dans le Tableau 4 (voir *infra* p. 71-72).

Catégorie de modèle	Opération de modélisation	Groupe de modèles	Type de modèle	Fonction du modèle	Exemples	Exemples cités dans la thèse
MODÈLES URBAINS à valeur cognitive qui formalisent une réalité urbaine	**Modèles urbains théoriques** : Énoncé théorique opérant la représentation d'un objet d'étude à travers un langage disciplinaire visant à la simplification, à la systématisation, à la généralisation, dans un langage donné (verbal, mathématique, graphique…), d'un objet de connaissance et, au-delà, d'une réalité	**Modèle mathématique:** Systématisation des relations entre les éléments ou les processus urbains exprimée sous forme de relations mathématiques entre des variables	**Modèle théorique**	Aider à comprendre l'organisation et la dynamique des villes	Modèle d'Alonso	
			Modèle opérationnel	Aider à la gestion des villes	Modèles TRANUS utilisé par le STIF pour la gestion des réseaux et des évolutions de trafic	
			Modèle prévisionnel	Essayer de prévoir et de guider le développement futur des villes	Modèle de choix modal	
		Modèle urbain théorique en sciences humaines et sociales : Schématisation théorique, plus ou moins élaborée et formelle qui permet de comprendre la formation, le fonctionnement et l'évolution des villes	**Modèle synthétique**	Décrire et généraliser, si possible systématiser la réalité	Modèle concentrique de l'École de Chicago	Processus de gentrification
			Modèle actoriel	Analyser et systématiser les relations entre acteurs	Régimes urbains, *growth machine*	*Green machine, growth coalition*
			Modèle catégoriel	Classer en simplifiant la réalité à partir des caractéristiques communes ou les plus répandues représentatives de cette réalité	Ville industrielle, ville universitaire	Technopole, ville créative
	Modèles urbains exemplaires : Exemple spatial lié à un modèle théorique dont il est représentatif, ayant servi de cas d'étude, à partir duquel un modèle urbain théorique a été développé et servant de référence	**Ville-modèle :** Ville qui représente sous une forme concrète un modèle urbain théorique, une classe, une catégorie	**Ville paradigmatique**	Développer un paradigme scientifique, avec une batterie de méthodes	Chicago et l'École de Chicago, Los Angeles et la LA School of Urbanism	
			Ville ou morceau de territoire archétypique	Représenter et incarner un modèle urbain théorique. Elle possède au plus haut point certaines qualités ou caractéristiques qui en font la représentante d'une catégorie	Chicago, ville industrielle; Détroit, *shrinking city* ; Los Angeles, ville post-industrielle	Austin, archétype de la ville créative
			Ville prototypique	Préfigurer un modèle urbain théorique	Miami, prototype de la ville du XXIe siècle	Austin, prototype de la ville créative
MODÈLES URBANISTIQUES à valeur cognitive qui formalisent une réalité urbanistique	**Types idéaux** : Types issus d'un processus d'abstraction et de purification de la réalité empirique	**Idéal-type :** Type d'objet spatial qui porte un nom concret mais qui est en fait un concept	**Type-idéal de ville**	Fonctionnement urbain générique et traits principaux d'une ville	Ville néo-libérale	*Auto-oriented city*
			Type-idéal de forme urbaine	Forme urbaine générique associée à ses traits significatifs et à ses logiques de fonctionnement	Quartier suburbain, *Central Business District*	*Traditional neighborhood*
			Type-idéal d'architecture	Forme architecturale générique associée à ses traits significatifs ses logiques de fonctionnement	Maison individuelle, gratte-ciel	Bungalow, *Accessory Dwelling Unit*

Catégorie de modèle	Opération de modélisation	Groupe de modèles	Type de modèle	Fonction du modèle	Exemples	Exemples cités dans la thèse
MODÈLES URBANISTIQUES à visée pratique, ils représentent une référence pour guider l'action dans le domaine de l'urbanisme	**Idéaux urbanistiques :** Ensemble de principes éventuellement traduits dans un modèle d'organisation spatiale abstrait devant guider l'urbanisme	**Principes idéaux :** Référentiels fondés sur des principes d'urbanisme, à valeur prescriptive	**Principe d'urbanisme**	Énoncer un référentiel de règles devant mener à un bon modèle d'organisation spatiale	Zonage, principes du CIAM	Charte du Congress for the New Urbanism
		Formes idéales : Articulation de principes d'urbanisme à un schéma idéal et abstrait d'organisation spatiale issu de réflexions volontaires articulées à des principes d'urbanisme servant de référence pour l'urbanisme	**Ville idéale**	Projeter une forme issue et/ou associée à des principes urbanistiques à l'échelle de la ville entière	Usonia, ville compacte, ville durable	Ville-nature, *Compact and connected city*
			Forme urbaine idéale	Projeter une forme issue et/ou associée à des principes urbanistiques à l'échelle d'une portion de la ville	Îlot-ouvert, écoquartier	*Complete community*, *Transit Oriented Development*
			Forme architecturale idéale	Projeter pour l'avenir une forme issue et/ou associée à des principes urbanistiques à l'échelle d'un bâtiment	Bâtiment écologique, Cité radieuse	*Mixed-use building*
	Modèles urbanistiques exemplaires : Exemples concrets et spatialisés qui représentent une référence à imiter ailleurs dans l'élaboration de politiques d'urbanisme	**Formes modèles :** Portion d'espace érigée en modèle de référence en un lieu, incarnant des qualités à reproduire dans un autre lieu	**Ville-modèle**	Incarner une bonne politique urbaine associée à une ville dans son ensemble	Barcelone, Curitiba, Portland, Vancouver	Austin, ville créative-modèle
			Forme urbaine-modèle	Incarner dans un morceau de ville exemplaire un mélange de politiques et de formes urbaines	Park System de Chicago	Mueller, quartier modèle du "*New Urbanism*"
			Forme architecturale-modèle	Incarner dans une forme architecturale un ensemble de concepts, de références et de techniques exemplaires	Chrystler building, capitole	Austin City Hall, *Alley Flat*
		Outils modèles : Ensemble de mesures, procédés ou processus qui apparaît comme une réussite dans un lieu et dont on s'inspire dans un autre contexte	**Politique-modèle**	Incarner un ensemble de mesures exemplaires qui ont été mises en œuvre et positivement évaluées	Budget participatif, *smart city*	*Smart Growth*, *SMART housing policy*
			Pratique-modèle "*best practices*"	Incarner une pratique ou un ensemble de pratiques éprouvées et codifiées qu'il s'agirait d'appliquer fidèlement	HQE, LEED, récupération des eaux de pluie	*Green Building*, *Scenario planning*

Tableau 4. Typologie des modèles appliqués à la ville

Ces catégories de modèles ne sont pas indépendantes les unes des autres. Elles sont même intrinsèquement liées, se nourrissant et se renforçant mutuellement[36]. Greenwich village incarne les idées de Jane Jacobs et fonde une partie de l'identité de New York. En s'appuyant sur l'héritage de Jane Jacobs et sur l'image de quartiers urbains anciens, les tenants du *New Urbanism* assoient la légitimité de leur pratique en créant de nouveaux quartiers selon d'anciennes recettes qui marchent.

On peut supposer que l'incidence de chaque catégorie de modèles sur la pratique des acteurs de l'aménagement urbain n'est cependant pas la même. Les villes-modèles semblent plus puissantes que les modèles théoriques car elles ont la force de cas concrets et d'images. Mais elles sont impossibles à transposer ailleurs. Les modèles parcellaires apparaissent plus « pratiques » à diffuser et à appliquer.

Les acteurs de l'aménagement agissent aussi en fonction de modèles théoriques qu'ils ont connus pendant leurs études ou par la suite et qui encadrent leur façon de concevoir la ville et influencent leurs actions. La production de modèles urbains théoriques impacte elle aussi, même si c'est de manière plus indirecte, l'action dans le domaine de l'aménagement. Les penseurs de la ville ont d'ailleurs parfois une influence directe du fait de leur propre engagement civique dans le champ de l'aménagement. Les discours scientifiques sur les villes doivent donc nécessairement être considérés comme une source d'influence à part entière sur la façon dont les acteurs conçoivent la ville.

C'est ce que nous allons montrer avec l'application de ces catégories à la ville américaine afin de tester la validité de cette typologie et de montrer en même temps les spécificités de la conception américaine de la ville.

[36] Par exemple, un espace public innovant sera plus facilement implanté dans une ville reconnue pour ses politiques dans ce domaine. Le nouvel espace renforcera à son tour l'image de la ville. Le concepteur de cet espace public, bénéficiant de l'association de son nom avec celui de la ville reconnue sera plus à même d'appliquer ses idées ailleurs, influençant davantage les études scientifiques portant sur les espaces publics.

2.2. Les modèles de la ville américaine

Du fait de l'histoire particulière de la conquête du territoire américain, ainsi que d'une idéologie développée en opposition radicale avec le Vieux Continent, un idéal urbain radicalement nouveau a été forgé aux États-Unis, dans le but de construire une société résolument nouvelle. Les axes structurants de la culture urbaine américaine sont ici esquissés afin de situer la culture de l'aménagement urbain qui s'y réfère, et celle de l'urbanisme qui, de plus en plus, s'y oppose.

C'est aussi l'occasion de montrer comment les différents types de modèles peuvent servir d'angle privilégié pour interpréter la culture de l'aménagement urbain qu'ils reflètent et influencent. L'idéal urbain ainsi défini a produit des modèles d'organisation spatiale spécifiques à la ville américaine, soit des types urbains et des types architecturaux incarnant cet idéal, qui forment le socle de la culture urbaine américaine et ont ainsi modelé une très grande partie du territoire, ce à quoi le tissu urbain austinite ne fait pas exception.

2.2.1. Les fondements de la culture (sub-)urbaine américaine

Si les auteurs français ont pu parler d'« anti-urbanisme américain » (Choay 1965 p. 28), voire de « pensée désurbaniste » (Ragon 1986), il y a bien un modèle de la ville américaine, au sens d'idéal urbain. Il repose cependant sur une définition de la ville sur qui ne correspond pas aux canons européens, du fait de son développement dans un contexte historique et géographique fort différent de celui dans lequel la ville européenne s'est développée.

Un nouveau territoire à conquérir, une nouvelle société à fonder

Le modèle d'urbanisation américain s'explique avant tout par l'histoire de la construction des États-Unis d'Amérique comme un nouveau monde à conquérir sur de vastes espaces naturels perçus comme sauvages, en se détachant du modèle spatial et idéologique européen. Cette construction a été alimentée par des réflexions

constantes sur la manière d'occuper l'espace, à la recherche d'un mode d'occupation du territoire qui soit en équilibre entre ville et nature, avec l'ambition sous-jacente d'en faire le fondement et le cadre d'une société nouvelle, essentiellement démocratique, coupée des vices de l'ancien monde.

Le caractère pionnier de l'occupation du territoire entraîne une grande ouverture des espaces bâtis sur les campagnes alentour : aucune barrière physique ou limite franche mais des franges floues, évoluant au fil de la domestication du territoire. Cela donne naissance à une forme urbaine aérée où espaces urbains et naturels s'imbriquent.

L'originalité de l'idéal de la ville américaine tient aussi à son élaboration concomitante à la construction identitaire et territoriale d'un vaste pays neuf à occuper, où, à défaut de patrimoine historique, voire de patrimoine culturel commun entre les différentes vagues migratoires, le territoire lui-même et ses composantes naturelles ont servi de référent identitaire commun et de pilier culturel.

Une organisation territoriale idéologique et pratique

La culture urbaine américaine se fonde aussi sur des principes d'ordre idéologique, liant déterminants religieux et politiques. La volonté d'établir un ordre communautaire au moyen d'une gestion spatiale idéalisée est affirmée par les colons puritains avant même d'aborder le Nouveau Monde. Une organisation rationnelle de l'espace doit structurer la communauté en gérant équitablement le territoire par la structure du *township*[37], elle-même inspirée de l'image idéale de la ville décrite dans la Bible comme lieu assurant justice, paix et solidarité pour la survie de la communauté, tout en donnant à chaque famille les moyens de son épanouissement[38]. Les premiers types d'aménagement de l'espace se modèlent donc selon un idéal d'autosuffisance et d'égalité qui limite nécessairement la taille de la communauté et sa densité.

[37] Organisation communautaire de l'espace fondée sur la concession de la terre de manière prédéterminée et équitable, chaque famille disposant d'un lot dans la ville pour y établir sa maison, et de lots aux alentours pour la culture et la pâture. À cela s'ajoute des prés et des bois exploités en commun ainsi que des institutions communautaires. Au-delà d'un seuil de population maximale, il faut créer un nouveau *township*.

[38] Psaume 121, 1-3.5.8-9.

L'organisation de l'espace américain est sous-tendue par un idéal communautaire essentiellement agrarien. Le caractère démocratique de la nation américaine repose selon les Pères fondateurs sur une société de fermiers propriétaires de leur lopin de terre. La ville n'est cependant pas tout à fait absente de la pensée de la construction territoriale des États-Unis. Thomas Jefferson notamment, troisième président des États-Unis, mais aussi architecte à ses heures, pense l'équilibre entre agriculture, manufactures et commerce comme nécessaire à l'indépendance du pays (Foley 1967 Vol. 1 p. 24) : le mythe du « *middle landscape* [39] » de la pastorale (Marx 1964 ; Maumi 2017). De petites villes abritant quelques manufactures peuvent se fondre dans la campagne et redistribuer autour d'elles les produits. La ville en elle-même ne lui apparaît pas mauvaise, mais il juge que c'est la concentration trop importante de populations et de pouvoirs en des points précis qui est la cause de tous les maux de la vieille Europe corrompue. Thomas Jefferson a d'ailleurs esquissé des plans d'urbanisme, certes jamais mis en œuvre, pour Washington (1791) ou la Nouvelle-Orléans (1805), où de vastes espaces libres sont réservés dans le plan en damier pour que l'atmosphère de la ville puisse être semblable à celle de la campagne (Maumi 2007 p. 129 ; Kostof 1991 p. 211).

La nature, pierre angulaire de l'organisation territoriale américaine

Les deux premières spécificités culturelles américaines, territoriale et idéologique, se conjuguent pour en créer une troisième : un rapport particulier à la nature qui doit guider l'aménagement des établissements humains. Selon les idées puritaines, la nature doit conduire l'homme à l'harmonie, à l'opposé de la cité industrielle, antinaturelle et artificielle qui aliène l'homme. Au milieu du XIXe siècle, les États-Unis cherchent donc à cultiver une certaine proximité entre la ville et la nature des campagnes, ou « *country* », tandis que la nature sauvage, ou « *wilderness* », est pour sa part érigée par les transcendentalistes en monument culturel du territoire américain, voire comme repère identitaire, et doit par conséquent à tout prix être sauvegardée. Le défrichement de cet espace sauvage par les pionniers est pour Henry David Thoreau une raison de

[39] Selon Leo Marx, l'expérience américaine est fondée sur un idéal pastoral en vertu duquel l'homme peut vivre dans un « paysage intermédiaire » entre le primitivisme de la nature et l'autorité de la civilisation.

condamner les sociétés, rurales comme urbaines. Les transcendentalistes entretiennent en effet l'idéal d'un équilibre entre les trois modalités territoriales, ville, campagne et « *wilderness* ». En émerge l'idée d'une articulation entre ville et nature pour que les hommes puissent toujours être en contact avec les deux formes de nature, recomposée avec art dans le cas de la campagne, ou conservée dans son état sauvage dans celui de la « *wilderness* ».

La ville trouve cependant sa place dans la théorie de Ralph Waldo Emerson qui écrit en 1834 : « la nature enseigne les grands idéaux de liberté, de justice et d'équité, mais c'est dans la ville que ceux-ci cessent d'être des valeurs muettes et deviennent des principes éthiques et une démocratie » (*cit. in* Maumi 2008 p. 71). La ville est reconnue comme le lieu d'habitation et de socialisation, mais elle doit être en forte proximité avec la nature pour ne pas être déconnectée des valeurs et idéaux jugés fondamentaux. L'étape du transcendantalisme est donc importante pour comprendre comment l'idéal urbain se développe en se fondant sur une complémentarité de l'urbain et de la nature. La ville n'est donc plus condamnée en elle-même à partir du moment où elle respecte son environnement naturel et en permet l'accès à ses habitants.

Ce rapport particulier à la nature a été formulé comme mythe de la « ville-nature » (Maumi 2008), conduisant à l'intégration de la nature dans l'aménagement urbain, avec l'appui de conceptions morales, sociales ou hygiénistes, pour voir émerger une « synthèse entre ville et campagne », en antithèse aux grandes cités industrielles (Ragon 1986 Vol. 2 p. 275).

2.2.2. L'inscription de l'idéal urbain sur le territoire : des formes urbaines-modèles

Les modèles urbanistiques de la ville-nature

Ce modèle urbain idéal se traduit dans les idées et dans les pratiques des urbanistes, donnant naissance à des modèles urbanistiques originaux. Ainsi, plusieurs modèles d'urbanisme donnent un rôle central, organisateur, à la nature dans la ville. Frederick Law Olmsted promeut la création d'un système de parcs irriguant la ville, comme antidote au rythme trépidant des villes, en y intégrant des éléments ruraux tels que des promenades piétonnes ou hippiques (Olmsted 1971 ; Silver *in* Caves 2005 p. 339). Le modèle de la Garden City d'Ebenezer Howard et de Raymond Unwin représente « une troisième solution, dans laquelle tous les avantages de la vie de ville la plus active et toute la beauté et les délices de la campagne peuvent être combinés d'une manière parfaite » (Howard *cit. in* Choay 1965 p. 278 ; voir Figure 13). Britannique à l'origine, ce modèle a été diffusé aux États-Unis avec l'exemple de Radburn planifié par Clarence Stein.

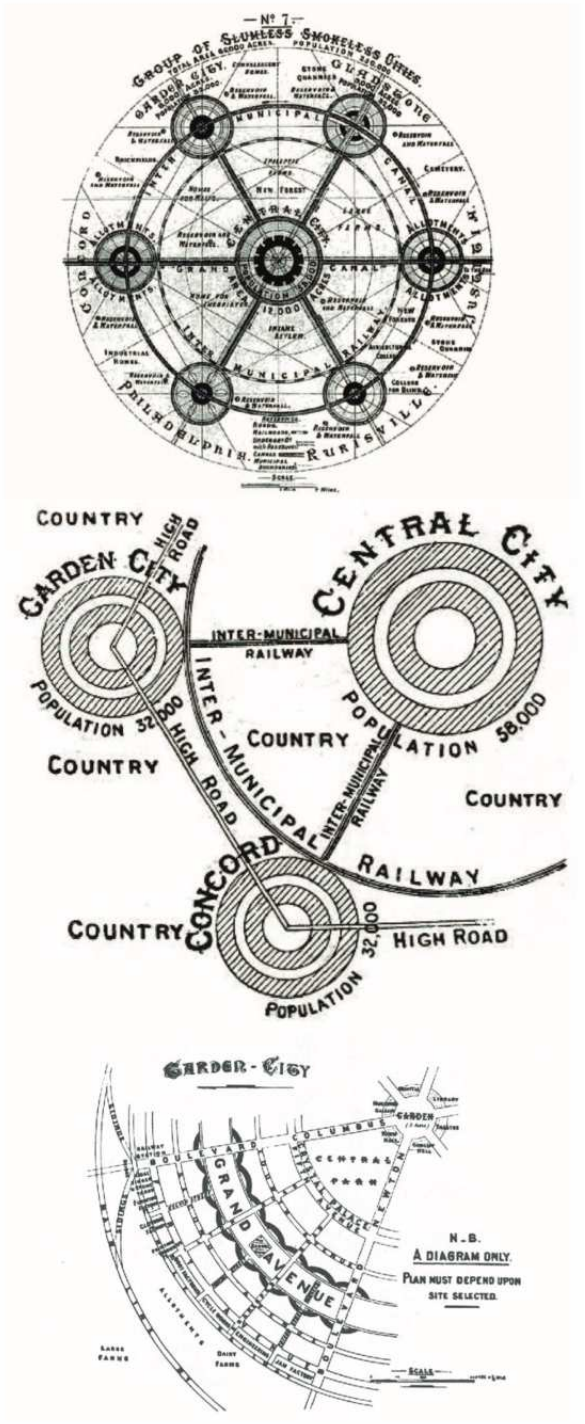


Figure 13. Le modèle urbanistique de la Garden City à plusieurs échelles

Source : Howard 1925.

Autre modèle resté à l'état de projet, Broadacre City, le modèle de ville de Frank Lloyd Wright, est un système acentrique de petites unités d'habitation ou de travail dispersées sur le territoire et reliées entre elles par un riche réseau circulatoire automobile et aérien qui va jusqu'à faire disparaître la ville (« *the disappearing city* » Wright 1932 ; maquette géante de Broadacre City 1934-1935 *in* Maumi 2008 p. 167 ; voir Figure 14). Le rapport ville-nature se retrouve aussi conceptualisé à l'échelle du bâtiment dans l'architecture « usonienne » de maisons individuelles savamment intégrées dans le paysage.

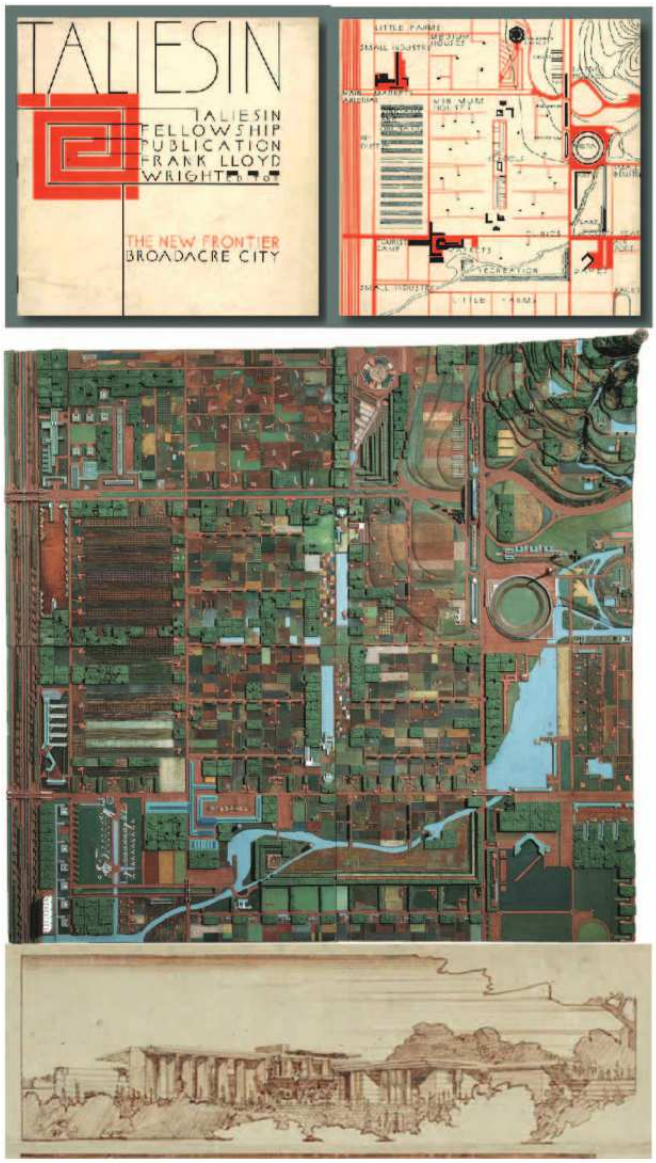


Figure 14. Les modèles urbanistiques et architecturaux de Frank Lloyd Wright

Images : Couverture de l'ouvrage *Taliesin*, maquette de Boradacre City et esquisse de la Jacobs house, première « *prairie house* ».

Source : The Frank Lloyd Wright Foundation Archives MOMA.

Dans cette sélection de modèles, plus qu'un rejet total de l'urbain, il s'agit plutôt d'une synthèse entre l'urbain et le rural qui réserve une large place aux espaces verts, qu'ils soient aménagés ou naturels, et survalorise les espaces domestiques. Cet idéal original guide le développement concret des espaces urbains ainsi produits et implante profondément une hiérarchie de valeurs spatiales en valorisant les formes d'habitat en contact direct avec la nature (souvent recréée).

En dépit de cet idéal de la ville-nature et les multiples projets utopiques le déclinant, la réalité urbaine américaine se développe entre grandes villes qui deviennent symboles de la puissance du pays avec l'invention des gratte-ciel, et villes petites et moyennes qui structurent le territoire, concentrant industries et services et représentant des opportunités d'enrichissement et d'éducation pour les campagnes alentours. Les ressorts idéologiques puissants de cet idéal ont cependant physiquement modelé une grande partie du territoire américain en banlieues résidentielles peu denses, et à travers le type architectural idéal ainsi promu, celui de la maison individuelle qui permet cette articulation entre ville et nature à l'échelle d'une habitation. Le pavillon est ainsi devenu le type architectural symbole de la société américaine.

Un type architectural idéal dominant : la maison individuelle

La société américaine valorise le type architectural de la maison individuelle (« *single-family home* ») pour plusieurs raisons qui ont trait aux différentes facettes de la culture américaine, à commencer par une conception politique de la démocratie fondée sur une nation de citoyens propriétaires. D'autres influences, notamment celles de pasteurs [40] et celle des « féministes domestiques [41] » (Hayden 1981), contribuent également à privilégier l'espace domestique comme cadre de vie idéal pour élever les enfants et préserver les valeurs morales (Ghorra-Gobin *in* Dubois-Taine et Chalas 1997). L'architecture domestique en est ainsi venue à incarner la société américaine (Wright 1983 p. xix) dans le type architectural de la maison individuelle, trônant au milieu de son terrain avec un jardin la mettant en scène depuis la rue : le « *front-yard* » et sa pelouse (« *lawn* ») ; et un autre, privé, situé à l'arrière : le « *backyard* ». Le modèle de la « *dream house* » (maison de rêve) est devenu l'incarnation du rêve américain.

[40] Ces pasteurs, parmi lesquels le pasteur Horace Bushnell est celui qui voit ses sermons le plus diffusés, créent en 1860 le concept de « *home religion* » par lequel la sphère familiale à qui il incombe de préserver les valeurs traditionnelles et d'éduquer les nouvelles générations, devient le lieu par excellence de la socialisation, un rôle jusqu'alors détenu par la paroisse. Cela entraîne un repli sur l'espace privé aux dépens de l'espace public.

[41] L'appellation « féminisme domestique » est assez déroutante car ce féminisme s'inscrit en rupture avec le féminisme politique qui prône des droits égaux pour les femmes et les hommes. Au contraire, les féministes domestiques, dont les plus célèbres sont les sœurs Catherine Beecher et Harriet Beecher-Stowe, insistaient sur les différences de nature entre hommes et femmes. En 1869, *The American's Woman Home* affirme la supériorité morale de la femme et, à ce titre, lui attribue la responsabilité de l'éducation des enfants et de l'organisation du foyer. Harriet Beecher-Stowe, était déjà une auteure renommée pour son fameux ouvrage abolitionniste : *La Case de l'oncle Tom*, en 1852.

Le type architectural de la maison individuelle reflète une culture urbaine particulière, valorisant le rapport à la nature, ou du moins à l'espace à mesure que cette nature est grignotée. Il révèle un fort attachement à la cellule familiale, à l'indépendance et à la propriété privée. Il est enfin le support de multiples formes de sociabilités à travers les organisations de voisinage, les traditionnels vide-greniers qui prennent place devant la maison (*garage sales* ou *yard sales*), ou encore les manifestations esthétiques, artistiques et politiques qui s'affichent sur les pelouses devant les maisons (Le Goix 2016 ; voir Figure 15).



Figure 15. Espace d'expression devant une maison de l'East Austin

Crédit photographique : MLG 4/10/2014.

L'incarnation de l'idéal-urbain dans les modèles architecturaux

Incarné dans le type architectural de la maison individuelle, l'idéal de la ville-nature filtre au travers des formes urbaines. Au tournant du XXe siècle, l'un des exemples les plus connus est celui de Frank Lloyd Wright dont les « *prairie houses* » se fondent dans le paysage. « Au lieu de protéger la maison contre la nature, ce qui était la tendance des hommes depuis l'origine de l'architecture, Wright noyait son architecture dans la nature, faisait pénétrer celle-ci dans la maison, supprimait le hiatus entre intérieur et extérieur » (Ragon 1986 Vol. 1 p. 277). Cette architecture dite « organique » se veut en opposition consciente à l'architecture « fonctionnaliste » en Europe. Même si ces « *prairie houses* » sont relativement peu nombreuses et destinées à un public aisé, elles représentent toutefois un modèle influent dans l'architecture américaine (voir Figures 14 et 16).



Figure 16. Edgeland House

Images : Bercy Chen Architecture Studio.

Maison contemporaine réalisée par le cabinet d'architectes austinites Bercy Chen Studio à Austin en 2012 pour l'auteur de science-fiction, Chris Brown. L'architecture, littéralement enterrée sous le paysage, s'y fond. Des espèces endémiques ont été réintroduites avec la collaboration du Lady Bird Wildflower Center.

Plus banalement, lors de la phase de croissance massive du périurbain dans la seconde moitié du XXe siècle, se diffuse le type architectural du bungalow[42] (voir Figure 17). Plusieurs facteurs se sont combinés pour diffuser rapidement et largement ce type architectural : les progrès technologiques, les prix bas de l'énergie favorisant l'automobile et le libre jeu des forces du marché (King 1984 p. 128). « La grande diffusion de ce type architectural représente le transfert d'institutions, d'images et de styles et modèles de vie, soit d'une culture particulière, à la fois matérielle et immatérielle » (*idem* p. 259).

En étudiant le type architectural du bungalow et ses architectes, Anthony D. King relève l'un des fondements idéologiques de l'organisation spatiale de la société américaine : « ces architectes semblent tous avoir partagé les mêmes présupposés économiques, sociaux et culturels, le rêve arcadien, un engagement pour l'expansion des banlieues, et une croyance très ancrée dans les institutions de la famille et de la propriété privée qui, partie intégrante d'une tradition culturelle américaine profondément enracinée, ont été exprimées à travers la maison individuelle, familiale, entourée d'un jardin » (*idem* p. 255). Les valeurs culturelles dominantes dans la société américaine ont ainsi été incarnées par le bungalow, et plus généralement par l'habitat suburbain sous forme de maison individuelle.

[42] Le bungalow est un type de petite maison individuelle basse, de plain-pied, à ossature croisée en bois (« *balloon frame* »), avec une ligne de toit unique et simple le partageant en deux pentes égales.



Figure 17. Les bungalows d'Austin

Crédits photographiques : MLG entre 2009 et 2012.

Maisons unifamiliales sans étage, avec un petit porche, répandues dans tous les quartiers péricentraux d'Austin.

Le type de la maison individuelle a cependant beaucoup évolué, s'agrandissant notamment à mesure de l'enrichissement de la société, et se parant de détails décoratifs de plus en plus complexes. Dans les années 1980, le terme « *McMansion* » est ainsi inventé pour critiquer la construction de grandes maisons à étages, disproportionnées par rapport à la taille du terrain, avec un agencement complexe des toitures, appelé toit à pignons (« *gabled roof* »), et des surcharges de décorations, colonnes, encadrement de fenêtres, tourelles, etc., le tout dans un style pour le moins éclectique. La « *McMansion* » évoque le big-mac du suburbain : surdimensionnée, rapide et sans goût (« *over-sized, fast, tasteless* » ; Craven 2017 ; voir Figure 18). Elle incarne ainsi la réussite sociale de ses propriétaires tout en servant de support à la dénonciation des excès de la société de consommation.



Figure 18. Les *McMansions* à Austin

Image: Google Street View. Septembre 2016.

Panorama de Kinney Avenue dans le quartier de Zilker. Trois *McMansions* fraîchement construites sont encadrées par deux bungalows plus anciens.

La dévalorisation corollaire de l'habitat collectif

Dans l'ombre de la maison individuelle, le type de bâti collectif (*multi-family housing*[43]) est en règle générale classé comme un produit de second rang[44], alors que « les maisons individuelles sont devenues inséparables du rêve américain de succès et d'ascension sociale » (Hayden 1984 p. 14).

Le type de logement le plus dévalorisé est le logement public destiné aux classes sociales les plus défavorisées. Il n'est conçu que comme un « bidonville de l'espoir », une halte temporaire avant de pouvoir rejoindre la classe des propriétaires dans les banlieues (Wright 1983 p. 229). Alors que la situation était plus nuancée auparavant, le logement collectif a subi une généralisation et une dégradation de son statut après la Seconde Guerre mondiale, parallèlement à la valorisation de la maison individuelle en zone suburbaine, entretenue par les politiques fédérales qui ont encouragé l'accès à la propriété.

Cette survalorisation symbolique d'un type d'habitat par rapport aux autres implique donc la dévalorisation corollaire de ces derniers et leur associe des connotations négatives, architecturales comme sociales, car le statut de locataire est dévalorisé par rapport à celui de propriétaire.

[43] Il regroupe plusieurs familles dans un même bâtiment, qu'il s'agisse de maisons mitoyennes (*townhouse*, row house) ou d'ensembles d'appartements sur un ou plusieurs étages (*condominium*, du *medium rise* au *high rise building*).

[44] À l'exception notable des *condominiums* des grandes villes américaines, New York ou Chicago, réservés à une élite.

Un type urbain idéal : la *suburb*

Tout au long du XIXe siècle, l'idéal anti-urbain fondateur, « pensé comme un espace de compromis entre les valeurs rurales et l'impératif de l'émergence de la ville » (Ghorra-Gobin 1994), continue de modeler le territoire américain alors que la croissance de la population et l'essor de l'industrie changent profondément le contexte de l'aménagement des villes. Alors qu'à la fin du XIXe siècle apparaissent des formes urbaines radicalement novatrices et denses incarnées dans les premiers gratte-ciel à Chicago et à New York[45], qui deviennent des symboles de la puissance et de la culture américaine, le contact avec la nature continue d'être privilégié comme un élément essentiel de l'équilibre humain. L'extension des formes de développement peu denses se poursuit ainsi aux franges de la ville, de plus en plus loin puisque chaque nouvel arrivant repousse la limite physique du contact avec la nature de l'habitant précédent ou en dégrade la qualité en densifiant (relativement) l'occupation de l'espace.

Avec l'essor de l'automobile produite en série, puis le financement massif du réseau autoroutier au milieu du XXe siècle[46], l'étalement urbain se détache des lignes de transports en commun, s'accélère et se dilue. Couplée à l'industrialisation, au fordisme et à la diffusion de l'automobile, la prédominance de ce mode de développement suburbain sur tout le territoire sonne l'ère de ce que Frank Lloyd Wright a qualifié de « développement non-urbain généralisé » (Wright 1992 Vol. 2 *cit. in* Maumi 2008 p. 29). Au début des années 1970, Peter Reyner Banham, critique et historien de l'architecture, peut applaudir à l'idéal de la ville américaine enfin achevé : « les maisons et les automobiles sont d'égales créations de l'imagination liées à un grand rêve, le rêve du « *homestead*[47] » urbain, le rêve d'une vie plaisante hors des conditions sordides de la ville de type européen et, par conséquent, un rêve qui [...] ramène [...] à la culture de la

[45] Ces gratte-ciel n'ont d'ailleurs pas majoritairement une fonction résidentielle.
[46] L'*Interstate Highway Program* de 1956 engage notamment 27 milliards de dollars pour la construction de 66 000 kilomètres d'autoroutes.
[47] Le terme « *homestead* » renvoie à la propriété familiale, ou ferme, définie par la *Land Ordinance* de 1785. La conquête de l'Ouest américain se fonde en grande partie sur l'appropriation privée de la terre sous forme de *homestead*. En 1862, le *Homestead Act* facilite l'accès à la propriété de la terre pour ceux qui la cultivent. Le « *homestead* » est un bien insaisissable de presque 65 hectares qui doit permettre d'assurer la subsistance d'une famille. Sa superficie et son mode d'attribution ont été modifiés par différentes lois foncières au cours du XIXe siècle.

maison de campagne des pères de la constitution des États-Unis[48] » (Banham 2009 p. 220).

La nation américaine s'identifie alors culturellement comme majoritairement et idéologiquement suburbaine, « *a suburban nation* » (Duany *et al.* 2000). Les formes prises par ce mode de développement transforment profondément les paysages américains avec la mise en place d'une « industrialisation » du développement suburbain et une reproduction sérielle[49] de ses formes urbaines stéréotypées. Les « *gated communities* », ou communautés fermées, sont la forme la plus aboutie de cette logique de lotissement. Elles répondent à un fractionnement extrême du marché des consommateurs, à une volonté de contrôle du paysage, de la sécurité et des valeurs immobilières (Blakely et Snyder 1997 ; Le Goix 2003).

***

La survalorisation de la maison individuelle dans la typologie des formes d'habitat a forgé un type dominant en termes de formes urbaines et laissé un héritage immense dans les tissus urbains. Loin d'être la seule forme urbaine, sa survalorisation a cependant laissé un lourd héritage culturel, influençant les mentalités, le marché de l'immobilier, ainsi que les politiques urbaines et de transports, ce qui conditionne les dynamiques des villes contemporaines et contraint leurs évolutions futures. Cette forme urbaine très peu dense est le support de noyaux de résistance sociale face à de nouvelles formes urbaines plus denses justement baptisée NIMBY « *Not In My Backyard* », pas dans mon jardin. L'idéal de la ville-nature a aussi favorisé un modèle d'urbanisation, une forme spatiale dominante peu dense, se développant en périphérie des noyaux urbains : la *suburb* et sa dynamique corollaire, l'étalement urbain.

---

[48]Traduction de Catherine Maumi.

[49] Le promoteur immobilier William Levitt a l'idée de loger les vétérans qui retournent en masse de la Seconde Guerre mondiale dans des maisons de banlieue construites de manière industrielle et rassemblées en petites villes. La première « *Levittown* » qui apparaît à Long Island en 1947 commercialise un modèle de ville-nature en masse, présenté sous le concept de « *Garden Community* » au milieu de la campagne, sans *master plan* (Hayden 2003 p. 135). Signe de son succès, à peine quatre ans plus tard, elle compte 17 447 maisons construites sur le même modèle architectural. D'autres « communautés » voient le jour, encore sur Long Island, une en Pennsylvanie et une autre dans le New Jersey. Levitt & Sons inspirent d'autres promoteurs aux quatre coins du pays, sous la forme de ce que Dolores Hayden appelle des « *sitcom suburb*s » du fait de leur large popularisation à travers les séries télévisées américaines des années 1950 (Hayden 2003).

2.2.3. La remise en cause du mode de développement urbain américain

L'ampleur des problèmes apparus dans le fonctionnement des territoires suburbains conduit à la remise en cause ce mode de développement sans toutefois parvenir à structurer un modèle urbain concurrent et des modèles urbanistiques alternatifs.

Les critiques du modèle suburbain

Dès la fin des années 1950, alors que les maisons individuelles prolifèrent, que les quartiers pavillonnaires se fabriquent en série, menaçant la campagne et les espaces naturels, la critique de l'étalement urbain commence à se faire entendre (Maumi 2008 p 172). Construites à la hâte pour répondre aux besoins en logements d'après-guerre, ces communautés suburbaines garanties par des prêts d'État sont produites à la manière de biens de consommation à la chaîne et souffrent de l'absence de planification en matière d'espaces publics, d'équipements et de transports. Certaines sont donc des déserts culturels, avec des liens sociaux ténus, malgré leur statut iconique.

Le journaliste William Whyte est l'un des premiers à populariser le terme de « *sprawl* », dans son ouvrage de 1958 au titre évocateur : *The Exploding Metropolis*. Au même moment, Lewis Mumford dénonce la carte blanche laissée à l'automobile. Alors qu'il promouvait une « civilisation de jardin » amplifiant la cité-jardin d'Ebenezer Howard, il constate que la nature disparaît sous la pression démographique qui fait proliférer les résidences individuelles de manière anarchique, anti-sociale, ce qui érode les fondements de la société américaine (Mumford 1958, 1963 *cit. in* Choay 1996 p. 360). Il estime enfin que « la seule chose qui pourrait ramener les Américains à la raison serait une démonstration claire du fait que leur programme autoroutier anéantira finalement l'aire même de liberté que l'automobile personnelle promettait » (*idem*).

La critique de l'étalement urbain se nourrit principalement des atteintes environnementales de l'urbanisation : en poursuivant l'idéal de la ville-nature, la ville américaine détruit ce qu'elle valorise. La critique s'articule ensuite à d'autres aspects

destructeurs, et est progressivement déployée sur tous les plans : environnemental, social, politique et économique, et même esthétique.

La société produite par ces formes urbaines est elle aussi dénoncée comme donnant naissance à une culture individualiste, conduisant à l'isolement des femmes et des enfants. Dès les années 1980, Dolores Hayden critique l'inadaptation du modèle suburbain et de la maison individuelle à la réalité sociale et familiale bien moins homogène de la fin du XXe siècle (1984, 2002). Elle dénonce le fait que ce modèle repose sur le confinement de la femme dans la vie privée et un nombre incalculable d'heures de travail bénévole de sa part. L'absence de transports en commun rend aussi les femmes très dépendantes de l'automobile, ce qui accroît le nombre d'heures passées à conduire les enfants d'une activité à une autre, d'où l'appellation de « *football mums* ».

En outre, pour Dolores Hayden, la société suburbaine essaie de se couler dans le moule d'une époque révolue : les « efforts d'une société entière pour se glisser dans un modèle de logement qui reflète les rêves du milieu du XIXe siècle » crée un « large éventail de besoins non satisfaits » (Hayden 1984, 2002 p. 30). Au même moment, Gwendolyn Wright interroge l'inadéquation entre les formes d'habitat et la structure familiale de la société américaine contemporaine : « Qu'est-ce que cela signifie lorsque le modèle qui était encore récemment considéré comme celui de la famille typique (la mère et les jeunes enfants à la maison et le père au travail) ne représente plus aujourd'hui qu'un peu plus de 10% de la population américaine ? » (Wright 1983 p. xviii). Le modèle suburbain correspondrait ainsi davantage à un idéal qu'à la société qui l'habite, à qui il fait en quelque sorte violence par ce décalage entre les opportunités qu'il offre et les besoins réels de la société.

La critique va jusqu'à mettre en cause l'impact des formes d'urbanisation sur la culture politique. Les urbanistes établissent un lien intrinsèque entre la forme d'occupation du sol et la société qui l'occupe. Comme l'urbaniste Peter Calthorpe l'explique : « notre confiance dans le gouvernement et notre sens d'un but commun essentiel à toute démocratie dynamique sont en train de s'éroder dans nos banlieues, conçues davantage pour les voitures que pour les gens, pour des segments de marché plutôt que pour des communautés » (Calthorpe 1993 p. 700). Il conclut que les lois de zonage et les schémas de développement urbain, conçus pour séparer et ségréger les

Américains, rendent plus difficile le fait de travailler aux problèmes sociaux qui se posent au pays (*idem*). Le même lien est établi par le politologue Robert Putnam (1995, 2000) pour qui la forme des villes américaines est en grande partie responsable du déclin du « capital social », c'est-à-dire de la participation citoyenne dans les groupes communautaires et les institutions sociales.

La forme même des lotissements mène à une critique autant esthétique que sociale. James Howard Kunstler dénonce le fait que la croissance périurbaine se coule dans un moule banalisé, gagnant sur l'espace libre sans parvenir à créer de lieu, dans une géographie de nulle part (Kunstler 1993). Les lotissements, type idéal de l'étalement urbain sont accusés d'uniformiser les paysages, de renforcer l'homogénéisation sociale et, en parallèle, la ségrégation socio-spatiale. Le trait est encore plus accusé dans le cas des « *gated communities* », ou communautés fermées, où les différentes strates de la société se retranchent et se coupent des autres, allant jusqu'à faire parler de « *splintering urbanism* », soit d'urbanisme de la fragmentation qui fait voler en éclats la société, en la polarisant (Blakely et Snyder 1997).

Enfin, d'un point de vue économique, la « *suburb* » ne fait pas sens non plus. Les déséquilibres socio-territoriaux s'aggravant, ils creusent les inégalités au point que certaines périphéries urbaines concentrent les atouts économiques et les populations riches au détriment des anciens centres urbains. Les activités se sont déplacées vers les franges où elles sont regroupées en « *edge cities*[50] » (Garreau 1991), voire dans des « *edgeless cities*[51] » (Lang 2003). Ce départ des emplois en périphérie donne naissance à une forme urbaine inédite, accessible uniquement en voiture et contribue à orienter le développement résidentiel pavillonnaire toujours plus vers la périphérie. Il signe aussi l'aggravation des problèmes en centre-ville où les populations les plus pauvres se trouvent piégées, d'un point de vue résidentiel, et éloignées des emplois : le « *spatial*

[50] L'expression « *edge city* » a pu être traduite de manière peu satisfaisante par « ville-lisière ». Joël Garreau identifie ainsi un pôle secondaire d'existence récente, souvent situé près d'un aéroport ou d'un échangeur autoroutier qui rassemble emplois, commerces et habitat, et concurrence ainsi le noyau urbain principal, participant au polycentrisme des espaces métropolitains américains (1991).

[51] Robert Lang répond au terme d' « *edge city* » en présentant le concept concurrent de « ville sans limite » qui désigne le déploiement diffus des espaces d'activité en dehors de la ville centre, dans les banlieues denses ainsi que les franges urbaines (2003). Selon lui, les « *edgeless cities* » sont un phénomène plus important, bien que moins visible, que les « *edge cities* ».

mismatch[52] » s'approfondit. Les villes-centres elles-mêmes s'enfoncent dans la crise, du fait de l'approfondissement du fossé entre des dépenses sociales croissantes et une base fiscale réduite. Les problèmes urbains croissants sont causés par cette dissolution de l'ensemble urbain, décomposé en zones monofonctionnelles de plus en plus éloignées les unes des autres, ce qui engendre une forte dépendance automobile et des problèmes d'accessibilité à l'emploi et aux services pour les personnes les plus fragiles, sans compter de nombreuses dégradations environnementales.

La remise en cause économique date de la publication en 1974 du rapport *The Costs of Sprawl* par The Real Estate Research Corporation. Le rapport démontre que le développement étalé, de faible densité, est très coûteux en termes d'infrastructures publiques, en particuliers les routes, systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, écoles, etc. On critique le gaspillage spatial induit par l'étalement urbain. Ce mode d'organisation du territoire apparaît en outre artificiel car il n'est pas économiquement optimal et le marché doit être soutenu par le secteur public pour pouvoir se permettre une forme de développement aussi dispendieuse en espace et en infrastructures[53].

Plus que la croissance suburbaine elle-même, ce sont ses effets qui sont dénoncés et les contraintes qu'elle exerce sur la société. La rapide suburbanisation qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a engendré de nombreux problèmes : congestion automobile croissante, banalisation des paysages, crise démographique et économique des centres-villes, polarisation sociale, perte de rentabilité des transports publics existants, dégradation de l'air. C'est donc une critique multi-facettes de la culture urbaine née de l'idéal de la ville-nature qui se développe depuis la fin des années 1950 et qui, à défaut de proposer un modèle urbain alternatif, arme la culture des urbanistes.

L'aporie des modèles scientifiques

Le mode de développement suburbain a imprimé sa marque sur la théorie urbaine américaine. En retraçant l'histoire de la terminologie urbaine aux États-Unis, François Ascher affirme que « les urbanistes américains restent hantés par la périphérie sans fin » (Ascher 1995 p. 29). Dès le début des années 1960, l'invention du terme

[52] Cette expression, que l'on peut traduire de manière littérale par « mauvais appariement spatial », désigne le fait que les emplois et les habitants ne se trouvent pas au même endroit.
[53] Voir Hayden 2003 pour un rapport plus précis des interventions étatiques.

« *Megalopolis* » pour désigner la nébuleuse ou galaxie urbaine qui s'étend de Philadelphie à Boston (Gottman 1961) montre l'inquiétude face à la dissolution des villes par la formation de vastes conurbations tendant à la mégalopolisation (Mumford 1961, 2011). La reprise du terme de « mégalopole » pour rendre compte d'autres ensembles urbains aux caractéristiques plus ou moins semblables témoigne bien de l'ampleur du besoin conceptuel pour cerner une réalité urbaine nouvelle et difficilement saisissable. La ville est conçue comme un vaste domaine, sans lieu, simple grille d'interconnexion composée de transports visibles et de réseaux de communication invisibles, où la sociabilité n'est plus fondée sur la proximité mais sur le mouvement : un « domaine urbain sans lieu » (« *nonplace urban realm* » ; Webber 1964). Avec l'avènement d'une région sans centre, certains annoncent même le crépuscule des villes (Gutkind 1966), voire parlent de contre-urbanisation (Berry 1976).

Le caractère difficilement saisissable de cette nouvelle réalité urbaine apparaît clairement dans cette nébuleuse de concepts, ou modèles théoriques, créés pour désigner cette forme qui échappe aux canons de l'urbanité. En effet, « divers concepts ont été mis en avant dans une tentative pour capturer l'échelle toujours grandissante de la vie urbaine. Région métropolitaine, ville étalée, *megalopolis, ecumenopolis*… chaque tentative pour redéfinir cette nouvelle réalité a conduit à une conception spatiale plus large » (Friedmann et Miller 1965 p. 312). Les nouveaux espaces urbains aménagés en dehors des centres traditionnels entraînent un pullulement de dénominations. Joël Garreau écrit que « ces nouvelles agglomérations urbaines sont tellement non-conformes, que tous ceux qui se débattent pour les cerner leur donnent un nouveau nom. La liste de ces noms en est devenue imprononçable. La litanie inclut : villages urbains, *technoburbs*, *suburban downtowns*, centres d'activité suburbains, centres majeurs diversifiés, noyaux urbains, ville galactique, *pepperoni-pizza cities*, "*a city of realms*", *superburbia*, *disurb*, ville de services, et même centres périphériques » (Garreau 1991 p. 6). À tous ceux-ci, on pourrait encore ajouter : « *edge city* » (*idem*), « *edgeless city* » (Lang 2003), « *off-the-edge city* », « *limitless city* » (Gillham et McLean 2002), « *outer cities* », « *post-suburbia* », « *metroburbia* », « *boomburb* [54] », « *exurb*[55] », etc.

[54] Une « *boomburb* » est une grande communauté incorporée de plus de 100 000 habitants qui croît très vite mais n'est pas la plus grande ville de la métropole. Formée de plusieurs communautés planifiées qui

Le développement suburbain est stigmatisé ainsi que la culture sous-jacente : sauvagerie urbaine (« *Urban Wilderness* » ; Warner 1972) ou empire du mal fondé sur le profit et la rentabilité (« *Evil Empire* » ; Kunstler 1993). Les oxymores et autres dénominations trahissent la difficulté à penser l'essence de l'urbain dans un contexte non centralisé. Résultat de cette confusion : c'est la dimension urbaine qui en vient presque jusqu'à disparaître, comme dans le concept de « tiers-espace », « *thirdspace* », inventé par Edward Soja pour désigner les territoires urbains distendus, discontinus, hétérogènes et multipolarisés où les limites entre la ville et la campagne s'estompent[56] (Soja 1996).

***

Les formes de l'étalement urbain dissolvant les critères européens de centralité, de diversité et de densité, la modélisation scientifique de la ville américaine s'avère un épineux problème. Sans être une disparition de l'urbain, il s'agit en tout cas d'une recomposition profonde dont les chercheurs tentent de cerner les formes, ressorts et dynamiques à travers ce pullulement de nouveaux modèles. Leur multiplication peut cependant être vue comme un symptôme de l'échec à proposer un modèle théorique unifié. Il semble donc falloir accepter une complexité croissante et des modèles finalement plus parcellaires, moins englobants.

Cependant, si l'on prend le problème à l'inverse, le paradoxe de la ville américaine ne tient-il pas au fait qu'elle est fondée sur un modèle idéal qui produit des formes urbaines à faible densité, inadaptées au fonctionnement réel des organismes

---

se sont rejointes, elle manque d'un centre-ville bien qu'elle possède des centres commerciaux, des centres d'affaires et des services publics (Lang et Lefurgy 2007; Lang, Lefurgy et Nelson 2006).

[55] L' « *exurb* » est une sorte de ville-dortoir composée de petites communautés installées à la campagne, séparées des banlieues les plus périphériques de l'aire urbaine par des zones naturelles ou agricoles (Davis, Nelson et Dueker 1994).

[56] Dans *Postmetropolis*, il décline six modèles analytiques des dynamiques urbaines. Les deux premiers cadres interprétatifs sont la restructuration de l'économie urbaine englobée sous l'expression de « *Postfordist Industrial Metropolis* » et la mondialisation du capital, du travail et de la culture qui fait de la ville une « *Cosmopolis* » marquée par un niveau d'hétérogénéité jamais vu. Les conséquences sont analysées à travers la restructuration des formes spatiales urbaines de l'« *Exopolis* », à la fois décentrée et recentrée et à travers la fragmentation et la polarisation sociale de la « *Fractal city* » qui voit les inégalités et les formes de marginalisation croître. L'archipel carcéral régule les bouleversements économiques et sociaux en délaissant les espaces publics au profit d'espaces fermés et sécurisés. La limite entre le réel et l'imaginaire se brouille dans l'espace urbain des « *Simcities* ». Ces multiples couches de modélisation montrent la complexité de la théorisation de la ville contemporaine et sa fragmentation, comme si les formes urbaines nées de l'idéal de la ville-nature avaient fait exploser le cadre théorique de l'urbain.

urbains qui attirent habitants et activités ? Le modèle idéal engendre des formes idéales qui ne correspondent pas aux modèles urbains théorisant le fonctionnement urbain. L'étendue des dysfonctionnements de l'environnement urbain tel qu'il est ainsi créé semble provenir de ce décalage entre les dimensions anti-urbaines du modèle idéal et le fonctionnement réel des organismes urbains : la ville n'est pas pensée comme une concentration mais elle fonctionne tout de même comme telle. Les modèles urbains produits pour cerner le développement suburbain ont certes un pouvoir de représentation, de classification mais n'offrent guère de support à l'action urbanistique.

***

Plutôt qu'une réelle « urbaphobie », c'est une « ambivalence » de la civilisation américaine à l'égard de la ville (Ghorra-Gobin *in* Cavin et Marchand 2010) qui a conduit à l'élaboration de modèles urbains originaux, très fortement ancrés dans la culture des États-Unis. La mise en œuvre du modèle idéal de la ville-nature a eu des conséquences profondes sur une large part du paysage actuel des villes américaines. Quant à la dénonciation des conséquences négatives du mode de développement suburbain, faute d'avoir pu fonder un modèle urbain alternatif, elle a offert un terreau fertile pour un tournant culturel de l'urbanisme au début du XXIe siècle.

Les différents modèles urbanistiques qui incarnent l'idéal de la ville-nature sont des marqueurs culturels qui formatent à leur tour la perception de l'environnement urbain par ceux qui l'habitent. Ils irriguent aussi les productions culturelles, œuvres d'art, films, séries, etc. qui participent à les ériger en idéal (Bosse et Desvisme 2011 ; Billard *et al.* 2012). L'influence de ces modèles est par conséquent très forte, et pour partie agit inconsciemment en environnant l'individu. Cependant, la culture urbanistique contemporaine s'érige en opposition à ce modèle idéal et s'appuie sur ces critiques pour aménager la ville contemporaine autrement (voir Chapitre 8).

2.3. Comment appréhender la circulation des modèles ?

La multiplicité des types modèles, illustrée par le cas de la culture (sub)urbaine américaine, montre la difficulté pour appréhender le rôle de chacun, sachant qu'ils se renforcent mutuellement. La diffusion du modèle urbain américain de la *suburb* à l'échelle planétaire pose en outre la question de l'influence de modèles venus d'ailleurs. Parmi ces différents types de modèles, quels sont ceux qui structurent la culture des acteurs contemporains de l'aménagement à Austin ? Quels rôles ces modèles endossent-ils dans l'évolution des manières d'aménager la ville contemporaine ?

Dans le sillage d'Emeline Bailly qui souligne l'importance de considérer les modèles dans leur bi-dimensionnalité, à la fois comme référence à un modèle et comme création ou composition (Bailly 2009), il s'agit de considérer l'hybridation de l'ici et de l'ailleurs, et d'appréhender l'influence des modèles à l'intersection d'une culture locale et de références extérieures. Pour ce faire, une méthodologie adaptée est déployée en s'appuyant sur les pistes de recherche défrichées par le courant des « *policy mobility studies* » et en les combinant avec d'autres méthodes plus attentives aux dimensions culturelles de l'aménagement urbain.

2.3.1. L'apport des « *policy mobility studies* »

Selon les tenants du courant de recherche des *policy mobility studies,* la « condition urbaine globale actuelle » requiert « une approche relationnelle des villes » (Ward *in* Paquot et Söderström 2012 p. 61). Ils orientent l'étude des liens entre mondialisation et urbanisation vers le « caractère et les implications des relations entre l'urbanisme contemporain et les processus qui s'étendent à travers les villes et au-delà » (McCann 2011a p. 109). Plus particulièrement, c'est la circulation des politiques urbaines, des modèles et des savoirs qu'ils étudient (*idem*), allant plus loin que les analyses des transferts (Peck et Theodore 2001 ; Nasr et Volait 2003 ; Stone 2004) et des relations transnationales et des réseaux d'acteurs (Le Galès et Thatcher 1995 ; PRO-DEV/2 2004 ; Saunier 2004 ; Saunier et Ewen 2008). En parlant de « mobilité » multidirectionnelle des politiques urbaines, ces auteurs invitent à repenser le champ de la recherche urbaine et notamment son terrain.

Pour suivre les modèles influents, il faudrait en effet pouvoir s'immiscer dans les grandes conférences, les salles de réunion, les discussions de couloir, les rendez-vous au café, au bar et au restaurant qui constituent autant de « micro espaces de la mondialisation » (« *globalizing "microspaces"* » ; Larner et Le Heron 2002 p. 765) où les connaissances se nouent, où les meilleures pratiques mondialement signifiantes sont exposées et discutées, où les réputations sont faites et défaites, qu'il s'agisse de celles des meilleures villes, des politiques couronnées de succès ou des « gourous » les plus influents (McCann 2011a p. 119). Or, à moins d'être l'un de ces « gourous », ou experts internationalement reconnus invités à présenter leurs idées ou leur expérience dans le « *speaking circuit* » (Entretien Assist-ELU-TX 2014), il serait onéreux de pouvoir assister à toutes ces conférences et de réussir à suivre le chemin de diffusion des nouvelles idées aux quatre coins du monde.

Et même dans l'hypothèse où cela aurait été possible, retracer chaque étape des trajectoires des idées apparaît difficile, lorsqu'elles s'échangent souvent de manière très informelle, voire immatérielle, *via* emails, *posts* de blog ou *tweets*. Ces trajectoires présentent en outre de nombreuses apories car la trajectoire des idées, leur diffusion, adaptation, hybridation ne se fait pas toujours de manière consciente. Le choix du terme de « mobilité » plutôt que transfert, diffusion, trajet, circulation, etc. permet de ne pas présupposer de point de départ ni d'arrivée, et de laisser le parcours des idées se découvrir dans toute leur complexité.

En mettant l'accent sur la complexité et le caractère construit des modèles mobiles, le courant des « *policy mobilities studies* » incite à étudier de plus près non seulement leur mobilité, mais aussi leur construction. Les tendances « extrospectives » des acteurs qui vont chercher des idées ailleurs (McCann 2011a) n'épuisent pas le sujet car les acteurs les sélectionnent et les assemblent avec d'autres, en lien avec un contexte. Eugene McCann, Ananya Roy et Kevin Ward mobilisent la notion d'« *assemblage* » ou d' « agencement » qu'ils empruntent à Gilles Deleuze et Félix Guattari (McCann 2011b ; McCann *et al.* 2013) : « toute constellation de singularités et de traits déduits du flux – sélectionnés, organisés, stratifiés – de telle manière qu'ils convergent… artificiellement et naturellement ; en ce sens, un agencement est une véritable invention ». Eugene McCann souligne ainsi le fait que l'élaboration des politiques est une construction, un travail, pour faire converger les idées venues

d'ailleurs vers les besoins locaux. Deux apports importants se dégagent de ces travaux. Premièrement, il y a bien une dimension créative dans l'utilisation de modèles extérieurs pour former des politiques urbaines locales. Deuxièmement, cette dimension créative ne se comprend qu'à la lumière du contexte local, c'est pourquoi une étude précise du champ de l'aménagement est nécessaire.

Les études qui se réclament des « *policy mobilities studies* » proposent aussi un renouvellement méthodologique qui s'explique par la complexité de l'objet de recherche. Ces chercheurs font appel à des cadres d'analyse sociologiques, anthropologiques et institutionnels. La formation et la transformation des politiques sont conçues comme un ensemble de processus socialement construits, à l'intérieur de champs culturels et de pouvoirs qu'il faut d'abord cerner. Ensuite, les acteurs des politiques ne sont pas considérés comme de simples apprenants mais comme des membres inscrits dans des « communautés épistémiques[57] », expertes et pratiques, ne dépendant pas uniquement d'une culture urbanistique nationale. Il faut donc enquêter sur la culture des acteurs de l'aménagement à un autre niveau, à la fois plus local et plus global, analyser le contexte local et son système actoriel avec minutie tout en suivant les trajectoires de diffusion ou de mobilité des idées et des pratiques en développant une démarche géographique à la fois territorialisée et relationnelle (McCann et Ward 2011). On le voit bien, cette démarche demande une connaissance fine du terrain à articuler au suivi des mobilités.

Tout ceci peut justifier qu'un travail de recherche puisse se concentrer sur un seul terrain. Jennifer Robinson, plus connue pour son approche des « villes ordinaires » qui vise à élargir les terrains de la recherche urbaine pour ouvrir les imaginaires urbanistiques (Robinson 2006), s'est aussi saisie des apports des « *mobility studies* ». Elle enjoint à considérer les villes comme des lieux de connectivité et d'assemblage. Le territoire urbain doit se comprendre aussi par les autres territoires auxquels il est

[57] Je n'emploie pas « communauté épistémique » au sens strict défini par Peter Haas dans le champ de recherche des relations internationales comme « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier et une revendication d'autorité en ce qui concerne les connaissances pertinentes pour les politiques » (Haas 1992 p. 3). En effet, comme le cas d'Austin me permet de le démontrer, une communauté épistémique n'est pas forcément professionnelle, mais ses membres partagent bien des convictions en commun, en particulier des liens de causalité, ainsi qu'un but politique commun (*idem*). Une définition plus ouverte serait une communauté rassemblée autour d'un domaine de connaissances, cherchant à intervenir dans la sphère publique, sur la base de critères scientifiques, ce que Patsy Healey appelle « *policy community* » (Healey 2007 p. 17).

connecté (Söderström *et al.* 2013 p. xvi). Il s'agit d'étudier « les manières par lesquelles les villes rendent très littéralement l'ailleurs présent – elles sont vues comme des lieux d'agencement et de centralité, de territorialisation et de connectivité » (Robinson *in* Söderström *et al.* 2013 p. 1). Pour réunir ces deux impératifs, Jennifer Robinson parle ainsi de « spatialités topologiques[58] » qui rendent l'ailleurs (voire de multiples ailleurs) présent dans la formulation locale des politiques et mélangent de manière complexe les influences intérieures et extérieures (Robinson *in* Paquot et Söderström 2012 p. 50). Il s'agit donc de rester attentif à toutes les spatialités actives en un lieu donné, à la présence et à l'importance des références à d'autres espaces dans la formulation des politiques ou projets d'urbanisme dans un espace donné, de tenir l'équilibre entre les spécificités locales et le contexte d'interconnexions mondiales[59] (Peck et Tickell 2002).

2.3.2. Appréhender les mobilités de l'urbanisme austinite

Le terrain d'Austin, une ville qui, jusqu'à peu, était peu connue ou « *off the map* » (Robinson 2002), est fort intéressant pour appliquer ces idées. La ville est en position de synapse de la mondialisation, recevant et émettant des dynamiques mondiales alors qu'elle en était relativement isolée jusqu'à la fin du XXe siècle.

Pour étudier les « spatialités topologiques » actives au sein de la culture locale de l'aménagement urbain austinite, j'ai choisi de ne pas présupposer de l'efficacité des modèles, mais de les chercher en explorant de manière inductive le terrain dans ses dimensions physiques et discursives. En interrogeant les acteurs de l'aménagement sur leurs idées, sur leurs pratiques et sur les défis rencontrés dans la ville d'Austin, il est possible de repérer la place de l'ailleurs dans leurs discours et l'utilisation des différents types de modèles sans les présupposer. J'ai souhaité aussi prendre en compte le poids des structures locales et des appartenances professionnelles, autant de couches

[58] La topologie s'intéresse à la structuration en liens et en pôles, plutôt qu'en termes spatiaux. L'expression « spatialité topologique » peut donc paraître oxymorique. En suivant la filiation mathématique de cette expression, on peut définir les spatialités topologiques comme les propriétés de l'espace liées à d'autres espaces avec lesquels il serait connecté. Partant à l'opposé de l'analyse des réseaux, Paul C. Adams soutient lui aussi que « le spatial inclut les relations topologiques, les espaces composés de pôles et de liens, et que ces espaces topologiques sont des espaces vécus, au sens où ils sont construits, entretenus », sont le support d'émotions et forment le contexte de formations subjectives et d'interactions sociales (Adams 2009 p.68). L'expression de Jennifer Robinson permet ainsi de réunir deux approches indissociables de l'espace.

[59] « "*Walk the line*" *between local specificity and an attention to global interconnection* » (Peck et Tickell 2002).

culturelles qui déterminent l'application, l'emprunt ou l'hybridation éventuels de modèles venus d'ailleurs. Les processus de construction, d' « *assemblage* » ou d'agencement de ces modèles sont aussi significatifs que leur contenu.

Je propose donc une démarche inductive qui métisse les apports disciplinaires et méthodologiques, dont le principe organisateur est de parvenir à cerner un objet mobile, les modèles, tout en modélisant la culture locale de l'aménagement urbain à l'intersection de ces « spatialités topologiques », c'est-à-dire en repérant les usages des différents types de modèles par les acteurs austinites de l'aménagement et leurs effets.

Une approche interdisciplinaire…

Pour mener ce projet, j'ai recours à une géographie métissée, voire « indisciplinée » pour reprendre l'expression de Martin Vanier (2007), en tout cas nourrie d'autres apports disciplinaires. Cette approche interdisciplinaire est délibérément inscrite dans le champ des études urbaines pour lequel c'est l'objet qui prime et détermine les méthodes à mobiliser. Cela permet de conjuguer une multiplicité de méthodes pour explorer le champ de l'aménagement austinite et synthétiser sa culture. Mes pistes de « braconnages disciplinaires » (Calbérac 2010 p. 3) sont les suivantes :

1/ L'approche géographique permet l'analyse des manières dont la société se donne à voir à travers l'espace qu'elle façonne, pense et pratique. Une orientation résolument culturelle provient du choix d'un terrain d'étude étranger. Elle suppose de se décentrer de sa propre culture et de s'imprégner des idées de cette société (Claval 2015). La géographie est aussi relationnelle, attentive aux manifestations sur un territoire de processus plus larges, tels que la mondialisation.

De manière complémentaire, une perspective géohistorique, soit une tentative de restituer à la fois la dynamique et la structuration des territoires sur le temps long (Jacob-Rousseau 2009), doit permettre d'ancrer l'étude de cas dans un contexte riche, d'en comprendre le développement urbain progressif, de même que les effets de structure économiques et actoriels. Il s'agit de montrer les permanences et les ruptures dans la configuration spatiale de la ville d'Austin, et dans sa trajectoire de développement urbain, mais aussi de prendre en compte l'influence de cet historique sur la culture locale de l'aménagement urbain. En faisant ce récit, je veux montrer

comment la culture urbanistique locale s'ancre dans l'histoire du développement urbain et y puise ses éléments fondamentaux.

Enfin, s'y ajoute une dimension épistémologique permettant de réaliser l'étude conjointe du processus d'urbanisation et des mécanismes de modélisation des théories urbaines mobilisées dans le cas d'Austin, et d'analyser le jeu qui se produit entre les deux (Derycke *et al.* 1996).

2/ L'apport des sciences politiques apparaît évident pour comprendre les logiques actorielles actives dans le champ de l'aménagement urbain, où le pouvoir ne s'exerce pas uniquement de manière hiérarchique. Ce dernier est un « univers fragmenté et complexe » dans lequel « la production de l'action collective ne va pas de soi » (Pinson 2011) et ne repose pas uniquement sur la puissance publique, *a fortiori* aux États-Unis. La notion de gouvernance renvoie « à l'ensemble des processus qui participent à la fabrication de la ville et à la régulation des conflits qui y émergent, processus dans lesquels les institutions du gouvernement ne sont qu'une composante » (*idem*) et met l'accent sur l'horizontalité des rapports entre acteurs en marginalisant les relations de hiérarchie.

Elle permet donc de prendre en compte les différents types d'acteurs, dans le domaine public et privé, ainsi que la recomposition complexe de leurs intérêts, collaborations, oppositions. Elle invite aussi à appréhender la multiplicité des échelles, de l'influence des phénomènes liés à la mondialisation sur les interactions politiques et les modes d'exercice de l'autorité publique, aux « phénomènes *micro* comme les logiques d'agence par lesquels ces phénomènes globaux influent au niveau des systèmes d'action concrets » (Pinson 2003 p. 41). Ce cadre d'analyse permet de toucher à la manière dont les rapports entre acteurs, groupes et institutions se transforment dans l'action publique urbanistique et plus largement dans le champ de l'aménagement.

Une démarche d'inspiration anthropologique complète cette perspective actorielle, à l'aide d'entretiens longs qui visent à plonger dans la logique des acteurs à travers leur perception du champ au sein duquel ils opèrent, leur conception de l'urbanisme, leur hiérarchisation des enjeux de l'aménagement et les solutions qu'ils proposent (Pardo et Prato 2012, 2018).

3/ Enfin, une approche urbanistique s'attache aux outils de l'aménagement, en particulier ceux de la planification pour étudier ce que leur processus d'élaboration et leur contenu expriment de la culture de l'aménagement urbain à chaque époque. Les outils d'aménagement produits pour faire face aux défis de la ville peuvent être analysés comme la résultante des rapports de force entre acteurs dans le champ de l'aménagement. Ils synthétisent et fixent la culture urbanistique à un moment donné et influencent les produits de l'aménagement qui devront se plier aux règles ou orientations qu'ils édictent.

À l'échelle de la ville, on peut s'intéresser au modèle de ville-idéale proposé comme horizon et à l'articulation des principes d'urbanisme avec des schémas d'organisation spatiale pour orienter les efforts urbanistiques. Une perspective historique sur les *comprehensive plans* suit l'évolution de l'importance de cet outil au sein du champ de l'aménagement et celle de la culture qu'il exprime.

L'analyse de l'évolution de portions de l'espace urbain permet d'analyser de manière concrète les mécanismes actoriels, juridiques et économiques à l'œuvre dans une opération d'aménagement à partir de brèves études de cas, appelés « encadrés paysagers ». Ces études de cas à plus grande échelle apportent un éclairage sur d'autres outils et d'autres manières de faire évoluer le cadre urbain et la culture de l'aménagement urbain. La forme des opérations urbaines, qui inscrivent le projet urbain dans le paysage réel, donnent forme à la stratégie urbaine ou, au contraire, s'inscrivent en opposition à cette dernière, soulignant ainsi l'écart entre les objectifs de la planification et la pratique réelle des acteurs.

...et multi-scalaire...

Comme Marcel Detienne le rappelle, en citant Moses Finley à propos du travail de l'historien, « penser comparativement, c'est un devoir pour l'historien s'il ne veut pas être un collecteur de faits » (Detienne 2000 p .137). Cet impératif peut être appliqué au travail du géographe pour qui la pensée comparative est un impératif méthodologique afin de vérifier la portée théorique générale des travaux monographiques. Comment engager une étude de ville avec une compréhension de l'urbain plus générale, sans toutefois céder à la tentation de redéfinir l'urbain à partir d'un cas, aussi passionnant

soit-il ? Afin de dépasser les lacunes inhérentes à l'étude de cas unique, l'exemple d'Austin doit être inscrit dans une approche relationnelle des villes qui ouvre une possibilité de comparaison.

Tout d'abord, il s'agit d'étudier le contexte contemporain en lui-même où les villes, inscrites dans un « monde de villes », élaborent leurs politiques dans un système de références croisées (Robinson 2011). La ville d'Austin n'est pas traitée comme un isolat, mais est inscrite dans un contexte mondialisé d'où découle la double dimension des références, locales et globales, des pratiques des acteurs de son aménagement.

Ensuite, pour faciliter une future mise en parallèle avec d'autres cas, le plan de la thèse emprunte quelques étapes clefs à la démarche scalaire élaborée dans le cadre d'un projet de recherche comparatif visant justement à définir et étudier des métropoles de manière croisée. Les trois échelles d'analyse des formes urbaines définies dans le cadre de la Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (Grosjean 2008) jalonnent les étapes de ce travail :

- à l'échelle métropolitaine, « les formes de l'urbanisation », analysées dans une perspective géo-historique (voir Chapitre 3), permettent de présenter la structure physique et les dynamiques sur lesquelles repose le développement urbain contemporain. La situation métropolitaine contemporaine ainsi mise en perspective peut ensuite plus facilement être comparée à d'autres métropoles ;

- à l'échelle de la ville centre ou de l'échelon de planification, une mise en contexte du cadre de gouvernance propre au système actoriel et institutionnel de l'aménagement austinite explique les spécificités de ce cas d'étude (voir Chapitre 5). Les enjeux d'aménagement hiérarchisés par les acteurs permettent de construire un objet comparable à partir de problèmes qui touchent plusieurs communautés, puis d'analyser les choix ou stratégies que les sociétés adoptent en réponse en fonction du contexte local (voir Chapitre 6). Cette échelle correspond en outre à l'échelon de planification du *comprehensive plan* (voir Chapitre 8). On peut s'intéresser à « la forme du projet urbain », qui désigne la forme urbaine telle qu'elle est projetée et encouragée dans les documents stratégiques de planification ;

- enfin, « la forme des opérations urbaines » qui traduit la stratégie urbaine dans le paysage réel à l'échelle de quartiers, de rues, voire de quelques bâtiments, permet d'analyser l'évolution des processus d'aménagement et des valeurs incarnées par les formes urbaines (voir Encadrés paysagers) ;

- à ces trois échelles d'analyse, j'ajoute enfin l'échelle nationale qui conditionne largement la culture de l'aménagement urbain et fixe le cadre juridique et institutionnel. Cette échelle n'est traitée que ponctuellement, lorsque c'est nécessaire, mais elle demeure importante car c'est à cette échelle que se situe un certain nombre d'obstacles à l'adoption de modèles venus d'ailleurs (voir *infra* 5.1 et 8.1).

… à portée réflexive

Pour Yves Chalas, l'utilité de la recherche urbaine réside dans la capacité à proposer de nouvelles figures et modèles « à ceux qui agissent sur la ville pour tenter de modifier ou de conforter le tour qu'elle a pris » (Chalas 2000 p. 1-2). La recherche peut renforcer le référentiel de l'intervention publique dans le domaine de l'aménagement, c'est-à-dire la construction sociale de la réalité et les représentations qui, non seulement peuvent donner un sens précis à l'action publique, mais également assurer une certaine cohésion sociale (*idem* p. 152). La recherche urbaine peut aussi offrir des bases pour contester ce référentiel et en construire un autre. Elle peut donc participer à affiner le référentiel de l'urbanisme et ainsi faciliter sa mise en œuvre, l'aménagement concret des espaces urbains, en produisant de nouveaux modèles d'intelligibilité de la ville (Racine *in* Bridel 2004 p. 98). C'est dans cette optique que j'étudie les travaux des universitaires ayant étudié le cas d'Austin.

Le présent travail de recherche a pour ambition d'analyser l'évolution de la culture de l'aménagement urbain à Austin, et en particulier d'évaluer le rôle que les différents types de modèles jouent dans cette évolution, ce qui permettra peut-être de mieux les utiliser dans les démarches urbanistiques visant à changer la manière d'aménager la ville. Il peut aussi apporter une contribution critique à la construction du référentiel austinite et donc mettre en lumière les présupposés actifs dans l'utilisation d'Austin comme modèle à suivre.

En s'interrogeant sur la spécificité du savoir des professionnels de l'urbanisme et sur le rôle de l'expert d'une part, et sur l'appropriation des questions d'urbanisme par la population non-professionnelle d'autre part, c'est l'organisation des processus participatifs qui pourra être mise en perspective. Les enjeux contemporains de l'urbanisme participatif invitent à réfléchir aux outils à mettre en place pour faire

participer le public aux processus d'urbanisme et aux connaissances à lui apporter pour que cette participation soit fructueuse[60].

2.4. Assemblage méthodologique pour cerner les « spatialités topologiques » d'Austin

Afin d'accéder à la culture de l'aménagement urbain dans une ville étrangère, ainsi qu'à la mobilité des idées, pratiques et représentations des acteurs, une démarche inductive et un ensemble de méthodes qualitatives se sont imposés. Par leur nature, mais aussi du fait de leur nouveauté, ces objets de recherche prédisposent à recourir à des méthodes qualitatives, plutôt qu'à des méthodes quantitatives, car il s'agit de défricher le champ de la culture de l'aménagement urbain et le rôle des modèles au sein des « spatialités topologiques » d'Austin. Plusieurs méthodes qualitatives ont donc été ici combinées, en suivant les traces des travaux sur la gouvernance urbaine, notamment ceux de Gilles Pinson qui parle de « *cherry picking* » méthodologique, justifié par le fait que ce qui compte avant tout, ce sont les objets et que l'appréhension de chacun d'eux nécessite une certaine flexibilité méthodologique (Pinson 2011).

2.4.1. Une recherche ancrée dans le terrain

Les avantages de l'étude de cas

C'est le choix d'une étude de cas unique, sur le terrain d'Austin qui a finalement été fait, des considérations matérielles et temporelles liées au cadre de travail du doctorant rendant difficile un travail sur plusieurs terrains[61]. Si elle ne permet pas de cerner la circulation des modèles urbanistiques de manière exhaustive (à supposer que cela soit possible), l'étude de cas approfondie a cependant certains avantages. Au

[60] Personnellement, cela m'a en tout cas déjà conduite à modifier ma pratique d'enseignante de géographie au lycée en développant des démarches d'éducation à l'urbanisme que je mets en œuvre dans ma pratique professionnelle.

[61] Au départ, l'étude portait sur deux terrains, Austin et Kazan (Tatarstan, Russie) qui connaît aussi des mutations urbaines très rapides bien que le dynamisme démographique soit moins important. Denis Eckert avait accepté de me codiriger, mais face aux difficultés administratives, financières et personnelles, ce second terrain a été abandonné.

nombre de ceux-là, on compte notamment la grande quantité et diversité de sources (Feagin *et al*. 1991 p. 6-7), et le temps de développer une analyse diachronique qui permette d'examiner les continuités et les changements. Il est aussi plus aisé d'embrasser un ensemble d'acteurs plus large, en même temps que leurs actions et motivations, ainsi que l'impact de leurs croyances et de leurs décisions sur le réseau complexe d'interactions sociales. Surtout, le fait d'étudier les acteurs dans leur milieu permet de fonder les observations et les concepts sur l'expérience, de pouvoir rendre compte de leur action de la manière la plus proche de la façon dont les acteurs la comprennent eux-mêmes. Ainsi, le chercheur peut s'intéresser non pas simplement à un enjeu, mais à la manière dont les acteurs locaux définissent l'enjeu (*idem* p. 11).

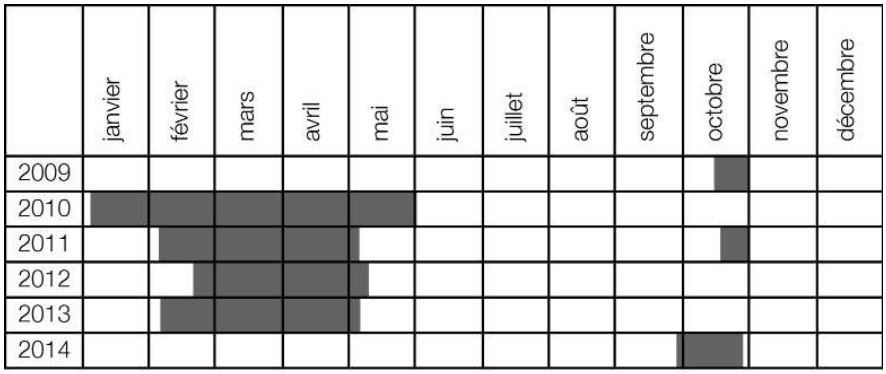
Dans ce même sens, Steven Moore parle, pour sa part, de « théorie ancrée » (« *grounded theory* » ; Moore 2007 p. 5). Elle demande de la part du chercheur de suspendre ses préconceptions quelles qu'elles soient, notamment celles qui l'ont amené sur ce terrain, afin que l'explication de ce qu'il y trouve puisse émerger de la participation à la vie urbaine et de l'observation, dans une démarche inductive (*idem*). L'étude de la culture des acteurs de l'aménagement dans une ville étrangère, requiert d'aborder et de cerner le vaste ensemble de leurs actions, de leurs motivations, de leurs idées et de représentations qui s'inscrivent dans un système institutionnel spécifique et un réseau complexe d'interactions sociales. Il y a donc à la fois un décentrement nécessaire et une imprégnation qui passe par une multitude de sources. Comme le préconise Janet Abu-Lughod : « apprenez tout ce que vous pouvez à propos de tout, en recourant à autant de méthodes que possible – livres, études statistiques, observation ethnographique, en vivant là-bas, avec vos yeux, vos oreilles et votre nez – en essayant de comprendre comment fonctionnent ces différents lieux et pourquoi » (Abu-Lughod *in* Judd et Simpson 2011), d'où une démarche essentiellement inductive et un ensemble de méthodes *ad hoc*.

Le travail de terrain

Le terrain, ce « mot magique » (Weber 1991 p. 72) qui désigne à la fois la pratique qui consiste à recueillir des données au contact direct avec la réalité (Calbérac 2010), la société étudiée par les ethnologues, le territoire étudié par le géographe, le séjour du chercheur et le déroulement de la recherche, a tenu une place centrale dans ce travail de thèse. Ce dernier repose en effet sur une longue présence sur le terrain, au cours de séjours successifs représentant au total seize mois entre 2010 et 2014. La longue durée du travail de terrain implique intrinsèquement une dimension diachronique dans l'observation des phénomènes, permettant de constater à l'œil nu les changements paysagers intervenus entre chaque séjour.

Le premier contact avec le terrain d'Austin a été établi à l'occasion de la recherche d'un stage de Master 2 pour la validation du diplôme professionnel d'urbanisme et d'aménagement de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en 2010. Puis, le projet de thèse a conduit à renouveler les séjours à Austin pour des durées allant de quinze jours à cinq mois.

Tableau 5. Séjours à Austin



Ce long terrain a offert de nombreuses occasions d'observation, participante ou non, des processus d'aménagement. Il a permis de multiplier les sources d'information : archives, entretiens, collecte de littérature dite « grise », d'articles de presse, suivi de fils de discussion sur des *mailing lists* ou sur des réseaux sociaux.

2.4.2. L'observation participante

La longue présence sur place a aussi permis l'établissement de relations de confiance, voire d'amitié, avec certains acteurs croisés à de multiples reprises du fait de la fréquentation répétée des lieux et événements où l'aménagement urbain se discute à Austin :

- dans le cadre institutionnel, aux réunions en salle du Conseil municipal ou des diverses commissions et conseils ;

- aux réunions de l'Austin Neighborhoods Council, qui regroupe un grand nombre d'associations de quartiers, et à divers conseils de quartier ;

- aux événements informatifs, consultatifs ou participatifs organisés par la ville, son département d'aménagement (PDR), du logement (NHCD) ou par l'autorité des transports (CapMetro) ;

- aux réunions et événements organisés par la Chambre de commerce d'Austin et par l'association des propriétaires et entreprises du centre-ville, la Downtown Austin Alliance ;

- aux réunions ou événements des associations civiles formées dans le domaine de l'aménagement comme ceux du chapitre local du Congress for the New Urbanism, Austinites for Urban Rail Action, It's Our Rail, ou encore d'associations professionnelles comme l'American Planning Association, l'American Institute of Architects ou l'Urban Land Institute ;

- aux cours et conférences de l'Université du Texas ;

- aux événements structurants de la vie associative et bénévole comme « *It's my park day* » qui consiste à nettoyer les parcs de la ville, ou « *Austin Involved* » pour rénover des maisons de la Blackland Community Development Corporation, ou encore conduire des enfants malvoyants en balade en tandem avec l'association Social Cycling Austin dans le cadre de son rendez-vous hebdomadaire intitulé « *Lend your legs for the Texas School for the Blinds* » ;

- aux débats tenus à l'occasion des élections municipales ;

- aux événements civiques à dimension urbanistique tels que « *Earth Day* », « *Viva Street* », « *Parking Day* », etc.

La présence répétée sur le terrain a, de fait, créé « une place à part », celle de l'étudiante étrangère et a progressivement constitué « une identité dans ce milieu d'interconnaissance » (Beaud et Weber 2003 p. 298), ce « *small world* ». Le statut de jeune femme et d'étrangère a certainement pu aider par rapport à d'autres chercheurs locaux[62]. La peur de la critique et de la publication de leur propos était aussi moins grande que de la part d'un universitaire local (Entretien PRO-ABORD/2 2013). Le statut d'étrangère a pu donner lieu à certaines distorsions. Lors d'un entretien notamment, l'utilisation inhabituelle de l'expression « *social housing* » au lieu d'« *affordable housing* » (Entretien PRO-ABORD/4 2013) s'est expliquée par le fait que l'interviewé avait utilisé ce terme justement parce qu'il s'adressait à une Européenne et avait lui-même étudié ce sujet en Europe.

Le premier stage au sein de l'École d'Architecture de l'Université du Texas a permis un accès facilité au monde universitaire, par ailleurs plutôt ouvert. L'accès à une partie du monde politique, habitué à être sollicité fréquemment, a été relativement facile mais bloqué pour certaines personnalités, notamment le maire de l'époque, peut-être du fait d'un intérêt moins grand pour les questions de l'aménagement (Entretien PRO-URB-ULI 2013). Le personnel municipal s'est montré très disponible, que ce soit lors des réunions publiques ou à l'occasion de sollicitations par email. L'accès aux citoyens engagés dans les quartiers a été facilité par l'existence d'une liste de diffusion ouverte à toute personne intéressée, mais qui a été depuis restreinte aux seuls membres de l'ANC à jour de leur cotisation. La difficulté a été plus grande pour accéder au monde des promoteurs et *lobbyistes* de l'immobilier, mais le mécanisme des recommandations m'a donné accès à certaines personnalités au départ peu accessibles. Le jeu des interconnaissances m'a finalement introduite dans des réunions non ouvertes au public et m'a permis de voir comment les stratégies se discutaient à l'intérieur d'un groupe d'acteurs plutôt fermé.

Avantage et contrepartie de la présence sur le terrain chaque année pendant de longs mois, la recherche et ses méthodes ont aussi reposé sur une observation forcément participante, à commencer par l'implication dans la réalisation de l'exposition pour l'Alley Flat Initiative « *Affordable housing: What's in your BackYard?* ». Afin de

[62] Un chercheur m'a ainsi conseillé d'en contacter un autre avec qui lui-même avait du mal à avoir un entretien en notant qu'il me parlerait puisque j'étais une fille (Entretien ACAD-GEO-UT 2011).

limiter l'influence de cette première expérience sur le terrain, un choix délibéré de prendre du recul a été fait en multipliant les rencontres avec les acteurs et en ayant une démarche résolument inductive dans les entretiens. Cela a ainsi évité de présupposer une hiérarchie des enjeux d'aménagement qui serait due à un échantillon trop resserré d'acteurs rencontrés.

L'observation participante dans les réunions publiques m'a ensuite permis de découvrir les procédures de consultation et de participation, le matériel discursif et réflexif utilisé par la mairie d'Austin, et de tisser un premier réseau de connaissances impliquées dans le champ de l'aménagement. Ces réunions étaient nombreuses car le *comprehensive plan Imagine Austin* était alors en cours d'élaboration. Certaines réunions sont relatées dans la thèse afin de montrer l'agencement des acteurs autour des enjeux d'aménagement ainsi que la dimension spatiale des jeux d'acteurs (voir Chapitres 5 et 6).

L'étude du champ de l'aménagement urbain n'a pas pour objet un « milieu » évident, clairement défini contrairement au cas de l'enquête ethnographique, mais un ensemble d'acteurs ou d'institutions éclatées en différents lieux. Certes, il s'agit tout de même d'un « milieu d'interconnaissance » (Maget 1962), du fait que tous les enquêtés s'intéressent au même domaine, et sont fréquemment en relation, plus ou moins cordiale, les uns avec les autres. L'observation ne pouvait donc pas avoir la portée d'ensemble qu'elle peut avoir dans un milieu relativement bien cerné, même si elle a pu apporter des éclairages fort instructifs en étant appliquée à plusieurs reprises dans des milieux distincts. À Austin, l'éclatement et l'animosité entre les groupes d'acteurs rendent impossible leur appréhension globale en un unique lieu. Cela a donc rendu absolument nécessaire le recours à d'autres sources en complément de l'observation.

2.4.3. L'entretien, pierre de touche d'une démarche inductive

Afin d'explorer la culture de l'aménagement urbain, le recours à l'entretien s'est imposé de manière évidente, comme à « chaque fois que l'on ignore le monde de référence, ou que l'on ne veut pas décider *a priori* du système de cohérence interne des informations recherchées » (Blanchet et Gotman 2007 p. 37). Au fondement d'une démarche inductive, « l'entretien, qui va à la recherche des questions des acteurs eux-mêmes (et non du chercheur), fait appel au point de vue de l'acteur et donne à son expérience vécue, à sa logique, à sa rationalité, une place de premier plan » (*idem* p. 20). Ce sont donc les acteurs de l'aménagement et leur parole qui ont été mis au centre de la recherche grâce aux entretiens, permettant ainsi d'interroger les liens entre idées et pratiques, influences locales et externes, dans le champ de l'aménagement urbain austinite sans imposer de catégories exogènes.

La délimitation du champ des acteurs de l'aménagement

La délimitation du champ des entretiens s'est avérée délicate car, chaque individu ayant des intérêts spatiaux dès lors qu'il est usager de l'espace, le champ de l'aménagement peut en principe englober toute la société. Or, j'ai volontairement limité le champ d'investigation aux acteurs manifestant une intentionnalité dans le domaine de l'aménagement, c'est-à-dire une stratégie vis-à-vis des transformations de l'espace urbain, afin de penser l'articulation stratégique de leurs idées et de leurs actions, d'objectiver leur place dans le système actoriel et les moyens employés pour l'influencer.

L'action en aménagement se joue dans un champ complexe où les groupes d'acteurs sont sans cesse en confrontation ou en collaboration. Tout projet dépend par exemple systématiquement d'une autorisation administrative. La délivrance de cette autorisation implique de statuer sur l'adéquation du projet avec la législation et donne la possibilité à d'autres acteurs d'exprimer leur opinion sur ce projet. De même, la refonte fréquente de la législation implique la consultation des acteurs et une décision politique. Dans ce champ d'action par essence autant collaboratif qu'antagoniste, la prise en

compte de la position de l'acteur interviewé et la connaissance des groupes auxquels il appartient se sont avérées cruciales.

Comme « il y a autant de points de vue (sur un objet, un lieu, un événement public, une interaction) qu'il y a de « places » objectives » (Beaud et Weber 2003 p. 301), c'est-à-dire de positions absolues ou relatives occupées par chacun dans un espace et dans une interaction, il s'est agi d'interroger des acteurs en plusieurs places, géographiques, mais surtout professionnelles et sociales.

Les principaux groupes ciblés ont été :

- les représentants politiques de la Ville, du Comté de Travis et de l'État du Texas et/ou leurs assistants ;
- les responsables administratifs et employés des organismes publics à l'échelle de la ville, de l'Université du Texas, du district scolaire, de l'autorité des transports, de l'État du Texas ;
- les professionnels de l'aménagement qui participent aux projets d'urbanisme, de planification et/ou de construction : promoteurs, architectes, urbanistes, paysagistes, ingénieurs, consultants, *lobbyistes* ;
- les citoyens engagés pour leur quartier, dans un projet spécifique ou dans un domaine plus vaste d'action publique, que ce soit sous forme individuelle, associative ou dans le cadre des comités citoyens intégrés dans l'administration de la ville ;
- les universitaires, en notant qu'ils recoupent souvent les autres catégories, vu l'importante porosité entre les milieux académique, professionnel et politique est importante aux États-Unis et le fait qu'ils sont, comme les acteurs précédents, aussi des habitants.

Malgré les efforts déployés pour obtenir un certain équilibre, il n'a pas été possible d'aboutir à une égale répartition des entretiens en fonction des groupes d'acteurs. Certains groupes actoriels ayant tendance à répondre plus facilement et favorablement aux demandes d'entretiens (les citoyens investis, le personnel municipal ou les responsables politiques locaux notamment), ils apparaissent surreprésentés par rapport à d'autres groupes, tels que les promoteurs, avocats immobiliers ou représentants politiques au niveau de l'État fédéré ou du Comté de Travis.

Ainsi des représentants de chaque groupe d'acteurs ont été sollicités pour mener un entretien et, dans la mesure du possible, plusieurs représentants de chaque groupe ont été interviewés afin d'éviter tout enfermement dans un point de vue d'acteur unique. J'ai cherché à recueillir de multiples témoignages dans le but de recouper le discours d'acteurs ayant des positions semblables dans le système actoriel et qui devraient donc avoir une perception comparable de la réalité, d'une part, et comparer celui d'acteurs se trouvant dans des situations distinctes et qui devraient donc avoir une vision différente de la réalité, d'autre part. Avec ce dispositif expérimental, par les recoupements et les comparaisons permis par la variété des témoignages recueillis, j'ai pu prendre du recul par rapport aux « visions et aux versions subjectives » des personnes interrogées (Friedberg 1997 p. 314). Le nombre d'acteurs interviewés a donc nécessairement été important pour pouvoir atteindre ces deux objectifs concomitants de recoupement et de contraste.

Les points de vue de plusieurs personnes appartenant à un même groupe ont été croisés pour capturer la richesse associée à un rôle social donné, et retracer l'histoire de la collectivité austinite. Les observations et les concepts issus de cette recherche sont ainsi enracinés dans une réalité éprouvée et permettent de rendre compte d'une portion de la société austinite d'une manière qui trahisse le moins possible la façon dont les acteurs la comprennent eux-mêmes, ou du moins la racontent.

La parole de certains acteurs est apparue particulièrement pesée et mesurée, sans doute du fait de la conscience de représenter l'organisation à laquelle ils appartenaient. Aucun n'a paru être un simple « agent » au sens structuraliste-fonctionnaliste du terme, c'est-à-dire dépourvu de capacité stratégique autonome vis-à-vis de son rattachement institutionnel. Le rattachement des acteurs à un ou plusieurs groupes d'acteurs collectifs, qu'ils soient institutionnels, associatifs, professionnels, territoriaux, ou idéologiques, pose la question de la multi-appartenance des acteurs. La recomposition de groupes actoriels, au-delà des catégories professionnelles, en fonction de leurs valeurs ou priorités, est l'un des enjeux de ce travail de recherche.

L'étude du système aménagiste austinite est plus ardue que dans le cas d'un système fermé, comme une entreprise ou une administration publique, du fait de la diversité des acteurs concernés et de leur appartenance (et souvent multi-

appartenance) à des groupes de statut variés, qu'il s'agisse d'une entité institutionnelle, d'une association, d'une profession ou d'une appartenance spatiale. Chaque acteur se rattache la plupart du temps de manière tout à fait consciente et énoncée à un ou plusieurs groupes d'acteurs collectifs de par sa profession, son lieu d'habitation et ses engagements civiques. La question des critères de regroupement des acteurs s'est posée avec acuité, entraînant d'abord l'usage des catégories utilisées par les acteurs eux-mêmes (voir Chapitre 5), puis un regroupement en « communautés[63] » culturelles après l'analyse de la hiérarchisation des enjeux d'aménagement à Austin (voir Chapitre 6).

Au final, la multiplication des points de vue sur la ville ne permet pas d'atteindre un tableau global d'Austin, mais plutôt, en croisant ces points de vue, de dresser un portrait multi-facettes qui prend en compte la diversité des acteurs qui font la ville et peut rendre compte de la tension du champ de l'aménagement. Cette approche individualisée des groupes d'acteurs, à travers un petit nombre d'individus clefs par groupe, permet d'accéder à l'articulation entre idées et pratiques de l'urbanisme, ce qui est plus difficile par questionnaire, bien que potentiellement plus exhaustif du point de vue du champ actoriel étudié. L'entretien a ainsi fait affleurer les catégories propres de l'acteur et ses priorités. Il a mis en exergue les exemples spatiaux et leur utilisation argumentative et, ainsi, orienté la recherche sur les éléments à approfondir.

Au total, soixante-neuf personnes ont été interviewées. À ces entrevues formelles s'ajoutent les discussions à l'occasion de réunions publiques, d'événements ou de rencontres informelles. Afin de préserver l'anonymat souhaité par certaines personnes interrogées, j'ai décidé de coder les entretiens en fonction du type et du domaine d'engagement principal de chaque acteur dans le champ de l'aménagement urbain, en signalant son appartenance institutionnelle le cas échéant.

[63] La « *community* » est dans l'idéal démocratique américain, une entité intermédiaire existant entre l'individu et l'État. Par ce terme, l'échelon local est valorisé comme niveau pertinent d'intervention publique et comme lieu d'élaboration de consensus (Bacqué 2000 p. 67). Le terme « communauté » désigne donc une variété d'entités sociales, liées par un aspect territorial, religieux ou ethnique, de pratiques ou de cultures communes. Au départ, ce terme était principalement employé pour exprimer le rapport d'un groupe social à son territoire. Je l'emploie davantage dans son acception anglophone en démontrant la structuration du champ de l'aménagement urbain en communautés liées par des déterminants culturels communs.

Tableau 6. Système de codification des entretiens

Type d'engagement		Domaine		Institution	
PRO	Professionnel	URB	Urbanisme	Austin	Ville d'Austin
CITOY	Citoyen	QUART	Quartiers	LIB	Urbaniste exerçant dans le privé
ELU	Représentant élu	DEV	Développement immobilier	UT	Université du Texas
Assist-ELU	Assistant d'un élu	ABORD	Logement abordable	Metro	CapMetro, autorité métropolitaine des transports publics
ACAD	Académique	ARCH	Architecture	Travis	Comté de Travis
Ex-	Fonction passée	TRANSP	Transports	TX	État du Texas
		ENVIR	Environnement	CC	Chambre de commerce
		PAYS	Paysagisme	RECA	Real Estate Council of Austin
		POL	Politique	DAA	Downtown Austin Alliance
		DD	Développement durable	ULI	Urban Land Institute
		COM	Participation publique	CNU	Congress for the New Urbanism
		DEMO	Démographie		

Tableau 7. Liste des acteurs interviewés

N°	Date de l'entretien	Code				Mode d'engagement principal de la personne interviewée dans le champ de l'aménagement austinite
		Type d'engagement	Domaine	Institution	Numérotation	
1	20/05/10	ACAD-	URB-	UT	/1	Universitaire en Urbanisme à l'École d'Architecture de UT (Community and Regional Planning)
2	28/04/10	ACAD-	URB-	UT	/2	Universitaire en Urbanisme à l'École d'Architecture de UT (Community and Regional Planning)
3	22/04/11	ACAD-	GEO-	UT		Universitaire au Département de Géographie de UT
4	18/04/11	ACAD-	ARCH-	UT		Universitaire à l'École d'Architecture de UT et architecte libéral
5	19/04/11	PRO-	URB-	LIB	/1	Urbaniste consultant en développement économique et promoteur immobiler libéral
6	21/04/11	PRO-	ABORD-		/1	Architecte pour une association à but non lucratif dans le domaine du logement
7	28/04/11	CITOY-	QUART		/1	Citoyenne activiste de l'Est d'Austin et membre de la CATF *Imagine Austin*
8	21/03/12	PRO	URB-	Austin	/1	Urbaniste au département Planning and Development Review de la Ville d'Austin
9	30/03/12	ELU-		Austin	/1	Conseiller municipal n°1
10	30/03/12	PRO-	URB-	LIB	/2	Architecte-urbaniste libérale
11	03/04/12	CITOY-	TRANSP		/1	Citoyen activiste dans le domaine des transports et président de la Planning Commission
12	03/04/12	PRO-	PAYS	CNU		Paysagiste et président du chapitre Central Texas du Congress for the New Urbanism

13	05/04/12	PRO-	URB-	Austin	/2	Urbaniste au département Planning and Development Review de la Ville d'Austin
14	06/04/12	PRO-	URB-	Austin	/3	Urbaniste au département Planning and Development Review de la Ville d'Austin
15	11/04/12	PRO-	URB-	Austin	/4	Urbaniste au département Neighborhood Housing and Community Development de la Ville d'Austin
16	12/04/12	PRO-	ARCH			Architecte
17	12/04/12	Ex-ELU-		Austin		Ancien maire
18	13/04/12	CITOY-	QUART		/2	Citoyen activiste pour les quartiers, président de l'ANC
19	14/04/12	PRO-	URB-	Austin	/5	Urbaniste au département Planning and Development Review de la Ville d'Austin
20	16/04/12	ELU-		Austin	/2	Conseillère municipale n°2
21	17/04/12	PRO-	DEV		/1	Consultant en projets immobiliers
22	18/04/12	PRO-	TRANSP		/1	Consultant en transports
23	19/04/12	CITOY-	QUART		/3	Citoyen engagé au sein de l'ANC et dans les commissions municipales et architecte libéral
24	19/04/12	ELU		Austin	/3	Conseillère municipale n°3
25	23/04/12	CITOY-	QUART		/4	Citoyenne activiste de l'est d'Austin
26	23/04/12	PRO-	DEV		/2	Avocat spécialisé en droit immobilier
27	24/04/12	PRO-	ADM-	DAA		Directeur de la Downtown Austin Alliance
28	25/04/12	PRO-	DD	Austin		Employée municipale à l'Office for Sustainable Development
29	25/04/12	PRO-	DEV		/3	Promoteur immobilier n°1
30	26/04/12	CITOY-	QUART		/5	Citoyen activiste du quartier de Oak Hill
31	26/04/12	ACAD-	PAYS-	UT		Doyen de l'École d'Arcitecture de UT et paysagiste
32	27/04/12	CITOY-	ENVIR			Citoyenne activiste dans le domaine de l'environnement
33	27/04/12	CITOY-	ABORD		/1	Citoyen activiste dans le domaine du logement
34	27/04/12	PRO-	ADM-	Austin	/1	Adjointe de l'administrateur municipal
35	30/04/12	PRO-	URB-	LIB	/3	Urbaniste
36	30/04/12	PRO-	URB-	Austin	/8	Urbaniste au département Planning and Development Review de la Ville d'Austin, directeur de la section Urban Design
37	30/04/12	CITOY-	QUART		/6	Citoyen activiste impliqué dans plusieurs quartiers
38	24/05/12	Ex-Assist-ELU-		Austin		Ancienne assistante du conseiller municipal n°1
39	21/02/13	CITOY-	QUART		/7	Citoyenne activiste dans l'est d'Austin
40	27/02/13	PRO-	TRANSP		/2	Consultant en ingénierie des transports
41	01/03/13	Assist-ELU-		Austin	/2	Assistante du conseiller municipal n°1
42	06/03/13	CITOY-	TRANSP		/2	Citoyen activiste dans le domaine des transports
43	08/03/13	PRO-	DEMO-	Austin		Démographe de la Ville
44	12/03/13	PRO-	URB-	Austin	/7	Urbaniste, directeur du département Planning and Development Review de la Ville d'Austin
45	13/03/13	PRO-	DEV		/4	Promoteur immobilier n°2
46	20/03/13	PRO-	URB-ENVIR			Employée du Sierra Club
47	21/03/13	PRO-	ABORD		/2	Architecte pour une association à but non lucratif
48	26/03/13	PRO-	ABORD		/3	Employée de la Community Development Corporation de Clarksville, constructrice immobilère libérale
49	02/04/13	CITOY-	ABORD		/2	Citoyen activiste dans le quartier de Blackland et la Community Development Corporation de Blackland
50	03/04/13	PRO-	URB-	ULI		Directeur de l'ULI Austin
51	03/04/13	Assist-ELU-		Austin	/2	Assistant de la conseillère municipale n°5
52	04/04/13	ELU-		Austin	/4	Conseiller municipal n°4
53	04/04/13	PRO-	ADM-	Austin	/2	Administrateur municipal

54	09/04/13	PRO-	DEV		/5	Promoteur immobilier n°3
55	10/04/13	PRO-	DEV		/6	Constructeur immobilier
56	10/04/13	PRO-	ADM-	UT		Vice-présidente, directrice des équipements et des installations à UT
57	11/04/13	PRO-	ADM-	CC		Vice-présidente des transports à la Chambre de commerce
58	12/04/13	PRO-	URB-	UT		Urbaniste, directeur du Développement Durable à UT
59	16/04/13	CITOY-	QUART		/8	Citoyenne activiste de l'est d'Austin
60	17/04/13	PRO-	COM-	ECT		Consultante en participation
61	18/04/13	PRO-	URB-	AISD		Planificateur du District scolaire indépendant d'Austin
62	19/04/13	PRO-	URB-	Metro		Urbaniste à CapMetro
63	23/04/13	PRO-	URB-	TX		Urbaniste directeur adjoint des équipements et des installations de l'État du Texas
64	25/04/13	PRO-	ABORD		/4	Directeur d'une association à but non lucratif dans le domaine du logement
65	01/05/13	CITOY-	POL			Citoyen investi en politique, dans le domaine du logement et de l'environnement
66	01/05/13	PRO-	URB-	RECA		Urbaniste consultante en projets immobiliers, représentante du Real Estate Council of Austin
67	20/10/14	Ex-	URB-	Austin		Ancien Directeur du département Planning and Development Review à la Ville d'Austin
68	21/10/14	Ex-ELU-		Travis		Ancienne élue du Comté de Travis
69	22/10/14	Assist-ELU-		TX		Assistante d'un sénateur et ex-maire d'Austin

Le format de l'entretien « compréhensif » et la trame des questions

Pour aborder « le vaste chantier de la compréhension de l'action spatiale » (Lussault *in* Lévy et Lussault 2003 p. 42) et interroger tout un système de représentations et de pratiques sociales, le format d'entretien a été déterminant. Il fallait laisser le temps aux conceptions spatiales des acteurs de l'urbain de se développer tandis qu'ils racontaient leur implication professionnelle ou civique, ainsi que leurs actions sur le territoire d'Austin. Une structure semi-directive plutôt lâche et de longue durée (55 minutes en moyenne) a donc été choisie, permettant aux acteurs d'articuler de nombreuses idées dans leur discours. Sachant que l'information recherchée n'est pas forcément consciente chez les personnes interviewées, il s'est agi de la faire affleurer, sans la prédéterminer par les questions, d'où une très faible part de direction. Ces entretiens, réalisés en anglais, ont été enregistrés et entièrement retranscrits, ce qui permet d'en citer de larges extraits[64].

[64] Afin de préserver l'anonymat des personnes interviewées, les retranscriptions ne sont pas jointes à la thèse car les entretiens décrivant leur parcours individuel, il serait très aisé de les reconnaître. De larges extraits sont toutefois utilisés dans la thèse afin de montrer les articulations logiques au sein des discours.

Ce type d'entretien dit « compréhensif » (Kaufmann 1996) est préféré par les sociologues de l'action publique et les chercheurs en sciences politiques, car il « ouvre la voie à l'analyse des pratiques et représentations des acteurs des politiques publiques » (Pinson et Sala Pala 2007 p. 557). Pour accéder aux représentations qui sous-tendent effectivement leurs pratiques, « il ne s'agit pas d'atteindre des structures idéologiques en soi, d'identifier des préjugés ou de "mesurer" des opinions, mais de saisir les représentations sociales, les schèmes cognitifs qui orientent effectivement les pratiques des acteurs » (Pinson et Sala Pala 2007 p. 584). Le questionnaire a donc été conçu en vue d'explorer le champ de l'aménagement à Austin et les représentations que les acteurs en avaient plutôt que d'établir une histoire la plus objective possible de l'aménagement d'Austin. Chaque acteur interviewé a ainsi été mis au centre de l'entretien et interrogé sur son point de vue, ses idées, ses pratiques ou actions.

Mon usage de l'entretien compréhensif n'a donc pas mis l'accent sur la véracité des faits mais sur la manière de s'exprimer, et les références et représentations utilisées par l'acteur dans son discours. Par exemple, les pratiques de chaque groupe pour peser sur les décisions du Conseil municipal ont été décrites par leur représentant puis, souvent de manière plus critique, par les représentants d'autres groupes. Cependant, c'est le discours porté sur « l'autre » et les représentations ainsi véhiculées qui importent et non la vérité de ces pratiques, car le discours expose des représentations sociales qui elles-mêmes ont un pouvoir d'orientation sur les pratiques sociales. Il y a toujours une part de mythe dans la perception des pratiques et des valeurs de l'autre, même si cela ne signifie pas pour autant que l'interviewé n'y croit pas ou, du moins, qu'il n'agit pas en partie en fonction de ces préjugés.

Afin d'interroger les acteurs, leurs représentations, leurs actes, mais aussi leurs interactions avec d'autres acteurs dans le champ de l'aménagement urbain, les trois grands registres d'organisation des modes d'action identifiés par Michel Foucault ont servi de guide : celui de la maîtrise des choses, celui du rapport aux autres, celui du rapport à soi (Foucault 2001 p. 1395). Ces registres ont été détaillés comme suit dans la trame du cadre de questionnement :



Figure 19. Les grands registres d'organisation des modes d'action adaptés à la trame d'entretien

Réalisation : MLG 01/10/2014.

Le caractère non directif des questions à l'intérieur d'une trame structurée en quatre domaines à explorer se justifie par la nature « compréhensive » de l'entretien (Matthey 2005). Les quatre grands axes de questionnement ont été renforcés par des marques d'intérêt, relances ou questions de précision :

1/ Le premier axe était destiné à mieux connaître le parcours personnel, éducatif et professionnel de l'interviewé. Il s'agissait aussi d'élucider ses liens avec Austin et de connaître ses sources d'inspiration ou de comparaison, qu'il s'agisse de lieux, de livres, de personnes, etc. Enfin, c'était l'occasion de définir l'aménagement urbain et de déterminer les valeurs qui doivent selon lui guider la pratique de l'urbanisme ;

2/ Le deuxième axe visait à comprendre le positionnement de l'interviewé et de son groupe d'appartenance, professionnel ou civique, par rapport aux autres groupes d'acteurs impliqués dans l'urbanisme. Ainsi, une étude des relations de pouvoir et de leurs (dés)équilibres est amorcée dans la mesure où la question concerne avant tout l'influence des groupes d'acteurs sur l'aménagement urbain. Cela a aussi mené à une étude de la culture globale d'Austin, avec souvent une dimension diachronique. Les actions et pratiques de l'interviewé dans le champ de l'aménagement étaient développées à cette étape si elles ne l'avaient pas été à la précédente ;

3/ Le troisième axe requérait de hiérarchiser les enjeux urbains pour Austin. Sont ainsi apparus les centres d'intérêt de l'interviewé et ses motivations, ce qui a souvent mené à une analyse de la situation contemporaine ;

4/ Le quatrième axe a consisté dans la recherche de solutions et poussé à approfondir l'analyse des enjeux pour expliquer les blocages ou les avancées. Cela a

été l'occasion d'analyser les outils d'aménagement à leur disposition, ceux qui seraient à mettre en place, mais aussi de mobiliser des exemples locaux et extérieurs.

Enfin, la question rituelle clôturant l'entretien : « qui me conseilleriez-vous d'interviewer afin d'avoir un tableau complet de la culture de l'aménagement urbain à Austin ? », a permis d'élargir le réseau des personnes à interviewer, tout en donnant un nouvel éclairage sur les réseaux d'acteurs existants à Austin et le positionnement de l'interviewé par rapport aux autres groupes. Certains acteurs ont eu tendance à désigner des personnes partageant la même position, ou capables d'offrir un point de vue complémentaire ou plus de précisions sur un domaine précis. D'autres ont plutôt cherché à élargir à des acteurs qui donneraient un point de vue différent, en expliquant au passage l'intérêt à s'entretenir avec cette personne. Les réponses fournies à cette dernière question rituelle ont ainsi permis de dessiner les réseaux d'acteurs.

L'exploitation des entretiens

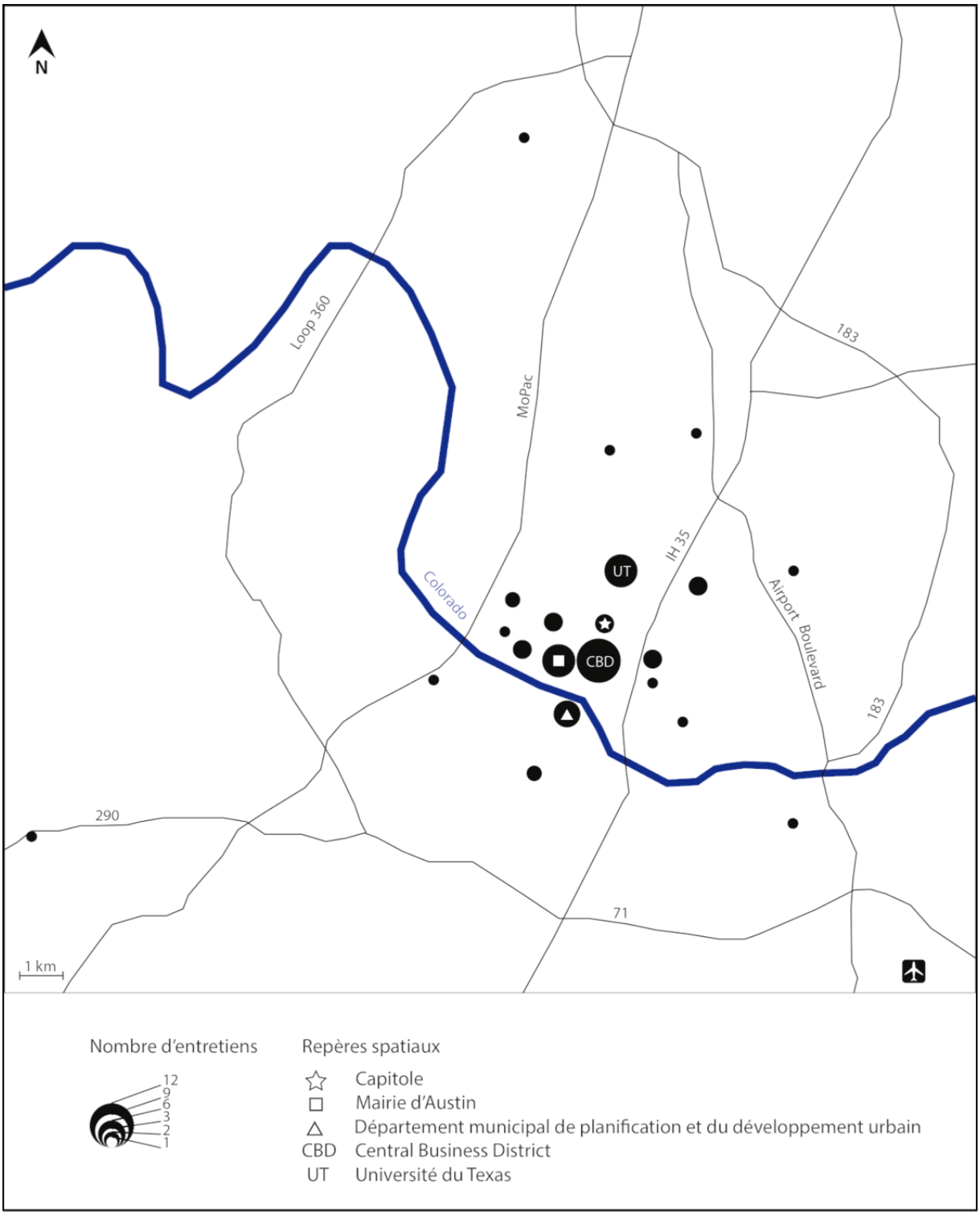
Pour traiter ce corpus d'entretiens à la recherche du sens des discours et des effets de sens qu'ils produisent de diverses manières, plusieurs opérations d'analyse de contenu ont été conduites : analyse thématique, catégorisation et mise en contexte[65]. Cet objet original qu'est la culture de l'aménagement spécifique à Austin se construit grâce à la confrontation entre les entretiens, mais aussi grâce à l'articulation des arguments au sein des discours. Les autres sources, notamment scientifiques, permettent de remettre les interactions entre acteurs observées sur le terrain dans un contexte historique et géographique plus large.

Ce parcours scientifique au fil d'entretiens a donc donné lieu à la production d'un discours *in situ*, à partir duquel la théorie a été générée de manière inductive, se développant au fur et à mesure du processus de collecte de la parole. La place centrale de l'entretien dans la méthodologie a nécessairement orienté la recherche vers un questionnement plus modal que causal, et l'a éloignée des recherches de causalité et d'exactitude. Plutôt que de poursuivre l'analyse des facteurs de la croissance d'Austin (Orum 1987), le questionnement a donc été réorienté vers la perception des mutations

[65] Étant donné que la recherche s'intéresse avant tout aux liens logiques entre les idées et à l'argumentation, je n'ai pas conduit d'analyse textométrique. Cependant, les termes clefs, études de cas, et groupes d'acteurs, ont été repérés de manière systématique dans les transcriptions à l'aide du simple outil de recherche « Finder ».

et enjeux urbains et sur la manière dont ils influencent la culture des acteurs de l'aménagement. Cela a nécessité un aller-retour permanent entre l'expérience personnelle des individus interrogés, la réalité sociale plus large du champ de l'aménagement urbain austinite et les structures idéelles plus générales des modèles urbains et urbanistiques. Le plan de la thèse reflète ce cheminement itératif entre mise en contexte théorique, historique, analyse d'ensemble des sources et études de cas plus fouillées.

Pour répondre au défi « de traduire perpétuellement les épreuves personnelles en enjeux collectifs, et de donner aux enjeux collectifs leur riche dimension humaine » (Mills 1977 p. 198), le choix a été fait de laisser une grande place à ces discours en plaçant de larges extraits des entretiens, en version originale immédiatement sous-titrée, au fil du texte. Cette démarche constitue les discours des acteurs en objets d'analyse et non en simples ressources à emprunter, voire à supplanter pour ponctuer ou illustrer le discours scientifique (Mondada 2000 p. 3). La culture des acteurs, la façon dont eux-mêmes décrivent leur ville, se dit à travers ces larges extraits d'entretiens, dans leurs mouvements discursifs marqués tout autant d'affirmations, de réflexions, de provocations que d'interrogations, d'hésitations, de reprises et de reformulations, de négociations et de distanciations (*idem* p. 4). Ces extraits d'entretiens dialoguent ainsi avec le discours scientifique qu'ils ont en partie permis de produire pour donner chair aux enjeux d'aménagement tels qu'ils sont appréhendés par les acteurs interrogés, tout en menant le travail de compréhension et d'interprétation du cadre plus large de la société austinite dont ils ne représentent qu'un échantillon somme toute réduit.



Carte 1. Localisation des entretiens

Réalisation : MLG 17/12/2016.

Bien que la diversité de l'ancrage géographique des personnes interviewées m'ait préoccupée, mon propre mode de transport, le vélo, a souvent poussé mes interlocuteurs à me proposer un lieu de rendez-vous central. La carte ci-dessus ne rend donc pas justice à cette diversité, mais permet tout de même de montrer la grande fréquentation du centre-ville d'Austin.

2.4.4. Les autres sources : littérature scientifique, articles de presse, littérature grise, et *comprehensive plans*

Les acteurs de l'aménagement occupent donc le cœur de l'étude, eux qui font quotidiennement, plus ou moins tacitement, parfois inconsciemment, cette médiation entre les idées et les pratiques. Toutefois, pour compléter ces points de vue, par essence subjectifs et éclairer la question de l'évolution de la culture de l'aménagement urbain, des sources supplémentaires ont été mobilisées : la littérature scientifique ayant pris Austin comme objet, la presse écrite et les radios locales, la littérature « grise » produite par les autorités locales, les fils Twitter et murs Facebook, et les *comprehensive plans*.

Les *comprehensive plans* ont constitué un corpus exploité de manière exhaustive dont les spécificités sont présentées juste avant leur analyse, au début du Chapitre 7.

Les autres documents produits par la municipalité, dits de « littérature grise », n'ont pas fait l'objet d'une analyse exhaustive mais ont servi de documents d'appui de manière ponctuelle.

Les articles de presse et les messages postés sur les réseaux sociaux ont servi de ressources complémentaires. Les principales sources d'information locale sont les suivantes :

- *The Austin American Statesman*, premier quotidien régional, donnant un point de vue assez conservateur ;
- *The Austin Chronicle*, hebdomadaire culturel plus « *liberal* » ou progressiste. Son style assez humoristique et mordant a représenté un plus grand défi de compréhension, mais le *Chronicle* s'est avéré très riche dans ses rubriques politiques et d'urbanisme et très utile pour son agenda des événements civiques ;
- KUT, filiale locale de la radio publique nationale (NPR) pour les informations et des reportages ;
- KOOP Radio, station associative aux reportages et entretiens fouillés.

Les travaux scientifiques ayant pris Austin comme objet constituent un corpus à part entière. Au-delà de la simple revue de littérature, ce sont les modèles mobilisés ou élaborés pour étudier le cas d'Austin qui sont relevés afin d'en analyser la construction et la portée. Les œuvres monographiques sont relativement peu nombreuses et donc étudiées de manière exhaustive (voir Chapitre 4). Les articles et chapitres d'ouvrages sont plus nombreux et leur traitement n'est pas retracé de manière exhaustive dans le présent travail, où ils sont seulement utilisés ponctuellement.

Pour les ouvrages théoriques plus généraux, un usage différencié a été fait de la bibliographie scientifique anglophone et française. Une approche de la géographie culturelle requérant un décentrement, « le chercheur doit se défaire de ses idées pour s'imprégner de celles mises en œuvre par ceux qu'il étudie » (Claval 2015 p. 2). La bibliographie anglophone occupe donc une grande part des références. Malgré ce nécessaire décentrement scientifique, je n'ai pu me défaire de toutes les références françaises qui ont participé à mon éducation et à ma propre culture urbanistique. Celles-ci ne sont cependant utilisées qu'en ce qu'elles étayent la présente démarche scientifique et la méthode. Les références anglophones prennent, elles, une part plus importante car elles fondent en partie la culture de la ville Outre-Atlantique, tout en la critiquant dans une autre mesure. Par ailleurs, ces références informent les acteurs issus d'une formation académique et, pour certaines, influencent fortement quelques-uns d'entre eux.

Les références anglophones et françaises sont donc utilisées indistinctement pour construire ma démarche scientifique. En revanche, seules les références connues des acteurs locaux sont convoquées comme objets d'étude, en tant que composantes à part entière de la culture des acteurs de l'aménagement à Austin.

2.4.5. Les encadrés paysagers

Donald Meinig a écrit fort justement que « le paysage nous expose comme cultures » (« *landscape displays us as cultures* » ; Meinig 1979 p. 3). Une approche paysagère permet de prendre connaissance du terrain, d'en interroger les significations mais aussi de rendre tangible l'influence du cadre urbain sur les acteurs. Le paysage « désigne à la fois une portion d'espace et une manière de voir, un objet et son image, une chose et le nom de cette chose » (Mondada *et al.* 1992 p. 6). L'approche paysagère lie donc l'espace géographique et les acteurs qui se l'approprient et en font leur territoire au moyen de ce rapport qu'ils établissent entre le représenté et le représentant, le signifié et le signifiant. Le paysage sert de « médiation symbolique » qui structure le rapport d'une société à son espace urbain, « en même temps qu'elle témoigne et contribue à la modification de l'espace social dans lequel elle s'inscrit » (*idem* p. 6). L'analyse des paysages austinites permet donc d'étudier « les conditions à la fois intellectuelles et socio-historiques qui [les] ont rendu[s] possible[s] » (*idem* p. 5). Ainsi, en analysant les paysages urbains d'Austin, c'est la culture urbaine qui peut être dévoilée.

La façon dont les acteurs parlent de ces paysages n'a rien de neutre. C'est au contraire « une activité structurante qui construit ses objets de discours par la façon dont elle les organise, les catégorise, les situe par rapport à d'autres, les attribue à des voix autorisées ou marginales » (Mondada 2000 p. 1). Avec une attention pour l'organisation de leur discours, les catégories mobilisées et les objets urbains mis en rapport, on peut ainsi relever les éléments structurants de la culture urbaine de l'acteur en question. À travers les discours que les acteurs portent sur la ville, ce qu'elle est ou devrait être, se révèlent « des mythes, des paradigmes, des modèles urbains qui permettent aux uns de vivre en ville et de se l'approprier, aux autres de la gouverner, à d'autres encore de la planifier et de l'aménager » (*idem*). En confrontant les paysages urbains aux discours des acteurs, je souhaite faire affleurer les fondements culturels de l'aménagement à Austin.

Enfin, en leur qualité de produits du système d'aménagement, les formes architecturales et urbaines, ainsi que les paysages qu'ils composent, permettent d'illustrer les formes prises par l'urbanisation austinite au cours de son histoire. Les paysages offrent des condensés culturels d'une période mais aussi des coupes transversales à travers l'histoire en montrant l'évolution des significations et valeurs attachées à un espace ou à une forme urbaine par les acteurs de l'aménagement. « Produit d'un processus de condensation », le paysage est un « fragment enrichi de sens dans lequel se condensent des valeurs » de ceux qui ont participé à les composer comme de ceux qui les observent et les interprètent (Matthey et Meizoz 2009).

Réciproquement, ces analyses paysagères aident à imaginer l'influence que l'environnement urbain peut avoir sur ces derniers. En outre, ils renseignent, au moins partiellement, sur ce que le système d'aménagement local permet. Paysages et formes urbaines s'avèrent donc être des points d'entrée intéressants dans le domaine de l'aménagement urbain. C'est pourquoi les photographies des paysages austinites et les encadrés paysagers qui ponctuent ce travail n'ont pas seulement une valeur illustrative mais participent pleinement à la démonstration (voir Carte 2).

Liste des encadrés paysagers

Chapitre 3

1. La croissance urbaine en question à travers les paysages symboliques d'Austin
2. Le Capitole de l'État du Texas, bâtiment symbole et élément paysager fondamental du *skyline* d'Austin
3. Hyde Park, quartier-modèle de la ville moderne et du *New Urbanism*
4. Blackland, quartier ségrégué, quartier sacrifié, quartier gentrifié
5. Barton Springs, âme d'Austin et emblème environnemental
6. *The Intel Shell,* le squelette dans le placard de la *Smart Growth*

Chapitre 4

7. Austin City Hall, vitrine écologique et symbole démocratique de la ville
8. L'explosion du *skyline* austinite, repère identitaire et miroir de la renaissance de Downtown
9. L'arrivée à Austin, entre lieu et « non-lieu »

Chapitre 5

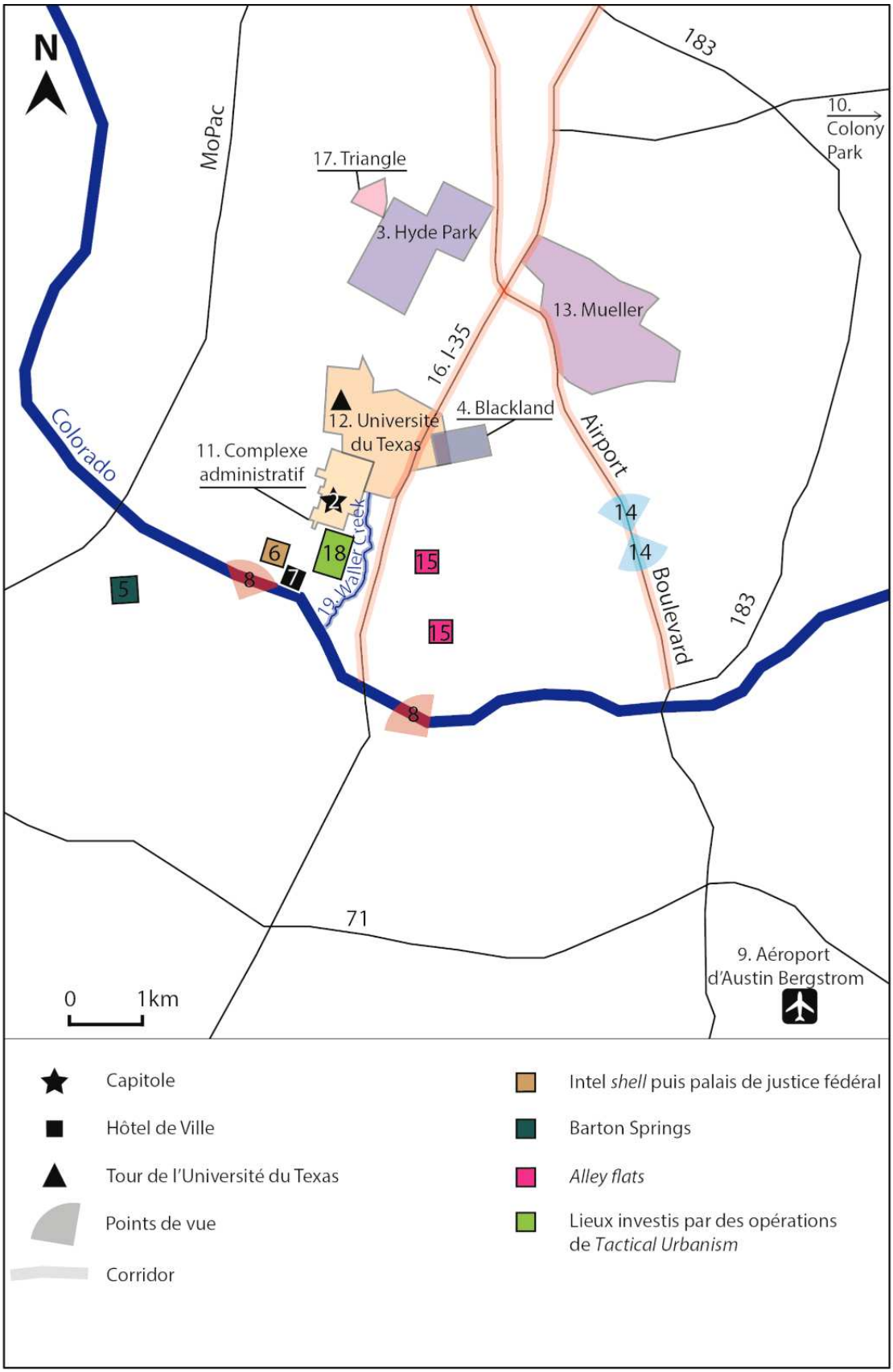
10. Colony Park, terrain d'expérimentation et de collaboration pour une communauté durable
11. Le complexe administratif, un hiatus au cœur d'Austin
12. Le campus de l'Université du Texas, un monde à part au cœur d'Austin

Chapitre 6

13. Mueller, quartier durable-modèle ?
14. Airport boulevard, des formes urbaines de la dépendance automobile à l'urbanisme fondé sur les formes
15. L'Alley Flat Initiative, stratégie de promotion du logement abordable et de la densification douce
16. L'Interstate Highway 35, fracture raciale et urbaine à gommer

Chapitre 8

17. Le Triangle ou l'évolution de la culture urbanistique par le projet
18. L'urbanisme tactique remodèle les espaces publics de Downtown
19. Créer des représentations pour le paysage méconnu de Waller Creek



Carte 2. Localisation des encadrés paysagers

Réalisation : MLG 5/11/2018.

Conclusion du Chapitre 2

Étudier la culture locale de l'aménagement et son inscription dans le contexte mondialisé d'un « urbanisme mobile » (McCann et Ward 2011), notamment à travers l'influence de différents types de modèles, a nécessité une méthodologie composite. Le choix d'une étude de cas unique permet d'approfondir les « spatialités topologiques » (Robinson *in* Paquot et Söderström 2012 p. 50) actives en un lieu, le terrain d'Austin, soit la manière dont plusieurs espaces et échelles sont mobilisés par les acteurs locaux. La nouvelle renommée d'Austin permet d'analyser en même temps la réception des modèles extérieurs et leur diffusion depuis Austin.

Afin d'analyser la culture locale de l'aménagement, son évolution, ainsi que les influences intérieures et extérieures, une méthodologie multifocale a structuré cette recherche, donnant une large place au terrain et aux entretiens avec les acteurs, en les confrontant entre eux, et en les mettant en parallèle avec l'évolution des paysages et des outils qui donnent à voir ces évolutions de manière plus matérielle et concrète. L'approche ici développée se veut donc à la fois située et relationnelle, et s'appuie sur une démarche inductive, diachronique et qualitative.

Conclusion de la première partie

Cette première partie a permis de cerner les objets de recherche peu communs auxquels j'ai choisi de m'attacher, la culture de l'aménagement urbain et les modèles urbains et urbanistiques, sur un terrain unique mais riche, celui d'une ville en pleine mutation : Austin (Texas).

Le champ actoriel des acteurs de l'aménagement, ouvert à tous les acteurs ayant une stratégie spatiale et non aux seuls professionnels, peut être analysé dans une perspective culturelle. Celle-ci lie les aspects idéels et pratiques de l'aménagement urbain, incluant le champ de l'urbanisme proprement dit, à la recherche de ce qui détermine le fonctionnement de ce champ à Austin et conditionne donc l'élaboration et l'adoption des politiques urbaines.

Le contexte contemporain de l'urbanisme se caractérisant par une circulation intense des modèles, et plus généralement des idées et des pratiques, cela change-t-il profondément la façon de penser et pratiquer l'urbanisme, et plus largement d'aménager une ville ? Afin d'évaluer le poids relatif des facteurs endogènes et exogènes dans l'évolution de la culture de l'urbanisme à proprement parler, je m'attache à l'influence des différents types de modèles urbains et urbanistiques sur l'espace austinite et dans le discours des acteurs locaux, y compris celui des auteurs scientifiques.

Pour mener à bien cette recherche, je commence par explorer le jeu entre le développement urbain d'Austin et sa conception intellectuelle (Deuxième partie). Puis, j'analyse l'organisation du jeu actoriel autour des enjeux contemporains de l'aménagement (Troisième partie). Enfin, je suis l'évolution de la culture de l'aménagement au travers d'un outil de planification, le *comprehensive plan*, d'une part, et des discours des acteurs portant sur leur appréciation du changement culturel et des stratégies qu'ils mettent en œuvre pour l'accentuer, d'autre part (Quatrième partie). Le rôle des différents types de modèles est systématiquement sondé, mais sans présumer de leur importance *a priori.*

Deuxième partie. L'urbanisation d'Austin au miroir de ses modèles urbains et urbanistiques



Figure 20. *Lonesome cowboy* sur Congress Avenue

Crédits photographiques : MLG 16/03/2013 et 15/10/2014.

Peinture murale du magasin « Joseph's Men's shop » sur Congress Avenue. Le magasin a été fermé en 2000. La peinture murale aura résisté, elle, jusqu'en 2014. Elle n'est à présent qu'à peine visible entre deux bâtiments depuis la construction d'un hôtel de la chaîne JW Marriott (bâtiment de droite).

Introduction de la deuxième partie

La croissance contemporaine d'Austin a donné une place centrale à l'étude de ses facteurs dans les ouvrages scientifiques. Un retour historique sur le développement urbain d'Austin permet de souligner les étapes et les facteurs de la croissance. Cette dernière apparaît alors comme une construction, et non comme une évidence ou un donné, contrairement à certains discours contemporains qui présentent la croissance démographique d'Austin comme imperturbable, la population « doublant tous les vingt ans » pour la simple raison que « les villes attractives attirent les gens »[66] (Wynn *in* Black et Steiner 2008 p. 9). L'hypothèse qui fonde cette deuxième partie est que les modèles urbains et urbanistiques jouent un rôle important dans cette construction qu'il s'agit donc de mettre en lumière.

Les étapes du développement urbain d'Austin sont retracées et leurs formes urbaines caractérisées, à la lumière des productions scientifiques qui ont étudié cette ville. S'intéresser aux formes prises par l'urbanisation[67] permet d'analyser en même temps la composition formelle de l'urbain, l'action des acteurs qui ont contribué à son développement et les idées qui les ont guidés. L'influence de chacune de ces phases sur les acteurs contemporains et les représentations qui y sont liées peuvent être interrogées à travers les références faites de manière spontanée lors des entretiens. La façon dont les étapes du développement urbain d'Austin résonnent dans la culture

[66] Lors de la publication du recueil de l'ouvrage *Emergent Urbanism* à l'occasion de l'accueil de la conférence national du Congress for the New Urbanism, le maire de l'époque écrit en avant-propos « *For more than a century, Austin's population growth has marched on a this rate – doublig every 20 years – unpertubed by great wars and great depressions, real estate crashes and dot-com busts. I believe there's a simple, obvious truth beneath it all. Attractive cities attract people. The calculus is as basic as that. […] We're going to continue growing – at a daunting but entirely predictable clip* ». « Pour plus d'un siècle, la croissance de la population austinite a crû tambour battant à ce taux – doublant tous les vingt ans – imperturbable malgré les grandes guerres et dépressions, l'écroulement des marchés immobiliers et l'éclatement des bulles Internet. Je crois qu'il y a une vérité simple et évidente au fondement de tout cela. Les villes attractives attirent les gens. Le calcul est aussi simple que cela. […] Nous allons continuer à croître à ce rythme, impressionnant mais complètement prédictible » (Wynn *in* Black et Steiner 2008 p. 9).

[67] Le terme « urbanisation » englobe à la fois un processus et ses conséquences, l'action de transformation urbaine et son « effet », c'est-à-dire les formes spatiales produites (Topalov *et al.* 2010).

contemporaine esquisse une partie de ce qu'Yves Chalas appelle l' « imaginaire aménageur »[68].

En retraçant le processus d'urbanisation d'Austin en parallèle des modèles idéaux qui l'ont guidé, et de ceux, théoriques, qui ont servi à en expliquer les étapes, cela permet de faire état de la littérature scientifique ayant pris Austin pour objet, tout en fournissant le contexte historique et géographique nécessaire pour aborder le champ précis de l'aménagement urbain. Au-delà du travail de contextualisation, cette partie entre aussi dans les mécanismes de modélisation scientifique. Les modèles au travers desquels le cas d'Austin a été étudié sont instructifs en eux-mêmes, mais il s'agit aussi de voir en quoi ils ont pu (et peuvent encore) influencer la pensée et les pratiques des acteurs locaux, et donc la culture de l'aménagement à Austin.

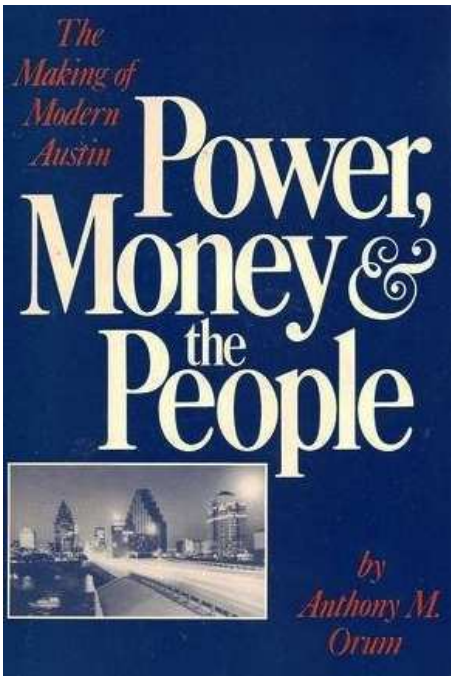
Le Chapitre 3 étudie conjointement les étapes de l'urbanisation austinite et les modèles mobilisés pour l'analyser, afin de montrer la permanence de ce lien entre pensée de la ville et action sur la ville, à l'œuvre tout au long de l'histoire d'Austin. Les différentes étapes du développement urbain d'Austin sont mises en évidence, chacune s'achevant par une analyse des résonances contemporaines recueillies au cours des entretiens, afin de souligner les éléments qui participent encore aujourd'hui de « l'imaginaire aménageur ».

Le Chapitre 4 analyse les mécanismes de modélisation à l'œuvre dans le contexte contemporain qui érige Austin comme ville-modèle à suivre. La ville a une position de pivot dans les flux de circulations idéelles, à la fois réceptrice et émettrice de divers modèles urbains et urbanistiques. Cela permet d'approfondir les mécanismes complexes de construction des modèles, la circulation des idées et leur empreinte sur la culture actuelle de l'aménagement urbain alors que la démarcation entre les modèles urbains scientifiques et les modèles urbanistiques à visée plus pratique devient de moins en moins nette.

[68] L'imaginaire aménageur se construit à partir d'un ensemble de représentations, significations, idées prégnantes ou récurrentes, référents et référenciations, orientations, etc., implicites ou explicites, contradictoires mais aussi complémentaires, qui structurent les pratiques urbanistiques (Chalas 1989, 2005 p. 15).

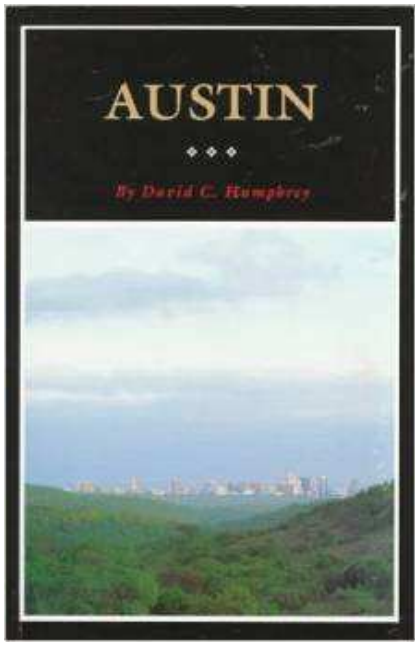
Encadré paysager n°1. La croissance urbaine en question à travers les paysages symboliques d'Austin

Depuis la fondation d'Austin comme capitale du Texas en 1839, jusqu'à la « *creative boomtown* » d'aujourd'hui (McCann 2008), la croissance apparaît au cœur des problématiques qui ont guidé les différents travaux d'étude ayant pris cette ville comme objet, en sociologie, en histoire, en sciences politiques ou en géographie. Une rapide analyse de la couverture des ouvrages scientifiques produits au sujet d'Austin souligne les thèmes principaux autour desquels la culture austinite s'est structurée : l'environnement et la croissance. Le paysage urbain se voit conférer un rôle clef, comme révélateur de la tension entre ces deux pôles.



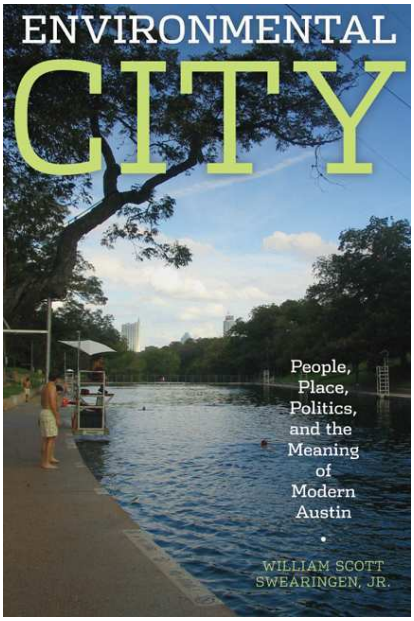
- Anthony M. Orum, *Power, Money & the People : The Making of Modern Austin*, Texas Monthly Press, 1987. Photographie de Dale Kirksey en 1987.

Anthony M. Orum est professeur de Sociologie à l'Université de l'Illinois à Chicago. Il a enseigné à l'Université du Texas à Austin de 1972 à 1983. Son travail de recherche sur Austin a eu une grande influence sur la suite de son travail et l'a réorienté vers les études urbaines. Sur la couverture de son livre figure une petite photographie du *skyline* datant des années 1980, prise depuis le pont du Congrès qui enjambe Town Lake (rebaptisé Lady Bird Lake en 2007) et conduit au Capitole. Le développement austinite est incarné dans cet horizon découpé de tours qui encadrent le Capitole. Le choix de cette vue classique du *skyline* depuis le pont du Congrès n'est cependant pas anodin, car le développement d'Austin n'a pu avoir lieu qu'après avoir maîtrisé le cours capricieux du Colorado grâce à une série de barrages dont l'entreprise de longue haleine est relatée dans l'ouvrage. La maîtrise de l'environnement apparaît ainsi comme un préalable au développement.



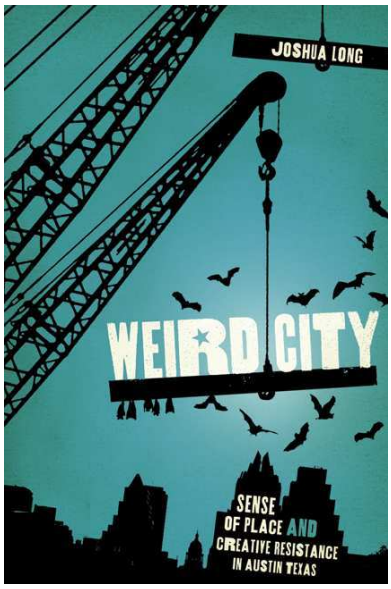
- David C. Humphrey, *Austin : A History of the Capital City*, Texas State Historical Association, 1997. Photographie de Michael A. Murphy.

David C. Humphrey, historien, a travaillé comme archiviste à la bibliothèque présidentielle Lyndon Baines Johnson à Austin où il a demeuré seize ans avant d'enseigner à l'Université de Carnegie-Mellon pendant onze ans. Il travaille à présent comme historien au Département d'État américain. Pour son ouvrage, il a choisi une vue du *skyline* depuis les collines situées à l'ouest de la ville. C'est depuis le Mont Bonnell, d'où a été prise cette photographie, que les Indiens natifs surveillaient la ville, alors située à la frontière de la civilisation américaine. L'auteur retrace justement dans ce livre l'histoire de la fondation d'Austin aux limites de la nature sauvage, la « *wilderness* ». Le Mont Bonnell et son point de vue constituent l'une des étapes obligées du circuit touristique austinite et cette vue fait donc partie de l'imagerie classique d'Austin, enserrant les constructions humaines dans un écrin naturel.



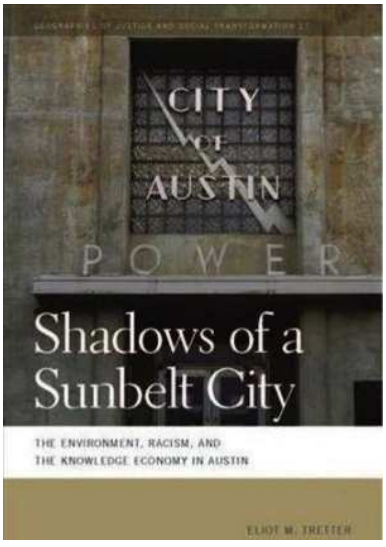
- William S. Swearingen, *Environmental City : People, Place, Politics and the Meaning of Modern Austin*, University of Texas Press, 2010. Photographie de William Swearingen.

William Swearingen est professeur de Sociologie à l'Université St Edwards à Austin. Il a été très impliqué dans le mouvement écologiste austinite dans les années 1980. La couverture de son livre comporte une vue plus contemporaine du *skyline*. On peut dater approximativement cette vue grâce à la présence du gratte-ciel, The Austonian, qui est, depuis sa construction en 2009, le plus haut d'Austin (en 2019 un nouveau gratte-ciel, The Independent, devrait le dépasser). Le choix de cette vue est aussi très significatif car le *skyline* y apparaît en arrière-plan tandis que l'icône environnementale d'Austin, la piscine naturelle de Barton Springs, occupe le premier plan (voir Encadré paysager n°5). Barton Springs est devenu l'emblème de l'environnement austinite et de la qualité de vie qui y est associée, servant de baromètre au développement urbain de la partie ouest de la ville située sur le plateau karstique, car le bassin est alimenté par des résurgences de l'aquifère Edwards, au niveau d'une ligne de faille située au pied des collines calcaires du Hill Country. Les fermetures à répétition du bassin sont causées par la pollution et l'imperméabilisation croissante de la partie ouest de la ville. Cette photographie symbolise donc le dilemme entre développement et protection de l'environnement qui a structuré la politique austinite dans les années 1990.



- Joshua Long, *Weird City : Sense of Place and Creative Resistance in Austin, Texas*, University of Texas Press, 2010. Illustration de couverture par Lindsay Starr.

Joshua Long est professeur de Géographie à l'Université de Southwestern. Ayant grandi et étudié dans la région d'Austin, il a choisi la ville comme terrain de thèse. Sur la couverture du livre issu de cette recherche, la silhouette stylisée du *skyline* se découpe en noir sur un fond uni évoquant le ciel. C'est une vue datant du milieu des années 2000, reconnaissable à la présence de la Frost Bank Tower qui a été inaugurée début 2004. Au premier plan, s'élèvent des grues de construction autour desquelles volent des chauve-souris. C'est l'une des curiosités naturelles d'Austin : une colonie de chauve-souris installée sous le pont du Congrès. Cette illustration annonce le point de vue décalé sur Austin qu'adopte cet ouvrage consacré à sa bizarrerie et qui interroge la tension entre le développement urbain et l'attachement identitaire au lieu.



- Eliot Tretter, *Shadows of a Sunbelt City: The Environment, Racism, and the Knowledge Economy in Austin*, University of Georgia Press, 2016. Photographie de Daniel Austin Read.

Eliot Tretter est devenu professeur de Géographie à l'Université de Calgary après avoir enseigné à l'Université du Texas comme *lecturer* (enseignant contractuel) de 2007 à 2013. La photographie qu'il a choisie pour la couverture de son ouvrage n'a pas la même dimension paysagère que les ouvrages précédents. Il s'agit d'une vue resserrée sur une partie de l'enseigne de l'ancienne centrale électrique (« *power plant* ») qui met en relief l'idée de pouvoir. Le patrimoine industriel ayant accompagné la croissance de la ville apparaît en gros plan mais est relégué à un rôle secondaire derrière l'idée maîtresse de pouvoir. C'est en effet le système actoriel à l'origine de la croissance d'Austin que cet ouvrage s'applique à dévoiler.

D'un simple coup d'œil sur l'imagerie sélectionnée pour illustrer les couvertures des ouvrages monographiques consacrés à Austin, le *skyline* apparaît comme un élément incontournable, du fait de son rôle d'identification immédiate de la ville, mais aussi comme symbole du développement urbain. L'évolution rapide de l'horizon urbain permet de servir de marqueur temporel au fil des nouvelles tours qui viennent l'étoffer (voir Encadré paysager n°8). La composition de l'imagerie étudiée plus finement révèle aussi son association quasi systématique avec un élément naturel, ce qui n'en est pas moins significatif. C'est la tension entre le développement urbain et l'environnement naturel qui est ainsi mise en scène. Le paysage se voit ainsi attribuer une valeur identitaire très forte. Le dernier ouvrage paru se démarque cependant par une attention affichée au système des acteurs et aux relations de pouvoir qui dirigent la croissance urbaine.

Chapitre 3. Le développement urbain d'Austin à travers le temps et ses modèles

Introduction du Chapitre 3

Un retour sur l'histoire de l'urbanisation d'Austin permet de remettre la croissance contemporaine de la ville en perspective et de mieux situer les enjeux d'aménagement. La compréhension des structures et héritages qui conditionnent le développement urbain austinite constituent un préalable à l'action pour les générations actuelles (Orum 1995 p. 22). La façon dont la ville a été pensée et représentée est tout aussi structurante. Des modèles idéaux ont guidé le développement d'Austin, tandis que d'autres, théoriques, ont été produits pour expliquer la trajectoire d'Austin *a posteriori*, voire en parallèle. Ces modèles ont une empreinte plus ou moins forte sur la culture des acteurs contemporains de l'aménagement, selon leur type et selon les périodes.

Ce chapitre est subdivisé pour mettre en lumière les grandes périodes du développement urbain austinite. Les modèles urbains mobilisés par les chercheurs et les acteurs de l'aménagement d'Austin sont directement confrontés à ce récit historique afin de souligner l'impact culturel de chaque période. Les résonances de ces modèles dans la culture contemporaine de l'aménagement sont ensuite analysées à partir du corpus d'entretiens.

Dès sa fondation en 1839 et jusqu'au milieu du XXe siècle, les ambitions sont fortes pour cette ville nouvelle, portée par son statut de capitale. L'élite de la ville rêve au développement d'Austin en fonction des grands modèles urbains de l'époque. Dans l'entre-deux-guerres, la ville prend finalement son essor grâce aux investissements fédéraux. Puis elle continue son développement grâce aux nouvelles technologies et à une coalition de croissance particulièrement efficace qui coïncide avec l'élaboration du modèle de la technopole. L'accélération de la croissance depuis les années 1970 donne lieu à des contre-modèles apparaissant en réaction aux effets de la croissance.

Encadré paysager n°2. Le Capitole de l'État du Texas, bâtiment symbole et élément paysager fondamental du *skyline* d'Austin

Une fois le statut de capitale d'Austin définitivement entériné, décision est prise en 1875 de construire un nouveau Capitole. Le vieux Capitole était dépourvu de beauté et de proportions architecturales selon le superintendant de l'époque et nécessitait de grands travaux de réfection. En 1881, un concours national est lancé. Il est remporté par Elijah E. Myers, architecte originaire de Détroit, décrit par les historiens de l'architecture comme le plus grand constructeur de Capitoles de l'Âge du Toc (« *the greatest capitol-builder of the Gilded Age* » ; Hitchcock et Seale 1976).



Figure 21. Le Capitole texan, un emblème culturel et politique au cœur d'Austin

Crédits photographiques (en Z) : Austin History Center Austin Public Library ; *idem* ; MLG 22/04/2012 ; Austin Aerial Photography.

Statue symbolisant la déesse de la Liberté entourée par des ouvriers, blancs et noirs, avant qu'elle ne soit installée en haut du dôme en 1888.

Congress Avenue vue depuis la 5e rue vers le nord en 1911, avec le Capitole en point focal. On distingue la ligne de tramway électrifiée et des automobiles.

Une statue de *cowboy* est érigée dans les jardins du Capitole en 1925 par Constance Whitney, offerte à l'État, « *native home of the cowboy* ».

Une extension de plus de 55 000 m^2 de nouveaux espaces souterrains éclairés par des puits de lumière zénithale est aménagée au nord du Capitole et inaugurée en 1993.

Le bâtiment de style néo-Renaissance italienne s'inspire du modèle national de Washington D.C. L'architecte souhaite créer une version rustique du style classique, symbole de la *Frontier*. La forme massive du Capitole est adoucie de détails plus fins, avec un décor qui se révèle très chargé à mesure qu'on se rapproche. Le bâtiment culmine à 95 mètres, dépassant ainsi son modèle. À l'achèvement de sa construction en 1888, il est célébré comme le septième plus haut bâtiment au monde. On a acheminé par chemin de fer le granite rouge *sunset* « soleil couchant » originaire de Marble Falls, à une centaine de kilomètres au nord-ouest d'Austin. La pierre transmet au bâtiment ses reflets changeants du rose pâle au rouge selon la lumière.

Pour les observateurs contemporains, cette aspiration à la grandeur et cette tentative pour rappeler les chefs-d'œuvre de Florence ou Londres, rendent le Capitole attachant (Keim 2009 n°1). Mais le Capitole a surtout été évoqué dans les entretiens comme métonymie du Congrès texan, soit un corps politique majoritairement républicain en plein cœur d'Austin qui, elle, est majoritairement démocrate. Le bâtiment symbolise donc une culture étrangère, sur laquelle les acteurs austinites ont peu de prise, voire un obstacle significatif en travers de la route d'Austin (« *a significant road block on everything we do* » ; Entretien Ex-ELU-Austin 2012).

Ce bâtiment incarne aussi un des principes organisateurs du développement urbain austinite : il faut que le Capitole demeure visible dans le *skyline* (Koch et Fowler 1928). Ce n'est qu'en 1983 que la prééminence du Capitole est protégée par l'établissement de couloirs de vue, définis en doublon par l'État, puis par la Ville d'Austin. Ces couloirs affectent le développement immobilier dans les cônes qu'ils définissent, en limitant la hauteur des bâtiments, ce dont se plaignent les promoteurs immobiliers (Entretien PRO-DEV/4 2013). L'association de protection patrimoniale Preservation Texas les juge en danger et les a classés en 2007 parmi les lieux historiques les plus menacés au Texas.

Le fait que seuls cinq corridors soient définis pour la partie est d'Austin a récemment été soulevé comme un problème d'inégalité par une conseillère municipale (Hicks et Novak 2017). En réaction à la proposition de remédier à cette situation en ajoutant des corridors vers l'est, la communauté immobilière s'arcboute et agite les pertes en revenus fiscaux que de nouvelles limitations pourraient entraîner (*idem*).

Le Capitole limite donc le redéveloppement du centre-ville, mais pour beaucoup il est important qu'il demeure visible dans le *skyline*, comme symbole d'Austin et comme « mesure d'un développement raisonnable » (Entretien CITOY-ENVIR 2012).

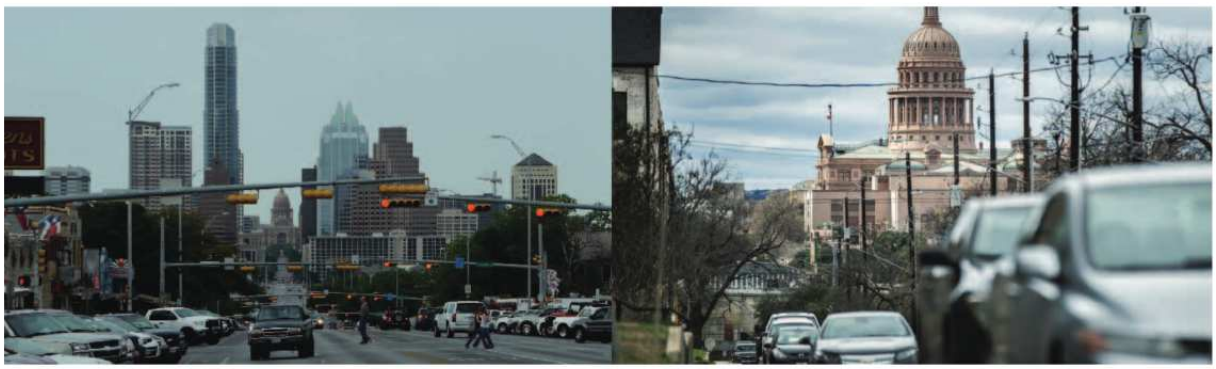


Figure 22. Corridor de vue existant depuis South Congress Avenue au sud et corridor en projet depuis Navasota Street à l'est

Crédits photographiques : MLG 22/04/2012 et Austin American Statesman 14/02/2017.

3.1. La fondation d'Austin et les modèles classiques de la ville nouvelle américaine

La période de la fondation d'Austin et de ses premières années de développement au XIXe siècle a fait l'objet de recherches approfondies, principalement de la part d'Anthony Orum qui y consacre un chapitre de sa monographie sur Austin intitulé « Entre nature sauvage et civilisation[69] » (Orum 1987). David Humphrey, pour sa part, débute son ouvrage historique par un premier chapitre dont l'intitulé, « Capitale assiégée et ville de la *Frontier*[70] » (Humphrey 1997), réunit les deux modèles fondateurs de la ville nouvelle : la capitale et la ville de la *Frontier*[71].

Le développement d'Austin correspond en outre au modèle urbain classique de la ville nouvelle, dont la fondation relève du fait du prince. Ce modèle se traduit dans les formes urbaines, notamment dans son plan en damier, matrice du centre-ville. Le statut de capitale a une importance économique durable, renforcé ensuite par l'accueil de l'Université d'État du Texas. Du point de vue de son emplacement géographique et de la culture urbaine qui s'y est développée, il s'agit d'une ville de la *Frontier*, dans un environnement rude, mais guidée par une farouche volonté de développement.

3.1.1. Les débuts difficiles d'une capitale contestée aux avant-postes de la civilisation américaine

La fondation d'Austin en 1839, à la limite du front de colonisation, doit tout à la décision de Mirabeau Lamar, successeur de Samuel Houston à la présidence de la République du Texas en décembre 1838. Lamar imagine que le Colorado, formant alors la frontière de la République, en deviendra un jour le cœur après la conquête des terres appartenant aux Mexicains et aux Comanches. En février 1839, Mirabeau Lamar

[69] « *Between Wilderness and Civilization* » (Orum 1987).
[70] « *Embattled Capital and Frontier Town* » (Humphrey 1997).
[71] Le choix de ne pas traduire « *Frontier* » par son équivalent français « Frontière » ou par le terme plus générique de « front pionnier » s'explique par le statut mythique que ce mot revêt dans la civilisation des États-Unis. En 1893, Frederick Jackson Turner écrit que c'est la disponibilité constante de terres pour s'étendre vers l'ouest qui a modelé le caractère américain, sa rudesse, sa force, sa perspicacité, sa curiosité, son esprit pratique et inventif, prompt à trouver des expédients, et l'individualisme dominant. (Turner 1894).

envoie une commission, chargée de sélectionner le site de la nouvelle capitale, au lieu où il avait campé l'année précédente et tué un bison remarquablement gros, qu'il interprète comme un signe d'abondance de la nature. Les membres de la commission y trouvent un hameau nommé Waterloo fondé en 1837 par des colons s'étant installés au bord du fleuve texan Colorado. Ils décrivent l'emplacement de la capitale avec enthousiasme dans leur rapport établi en avril : nul autre endroit ne « combin[e] autant d'avantages et de beautés dans une telle diversité », grâce à la présence d'eau en abondance, au sol calcaire, à la salubrité du climat et aux « romantiques montagnes vertes » (Humphrey 1997). Dans un style lyrique, ils dépeignent un emplacement idyllique, propice à l'épanouissement de la fierté citoyenne dont ils ne semblent, eux-mêmes, pas être dénués[72] :

> *The imagination of even the romantic will not be disappointed on viewing the valley of the Colorado, and the fertile and gracefully undulating woodlands and luxuriant prairies at a distance from it. The most skeptical will not doubt its healthiness, and the citizen's bosom must swell with honest pride when, standing in the portico of the capitol of his country, he looks upon a region worthy only of being the home of the brave and free.*
>
> L'imagination des romantiques même ne sera pas déçue en voyant la vallée du Colorado, ses régions boisées, fertiles, ondulant gracieusement, et, à quelque distance, ses prairies luxuriantes. Les plus sceptiques ne pourront douter de sa salubrité, et la poitrine du citoyen se gonflera d'un orgueil pur quand, debout sous le portique du Capitole de son pays, il regardera une contrée digne d'être le foyer de l'homme brave et libre.
>
> Rapport des commissaires du 13 avril 1839 *cit. in* Orum 1987 p. 10

Nommée en l'honneur de Stephen F. Austin, fondateur du Texas anglo-américain, « *Father of Texas* » et premier secrétaire d'État de la République texane, la ville condense ainsi dans sa toponymie le mythe de la *Frontier* et la fierté indépendante du Texas. Cependant, la rivalité entre Mirabeau Lamar et Samuel Houston, répercutée entre les villes d'Austin et de Houston, rend incertaine la conservation du statut de capitale par la première pendant plus de trois décennies[73]. Ce n'est qu'en 1872, après un vote et une grande campagne de *lobbying* face aux prétentions rivales des villes de

[72] Cet emplacement est choisi contre l'avis de Samuel Houston, président de la République du Texas de 1836 à 1838 puis de 1841 à 1844, qui le considère comme « l'endroit le plus malencontreux sur terre pour y établir le siège du gouvernement » (Houston 1938-1943 p. 322).

[73] Ainsi en 1842, après une attaque des troupes mexicaines, Samuel Houston, alors de nouveau président, ordonne aux personnels administratifs de se présenter à Houston où il a décidé de transférer la capitale et tente de reprendre les archives officielles. Il n'y renonce qu'à la force des armes dans un épisode appelé « la guerre des archives ».

Houston et de Waco, que la consécration du statut d'Austin comme capitale est inscrite de manière définitive dans la nouvelle constitution de l'État du Texas, désormais État fédéré des États-Unis. En 1888, le Capitole bénéficie enfin d'un bâtiment définitif : « un magnifique nouveau Capitole s'élève au-dessus d'Austin, symbolisant l'identité chèrement gagnée par la ville de siège du gouvernement au Texas » (Humphrey 1997 p. 10) et asseyant de manière durable son statut de capitale d'État dans le paysage urbain (voir Encadré paysager n°2).

3.1.2. La fondation d'une capitale d'État

La fondation d'Austin étant spécifiquement destinée à accueillir le siège du gouvernement du Texas, le modèle selon lequel son développement est organisé est avant tout celui une capitale d'État, planifiée comme telle. La forme de l'urbanisation du centre d'Austin est étroitement liée au premier plan de la ville, dont est chargé Edwin Waller, ami et allié politique de Mirabeau Lamar. Le plan de Waller consiste en une grille de quatorze blocs de parcelles de côté, dans un schéma régulier typique de l'appropriation du territoire américain et de la construction des nouvelles villes américaines, « *the grid* », soit « plan en damier » à l'échelle urbaine, ou « grille » à l'échelle nationale (voir Figure 23).

Cette forme répond à un modèle normé fortement chargé de sens dans le cadre de la conquête et la mise en valeur du territoire américain. Issue de la conception territoriale de Thomas Jefferson, troisième président des États-Unis, la grille est avant tout un outil, à la fois utopique et pragmatique, de distribution de la population et des activités d'une part, et de facilitation de l'investissement d'autre part. Thomas Jefferson souhaite de cette manière construire la nation américaine en opposition à l'Europe tout en permettant l'appropriation rapide et rationnelle du territoire vierge, ou du moins vu comme tel, des États-Unis (Corboz *in* Maumi 2007 p. 7). Apparue dès les XVIIe et XVIIIe siècles, la grille a une forte dimension égalitaire : elle offre des opportunités égales et symétriques à tous les colons. Une autre dimension, économique celle-ci, est issue de l'expansion du XIXe siècle et transforme la terre en marchandise dans un contexte de colonisation (Grant 2001 p. 233).

La grille est déclinée à plusieurs échelles, du territoire américain à celle des villes, où elle se transforme en plan en damier aux rues orthogonales délimitant des blocs réguliers, aux dimensions variables selon les villes.

Dans le cas des capitales d'État, le schéma classique du plan quadrillé est altéré pour mettre en valeur à la fois le statut de capitale et l'idéal démocratique[74] (Montès 2009). Le plan d'Austin reçoit lui aussi plus d'attention que les plans classiques, dont les auteurs se contentent de mettre un bloc de parcelles de côté pour un palais de justice ou un marché (Reps 1981). À l'instar des précédents établis par les États de la Caroline du Nord et du Sud, de la Géorgie, de la Floride, de l'Ohio, du Mississippi et du Missouri qui ont entrepris de construire leurs capitales comme une entreprise publique, il est décidé de ne pas laisser le développement entièrement à l'initiative privée (*idem*). Edwin Waller est aussi chargé de la construction des édifices publics. C'est d'après son plan, qu'au milieu de la nature sauvage, émerge une « capitale de la *Frontier* » au bord du fleuve texan Colorado (Humphrey 1997 p. 3).

Le plan en damier s'organise à Austin de part et d'autre d'une avenue centrale de 36,5 mètres de largeur, Congress Avenue, tracée perpendiculairement aux berges du Colorado pour mener à la colline de Capitol Hill, où un vaste bloc de parcelles doit accueillir le siège du gouvernement (Capitol Square ; voir *infra* Figure 23). Le plan met en valeur le statut de capitale et tout particulièrement le bâtiment du Capitole, sur sa colline, dans l'axe de l'avenue du Congrès. Comme demandé par le Congrès, Edwin Waller réserve de généreux espaces pour des usages publics sur lesquels s'érigent aujourd'hui, outre le Capitole, l'hôpital de Brackenridge, le parc Wooldridge, le square de la République et Brush Square. La ville dessinée par Edwin Waller constitue aujourd'hui le centre-ville d'Austin dont la régularité n'est perturbée que par deux cours d'eau sinueux : Shoal Creek à l'ouest et Waller Creek à l'est.

[74] Même Thomas Jefferson, malgré le rejet qu'il éprouve vis-à-vis des villes, selon lui, corruptrices et malsaines, adapte la grille à l'échelle urbaine dans les esquisses du plan qu'il imagine en 1791 pour Washington D.C. alors qu'il est premier secrétaire d'État, en réservant de larges espaces du plan en damier aux parcs, jardins et promenades publics (Maumi 2008).

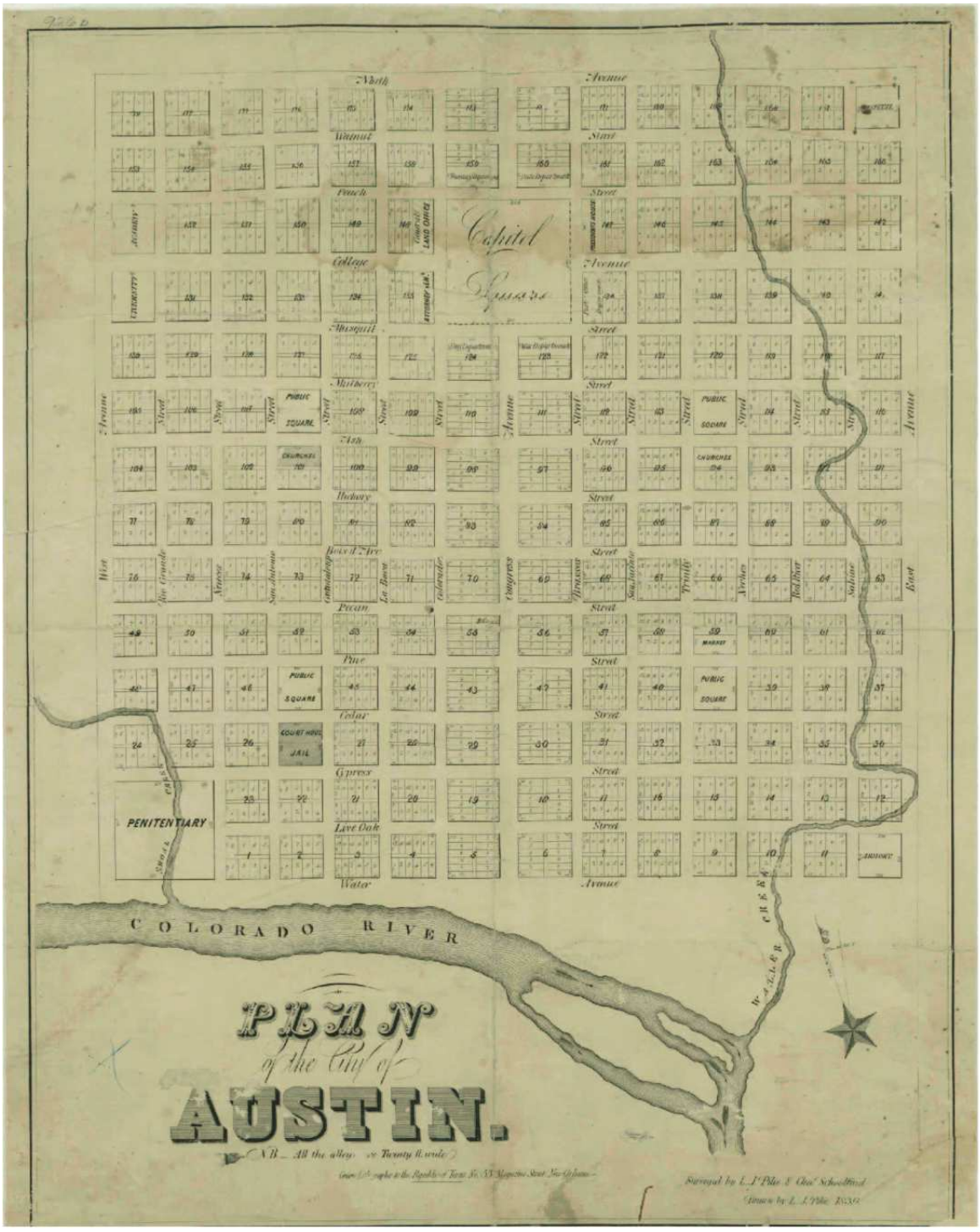


Figure 23. Plan de Waller

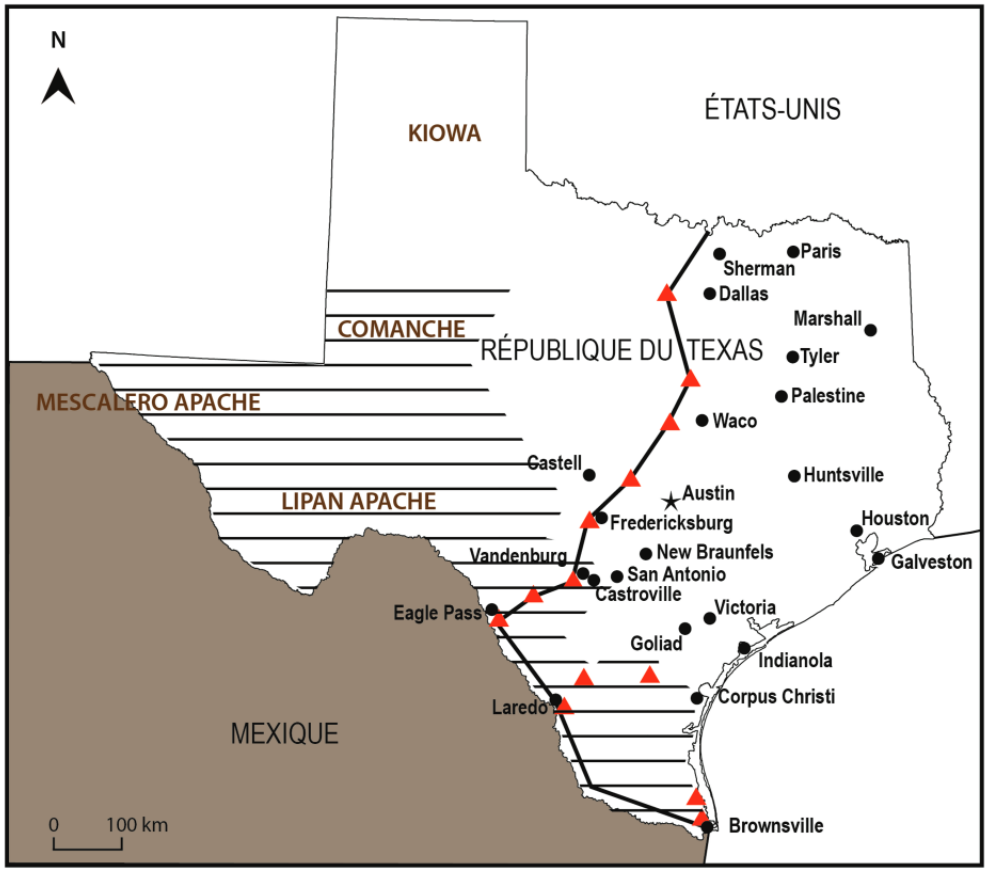
Dessin : L. J. Pilie, 1839.

Le centre-ville d'Austin hérite sa composition du plan de Waller. Les rues d'Austin perpendiculaires au Colorado, d'orientation nord-sud, portent le nom des rivières texanes, tandis que les rues d'orientation est-ouest portent celui d'espèces d'arbres natifs du Texas. Cette nomination a été remplacée en 1887 par une numérotation plus classique, s'élevant à mesure que l'on s'éloigne du Colorado ; ce qu'avait d'ailleurs proposé Waller dès le départ, mais que le Congrès avait refusé. La fameuse Sixth Street s'appelait ainsi Pecan Street à l'origine.

On voit particulièrement bien le primat du modèle rationnel, s'imposant sur le territoire sans attention aux traits naturels. Seule la topographie est mise au service de la symbolique en plaçant le Capitole sur la colline la plus élevée. Depuis les rives du Colorado, cela crée une perspective saisissante sur Congress Avenue avec en point de fuite, le Capitole.

3.1.3. Une ville de la *Frontier*

Malgré ces plans rationnels et grandioses, Austin est confrontée à la dure réalité de la *Frontier* pendant ses premières décennies. Fondée aux limites de la nature sauvage, la « *wilderness* », la ville nouvelle est marquée par un environnement et une société particulièrement rudes jusqu'à la fin du XIXe siècle. Le développement rêvé par ses fondateurs est plus lent et erratique que prévu.



COMANCHE **Tribu indienne**

Territoires disputés par les Mexicains de 1835 à 1836

Capitale fondée en 1839

Ville

Fort

Ligne de défense de 1849-1852

Limites du Texas à partir de 1853

Carte 3. Une *Frontier* disputée de 1835 à 1853

Réalisation : MLG 17/12/2016.

Alors que le territoire des États-Unis d'Amérique n'a encore ni la forme ni l'unité qu'on lui connaît aujourd'hui, Austin occupe une situation marginale dans la jeune République du Texas. L'emplacement choisi pour fonder la capitale texane se situe à la limite de la civilisation américaine face aux territoires mexicain et comanche (Reps 1981), au point de contact entre les plaines côtières et les plateaux de l'ouest, à cheval sur l'escarpement de ligne de faille des Balcones, sur ce qui représente alors une ligne de transition entre civilisation et « *wilderness* ». Au XIXe siècle, Austin fait partie de la *Frontier* au sens de cette frange mouvante de peuplement, d'intégration de l'espace à l'écoumène et de l'extension de la civilisation américaine. L'importance des villes dans la formation du territoire américain a longtemps été négligée, face à la puissance du mythe ruraliste de la *Frontier* qui aurait façonné le caractère américain, selon Frederick Jackson Turner (Turner 1894). Or, Austin exemplifie le rôle des villes dans la conquête de l'Ouest américain. « Les représentants de la République du Texas ont installé cette ville bien au-delà de la zone bien établie de la *Frontier* afin d'encourager le développement d'une région qui ne l'était pas encore » (Reps 1981 p. 36). Selon John Reps, Austin est un maillon de cette « *forgotten Frontier* » (Reps 1981) dont la fondation aux avant-postes de la civilisation manifeste la volonté expansionniste des autorités texanes.

L'ambition de développement est présente dès le rapport des commissionnaires chargés du choix du site dans lequel ils esquissent l'avenir économique de la ville. Ils y projettent par anticipation un grand centre de commerce, au carrefour de routes commerciales à venir, et une prospérité assurée par les richesses agricoles et minières locales.

> *The Commissioners confidently anticipate the time when a great thoroughfare shall be established from Santa Fe to our seaports, and another from Red River to Matamoros, which two routes must almost of necessity intersect each other at this point. They must look forward to the time when this city shall be the emporium of not only the productions of the rich soil […] as also of the produce of the rich mining country […].*
>
> Les commissaires anticipent avec confiance le temps où une grande voie sera établie depuis Santa Fe jusqu'à nos ports maritimes, et une autre reliant Red River à Matamoros, qui se croiseront nécessairement en ce point. Ils attendent avec impatience le temps où cette ville sera l'*emporium*, non seulement des produits de son sol fertile […], mais aussi des productions de ses contrées riches en minerais […].
>
> Rapport des commissaires du 13 avril 1839 *cit. in* Orum 1987 p. 10

Toutefois, le développement est plus ardu que les commissaires ne l'avaient anticipé. Dans les années 1840, la ville est maintenue dans un état de tension par la crainte d'incursions indiennes[75] (Orum 1987 p. 12-14) et d'attaques mexicaines, le Mexique refusant de reconnaître l'indépendance de la République du Texas[76] (Humphrey 1997). Les deux décennies suivantes sont plus bénéfiques au dynamisme démographique. Entre 1850 et 1860, la population austinite croît fortement, à un taux annualisé de 18%, mais n'atteint que 3 494 habitants en 1860.

Jusque dans les années 1890, Austin baigne dans une atmosphère de ville de la *Frontier*, avec ses quatre-vingts *saloons* qui rassemblent *cowboys*, alcool, jeux d'argent et prostituées (Humphrey 1997), principalement le long de Congress Avenue et de Pecan Street[77]. Tout ceci est loin d'être incompatible avec le statut de capitale : la tenue des sessions législatives donne même le signal de nouvelles embauches pour les maquerelles (Humphrey 1983).

L'âpreté de la société s'incarne aussi dans l'esclavage. Dès 1839, la présence d'esclaves est rapportée, arrivant avec des familles de colons (Humphrey 1997). Sur 3 500 habitants en 1860, presque un tiers sont des esclaves, ce qui représente une proportion bien supérieure à celle d'autres villes texanes comme Houston ou Galveston (Lack 1981). Les esclaves ont un rôle déterminant dans l'économie locale, et constituent notamment la majorité des ouvriers travaillant sur le chantier de construction du Capitole (Olmstead 1857 ; voir Encadré paysager n°2).

En juin 1865, la fin de la guerre civile signe aussi celle de l'esclavage. La population afro-américaine s'installe dans de petites communautés alors situées en couronne autour d'Austin : Wheatville au nord du Capitole, Masontown à l'est et Clarksville à l'ouest (Humphrey 1997). La population afro-américaine augmente fortement à cette période, alimentée par la migration d'anciens esclaves vers la capitale, à la recherche d'opportunités économiques et de protection de la part des autorités

[75] Les Indiens, qui ont établi un camp à l'emplacement de l'actuelle Université du Texas, mènent des incursions dans la ville et terrorisent les habitants.

[76] En mars 1842, les troupes mexicaines s'emparent de San Antonio, à 120 kilomètres au sud-ouest d'Austin. Ces dernières entraînent la fuite de « presque toutes les familles » d'Austin (W.H. Abell *cit. in* Humphrey 1997 p. 5) et la tentative de déplacement de la capitale vers Houston qui a occasionné la « guerre des archives » (voir *supra* 3.1.1).

[77] Continuité historique notable, Pecan Street, actuellement nommée Sixth Street, est toujours un haut-lieu de la vie nocturne, étudiante désormais, avec une succession de bars qui lui vaut le surnom de « *dirty* Sixth Street » à l'est de Congress Avenue.

fédérales. L'ensemble de la population croît plus fortement dans les années 1870 au taux annualisé de 9,5%, et atteint les 11 013 habitants en 1880, soit plus qu'un doublement en dix ans.

La croissance démographique d'Austin au XIXe siècle se révèle assez erratique du fait de sa position de ville de la *Frontier*. Le statut de capitale joue un rôle attractif et protecteur, mais n'est pas suffisant à lui seul pour assurer un développement rapide et constant.

Résonance. Deux modèles de ville à l'influence culturelle fortement ancrée

La fondation d'Austin comme ville de la *Frontier*, à la « lisière du monde », « transition entre les sommets de la civilisation et les profondeurs de l'espace sauvage », donne à la ville une position désormais relativement centrale dans l'immense État du Texas[78] (Orum 1987 p. 1). Sa localisation comme « point de transition géographique » et « carrefour » (*idem*) a participé à sa croissance, une fois apaisés les remous de la formation historique du Texas et des États-Unis. Austin est une ville de la *Frontier* autant du point de vue de son emplacement géographique que de la culture urbaine qui s'y est développée.

Cette spécificité de la *Frontier* est, encore aujourd'hui, relevée par plusieurs des acteurs interrogés. Selon le démographe de la ville, « cette notion de *Frontier* fait une grande différence » (Entretien PRO-DEMO-Austin 2013). D'après lui, cet aspect commande un rapport tout à fait différent au territoire américain, comparé à l'Europe, et explique le contraste des formes urbaines : les franges urbaines plus nettes en Europe, complètement floues aux États-Unis, et l'attention à l'allocation de l'espace est une contrainte très négligée aux États-Unis, par rapport à l'Europe (*idem*).

Un autre acteur convoque son arbre généalogique pour caractériser cette société de la *Frontier* remontant à la formation du Texas, où « on devait gagner sa vie à partir de rien » (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). L'élection de George W. Bush est,

[78] Avec 696 241 km^2, c'est le second État américain en matière de superficie, derrière l'Alaska, et le second en matière de population derrière la Californie, avec environ 28,3 millions d'habitants selon l'estimation de 2017 (US Census Bureau [en ligne] Quickfacts : Austin city).

d'après lui, due à l'attrait de cette idée de la *Frontier* et de la culture de confiance en soi du *cowboy* qui lui est liée. Le « ras-le-bol » vis-à-vis de ce président a entraîné une inflexion dans la culture des Américains et creusé un écart générationnel (*idem*).

Le modèle catégoriel de la ville de la *Frontier* imprègne donc la façon qu'ont les acteurs contemporains de penser la société locale et son rapport à l'espace.

La ville d'Austin a comme spécificité supplémentaire d'avoir été fondée pour accueillir la capitale de la République du Texas ce qui impacte durablement son organisation urbaine et son développement économique. Ce modèle urbain classique de la ville nouvelle perdure dans les formes urbaines du cœur de la ville, dans le plan en damier de l'actuel Downtown. Austin hérite aussi du modèle de la capitale d'État une complexité toute particulière. Mélange de développement public et privé, son organisation spatiale et ses formes urbaines sont modelées autour d'une large place réservée aux espaces et bâtiments publics. Elle accueille le siège du gouvernement fédéré, tout en étant une municipalité indépendante. Au centre de la ville se juxtaposent de larges espaces dépendant d'autorités diverses qui doivent coexister. Austin dépend donc d'une superposition d'autorités dont le degré de collaboration ou d'opposition varie d'autant plus fortement en fonction de leur coloration politique (voir Encadré paysager n°11), ce qui conditionne la culture politique locale.

Le statut de capitale a en effet forgé une culture différente à Austin. La culture austinite se définit par son opposition à celle du reste du Texas. Pour un urbaniste de la Ville, ce qui fait la spécificité de la culture locale c'est le statut de capitale d'État et la présence de l'Université du Texas : « Austin est à part. C'est comme une île au milieu d'une culture très conservatrice. Une si grande part de l'identité d'Austin tient dans cette distinction à maintenir. Nous sommes comme une tribu différente » (Entretien PRO-URB-Austin/3 2012).

Pour un consultant politique, Austin doit à ce statut la part inhabituellement forte de l'emploi public qui pèse dans son évolution économique et culturelle (Entretien CITOY-POL 2013). Un citoyen interrogé sur les spécificités du système actoriel austinite les ancre dans ce même statut de capitale : en dérivent des groupes particuliers d'acteurs, une démographie originale et une économie spécifique (Entretien

CITOY-TRANSP/2 2013). Il va jusqu'à y relier le succès actuel de la ville en ce qu'il a posé les fondements favorables à une « économie de la connaissance » (*idem*).

Le modèle catégoriel de la ville capitale s'inscrit donc à la fois concrètement dans l'espace, et socialement dans la société particulière qui s'y est développée.

Conclusion du 3.1 :

La conjonction de ces deux modèles, la ville de la *Frontier* et la capitale d'État, met en lumière l'ancienneté des espoirs concernant sa croissance rapide qui anime les fondateurs, puis les élites austinites. L'importance des ambitions de croissance est intrinsèquement liée à l'acte même de fondation de la ville, dans le cadre de l'appropriation territoriale de la *Frontier*. Les villes représentent des têtes de pont dans la conquête du territoire nord-américain dont les premiers résidents mènent des compagnes de promotion, afin d'en attirer de nouveaux et dans l'espoir de voir les prix du foncier et de l'immobilier s'apprécier. Le statut de capitale est intégré comme un atout concurrentiel dans cette compétition pour attirer de nouveaux résidents et de nouvelles activités.

Plus que la croissance supposément continue de la ville, c'est cette volonté fondamentale de croissance, inscrite dès sa fondation, qui me semble caractériser Austin. Contrairement aux déclarations des acteurs contemporains, Austin n'a pas toujours crû, ni constamment été attractive, mais ce qui est vrai c'est que ses élites ont sans cesse œuvré dans ce sens. Cette volonté et les actions menées pour l'accomplir peuvent être rassemblées sous le terme de *boosterism*[79].

[79] Le *boosterism* désigne la promotion symbolique d'une ville afin d'en améliorer le dynamisme économique et l'attractivité. Cela requiert souvent de modifier la perception publique de celle-ci et peut ressembler à des formes de publicité. Le terme est particulièrement lié à la *Frontier* car les nouvelles villes de l'Ouest rivalisaient pour attirer des colons.

3.2. La quête de la croissance et de la prospérité

La croissance a longtemps été considérée comme un objectif « naturel », indissociable de tout établissement urbain aux États-Unis. Comme le cas d'Austin le montre, l'action des promoteurs de croissance urbaine est aussi ancienne que la création de la ville. Cette volonté de croissance guide les ambitions investies dans la ville : les modèles idéaux se succèdent, d'abord pour en faire un grand centre de commerce, puis un grand centre industriel, mais la croissance et la prospérité se font attendre.

Les ambitions de croissance et de prospérité entretenues par les élites urbaines mènent au déploiement d'efforts pour remporter le siège de l'Université du Texas. Cet exemple marquant de *boosterism* a une grande influence sur le développement urbain à venir d'Austin. Le modèle de la ville moderne valorisé à cette époque est essentiellement commercial et industriel. Jusqu'au milieu du XXe siècle cependant, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. L'échec des plans successifs censés assurer la prospérité de la ville conduit au repli sur un modèle fondé sur les atouts locaux, la présence du Capitole et de l'Université, et un modèle alternatif de la ville résidentielle idéale est élaboré.

3.2.1. Des « *city boosters* » aux « *urban entrepreneurs* »

Au XIXe siècle, les villes nouvellement fondées se livrent une compétition féroce pour le succès économique, donnant lieu à une abondante littérature du *boosterism* sous de multiples formes : livres, pamphlets, articles de magazines, éditoriaux. Souvent membres de l'élite économique et/ou politique, les *boosters* cherchent les moyens d'assurer la croissance et prospérité de leur ville. L'élite d'Austin ne fait pas exception à la règle : « un des passe-temps favoris des premiers habitants d'Austin, se souvient l'un d'entre eux, était de se retrouver et de discuter des possibilités pour l'avenir d'Austin. Les deux propositions favorites étaient "l'ouverture du commerce avec Santa Fe" et "la navigation sur le Colorado" » (Walsh *cit. in* Humphrey 1997 p. 19).

Le *boosterism* austinite s'affiche notamment à travers des articles de presse, des publicités dans les magazines, mais aussi sur les plans et dessins de la ville. Le modèle de la ville industrielle, reliée par voie ferrée ou fluviale à ses marchés, domine alors toute pensée du développement urbain. Les espoirs du Bureau du commerce se lisent sur une vue d'Austin de 1890, sous-titrée « la ville de cette taille la plus belle et la plus riche aux États-Unis », qui annonce qu'elle sera le « prochain grand centre industriel du Sud » (voir Figure 24). L'arrivée du chemin de fer en 1871, connectant Austin à Houston et à Galveston, a permis un essor pendant quelques années, le temps que les autres villes des environs, dont San Antonio et Round Rock, soient elles-mêmes reliées dans la seconde moitié des années 1880. Entre 1870 et 1875, les nouveaux arrivants font doubler la population de la ville qui passe de 4 400 à 10 300 habitants (Humphrey 1997 p. 20). Le rythme de la croissance démographique ralentit cependant dans la décennie 1880 avec un taux annuel de 2,84%, contre 9,54% pendant la décennie précédente : la population d'Austin atteint 14 575 habitants en 1890.

Comme dans de nombreuses villes du Sud-Ouest, l'ambition des *boosters* austinites qui investissent dans des projets urbains recoupe celle des élites politiques réformistes (Bridges 1997). À cette époque, « le succès des *boosters* est souvent lié à l'alliance d'ambitions industrielles, réformatrices et politiciennes » (Shermer *in* Nickerson et Dochuk 2011 p. 36). Le développement de formes plus rationnelles d'administration urbaine permet en effet l'essor de personnalités politiques fortement engagées dans la réussite de leur ville. L'élite qui réforme le système politique austinite et s'en empare est notamment composée d'hommes d'affaires et d'avocats réunis à Austin dans la Business League (Humphrey 1985 p. 164). En 1909, un gouvernement par commission remplace le système de « *wards* » et d' « *aldermen* » (conseillers municipaux élus dans une circonscription) accusé de favoriser la corruption. Parmi ces hommes d'affaire, on compte des personnes qui prennent très concrètement en main le développement urbain d'Austin et se lancent dans l'immobilier, notamment le promoteur du quartier de Hyde Park, Monroe Shipe (voir Encadré paysager n°3).

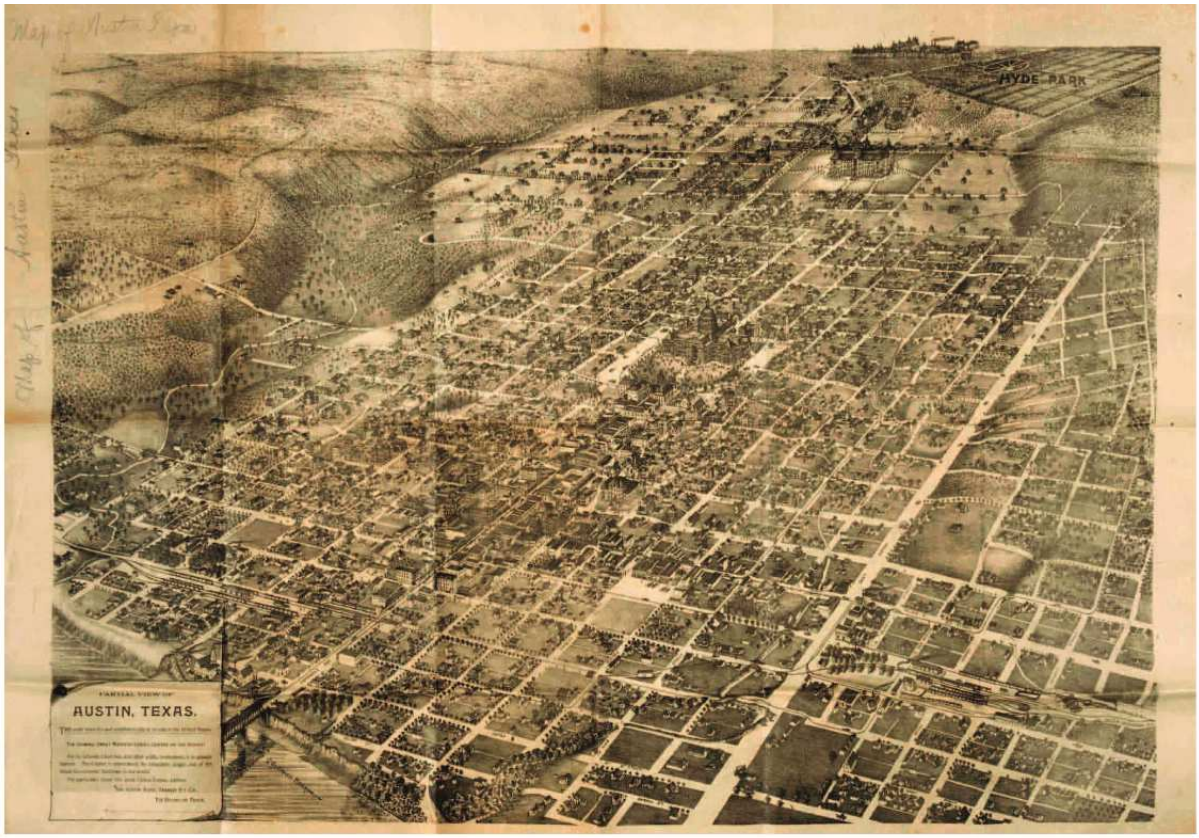


Figure 24. *Boosterism* sur une vue de 1890

Source : Texas State Library & Archives Commission.

On aperçoit les voies de chemin de fer, le tramway électrifié et le quartier de Hyde Park en construction au-delà des limites de la ville.

Dans le cadre en bas à gauche on peut lire : « Vue partielle d'Austin, Texas. La plus belle et plus riche ville de cette taille aux États-Unis. Le futur grand centre industriel du Sud ! Déjà renommée pour ses écoles, ses églises et autres institutions publiques. Le Capitole est déclaré, par des connaisseurs compétents, l'un des plus beaux bâtiments gouvernementaux au monde. Pour plus d'informations à propos de ce grand centre cotonnier, adressez-vous à la Compagnie de transport ferroviaire rapide d'Austin. Le Bureau du commerce. »

L'analyse de la croissance d'Austin de la fin du XIXe siècle aux années 1950 révèle l'importance d'« un groupe d'individus qui a continuellement et activement soutenu la croissance d'Austin » (Orum *in* Feagin *et al.* 1991 p. 127). Ces individus sont considérés comme « entrepreneurs urbains » (« *urban entrepreneurs* »), définis comme des individus issus de l'élite économique et politique, distingués pour avoir fait preuve d' « un engagement peu commun envers la croissance de la ville allant bien au-delà de l'intérêt personnel », ce qui, aux yeux d'Anthony Orum, les distingue de simple *boosters* (*idem*). Selon lui, ce petit nombre d'individus ayant œuvré pour la croissance et ayant, par leurs idées et leur engagement, façonné le futur urbain d'Austin, a une importance cruciale dans le développement urbain d'Austin.

Premier exemple d' « entrepreneur urbain », Alexander Wooldridge est le premier maire élu dans le cadre du nouveau système électoral imposé par les réformateurs progressistes en 1909[80]. À ses yeux, la gestion d'une ville requiert professionnalisme et efficacité, en suivant les mêmes principes que pour une entreprise. La planification urbaine et l'embellissement sont nécessaires pour améliorer l'environnement urbain, depuis les services urbains de base comme le pavage des rues, l'évacuation des eaux usées, l'éclairage des rues, jusqu'à l'aménagement d'un environnement propice à une vie morale et saine (Humphrey 1985 p. 166). Il participe au *boosterism* en s'illustrant dans des campagnes couronnées de succès pour assurer le financement du système scolaire public, puis pour construire un nouvel hôpital. Alexander Wooldridge a ainsi « incarné les efforts pour développer le progrès et l'industrie à Austin » (Orum 1995 p. 167). Sa plus grande réussite est cependant la campagne qu'il mène pour qu'Austin obtienne le siège de l'Université du Texas, jalon décisif pour son avenir.

3.2.2. La compétition pour accueillir l'Université du Texas

À la fin du XIXe siècle, la ville d'Austin n'a encore que peu grandi depuis sa fondation. Sa croissance a été entravée d'abord par la guerre de Sécession, puis par la concurrence d'autres villes texanes dans le domaine du commerce. Les élites austinites sont à la recherche d'autres moyens pour dynamiser la croissance de la ville. Une opportunité se présente en 1881, lorsque le Congrès texan entreprend de voter pour déterminer l'emplacement du siège de l'Université du Texas.

À la tête d'un comité de citoyens, Alexander Wooldridge orchestre une campagne de *lobbying* en faveur d'Austin par l'envoi de brochures vantant la candidature de sa ville, ainsi que par l'organisation d'une tournée de visites à travers l'État. Il parvient à obtenir le soutien d'une majorité des journaux texans, malgré les accusations proférées à l'encontre d'Austin de vouloir, une fois encore, vivre sur l'argent public alors que d'autres villes, notamment Houston, espéraient recevoir cette institution comme lot de consolation à défaut d'avoir été élues capitale. D'autres

[80] Originaire de Louisiane, passé par le Kentucky, Alexander Wooldridge s'est établi à Austin en 1872 en qualité d'avocat. S'étant tourné du côté des affaires et de la banque, il devient président de l'association des banquiers texans, puis maire d'Austin de 1909 à 1919.

craintes résidaient dans le fait de voir l'Université trop étroitement contrôlée par le Congrès (Humphrey 1997 p. 23). Grâce à ces efforts, Austin remporte finalement l'élection en 1881[81].

En 1883, malgré de grandes difficultés de financement, la première pierre du bâtiment principal est posée sur College Hill, colline située au nord de celle du Capitole. L'Université attire en moyenne 243 étudiants par an pour le reste des années 1880. La ville est rapidement dotée de deux autres établissements d'enseignement supérieur[82], devenant ainsi un centre d'éducation autant que d'administration. Recourant à des poncifs alors fort répandus, l'élite austinite va jusqu'à prétendre en faire l'Oxford américaine du Sud-Ouest ou l'Athènes de l'Ouest (Roger A. Griffin *cit. in* Humphrey 1997 p. 25). La référence aux grands modèles européens tels que Paris, Rome ou Athènes constitue à l'époque un *topos* trahissant l'ambition des *boosters* de faire de leurs villes les prochains grands centres de la civilisation (Orum 1987 p. 34).

Malgré l'implantation réussie de l'Université d'État, l'essor économique et démographique souhaité se fait attendre. Austin demeure « une ville universitaire et gouvernementale endormie », (« *a sleepy college and government town* » ; Swearingen 2010 p. 99).

3.2.3. « *Dam(n) city* » : la longue entreprise de maîtrise du Colorado au service du rêve de la ville industrielle et moderne

En dépit de son succès à implanter l'université d'État à Austin, Alexander Wooldridge estime à la fin des années 1880 que la situation d'Austin est inquiétante. Elle accuse un retard démographique par rapport à Dallas ou Fort Worth dont la population a explosé respectivement de plus de 268 et 246% au cours des années 1880 (Humphrey 1997), tandis que la population austinite connait seulement une croissance de 32% entre 1880 et 1890 (City of Austin 2012).

[81] La compétition entre les villes est vive. Les comtés orientaux préféraient Tyler. La branche médicale est, elle, attribuée à Galveston, autre farouche concurrente de Houston.

[82] Dès 1881, du côté est de la ville, sur une autre colline, l'American Missionary Association avait fondé Tillotson Collegiate avec pour but de fournir des opportunités d'éducation et d'émancipation aux populations noires. Quelques années plus tard, sur une colline située cette fois au sud du Colorado, c'est le Saint Edwards College, université catholique, qui ouvre ses portes en 1889.

> *Our community, as a whole, is a poor one, and, generally speaking, becoming poorer every day […]. What is to be done to establish permanent prosperity?*
>
> Notre communauté, dans l'ensemble, est pauvre, et de manière générale elle s'appauvrit tous les jours […]. Que faire afin d'établir une prospérité durable ?
>
> Wooldridge 1888 *cit. in* Orum 1987 p. 40

La prospérité d'Austin dépend, selon lui, de la construction d'un barrage sur le Colorado pour approvisionner la ville en électricité et permettre l'installation d'industries. « Ce barrage, et la série de barrages qui a suivi, est devenue une obsession et un symbole pour la vie de la ville » (Orum *in* Feagin *et al.* 1991 p. 128). Ce projet et sa future réalisation sont aujourd'hui considérés comme la clef de la croissance austinite (Orum 1987).

Les efforts de Wooldridge parviennent à fédérer une coalition d'acteurs jusqu'à la construction en 1893 d'un barrage (l'Austin Dam, à l'emplacement de l'actuel barrage Tom Miller ; voir Figure 27), ce qui entraîne un *boom* spéculatif jusqu'à la fin du siècle (Hunt 2011). La décennie 1890 renoue avec une forte croissance démographique et la population atteint les 22 258 habitants grâce à un taux de croissance annualisé de 9,54%. L'électricité générée par le barrage permet d'alimenter le système de distribution de l'eau, une ligne de tramway électrique et un système d'éclairage urbain. La nuit, Austin était baignée dans « une lumière lunaire perpétuelle » grâce aux trente-deux nouvelles structures d'éclairage de 50 mètres de haut construites en 1895 pour moderniser l'éclairage urbain, baptisées « *moonlight towers* » qui quadrillent le centre-ville et les quartiers résidentiels péricentraux (Humphrey 1997 p. 27 ; voir Encadré paysager n°3). Le modèle technicisé de la ville moderne est alors l'idéal guidant les *boosters*.

Cependant, la production d'électricité n'a atteint qu'1/6e des prévisions[83]. De nombreuses coupures d'électricité affectent la ville les 2/5e du temps entre 1897 et 1899, requérant de recourir à des mules pour tirer les tramways tandis que les « *moonlight towers* » ne s'allument plus la nuit. En 1900, des pluies torrentielles emportent finalement le barrage. « Avec ce barrage ce sont les derniers vestiges du rêve de voir Austin devenir un centre industriel qui ont été emportés. Austin est entrée

[83] Les calculs des ingénieurs avaient surestimé le débit du fleuve et négligé de prendre en compte l'évaporation de l'eau du lac.

dans le XXe siècle en étant toujours à la recherche d'une prospérité durable » (Humphrey 1997 p. 28).

Cette première tentative a pourtant eu un grand impact sur la forme de l'urbanisation austinite. Le réseau de tramway a permis d'étendre l'aire urbanisée d'Austin. De nombreux promoteurs se lancent dans le développement de quartiers résidentiels pavillonnaires reliés au centre-ville par le tramway. Dans le cas le plus fameux de Hyde Park, situé à trois kilomètres au nord du Capitole, son promoteur, Monroe Shipe, développe lui-même la ligne de tramway électrique qui relie son nouveau quartier au centre ville (voir Encadré paysager n°3) selon le modèle classique des « *streetcar suburbs* » (Warner 1962). Un réseau de tramway se développe de 1891 à 1940 et irrigue Austin du quartier de Hyde Park au nord, à celui de Travis Heights au sud, de l'autre côté de la rivière (après la reconstruction du pont du Congrès en 1910), et depuis Lake Austin à l'ouest jusqu'au cœur d'East Austin (voir Figure 25). Le réseau de tramway guide ainsi le développement urbain d'Austin.

Les nouveaux quartiers pavillonnaires sont alors dénommés « *suburbs* » car ils sont créés au-delà des limites communales. Ils débutent aux portes de Downtown et s'organisent selon une grille régulière de rues orthogonales, bordées d'arbres qui forment aujourd'hui une canopée mature. Des maisons en grande majorité basses, de type bungalows, occupent le centre des parcelles, avec un jardin décoratif devant et un jardin familial derrière.

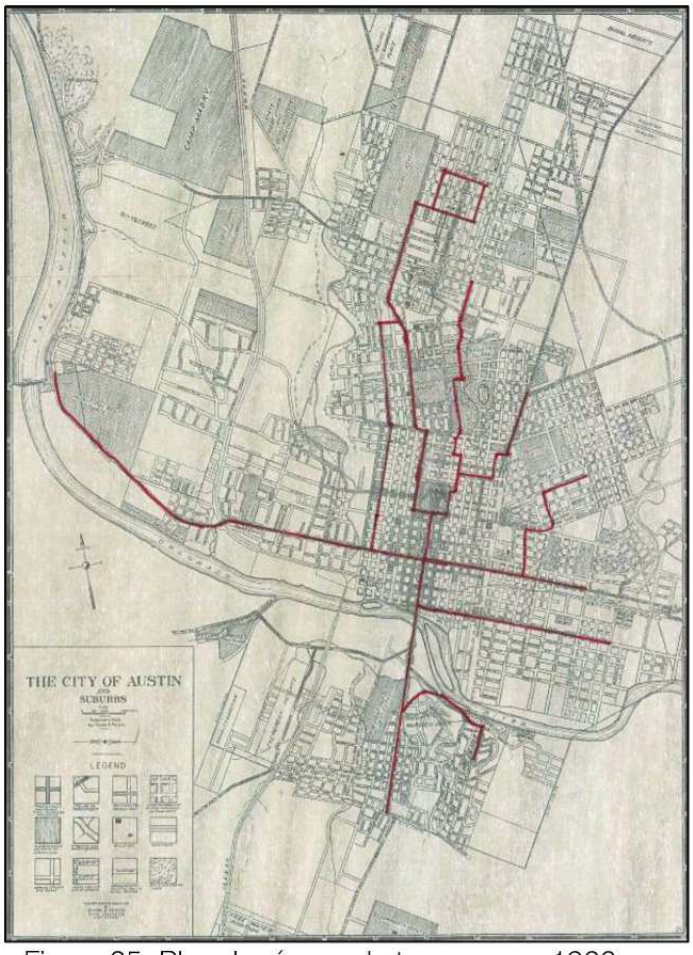


Figure 25. Plan du réseau de tramway en 1926
Source : Austin History Center Austin Public Library.

Encadré paysager n°3. Hyde Park, quartier-modèle de la ville moderne et du *New Urbanism*

Hyde Park est un quartier-modèle pour les tenants du *New Urbanism* qui le citent comme exemple vivant de ce à quoi une forme de développement « néo-traditionnelle » devrait ressembler. Le petit porche devant les maisons incarne une forme valorisée de sociabilité de quartier, la proximité des commerces et des espaces verts permet de s'y rendre à pied (Mary C. George *in* Keim 2009 n°32). Le quartier est composé à 95% de maisons individuelles. Un petit centre commercial de quartier, au croisement de la 43rd Street et de Duval Street regroupe quelques commerces, boulangerie, cafés, restaurants, station service, coiffeur. L'exemple de Hyde Park montre bien que le *New Urbanism* est en fait un « *old urbanism* », puisqu'il prend pour modèle une « *streetcar community* » du XIXe siècle (Entretien PRO-DD-Austin 2012).



Figure 26. Le quartier de Hyde Park

Crédits photographiques (en Z) : Musée Elisabet Ney au 304 East 44th Street – City of Austin 2015 ; Moonlight Tower au croisement de la 41e rue et Speedway - Andy Mattern 2008 ; Maison présentée lors de la visite annuelle de maisons de Hyde Park en 2009 - Hyde Park Historic Homes Tour 2009 ; Maison sise au 4206 Avenue F - MLG 18/03/2010 ; Hyde Park Grocery & Market au 4403 Avenue B - MLG 3/11/2009.

La première photographie montre le studio que la sculptrice allemande Elisabet Ney s'est fait construire dans le quartier de Hyde Park.

La deuxième figure la toute première « *moonlight tower* », structure de 50 mètres qui éclaire encore aujourd'hui les rues et le parc du quartier.

Les deux photographies suivantes montrent des exemples de bungalows, tous deux agrémentés d'un porche, la première donnant un exemple de « *yard art* » dans une sculpture faite de bouteilles, et la seconde ayant un « *garage apartment* » (ADU) qui donne sur l'allée.

La dernière photographie montre un commerce de proximité du quartier, le Hyde Park Grocery & Market construit en 1909, toujours prisé aujourd'hui pour ses sandwiches frais et ses tables de pique-nique.

Le contexte de création de ce quartier remonte à la fin du XIXe siècle. C'est en effet l'un des plus anciens quartiers planifiés autour du tramway à Austin. Son promoteur, Monroe Shipe, originaire du Kansas, est venu à Austin à la fin des années 1880, attiré par la croissance qui a suivi la construction du premier barrage sur le Colorado et entraîné un *boom* spéculatif. En 1889, il acquiert un terrain de 83 hectares situé à trois kilomètres au nord du Capitole à subdiviser en lots pour développer une communauté qu'il nomme emphatiquement « Hyde Park » en référence au très chic quartier londonien situé autour du parc royal. Afin d'assurer l'accès au centre-ville, Monroe Shipe fait construire une ligne de tramway électrique qui le relie à Hyde Park en 1891.

Il tente d'attirer des acheteurs aisés, « *the best citizens of Austin* », dont la sculptrice allemande Elisabet Ney qui était à la recherche d'un lieu « arcadien ». Elle se fait construire un studio mêlant les références aux temples grecs et aux châteaux romantiques où elle sculpte Stephen F. Austin et Sam Houston. Elle y tient aussi salon, parlant d'art, de philosophie et du futur du Texas (Keim 2009 n°33). Cependant, le succès n'étant pas celui escompté, Monroe Shipe réoriente sa clientèle cible et vend des petits lots à prix plus abordables à une clientèle de la « *working class* ». De petits bungalows, à charpente de bois et sans étage, forment ainsi le principal type architectural du quartier, même si y figurent aussi quelques grandes demeures de style victorien.

Annexé à Austin dans les années 1930, le quartier a connu une période de déclin, aujourd'hui oubliée, pendant laquelle le tramway a cessé de fonctionner et de nombreuses maisons historiques ont été subdivisées voirs rasées pour accueillir des étudiants de l'Université du Texas (Mary C. George *in* Keim 2009 n°32) En 1974, la création d'une association de quartier a réhabilité la mémoire et la qualité du quartier et finalement mené à sa protection au registre national des lieux historiques en 1990.

Aujourd'hui, dans les discours des acteurs interviewés, Hyde Park incarne l'idéal du quartier pour ses formes urbaines composées majoritairement de petits bungalows bas, tous différents, aux jardins soignés, sous une canopée mature. Hyde Park est souvent cité dans une énumération de quartiers manifestant l'idée que l'identité austinite n'est pas « monolithique », que tous ses quartiers sont différents et qu'il faut protéger cette liberté d'expression dans les formes urbaines qui fait la qualité d'Austin (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012).

Hyde Park est aussi utilisé comme figure métonymique désignant ses habitants, à savoir des personnes éduquées majoritairement, politiquement progressistes mais assez conservatrices pour ce qui est de la préservation de leur cadre de vie. Comme d'autres quartiers établis de longue date en périphérie du centre-ville, Hyde Park est accusé de contrôler la politique municipale (Entretien PRO-DEV/4 2013).

Les représentations contemporaines de Hyde Park, et plus largement des autres quartiers péricentraux, sont donc très ambivalentes. D'un point de vue paysager, leurs formes urbaines sont particulièrement valorisées. D'un point de vue sociologique et politique cependant, ces quartiers sont stigmatisés. Perçus comme des bastions d'engagement politique progressiste qui décident du résultat des élections locales, ces quartiers sont en même temps accusés d'être conservateurs dans le domaine de l'aménagement et de ne vouloir aucun changement dans leur cadre de vie. Les habitants de Hyde Park incarnent pour beaucoup l'attitude NIMBY qui consiste à ne pas vouloir l'installation de quelque chose perçu comme nuisible derrière chez soi.

La mise en place de « *restrictive covenants* », c'est-à-dire des conventions privées dotées de clauses restrictives empêchant certaines populations d'acheter des terrains dans le quartier en question, a organisé la ségrégation raciale avant même qu'elle ne devienne une politique officielle dans le plan de 1928 (Tretter 2012 ; voir *infra* 72.1). Entre 1880 et 1950, près de 45% du territoire austinite est placé sous des clauses restrictives de nature raciale (*idem* p. 82). Ces « *suburb[s] beautiful*[84] », aménagées par des promoteurs privés souhaitant créer et vendre des espaces urbains modernes, ont donc contribué à modeler la forme urbaine ainsi que le peuplement. La répartition de la population induite a ancré la ségrégation raciale dans la géographie austinite.

En 1900, Austin est présentée sous un jour favorable dans un article du *Austin Daily Tribune* : « Austin est plus prospère aujourd'hui que jamais auparavant. Probablement jamais dans son histoire, il n'y avait eu une telle ère d'améliorations grâce aux efforts de certains individus et à leurs ressources » (*cit. in* Bridges 1997 p. 31). Cependant, malgré leurs efforts, les *boosters* ne sont pas parvenus à faire d'Austin une ville industrielle, conformément au modèle alors prédominant de la réussite urbaine, ni à engendrer une forte croissance démographique. Si bien qu'en 1928, les ingénieurs Koch et Fowler[85], auteurs du premier document de planification (voir *infra* 7.2.1) devant guider le développement de la ville pour les deux décennies à venir, concluent que le développement industriel ne sera jamais un facteur déterminant pour l'avenir d'Austin. Ils prédisent qu'à partir de sa base d'activités et de ses atouts climatiques et naturels, Austin demeurera un centre d'administration, de culture et d'éducation, ainsi qu'une « ville résidentielle idéale » (Koch et Fowler 1928 p. 3).

[84] L'expression est utilisée dans une publicité pour Aldridge Place, un petit lotissement situé juste au sud de Hyde Park, parue dans *Austin Daily Statesman* (*cit. in* Tretter 2012 p. 106).
[85] Koch et Fowler sont des ingénieurs consultants originaires de Dallas dont l'expertise en matière de planification a été appliquée dans une trentaine de villes du Texas (Cash et Deaderick 2012).

Résonance. Une période décisive pour l'organisation urbaine du centre d'Austin

Malgré l'échec des rêves de croissance des *boosters*, la fin du XIXe siècle porte en germe les orientations du développement urbain austinite. La construction de barrages sur le Colorado apparaît comme une condition *sine qua non* du développement de la ville qui reste encore à la merci de ses crues ravageuses. La population continue cependant de croître, bien qu'à un rythme irrégulier, atteignant les 53 120 habitants en 1930.

Cet échec de l'industrialisation est cité comme raison de l'attractivité actuelle d'Austin. Pour les chercheurs habitués à étudier des villes en cours de désindustrialisation, le développement urbain d'Austin est un cas inhabituel qui requiert de se débarrasser des idées préconçues sur la ville pour comprendre un système complètement différent (Entretien ACAD-GEO-UT 2011). Du point de vue des formes urbaines, cela explique aussi cette juxtaposition abrupte entre le centre-ville et les quartiers de style suburbain. L'assistante d'un conseiller municipal explique que la proximité des formes suburbaines caractérisant les quartiers construits directement à la lisière de Downtown au début du XXe siècle rend très difficile l'aménagement contemporain de la ville (Entretien Assit-ELU-COA/1 2013).

Le développement de ces premiers quartiers pavillonnaires, qui se situent autour du centre-ville a grandement marqué l'organisation spatiale d'Austin. Pour certains acteurs, cela représente aujourd'hui un obstacle à l'aménagement d'un centre-ville dense et mixte (*idem*). Pour d'autres, ces quartiers symbolisent la qualité de vie d'Austin et sont considérés comme une grande part de l'identité austinite (Entretien PRO-URB-LIB 2012). Leur protection rallie un grand nombre d'habitants très impliqués dans la politique locale en général et, en particulier, dans le domaine de l'aménagement.

L'influence du modèle de la ville universitaire[86] est moindre sur les acteurs de l'aménagement, sans doute car les spécificités d'une « *college town* »

[86] Ce modèle de ville est défini comme toute ville où un établissement d'enseignement supérieur ou une université, ainsi que la culture créée par cette institution exercent une influence dominante sur le caractère de cette communauté (Gumprecht 2003, 2008).

(Gumprecht 2003, 2008) se trouvent diluées par le statut conjoint de capitale et empêchent les acteurs de considérer la ville seulement de ce point de vue. Mais il est étonnant de voir à quel point la formule de « petite ville endormie » est fréquemment utilisée, souvent en lien avec ses fonctions administratives, et systématiquement avec son rôle universitaire. Elle sert de point de référence, d'image idéalisée de la ville à laquelle s'accrocheraient les opposants à la croissance pour « les habitants de longue date qui se souviennent d'Austin quand elle faisait la moitié de sa taille actuelle, une ville capitale et universitaire endormie » (Entretien PRO-URB-Austin/3 2012). Quand « Austin était une petite ville universitaire endormie, où il était facile de se déplacer en voiture et que personne de connaissait. Austin était en quelque sorte un secret très bien gardé. Avec une qualité de vie remarquable, beaucoup de loisirs de plein air et de musique *live*. Les gens venaient pour aller à l'université et finissaient par s'y installer » (Entretien Ex-ELU-Austin 2012).

Enfin, en conjonction avec le Capitole, l'Université du Texas (UT) a contribué à la spécificité de l'économie d'Austin, reposant fortement sur le secteur public, et à celle de la société austinite, plutôt éduquée et libérale (Entretien CITOY-POL 2013). Une communauté jugée « soudée » grâce à UT, avec des valeurs communes sur les choses à préserver comme l'environnement et le caractère des quartiers comme Hyde Park (Entretien PRO-URB-LIB 2012).

Conclusion du 3.2 :

La fondation de l'Université a été un moment révélateur du rôle des élites urbaines en quête de moyens d'asseoir la croissance d'Austin, et l'une des déclinaisons d'un *boosterism* fortement ancré dans l'histoire du développement urbain austinite. Cette volonté de développement a transformé la forme urbaine austinite en entourant le centre-ville de communautés résidentielles sur le modèle des « *streetcar suburbs* » déclinant l'idéal de la ville moderne uniquement dans son volet résidentiel, faute d'un développement économique à la mesure des rêves de l'élite d'Austin.

3.3. L'essor d'Austin pendant l'entre-deux-guerres et après la Seconde Guerre mondiale

Paradoxalement, c'est avec la Grande Dépression que la fortune d'Austin commence à tourner. Les efforts des individus identifiés comme « entrepreneurs urbains » se conjuguent alors avec ceux d'hommes politiques texans pour obtenir des fonds que l'administration fédérale de Franklin D. Roosevelt destine à de grands projets afin de sortir le pays de la crise. Du fait de l'intervention décisive du pouvoir fédéral, Austin est classée comme « *New Deal town* » (Orum 1987). Mais l'intrication des facteurs et des acteurs de la croissance a aussi commandé le recours plus récent à un autre modèle catégoriel, celui de « ville de la *Sunbelt* », qui a servi de support à des modèles analytiques de type actoriel.

3.3.1. Une ville du New Deal

Entre 1933 et 1938, Franklin D. Roosevelt et son administration mettent en place un grand programme d'investissements fédéraux pour tenter de sortir le pays de la récession, le *New Deal*. Austin bénéficie de ces financements pour faire aboutir les projets qui occupaient déjà la tête des *boosters* à la fin du XIXe siècle, notamment la construction de barrages sur le Colorado qui se concrétise dans l'entre-deux-guerres (voir Figure 27).

La classification d'Austin comme ville du « New Deal » (Orum 1987 p. 137) découle de l'intervention de l'échelon fédéral, et de l'alliance d' « entrepreneurs » urbains locaux avec des hommes politiques d'envergure nationale. De nouveaux « entrepreneurs urbains » sont identifiés : Tom Miller, maire de 1933 à 1949 puis de 1955 à 1961 ; Edgar Perry, homme d'affaires proche de Lyndon B. Johnson, actif des années 1920 aux années 1940 ; et Walter Long, directeur de la Chambre de commerce d'Austin de 1914 à 1949.

Tom Miller, maire et entrepreneur prospère, est un ami personnel de Lyndon B. Johnson, élu représentant du 10e district au Congrès texan en 1937, et un grand soutien de Franklin D. Roosevelt. Il est également proche de la presse : la rédaction de

The Austin American, principal quotidien local, soutient les projets de développement du maire, se félicite de l'obtention des fonds du New Deal et promeut la réélection des membres du Conseil municipal (Orum 1987 p. 69-70). Les liens personnels de Tom Miller avec des fonctionnaires du New Deal lui permettent d'attirer de nombreux projets fédéraux, notamment ceux de la Federal Emergency Relief Administration. Austin accueille l'un des premiers programmes fédéraux de logement du pays à la suite du Fair Housing Act de 1937 (voir Figure 28). La Public Works Administration contribue aussi au financement de multiples projets pour les écoles, parcs, routes et égouts de la ville.

La distinction de Tom Miller comme « entrepreneur urbain » sous-entend qu'il a œuvré pour le développement d'Austin au-delà de son intérêt propre. Or, ses liens politiques et avec la presse suggèrent aussi un fonctionnement de « machine » (Bridges 1987).

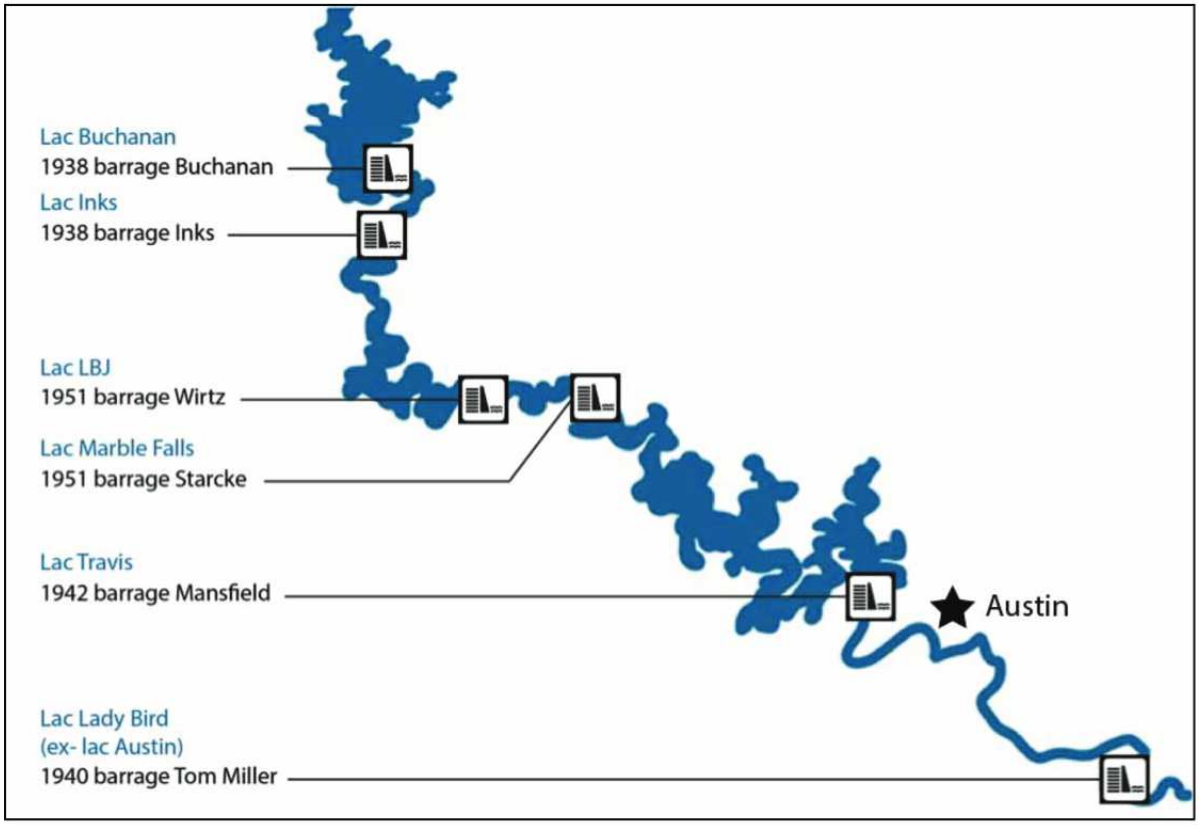


Figure 27. La chaîne des barrages sur le Colorado

Réalisation : MLG 18/08/2016.

Le centre-ville d'Austin se situe sur la rive gauche du lac Lady Bird. On voit bien le passage d'un relief collinéen où les lacs s'étendent largement au cœur des reliefs karstiques, à un relief de plaine où le cours d'eau est canalisé dans un lit plus étroit.

L'intervention des membres du Congrès James Buchanan (puis de son successeur Lyndon B. Johnson) et Joseph J. Mansfield en faveur de la création de barrages sur le Colorado et la fondation de l'Autorité de la Rivière du Colorado Inférieur (LCRA) est encore aujourd'hui reconnue par deux barrages qui portent leur nom.

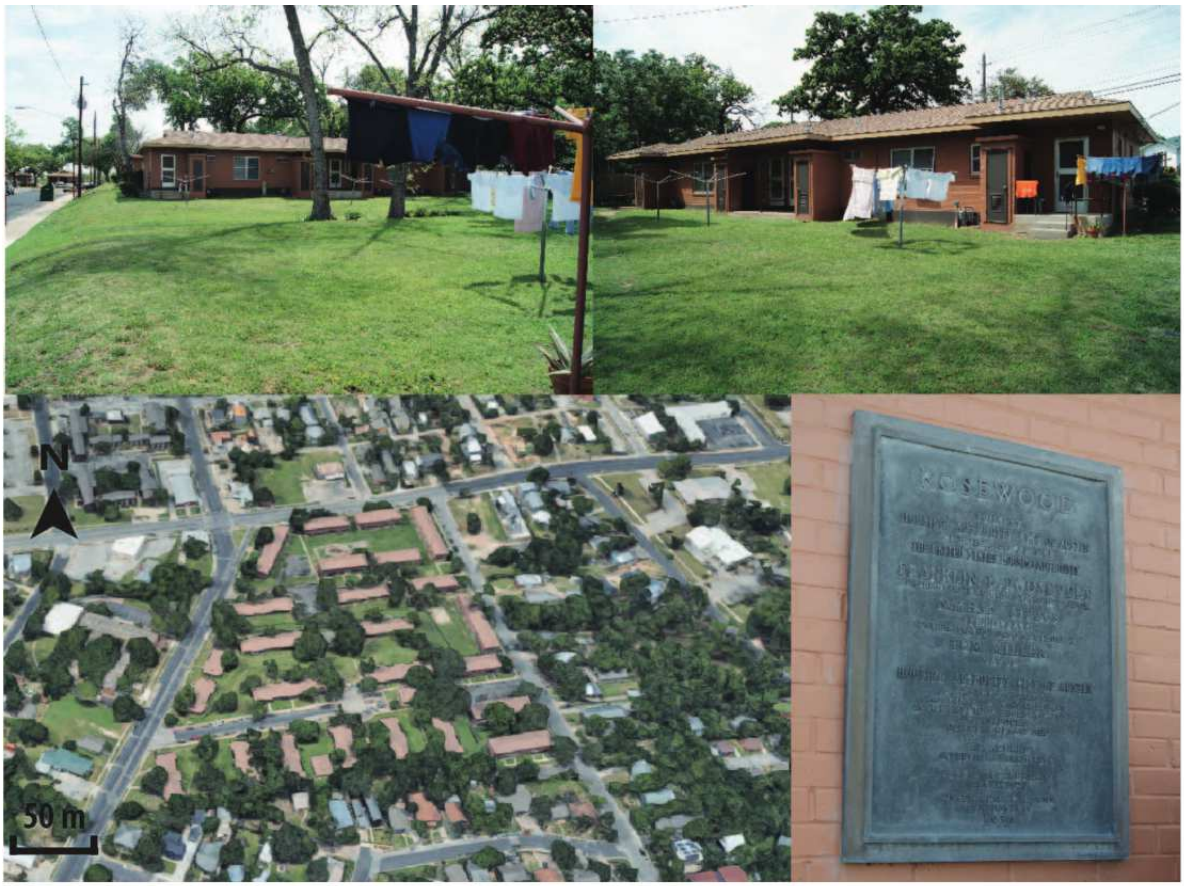


Figure 28. Ensemble de logements « publics » de Rosewood Courts

Crédits photographiques : MLG 13/04/2013 ; Image satellite Google 2018.

Sur la plaque on peut lire que Rosewood a été construit par l'Housing Authority City of Austin avec l'assistance des autorités fédérales sous le mandat présidentiel de Franklin D. Roosevelt, alors que Tom Miller était maire de la ville en 1939. Les formes architecturales, particulièrement basses, combinent la forme du bungalow et des maisons en bande en laissant de vastes espaces verts non clôturés entre les bâtiments.

La construction de la chaîne de barrages est considérée comme l'acte fondateur de la croissance d'Austin. La capacité d'accueil de nouvelles populations a été multipliée, tandis que le climat a joué son rôle d'atout attractif pour les migrants économiques que la crise d'entre-deux-guerres a mis en mouvement (Orum 1995 p. 169). En 1940, la population austinite atteint les 87 930 habitants contre 53 120 en 1930 grâce à un taux de croissance annualisé moyen de 4,3% pendant les années 1930.

L'approche analytique focalisée sur des individus clefs se place dans la continuité de la période précédente, mais en ajoutant des acteurs de niveau fédéral. Cependant, en se focalisant sur ces infrastructures, le fonctionnement actoriel est

négligé alors qu'il représente un facteur fondamental de la croissance. Cette dynamique actorielle se poursuit en effet après-guerre dans le sud des États-Unis.

3.3.2. L'essor d'après-guerre : une ville de la *Sunbelt* ?

Le modèle régional de la *Sunbelt* a été élaboré *a posteriori* pour désigner les espaces dynamiques qui ont cru dans l'après Seconde Guerre mondiale. Le terme de *Sunbelt* est inventé en 1969 par le journaliste Kevin Philips qui remarquait dans son ouvrage, *The Republican Party Majority,* un basculement des forces politiques en faveur du sud du pays, rassemblant les industries pétrolières, militaires et aérospatiales et attirant un nombre croissant de migrants, notamment retraités. De modèle d'explication politique, la *Sunbelt* est devenue une catégorie géographique, mais non sans accroc. La zone désignée par le terme *Sunbelt* ainsi que ses limites ont été l'objet de polémiques, ce qui a produit des géographies variables, s'arrêtant pour certaines au 37e parallèle et remontant pour d'autres le long de la côte ouest jusqu'à Seattle.

Dans les années 1970 et 1980, le cas d'Austin est largement ignoré par les ouvrages traitant des villes de la *Sunbelt* (Perry et Watkins 1977 ; Bernard et Rice 1983). C'est probablement en partie dû à son retard de croissance par rapport aux autres cas d'école texans de la *Sunbelt*, notamment Houston, Dallas ou encore San Antonio, au poids démographique bien supérieur (Bernard et Rice 1983). Cependant, l'exemple d'Austin correspond bien au modèle de la *Sunbelt* dans sa dimension de climat culturel particulier, correspondant à des choix de style de vie orientés vers des espaces de faible densité, notamment sous la forme de lotissements pavillonnaires, avec un accès aisé aux activités récréatives de plein air, et dont les communautés dépendent principalement de l'automobile (Abbott 1987). La dimension politique conservatrice est aussi présente à Austin, dont l'appartenance à l'État du Texas implique forcément la prépondérance des valeurs conservatrices attachées à la *Sunbelt* et une opposition farouche à toute intervention publique[87] : le Texas offre ainsi des taux d'imposition parmi les plus bas du pays et n'impose pas les revenus des ménages.

[87] Le Texas a par ailleurs bénéficié des largesses du complexe militaro-industriel qui définissent une « *Gunbelt* ».

De modèle théorisant des dynamiques régionales, la *Sunbelt* a évolué vers un modèle catégoriel désignant un processus de croissance et de changement et non plus un simple espace régional (Abbott 1987). On en vient d'ailleurs à parler de « *sun-spot* » (Abbott 1987) pour désigner les villes réceptacles des dynamiques de la *Sunbelt* et pointer le fait que ces dernières affectent avant tout les métropoles. Sur le plan démographique, Austin correspond parfaitement au modèle des villes de la *Sunbelt* que sont les « *booming cities* » ou « *boom towns* »[88], elle qui n'était qu'une « ville universitaire relativement petite avant la guerre », et qui « a crû par bonds dans les décennies qui ont suivi » (Orum 1995 p. 5).

Ce n'est qu'en 2016 que la ville d'Austin est étudiée comme ville de la *Sunbelt* par Eliot Tretter qui cherche à en montrer les parts d'ombre. L'auteur insiste sur la dimension fédérale des facteurs de croissance austinite. Le poids notable des investissements fédéraux avait déjà été souligné par Anthony Orum, mais Eliot Tretter met en lumière le rôle pivot, jusqu'ici ignoré, de l'Université du Texas qui s'investit dans le développement urbain comme acteur foncier et immobilier (Tretter 2016 ; voir *infra* 3.3.3). Les liens entre les différents acteurs, universitaires, fédéraux et locaux le poussent à convoquer un autre modèle, actoriel cette fois, celui la coalition de croissance.

Le modèle catégoriel de la *Sunbelt* pourrait être encore approfondi, car Austin est confrontée à des défis typique de cette catégorie de villes : rapidité de la croissance, gestion de l'étalement urbain, mécontentement croissant face au coût de la croissance, fragmentation politique interne (notamment l'importance croissante des quartiers comme points focaux de l'action politique) et divisions intra-métropolitaines. Tous ces défis contemporains soulignent l'acuité et l'actualité du modèle de la *Sunbelt* pour le cas d'Austin.

[88] À la différence des « villes champignons » qui se développent sur un espace à dominante rurale ou suburbaine, les « *boom towns* » sont des villes dotées de fonctions peu diversifiées, longtemps demeurées assez petites, mais qui ont crû rapidement après la guerre.

3.3.3. L'expansion de l'Université du Texas

Ce qui justifie le recours au modèle de la *Sunbelt*, c'est sa dimension actorielle. Eliot Tretter analyse en profondeur le fonctionnement actoriel à l'origine de la croissance d'Austin et son impact socio-spatial. Parmi les acteurs restés jusqu'ici dans l'ombre de la croissance de la « *Sunbelt City* », il met en lumière ceux de l'Université du Texas (UT) dont le rôle dans l'aménagement urbain d'Austin a été fondamental. Au-delà de l'influence de l'attribution du siège de l'Université d'État sur le développement économique de la ville, les politiques d'aménagement de UT ont grandement influencé la forme urbaine d'Austin.

Des ambitions de grandeur sont inscrites dès 1876, dans l'acte d'établissement du Fonds Universitaire Permanent qui laissait au vote des Texans le choix de la localisation de l'Université d'État. Il y est mentionné qu'il doit s'agir d'une université de « première classe ». 75 ans après sa fondation, un audit est réalisé à la demande des Régents[89]. Si les programmes d'enseignement *undergraduate* et *graduate*[90] sont estimés satisfaisants, les programmes de recherche le sont bien moins. La commission d'audit recommande l'achat de terrains afin d'agrandir le campus originel, pour accueillir plus de professeurs notamment. Mais le campus est entouré de quartiers résidentiels, tandis qu'au sud se trouve le complexe administratif du Capitole.

En conséquence un *master plan* est réalisé dans « l'intention de hisser l'Université du Texas parmi les meilleures universités d'État du pays » (University of Texas Board of Regents 1960 *cit. in* Tretter 2016). En 1965, l'État du Texas confie le pouvoir d'expropriation au *Board of Regents* qui dirige l'Université, ce qui les dispense de demander l'autorisation du Congrès avant de prendre possession de terrains. L'année suivante, un plan d'expansion du campus est annoncé, prévoyant de saisir 56 hectares, soit plus de 400 parcelles, à l'est du campus. Le président du *Board of Regents*, William Heath déclare qu'il est « impossible d'étendre le campus dans n'importe quelle direction sans gêner un nombre considérable de gens […] à part à

[89] Les Régents sont nommés directement par le Gouverneur du Texas. Le Président de l'Université sert au bon vouloir des Régents.
[90] Cette division au sein des études supérieures correspond à peu près à la division européenne entre Licence d'une part et Master et Doctorat d'autre part.

l'est » (Heath 1966 *cit. in* Tretter 2016). Or, à l'est du campus se trouvent aussi des quartiers résidentiels, dont celui de Blackland, mais où résident majoritairement des habitants afro-américains (voir Encadré paysager n°4).

La raison affichée pour justifier ces acquisitions de terrains par l'Université du Texas est l'essor des inscriptions. De 18 000 étudiants en 1950, le nombre est passé à 25 000 en 1965, 10 000 étudiants supplémentaires étant projetés en une décennie. Or, en limitant les inscriptions, l'Université d'État ne remplirait pas sa mission et pourrait être dépassée par d'autres institutions en taille et en importance (Frank Erwin, Régent de l'Université du Texas, *cit. in* Castelbury 1966).

Le maire de l'époque, Lester Palmer, soutient le projet des Régents, justifiant ainsi que, certes, un petit nombre de personnes seront gênées, mais que, d'un autre côté, des centaines de milliers de jeunes risquent de ne pas avoir l'opportunité d'aller à l'université (Palmer *cit. in* Tretter 2016 p.48). La croissance de l'Université du Texas est ainsi liée au destin d'Austin comme l'exprime un conseiller municipal qui affirme que « ce qui est bon pour l'Université est bon pour Austin » (White 1966).

L'alliance des intérêts de l'Université du Texas et d'Austin s'est effectuée à travers le programme de renouvellement urbain. En recourant à l'Austin Urban Renewal Agency, l'Université économise de l'argent car le programme leur permet de ne financer qu'un tiers des acquisitions tandis que HUD fournit les deux tiers. Pour l'Austin Urban Renewal Agency, cela simplifie la recherche de promoteurs à qui confier les projets de renouvellement puisque UT constitue un interlocuteur unique. Le paysage de la partie ouest du quartier de Blackland se transforme radicalement, les bungalows résidentitels faisant place à des équipements techniques et sportifs de l'Université.

Encadré paysager n°4. Blackland, quartier ségrégué, quartier sacrifié, quartier gentrifié

À l'est de l'Interstate Highway 35, à quelques encablures du campus universitaire, une nette coupure paysagère se produit entre des bâtiments, parkings et équipements sportifs de l'Université et un quartier résidentiel, celui de Blackland qui abrite environ 500 habitants sur 24 blocs, la plupart traversés par une allée. À première vue, le quartier de Blackland ressemble à tous les quartiers péricentraux à dominante résidentielle d'Austin : des petits bungalows avec un porche marquant l'entrée sont alignés le long de rues arborées qui se coupent à angle droit. De simples clôtures grillagées limitent les parcelles sans bloquer le regard.

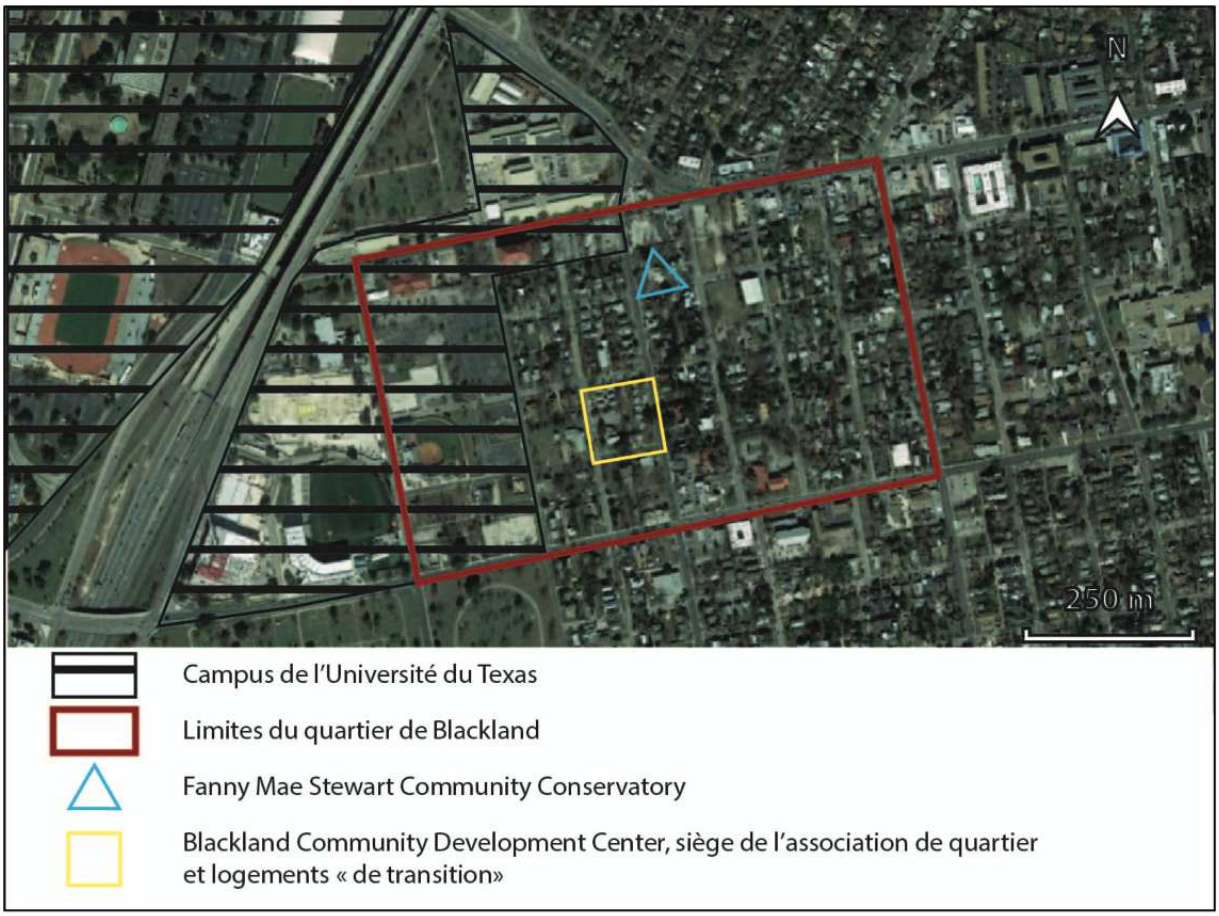


Figure 29. Le quartier de Blackland face à l'expansion de l'Université du Texas

Réalisation : MLG 7/09/2018 ; Image : Google Earth 2018.

À y regarder de plus près cependant, les maisons sont de taille très modeste et la densité des constructions est un peu plus forte qu'ailleurs. Deux bungalows peuvent occuper la même parcelle (« *duplexes* » ou ADU). Pour un certain nombre, ces unités secondaires ont été récupérées dans la partie du quartier annexée par l'Université du Texas et déplacée à l'est de Leona Street qui forme désormais la ligne de démarcation définitive entre le campus et le quartier de Blackland depuis l'accord de 1992 qui met fin à des années de conflits autour de l'expansion de l'Université aux dépens du quartier.

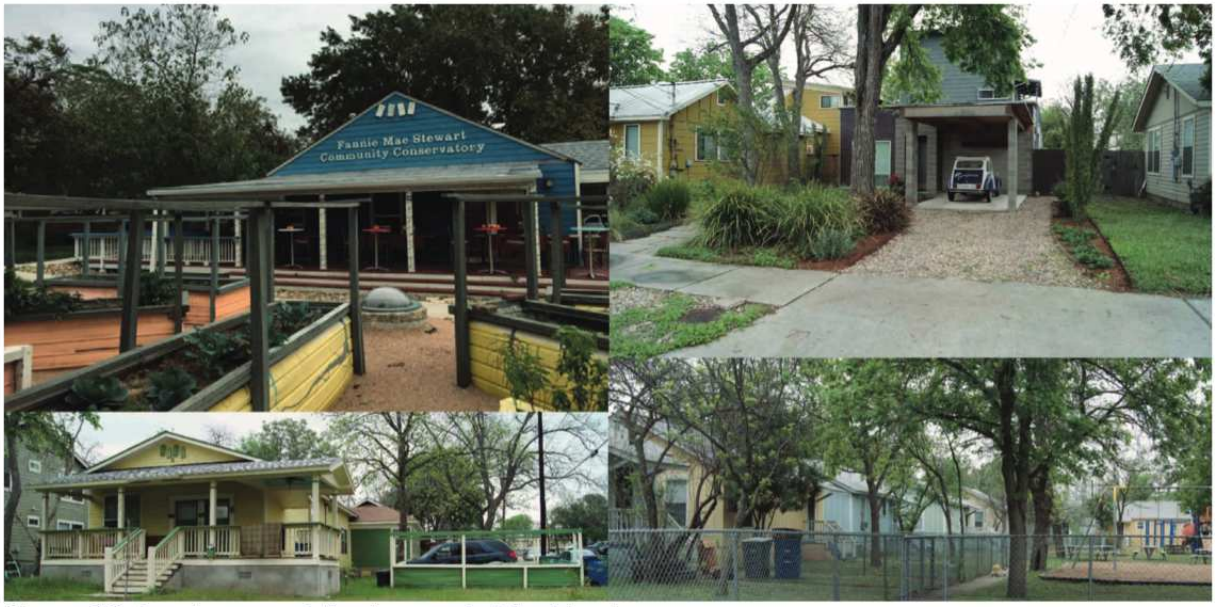


Figure 30. Les types architecturaux de Blackland

Crédits photographiques : Fannie Mae Stewart Community Conservatory Blackland, siège de la CDC ; *McLoft*, duplex et logements de transition MLG 2/04/2013.

Par endroits, quelques maisons à étage se démarquent par leur hauteur, un toit plat et de hautes palissades opaques en bois. Ces « *McMansions* » et « *McLofts* » marquent concrètement la gentrification dans le paysage urbain et forment comme « des trous sociaux dans le tissu communautaire » : des bâtiments « haut de gamme », « isolés », qui ne sont « pas fait pour que des personnes s'y rassemblent » comme le trahit l'absence de porche (Entretien CITOY-ABORD/2 2013). À l'inverse, le Fannie Mae Conservatory Community Center se remarque par son absence de clôture et son vaste porche. Devant le bâtiment, des jardinières surélevées sont pensées pour que tous les habitants, quel que soit leur âge ou leur condition physique, puissent y faire pousser de la nourriture, sans avoir à s'agenouiller, et échanger leur savoir horticole.

Près du siège de l'association de quartier, aussi occupé jusqu'à peu par la Community Development Corporation (CDC ; voir *infra* 5.3.3.1), autour d'une aire de jeux, des paires de petits bungalows accueillent des familles anciennement sans domicile fixe. En plus de ce logement « de transition », le centre communautaire leur fournit un suivi par un travailleur social, de l'aide pour ouvrir un compte en banque et un loyer progressif, de 100$ les trois premiers mois jusqu'à 400$ au bout de neuf mois. La CDC construit et rénove des logements abordables qu'elle s'engage à réserver à des personnes à revenus modestes pendant 99 ans et dont le terrain est gardé par une fiducie foncière pour la même durée afin de lutter contre la gentrification. Elle possède 47 logements, 56 à terme, et gère 20% des parcelles du quartier. En tant qu'association à but non lucratif, elle ne peut s'engager dans des débats politiques, ce que l'association de quartier peut faire en revanche.

Cet ancien quartier afro-américain, longtemps victime de la ségrégation, est aujourd'hui de plus en plus prisé pour sa proximité avec l'Université. Cependant, en accord avec le slogan « *the dream starts here* », Blackland déploie les efforts de la CDC et de l'association de quartier pour être une « communauté inclusive » et préserver le logement abordable.

Eliot Tretter souligne la conjonction des facteurs ainsi que des éléments du système actoriel qui a présidé au destin de l'East Austin, et du quartier de Blackland en particulier.

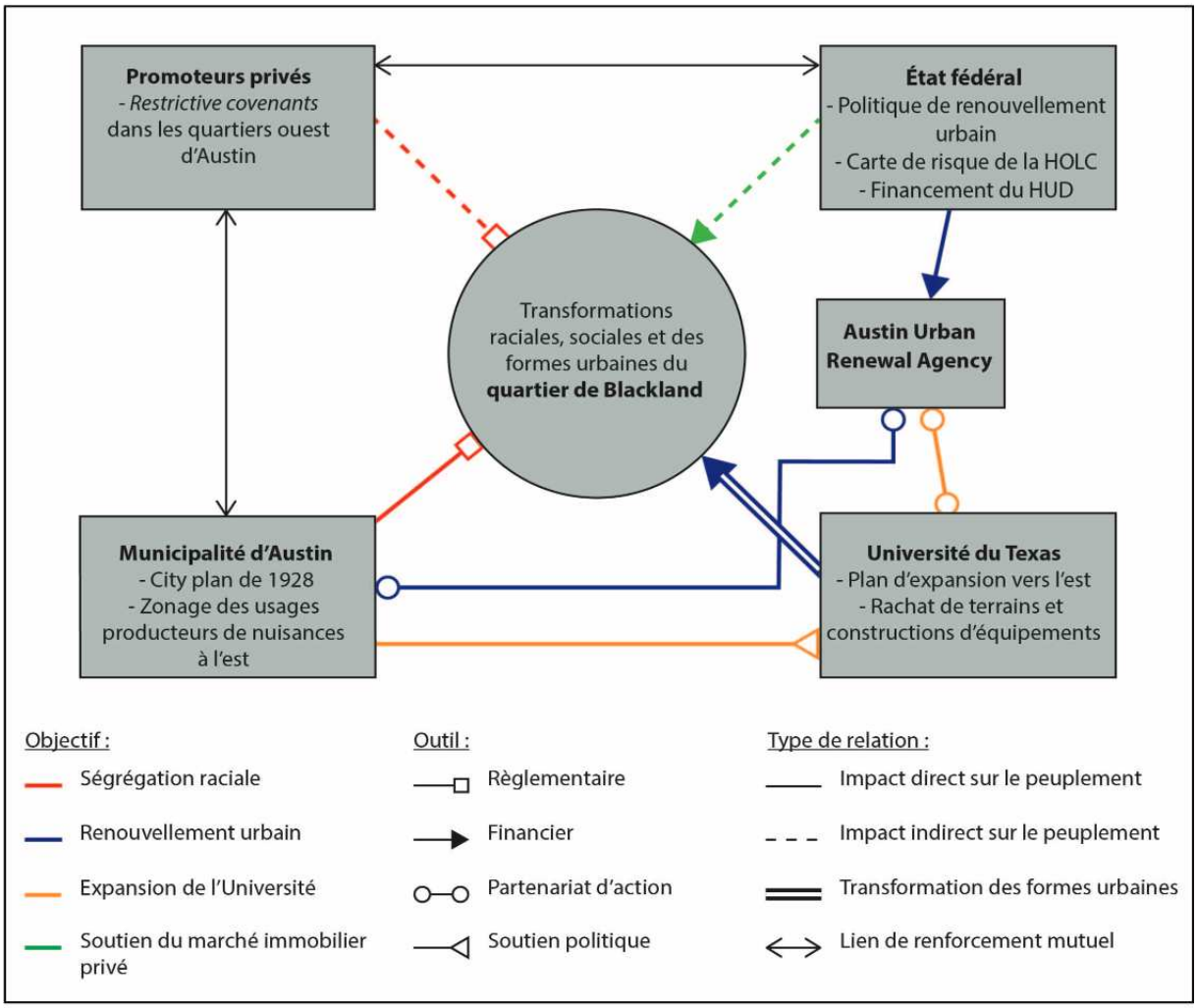


Figure 31. Acteurs et facteurs de la ségrégation raciale à Austin

Schéma : MLG 31/10/2018, inspiré de Tretter 2012 p. 77.

La politique fédérale du logement, le zonage municipal et les actes restrictifs privés sont étroitement liés et travaillent ensemble à amplifier les effets de chacun.

Le déplacement des minorités ethniques dans la partie est de la ville avait été impulsé par les « *restrictive covenants* » mis en place par les promoteurs des quartiers résidentiels au tournant du XXe siècle (voir supra 3.2.3) et renforcé par le *comprehensive plan* de 1928, puis par le zonage de 1934. En outre, les politiques fédérales du New Deal ont délimité des zones d'investissement souhaitables et dangereuses afin de réduire le risque de défaut de paiement et de saisie des biens immobiliers (voir Figure 99 en annexe). Les actes restrictifs ont fortement influencé l'établissement de la carte de la HOLC qui, à son tour, a dirigé les investissements immobiliers. La localisation en zone « dangereuse », entraînant le refus de financement des achats immobiliers ou des réparations par les banques, a limité le capital disponible. Cela a accéléré la dégradation de l'habitat dans ces zones, principalement à l'est de l'East Avenue.

Dans ce contexte, la politique fédéral de renouvellement urbain et celle d'expansion de l'Université du Texas se sont conjuguées pour transformer le quartier de Blackland, déjà fragilisé par des facteurs règlementaires et financiers.

Tout ceci a joué de nouveau en 1981, lors du projet d'extension suivant, mais cette fois, la communauté de l'East Austin s'est mobilisée, avec l'aide d'étudiants de l'Université et de militants pour la cause des sans-abri pour éviter que le quartier de Blackland ne disparaisse totalement. Une décennie de tensions a mené à établir une ligne de séparation entre la partie ouest du quartier sous contrôle de l'Université du Texas et la partie est qu'elle devait désinvestir au profit de Blackland (McCarver 1995 ; voir Encadré paysager n°4).

Résonance. Une période négligée malgré la mise en place des logiques de la croissance

À l'échelle de la ville, l'influence de l'Université est forte d'un point de vue éducatif et culturel. Les infrastructures culturelles et sportives de l'Université ont longtemps été les seules en ville, ce dont la population austinite a pu profiter grâce à une politique d'ouverture à tout public (Entretien PRO-ADM-UT 2013). La couleur orange brûlé, le slogan « *Hook'em horns* » et le geste de la main associé qui reproduit les cornes du « *longhorn* », bovin à longues cornes et animal mascotte, servent de marqueurs identitaires pour toute la ville même s'ils sont au départ associés à l'Université (*idem*).

Dans le champ de l'aménagement urbain, l'influence de l'Université du Texas est très marquée, notamment du fait de son emprise bâtie au cœur de la ville et de ses politiques d'expansion successives. Une méfiance profonde s'est installée à l'égard de l'Université de la part des habitants de l'East Austin. La représentante de l'Université du Texas affirme aujourd'hui qu'elle « ne pense pas qu'UT en elle-même ait des problèmes avec les quartiers », « même si « historiquement il y en a eu avec les quartiers à l'est de IH 35 », « ils ont travaillé dur pour construire une bonne relation » et estime « qu'[ils] ont réussi » (*idem*). Un entretien avec un représentant du quartier de Blackland révèle cependant une certaine défiance, les financements des logements abordables créés par la Community Development Corporation de Blackland étant pensés pour éviter une future saisie par UT (Entretien CITOY-ABORD/2 2013).

Mais, selon Eliot Tretter, « la plupart des habitants d'Austin demeurent ignorants des sacrifices que ces gens ont été forcés de faire pour faire place à une ville de la connaissance » (Tretter 2016 p. 56). Ces épisodes historiques, s'ils demeurent ancrés dans certains quartiers, sont ignorés par la majorité de la population et ne participent donc pas d'une culture commune.

En érigeant Austin en modèle de ville du New Deal, Anthony Orum a mis en valeur le rôle de certains individus investis dans le développement de leur ville et ayant su capter des ressources fédérales pour l'assurer. La maîtrise du Colorado est considérée comme le tournant décisif ayant permis l'essor d'Austin, et les barrages symbolisent de manière plus large la maîtrise de l'environnement naturel. Cependant, l'héritage du New Deal et des barrages est oublié dans les discours contemporains.

La catégorie de ville de la *Sunbelt* est, elle, davantage utilisée par les acteurs contemporains. Pour les acteurs interrogés, ce modèle permet d'évoquer des villes récentes, organisées autour de l'automobile, où la relation à la nature est plus estimée que l'architecture et le cadre bâti (Entretien PRO-DD-Austin 2012). Ce modèle est en outre sous-tendu par l'opposition majeure entre les villes du Nord-Est et celles de la *Sunbelt*. Les premières sont considérées comme modèles par les tenants d'un urbanisme néo-traditionnel compact et mixte. Par opposition, les villes de la *Sunbelt* sont des villes de l'étalement urbain du fait du peu de contraintes physiques et règlementaires (Entretien PRO-ABORD/4 2013).

Conclusion du 3.3 :

La mise en place d'un cadre favorable à la croissance est grandement due aux politiques fédérales du New Deal, puis de la Seconde Guerre mondiale. Mais les héritages de cette période sont plutôt négligés par les acteurs contemporains de l'aménagement, contrairement à la période suivante. Ces deux modèles catégoriels marquent en tout cas l'amorce d'un changement de perspective, s'éloignant progressivement de l'approche individualisée des « entrepreneurs urbains » vers des

modèles de type actoriels qui soulignent la place d'acteurs plus variés au sein de coalitions plus larges.

3.4. Le *boom* d'Austin à l'âge des nouvelles technologies

Tandis que les rêves de développement économique des fondateurs d'Austin ne se sont réalisés qu'après plus d'un siècle, l'orientation technopolitaine du développement austinite, elle, s'est faite en quelques décennies. Le modèle technopolitain est intéressant en ce qu'il montre un lien très étroit entre les modèles urbains théoriques et la mise en œuvre du développement urbain. En effet, sa formulation scientifique a pratiquement coïncidé avec son application, produisant un renforcement mutuel.

Des premières étapes du développement technopolitain à la fin des années 1950, jusqu'au couronnement d'Austin comme technopole à la fin des années 1980, cette montée en puissance a été permise par des actions continues et incrémentales de la part d'une large coalition d'acteurs. Le modèle de la technopole tire sa force de la cohésion des acteurs et de la participation d'auteurs scientifiques dans la diffusion de l'expérience austinite aux États-Unis et ailleurs dans le monde. À travers les leçons tirées de l'étude du cas d'Austin, on observe une redéfinition fondamentale du champ de la politique urbaine où les missions attribuées à la municipalité deviennent essentiellement d'offrir un cadre favorable pour attirer le développement économique.

3.4.1. Le développement technopolitain d'Austin

L'impulsion technopolitaine vient initialement de la Chambre de commerce et de l'Université du Texas. À la demande de la première, le Bureau of Business Research de UT conduit en 1957 une étude recommandant que soient attirées des activités d'industrie légère (« *light manufacturing* » ; Engelking 1996). L'objectif est de diversifier l'économie austinite qui reposait jusqu'ici essentiellement sur deux secteurs principaux : l'enseignement supérieur et le gouvernement. Leurs institutions que sont l'Université et

l'État du Texas ont l'inconvénient certain, du point de vue de la municipalité, de ne pas payer d'impôts locaux (« *tax free entities* »).

Dans les années 1960, les efforts de la Chambre de commerce s'orientent rapidement vers le recrutement de branches de la bourgeonnante industrie électronique[91], dans le but de créer une « troisième artère » pour alimenter l'économie d'Austin (Powers 2004). Le succès est au rendez-vous dans la deuxième moitié des années 1960 avec l'installation d'usines IBM, Texas Instrument, puis Motorola. Il ne s'agit alors que de branches fabriquant et assemblant des produits développés ailleurs, mais le tournant des hautes technologies est amorcé.

Le succès d'Austin à attirer ces branches d'entreprises de haute technologie s'explique par une combinaison d'atouts et de facteurs de localisation classiques : des coûts fonciers peu élevés, une main d'œuvre éduquée, bien qu'encore peu spécialisée, et surtout peu syndiquée, des salaires relativement bas et un bon accès aux marchés en croissance de la *Sunbelt* (Oden *et al.* 2007). Comme le processus de production technologique de ces usines est relativement complexe, la présence d'une force de travail formée sur place à l'université représente un avantage comparatif vis-à-vis d'autres lieux potentiels d'implantation. Les aménités urbaines et environnementales d'Austin permettent d'y muter des cadres et des ingénieurs déjà bien formés sans trop de résistance (*idem* p. 47).

Cette industrialisation tardive a rapidement eu des effets d'entraînement. En 1979, la première branche majeure issue d'une entreprise de la Silicon Valley s'implante à Austin. D'autres suivent, élargissant considérablement le champ de production de semi-conducteurs. Les premières entreprises à s'être implantées à Austin commencent à y déplacer des activités de recherche et de développement pour concevoir et produire de nouveaux produits, ce qui s'avère crucial pour les secteurs de la micro-électronique et de l'informatique où les changements sont très rapides (*idem* p. 50).

Les années 1980 marquent une nouvelle étape. En 1983, c'est un important consortium de recherche en informatique (Microelectronics and Computer Technology Corporation ; MCC) qui est attiré au prix d'un effort collaboratif sans précédent. À

[91] Le circuit intégré est justement inventé et développé à Dallas chez Texas Instrument, jetant les bases de l'électronique et de l'informatique modernes.

l'issue d'une compétition publique pour la sélection d'un nouveau site, MCC choisit Austin parmi cinquante-sept villes. Le prix : un ensemble d'incitations comprenant la construction d'installations et de laboratoires, trente-deux chaires dotées d'un million de dollars chacune créées dans les départements de Sciences et d'Ingénierie et encore 20 millions supplémentaires en avantages divers (Engelking 1996). La clef du succès d'Austin réside dans l'alliance entre les gouvernements étatique et municipal, le monde des affaires, représenté notamment par la Chambre de commerce, et l'Université du Texas qui a émis obligations pour fournir le terrain et le bâtiment au consortium (Tretter 2016 p. 68). La réussite de cet effort a renforcé la place d'Austin parmi les villes qui comptent dans le domaine des hautes technologies (Oden 2007 *et al.* p. 50).

Cet ensemble d'acteurs forme ainsi une véritable « *high tech growth coalition* » (*idem*). Les représentants des entreprises déjà bien implantées à Austin depuis la fin des années 1960 ont voté en faveur des incitations pour attirer le consortium de recherche (We Are Austin Tech [en ligne] 2012). En 1988, la coalition étendue a ensuite voté pour que le même type d'incitations soient déployées pour attirer Sematech, un consortium américain de semi-conducteurs qui a sélectionné Austin parmi 137 villes (Engelking 1996). Dans ce cas, UT a été jusqu'à agir en intermédiaire immobilier, achetant un terrain et réhabilitant un bâtiment pour le revendre au consortium (Tretter 2016 p. 70).

La coalition a un effet d'entraînement et d'auto-consolidation. Les entreprises bénéficient de l'effet de « *cluster* [92] ». L'Université du Texas en bénéficie tout particulièrement en renforçant ses atouts dans le domaine de la recherche et du développement, notamment grâce à des bourses de recherche et des chaires financées par ces entreprises (Oden *et al.* 2007 p. 50 ; Tretter 2016 p. 69). Un lien très fort s'établit donc entre le développement économique d'Austin et l'essor de l'Université du Texas.

[92] Appelé aussi « grappe technologique », le « *cluster* » désigne une concentration géographique d'activités relevant d'un même secteur ou d'une même filière, ce qui leur permet de développer des liens de coopération et/ou de complémentarité entre elles.

Les schémas spatiaux du développement technopolitain ont eu un fort impact sur la forme de l'urbanisation en alimentant l'étalement urbain. « Les entreptises de haute technologie des années 1990 [aiment] les campus suburbains où elles [peuvent] offrir une cafétéria et un sentier de course à leurs employés afin qu'ils viennent et n'en partent plus » (Entretien PRO-DEMO-Austin 2013). La plupart des grandes usines et centres de recherche s'installent en périphérie de la ville, de préférence dans la partie occidentale de la ville où le relief collinéen offre un cadre naturel fort prisé.

Ces activités de haute technologie ont beau être caractérisées comme des industries « propres », par opposition aux industries traditionnelles[93] elles ne sont pas pour autant sans impact sur l'environnement (voir Figure 32). Outre la diminution des espaces naturels induite, l'empreinte même des bâtiments, des voies d'accès et des parkings pour les employés imperméabilise les sols et diminue les capacités d'infiltration des eaux de pluie, conduisant au ruissellement d'eaux chargées en polluants. Les activités technopolitaines, en participant du modèle suburbain d'urbanisation, ont ainsi contribué à l'étalement urbain, très consommateur en espace, en infrastructures et en énergie.

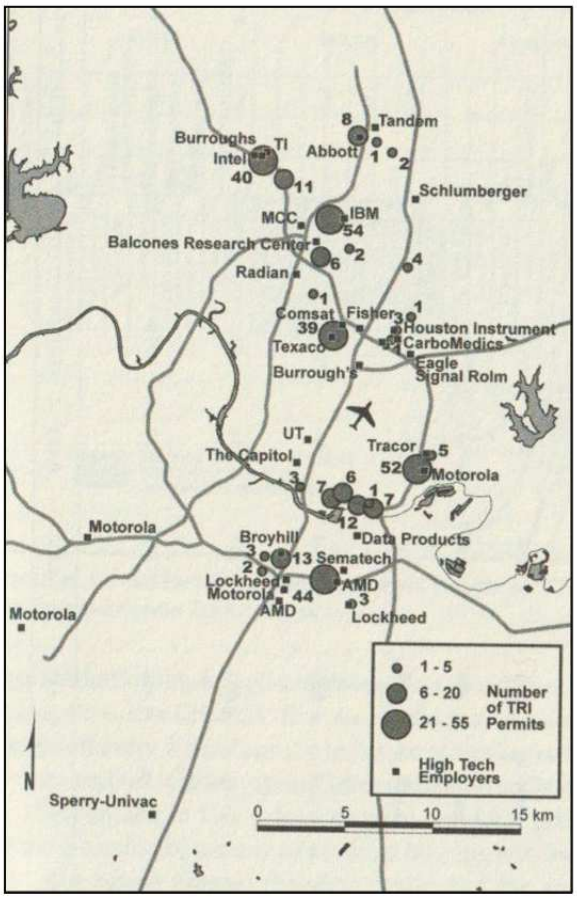


Figure 32. Localisation des entreprises de haute technologie et permis de rejets toxiques

Source : Tretter 2016 p. 107.

[93] Elles sont appelées « *smokestack industries* » en référence aux cheminées qui symbolisent l'émission de polluants.

3.4.2. Du technopôle à la technopole : un modèle économique soutenu par une coalition de croissance

Entre les années 1980 et 1990, Austin est passée du statut de plateforme pour usines de branche, à celui d'un centre avancé de fabrication et de recherche. La base économique pour les hautes technologies a ainsi atteint un niveau supérieur, faisant d'Austin non seulement un centre manufacturier de l'électronique, mais un véritable pôle technologique multifonctionnel, soit une technopole. Le modèle de la technopole, désigne une ville ou agglomération qui aurait vocation à rassembler des activités recourant à l'innovation technologique. Dans la plupart des cas, il s'épanouit en présence d'une grande université de recherche. Austin est comparée à ce modèle paradigmatique et à son prototype californien le plus connu, la Silicon Valley, allant jusqu'à être surnommée « Silicon Hills ».

> *Austin made headlines in the* New York Times*, the* Wall Street Journal*, and the world press as the next great "Silicon Valley." Nicknamed […] "Silicon Hills," the area experienced an unprecedented wave of enthusiasm because of the perception that it had suddenly become a major technology center.*
>
> Austin a fait les gros titres du *New York Times*, du *Wall Street Journal*, et de la presse mondiale comme la prochaine grande « Silicon Valley ». Surnommée « Silicon Hills », la zone a connu une vague d'enthousiasme sans précédent du fait de sa nouvelle image de centre technologique majeur.
>
> Smilor, Gibson et Kozmetsky 1988

Le passage du modèle du technopôle (au masculin) qui dérive du processus de polarisation, à celui de la technopole (au féminin), dérivant, elle, du grec *polis* qui implique la notion de cité ou de ville, sous-entend la prise en compte de la dimension politique et actorielle. Le terme technopole ou *technopolis* capture l'alliance entre une forme de gouvernance, la *polis*, et une activité économique, *technè,* le savoir-faire technique et l'innovation technologique. L'application du modèle de la technopole au cas d'Austin souligne des mutations fondamentales à la fois au niveau des bases économiques, mais aussi au niveau de la gouvernance urbaine, avec la formation et la consolidation d'une coalition d'acteurs (voir Figure 33).

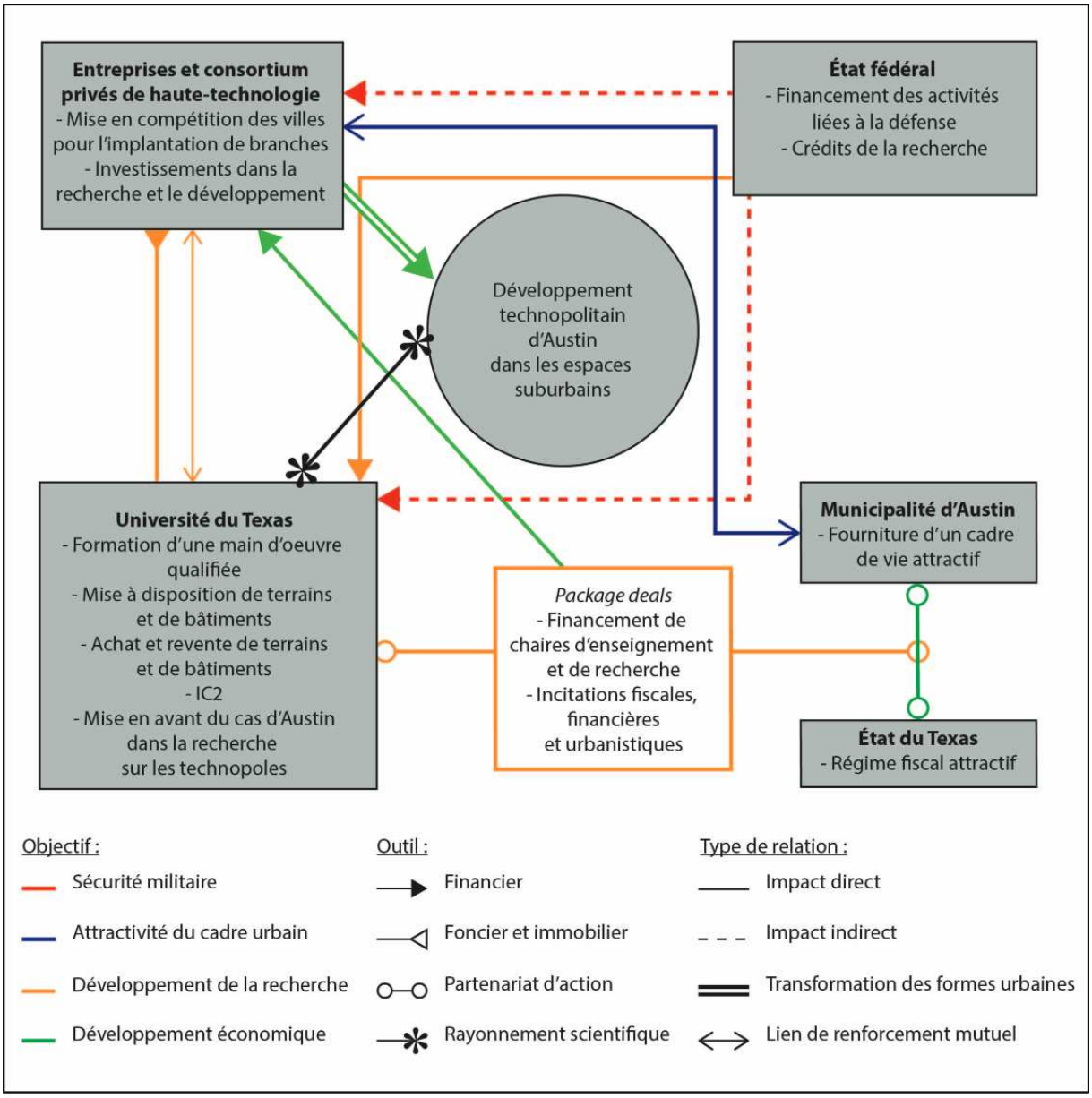


Figure 33. La coalition de croissance du développement technopolitain d'Austin

Schéma : MLG 1/11/2018.

Le gouvernement fédéral continue de jouer un rôle dans le développement d'Austin, bien que plus indirect qu'à la période précédente, à travers l'allocation de crédits de recherche et de développement, ainsi que le financement d'activités liées à la défense.

L'Université du Texas, en revanche, devient un acteur majeur. Au départ surtout utile pour la formation d'une main-d'œuvre relativement qualifiée, mais non spécialisée, l'Université a fini par contribuer grandement au développement technopolitain en créant les conditions favorables à la naissance d'entreprises locales de haute technologie et produisant, par suite, un effet de « *cluster* ». Elle a d'abord constitué un atout de poids pour attirer des investissements et des financements, puis s'est érigée en acteur de la coalition de croissance des hautes technologies, formant par accumulation un milieu favorable à l'innovation et à l'entreprenariat. Parvenue à un niveau scientifique de premier rang en créant, développant et entretenant des technologies nouvelles pour les industries émergentes, elle a aussi soutenu les projets de ses employés ou étudiants et, enfin, a contribué aux atouts pouvant attirer une main d'œuvre appropriée grâce à ses équipements culturels. Elle a en outre grandement participé aux offres incitatives pour attirer de nouvelles entreprises en émettant des obligations et en faisant office d'intermédiaire immobilier. Dans le cas de la Silicon Valley, l'Université de Stanford n'a jamais été jusque là. Dernière spécificité, UT a également fortement participé à la formulation théorique du modèle technopolitain autour du cas exemplaire d'Austin.

3.4.3. Un nouveau type de *boosters ?*

Les chercheurs de l'Université du Texas ayant étudié le développement technopolitain ont pour particularité d'avoir été eux-mêmes très actifs à la fois dans ce développement et dans la définition d'Austin comme technopole, au point que l'on peut parler d'une forme de *boosterism* académique (Beauregard 2003).

En particulier, George Kozmetsky, entrepreneur couronné de succès[94], s'engage dans le monde académique[95] et fonde l'Institut IC^2 en 1977 dans le but affiché de rapprocher le monde universitaire de celui des entreprises[96]. L'IC^2, pour « *Innovation, Creativity and Capital* », est un « *think and do tank* » guidée par l'idée selon laquelle l'innovation technologique peut catalyser le développement économique métropolitain à l'intersection des sphères des affaires, du gouvernement et de l'Université (Walters 2003). L'Institut doit accélérer le transfert des innovations vers le marché et la société[97] mais conduit également des recherches théoriques et pratiques sur les facteurs déterminants de la croissance d'Austin afin de promouvoir ailleurs le développement « d'économies de la connaissance » (The University of Texas at Austin [en ligne] *About the IC^2 Institute*).

La crédibilité de l'Institut repose en partie sur la réussite d'Austin, et en retour les auteurs ont tendance à ériger le cas d'étude d'Austin en modèle prototypique, voire paradigmatique, incarnant les tendances urbaines contemporaines et pouvant s'appliquer ailleurs. Smilor, Gibson et Kozmetsky identifient ainsi les ingrédients nécessaires au succès technopolitain à partir du cas d'Austin : « les conclusions clefs de cette étude sont le rôle essentiel de l'Université dans sa partie recherche, le besoin de continuité dans les politiques gouvernementales, le rôle de catalyseur des grandes

---

[94] Cofondateur de l'entreprise Teledyne Inc. en 1960, George Kozmetsky la propulse de *start-up* jusqu'au classement de Fortune 500 en acquérant des entreprises de haute technologie innovatrices, en particulier dans le domaine de l'aérospatial et de l'électronique.

[95] Il est doyen du College of Business Administration et de la Graduate School of Business de UT entre 1966 et 1982.

[96] Selon Norman Kaderlan qui dirige IC^2, ICC voulait dire Institut pour un capitalisme constructif, puis ayant traversé la phase du politiquement correct, ils ont gardé les initiales et en ont changé la signification. ICC veut maintenant dire : Initiative, Créativité, Capital (Briançon 1999).

[97] En 1989, l'Institut IC^2 accueille un incubateur technologique hébergeant et accompagnant le développement de *start-up*. L'incubateur continue encore aujourd'hui de fonctionner et se targue d'avoir créé des emplois et de la richesse dans la région d'Austin à hauteur de 880 millions de dollars de bénéfices, de 6 520 emplois et de 20 millions de contribution fiscale locale entre 2003 et 2012 (Bureau of Business Research 2014).

entreprises technologiques, l'importance du développement d'entreprises locales, et le besoin d'un consensus pour que le développement de la technopole soit durable » (Smilor, Gibson et Kozmetsky 1988).

Les publications de ces acteurs ont un rôle non négligeables sur les acteurs du développement urbain austinite. Par exemple, Susan Engelking, partenaire de George Kozmetsky au sein d'un cabinet de conseil, célèbre la réussite d'Austin et conclut sur la nécessité d'offrir des incitations toujours plus grandes aux entreprises ainsi que de resserrer les liens entre les acteurs.

> *Competition among U.S. cities and regions as centers for technology development has stiffened. The same incentives that set a new national standard in 1983 would likely not be sufficient today, because "the bar has been raised." […] To realize its vision as a global technology center, Austin must stay competitive or risk falling out of the global running. […] For Austin to achieve its long-term economic development vision, institutional commitments must be secured, renewed, and strengthened among all of the players critical to its success: city and county government, the Chamber of Commerce and its economic development arm, businesses and industries, and other educational institutions at all levels.*
>
> La concurrence s'est durcie entre les villes et les métropoles des États-Unis, en tant que centres de développement technologique. Les mêmes incitations qui établissaient de nouveaux standards nationaux en 1983 ne suffiraient probablement pas aujourd'hui, car « la barre a été mise plus haut ». [...] Pour accomplir sa vision en tant que centre technologique mondial, Austin doit rester compétitive ou risquer d'être dépassée dans la course mondiale. [...] Pour qu'Austin accomplisse sa vision de développement économique à long terme, des engagements institutionnels doivent être garantis, renouvelés et renforcés par tous les acteurs essentiels à son succès : le gouvernement de la Ville et du Comté, la Chambre de commerce et son département du développement économique, les entreprises et industries, et les autres établissements d'enseignement à tous les niveaux.
>
> Engelking 1996 p. 45-46

Les conclusions de l'article font clairement œuvre de *boosterism* : l'auteure milite pour l'augmentation des incitations financières et le renforcement des partenariats public-privé.

Autre figure centrale, Pike Powers constitue un exemple significatif de la composition de cette coalition et des individus qui l'ont animée, à l'intersection des sphères politiques, économiques et universitaires[98]. En tant que membre des conseils

[98]Avocat star devenu entrepreneur, Pike Powers arrive à Austin pour travailler au Capitole dans les années 1970. Il passe ensuite au Conseil des Sciences et des Technologies sous le gouverneur Mark

d'administration de quasiment toutes les entreprises technologiques, Pike Powers est considéré comme un « entrepreneur civique » qui conseille les nouveaux *leaders* pour créer de nouvelles entreprises et collaborer à l'échelle régionale (Leadership Austin [en ligne] 2010 ; We Are Austin Tech [en ligne] 2012). Il a également procédé à de nombreux investissements immobiliers autour du Pickle Resarch Center où s'est installé MCC. Acteur aux multiples casquettes, *booster* assumé, il peut aussi être considéré comme un auteur influençant la conception théorique de la ville. En présentant le cas d'Austin lors d'une conférence de la Réserve Fédérale à Kansas City, Pike Powers résume les ingrédients d'un développement économique couronné de succès : « des gens brillants, une volonté de changer de trajectoire en fonction des progrès technologiques, un engagement financier pour la recherche fondée sur la technologie, un esprit d'équipe qui laisse les ambitions privées à la porte, une forte présence universitaire/académique, et un goût certain pour entreprendre ce qui est nécessaire pour accomplir les choses » (Powers 2004 p. 17).

Le cas de Pike Powers montre l'intrication du monde des affaires, de la politique et du développement immobilier. Le récit qu'il fait du développement technopolitain ne se limite pas à sa propre action. Il le diffuse dans des colloques et conférences, qui sont repris comme sources par d'autres auteurs (Engelking 1996 ; Butler *in* Fetters *et al.* 2010). Son discours bat en brêche l'analyse moins positive qu'a Anthony Orum de cette période. D'après ce dernier, les acteurs ne sont plus des entrepreneurs urbains comme au début du siècle, mais plutôt des « entrepreneurs de marché » (Orum *in* Feagin *et al.* 1991 p. 130). Outre le fait que ces nouveaux *boosters* viennent du monde des affaires et de l'immobilier, la différence critique avec les entrepreneurs urbains se situe, selon lui, dans leurs intérêts plus personnels et moins tournés vers la ville elle-même.

> *During the wildly ecstatic and money-flowing days of the 1970s and early 1980s, there were a number of such figures in Austin. Most were people who made money by buying and developing land. They were people who profited from the growing numbers of individuals and new enterprises that were lured to Austin during its time in the national limelight. These market entrepreneurs were exclusively interested in their own profits and thus stood in strong contrast to the urban entrepreneurs, who had devoted so much of their time to the development of the city. Indeed, in locating and identifying the differences*

White de 1983 à 1986. Il préside la Chambre de commerce en 1989 et participe au lancement de l'incubateur technologique d'IC^2, au conseil duquel il a longtemps siégé.

> *between these two types of entrepreneurs, I found a story not only of the changing causes of growth but also of the changing orientations to the community. Those who built the city in its early years seemed to have built it out of love for a place they envisioned, whereas those responsible for the city's development in most recent years exploited the city for their own interests. Nonetheless, the outcome was the same—the expansion of Austin.*
>
> Pendant la période d'enthousiasme débridé et d'afflux d'argent des années 1970 et du début des années 1980, il y a eu un grand nombre de ces individus à Austin. La plupart profitaient du nombre croissant d'habitants et de nouvelles entreprises attirés à Austin, pendant cette période où la ville était sous le feu des projecteurs. Ces entrepreneurs de marché étaient uniquement intéressés par leur profit personnel, offrant un fort contraste avec les entrepreneurs urbains qui avaient consacré tant de leur temps au développement de la ville. En effet, en repérant et en identifiant les différences entre ces deux types d'entrepreneurs, j'ai découvert une histoire non seulement d'un changement des causes de la croissance, mais aussi d'un changement d'orientations dans la communauté. Ceux qui avaient bâti la ville dans ses premières années semblaient l'avoir fait par amour pour un lieu qu'ils imaginaient, tandis que ceux qui étaient responsables du développement de la ville dans les dernières années exploitaient la ville pour leur propre intérêt. Cependant, le résultat était le même : l'expansion d'Austin.
>
> Orum *in* Feagin *et al.* 1991 p. 130-131

Or, les acteurs de cette vague de croissance technopolitaine ont décrit le fonctionnement de la coalition des années 1970 d'une manière qui rappelle celle d'Anthony Orum parlant des « *urban entrepreneurs* » de la fin du XIXe et du début du XXe siècle. Ainsi, Pike Powers souligne dans une interview que les acteurs impliqués étaient capables de mettre de côté leurs intérêts personnels pour se mettre au service d'un projet collectif, au bénéfice de leur ville et de sa singularité.

> *Everybody pitched in to do the things that made a difference and there wasn't anybody seeking individual credits. If you had a private agenda, you better check it at the door because this was to get something done as a community that mattered, big-picture, and people were very unselfish and very much into the fact that Austin was a unique, special place and we need to honor that.*
>
> Tout le monde s'y est mis pour faire les choses qui ont fait la différence et personne ne cherchait à s'en attribuer le crédit individuellement. Si vous aviez des ambitions privées, il valait mieux les laisser à la porte car ce qui importait c'était d'accomplir quelque chose en tant que communauté, de voir la situation dans son ensemble, et les gens étaient vraiment altruistes, portés par l'idée qu'Austin était un endroit unique et spécial, et qu'il fallait honorer cela.
>
> Powers *in* We Are Austin Tech [en ligne] 2012

Cette distinction entre les entrepreneurs urbains et ceux de marché est une distinction très active à l'intérieur du mythe de la croissance d'Austin qui mérite d'être interrogée. La nature des motivations des promoteurs de la croissance a-t-elle

fondamentalement changé ? Ou est-ce l'inscription de la ville dans un contexte mondialisé qui a modifié, en l'élargissant, le champ actoriel impliqué dans la croissance austinite ? On voit avec cet exemple que les représentations produites par les auteurs peuvent attacher un jugement de valeur influant sur la perception des motivations d'un groupe d'acteurs, voire sur des phases du développement urbain d'Austin.

Dernier exemple de lien entre la recherche et le développement urbain, Michael Oden, professeur d'urbanisme à l'École d'architecture de UT[99], mène des recherches pour évaluer le rôle des incitations financières offertes par la ville aux entreprises (Oden 2007)[100]. Il met en avant le rôle crucial des aménités locales de base dans les premiers stades du développement technopolitain et le fait qu'à Austin se trouve un mélange favorable d'aménités qui répondent aux attentes des travailleurs qualifiés et mobiles (*idem* p. 50) : environnement préservé, coût de la vie et de l'immobilier raisonnable. Pour lui, l'échec des projets d'industrialisation de la fin du XIXe et de la première moitié du XXe siècle a permis de conserver un environnement relativement préservé. Le retard de croissance de la ville a aussi permis de conserver longtemps un coût de la vie raisonnable, en particulier dans le domaine de l'immobilier. Les autres éléments, culturels, récréationnels, gastronomiques etc. seraient plus un produit de la croissance technopolitaine qu'une de ses causes, répondant à la demande des nouveaux habitants hautement qualifiés (*idem* p. viii).

Selon Michael Oden, l'environnement d'Austin et son cadre de vie ont représenté des facteurs de localisation secondaires pour les entreprises, par rapport à la main-d'œuvre ou aux incitations financières mises en place par une coalition d'acteurs publics et privés (*idem* p. 56). Cela ne l'empêche pas d'entretenir l'idée d'un lien causal direct entre la qualité de vie à Austin et son développement économique, lorsqu'il recommande d'investir à nouveau dans les atouts environnementaux et d'assurer l'accessibilité des prix du logement lorsque la croissance peut venir menacer

[99] Michael Oden s'est spécialisé dans l'étude des dynamiques de croissance métropolitaine. Il est aussi co-fondateur de LiveableCities, un groupe d'activistes cherchant à promouvoir la qualité de vie des résidents d'Austin et finançant des recherches sur ce sujet.

[100] Notamment une étude sur le rôle des agréments locaux dans la naissance et le développement de zones de haute technologie, inscrite dans un partenariat universitaire avec la Corée. L'objectif affiché de ce rapport est de guider les acteurs gouvernementaux en Corée, notamment à l'aide de trois cas de « *success story* », parmi lesquels Austin tient une place prééminente (« *an ideal case* » ; Oden *et al.* 2007 p. i-ii).

ces éléments centraux de la qualité d'un lieu. Ces arguments sont repris par des acteurs de la société civile pour justifier une inflexion des politiques urbaines[101].

L'utilisation du cas d'Austin par la recherche universitaire pèse effectivement dans la discussion sur l'orientation des politiques publiques.

Sans que cela soit dit explicitement, les enseignements tirés du cas austinite qui sont utilisés pour théoriser le modèle technopolitain inscrivent la ville dans un contexte de compétition interurbaine pour attirer les entreprises et assurer le développement économique. Ce contexte est inédit par son intensité et du fait de la nature même des nouvelles technologies qui se développent de manière moins cloisonnée et moins ancrée en un lieu donné. Le modèle de la technopole redéfinit donc les relations entre la ville, son développement économique, son système de gouvernance et son organisation spatiale. Un modèle de nature plus politique, celui de la ville entrepreneuriale, est donc introduit de manière tacite, subsumé sous celui de la technopole. Selon ce modèle, la ville doit s'efforcer d'attirer des entreprises d'une part, et de créer un environnement favorable au développement économique et à l'attraction de cadres d'autre part (Hall et Hubbard 1996). Le modèle de la technopole, tel qu'il a été développé à Austin, participe bien du tournant néo-libéral qui souligne le rôle stratégique des villes dans la transformation contemporaine de l'espace politique et économique (Brenner et Theodore 2002).

Cependant, ce que le modèle politique de la ville entrepreneuriale montre mieux que celui de la technopole, c'est l'évolution du domaine d'action des pouvoirs publics, en collaboration étroite avec un ensemble d'acteurs privés et publics. Le rôle de la municipalité évolue vers celui d'un « facilitateur », ou « *enabler* », établissant les conditions nécessaires au développement, notamment dans le domaine de l'aménagement urbain. Son rôle consiste alors à assurer un cadre urbain répondant aux besoins des entreprises et de leurs travailleurs, tandis que l'environnement est intégré dans le modèle économique technopolitain comme atout compétitif.

[101] L'étude est mentionnée à plusieurs reprises par des journalistes de *The Austin Chronicle* (Gregor 2008b ; King 2008) et fait encore référence devant les conseillers municipaux réunis en comité spécial le 26 septembre 2012 (City of Austin procès-verbal du 26/09/2012).

Enfin, on peut tout de même saluer la dimension prophétique de l'analyse des chercheurs. Comme Raymond Smilor, David Gibson et George Kozmetsky le pressentaient, c'est le succès même de la technopole qui s'est retrouvé à l'origine de l'éclatement du consensus qui portait jusqu'alors le développement technopolitain, en transformant la question du coût et de la qualité de vie en points de contestation entre les partisans et les adversaires de la croissance :

> *The Austin example further emphasizes an interesting paradox: the very success of a developing technopolis can lead to greed and much community dissatisfaction. For example, at the local level an affordable quality of life, while subjective and hard to measure, can be a major source of friction between advocates and adversaries of growth. The result can be a shattering of the consensus that originally made the technopolis possible.*
>
> L'exemple d'Austin souligne encore un paradoxe intéressant : le succès même de la technopole en développement peut mener à l'avidité et à beaucoup de mécontentement de la part de la communauté. Par exemple, au niveau local, une qualité de vie financièrement abordable, bien que subjective et difficile à mesurer, peut être une source majeure de frictions entre les promoteurs et les adversaires de la croissance. Le résultat peut être un éclatement du consensus qui avait rendu la technopole possible à l'origine.
>
> Smilor, Gibson et Kozmetsky 1988 p. 17-18

Dans la période suivante, la perception d'une détérioration de l'environnement et de la qualité de vie austinite a en effet été le principal moteur d'une critique du modèle de développement technopolitain, ainsi que de la coalition de croissance qui le promouvait.

Résonance. Le modèle qui a mis Austin sur la carte des villes américaines qui comptent

La force du modèle technopolitain austinite tient au fait qu'Austin a été en même temps le terrain d'efforts de développement économique couronnés de succès et un objet d'étude exemplaire à la même période. La formulation du modèle urbain catégoriel de la technopole à partir du cas d'Austin a, en retour, influencé la perception des acteurs locaux. Ainsi, le développement technopolitain austinite et le modèle théorique de la technopole se sont renforcés l'un l'autre. La dimension performative, ou du moins d'entraînement, du modèle scientifique de la technopole peut ainsi être

soulignée. Mais ce sont les bouleversements de l'économie austinite et la nouvelle identité d'Austin qui ont surtout marqué les acteurs contemporains.

La réussite de la Chambre de commerce d'Austin à enfin créer « un troisième secteur économique » (Engelking 1996 p. 32), malgré (et sans doute aussi grâce à) l'absence de base industrielle préalable, représente un changement profond que de nombreux acteurs interviewés ont souligné. C'est un changement total de paradigme économique que les acteurs contemporains reconnaissent et, pour certains, cherchent à reproduire dans le domaine médical notamment. L'assistante du sénateur Kirk Watson utilise le tournant technologique comme terme de comparaison pour expliquer l'impact profond que l'implantation d'une école de médecine et d'un hôpital universitaire à Austin devrait avoir pour l'économie de la ville : « un moment séminal », « une nouvelle bifurcation de la trajectoire d'Austin qui aura un énorme impact » (Entretien Assit-ELU-TX 2014).

Mais ce que le plus grand nombre d'acteurs souligne, c'est l'impact du tournant technologique en termes démographiques. La croissance du secteur des technologies a changé la démographie d'Austin, la rajeunissant, modifiant les attentes en matière de logement, mais aussi la culture de la ville. En réduisant la part des personnes employées dans le secteur public qui contribuaient jusqu'ici à la spécificité culturelle d'Austin, cela a aussi réduit leur influence (Entretien CITOY-POL 2013).

Les propos de Pike Powers sur le « goût d'entreprendre ce qui est nécessaire pour accomplir les choses » (voir *supra* 3.4.3) trouvent écho dans ceux d'une urbaniste de CapMetro, qui pense que cela change aussi la façon de planifier du fait d'une propension plus forte à l'action de ces nouveaux acteurs, « habitués à faire plutôt qu'à planifier » (Entretien PRO-URB-Metro). Pour un architecte, cette « culture de l'innovation », plutôt « jeune », « *youngish* », liée aux « activités de type entrepreneuriales, de haute technologie et de technologies « propres » pourrait déborder sur le domaine de l'aménagement urbain et de l'immobilier en poussant les gens à s'ouvrir à de nouvelles idées et à cesser de rester accrochés aux anciennes façons de faire (Entretien PRO-ABORD/2 2013).

Cependant, un autre modèle, politique, est à l'œuvre, bien que de manière moins explicite : celui de la ville entrepreneuriale qui redéfinit le champ d'action de la gouvernance urbaine, développant davantage de partenariats public-privé et orientant en partie ses objectifs vers la création d'un environnement attractif. Poursuivant l'exemple de l'École de Médecine, l'assistante du Sénateur Watson insiste sur l'importance des partenariats entre les pouvoirs publics et d'autres entités afin d'obtenir un effet de levier et de rentabiliser au maximum les investissements publics. Au-delà de la mission de service public qui consiste à améliorer l'accès aux services de santé pour la population, notamment modeste, il est noté que cela doit créer un « environnement d'opportunité pour l'entreprenariat » (Entretien Assist-ELU-TX 2014).

Un urbaniste de l'Urban Land Institute (ULI) va jusqu'à attribuer une mentalité entrepreneuriale à certains représentants publics que l'ULI a récompensés et qui sont pour lui source d'inspiration en « enjambant la barrière entre public et privé » : « ils ont l'esprit public, au sens où ils font passer l'intérêt général en premier, mais ils ont aussi une mentalité d'entrepreneurs au sens du secteur privé » (Entretien PRO-URB-ULI 2013). Bien que le modèle de la ville entrepreneuriale n'ait pas été mis en avant par les productions scientifiques, l'analyse des entretiens montre qu'il structure la pensée des acteurs contemporains de l'aménagement urbain.

Conclusion du 3.4 :

La période du développement technopolitain d'Austin est certes une période de croissance remarquable, mais c'est surtout une période de transformations profondes pour l'économie et la démographie de la ville. L'impact sur la culture de l'aménagement apparaît aussi important : les missions des pouvoirs publics sont redéfinies et inscrites dans des partenariats actoriels très larges visant à attirer les entreprises en leur offrant des incitations financières et un environnement urbain attractif. Cependant, sur le plan des formes urbaines, cette période a tendance à prolonger le développement de type suburbain précédent, autour des « campus » des entreprises de haute-technologie qui forment de nouveaux pôles périphériques en forte croissance. Les tensions croissantes au sujet des formes de développement suburbain ont fini par fragiliser le consensus en faveur de la croissance technopolitaine chez une partie des acteurs.

3.5. La remise en question du modèle politique de croissance et la mise en œuvre d'un modèle urbain alternatif

Alors que la croissance d'Austin se poursuit, ce qui était jusqu'ici qualifié de manière neutre, voire laudative, de « coalition », est plus péjorativement affublé du terme de « *growth machine* » (Moore 2007 ; Swearingen 2010). La croissance rapide d'Austin et la dégradation de son environnement sont mises sur le compte de cette « machine de croissance », alliant acteurs publics et privés. Cela conduit à la critique du système de la croissance, notamment de la part du mouvement écologiste qui monte alors en puissance. Une fois parvenus au pouvoir, ses membres développent un modèle actoriel concurrent, analysé comme « *green machine* », et réorientent le développement urbain vers le centre-ville grâce à une politique de *Smart Growth* alimentée par le *boom* d'Internet. Les dénominations se multiplient à mesure que la renommée d'Austin s'affirme : « *high-tech hot-spot* » (Humphrey 1997), « *start-up city* » (Fisher 1998), « *creative boomtown* » (McCann 2008).

Le modèle urbain dominant apparaît comme un prolongement de la technopole, mais en version « 2.0 », adapté à l'économie de la connaissance et aux nouvelles technologies d'information et de communication. Le tout converge pour permettre un modèle de développement moins suburbain, plus urbain.

3.5.1. L'influence du modèle théorique de la « *growth machine* » et des régimes urbains

Le système actoriel des années 1970 et 1980, qui unit les élus et la bureaucratie municipale au monde des affaires et en particulier de l'immobilier, est analysé par les chercheurs comme une « *growth machine* » (Moore 2007 p. 41 ; Swearingen 2010 p. 100). Ils s'appuient sur le modèle actoriel créé par Harvey Molotch qui, cherchant à expliquer le fonctionnement du pouvoir politique urbain aux États-Unis, affirme que la ville est une machine de croissance (Molotch 1976). Dans son article de 1976, « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », il soutient que la croissance est l'essence même de la politique locale et que ceux qui bénéficient du

développement (les propriétaires, les promoteurs, les banquiers, les entreprises du BTP, etc.) sont en général capables de manipuler le processus d'aménagement urbain pour favoriser la croissance et augmenter l'intensité de l'usage des sols (Calavita *in* Caves 1994, p. 216-217) en formant des coalitions.

Le modèle actoriel de la « *growth machine* » se fonde sur plusieurs spécificités américaines : un faible système de régulation de l'usage du sol, une grande dépendance vis-à-vis des finances locales, et une autonomie des autorités locales dans les décisions d'affectation de l'usage des sols. Ce contexte crée donc de fortes incitations à influencer le processus de décision au niveau local de la part des acteurs qui bénéficient de la croissance. Les intérêts convergents d'un nombre d'acteurs conduit à la formation de coalitions, orientées vers la croissance de la ville, afin de valoriser les prix du foncier, de l'immobilier et de rapporter plus de taxes (Molotch 1976).

Le travail d'Harvey Molotch a eu une forte résonance sur les études urbaines pour « dénaturaliser » la croissance et les conflits qu'elle produit. Cela a ainsi engagé un tournant méthodologique pour cerner les acteurs humains derrière la croissance en requérant des études de cas approfondies. Anthony Orum reconnaît une dette intellectuelle envers lui :

> *The dominant view of growth – of the increase in numbers of people as well as of the ever enhanced value of land and industry in cities – had argued that the spur to larger numbers was the development of new industries and that the conflicts between different groups were the "natural" result of competition over land and space in the city. Like Molotch, I found myself uncomfortable with this point of view. It seems to me that politics and wealth lay behind the changes taking place much more than did simply the battles between aggregates of the population, as was argued by the dominant school of human ecology. In other words, human actors […] were very much behind urban development.*
>
> La vision dominante de la croissance – de l'augmentation du nombre de personnes autant que de l'accroissement continu de la valeur des terrains et des industries dans les villes – soutenait que l'impulsion de celle-ci se trouvait dans le développement de nouvelles industries et que les conflits entre les différents groupes étaient le résultat « naturel » de la compétition pour l'espace et les terrains en ville. Comme Molotch, je me suis trouvé mal à l'aise avec ce point de vue. Il me semble que la politique et la richesse se trouvent derrière les changements ayant lieu, bien plus que les simples batailles entre des groupes de la population, comme le soutenait l'école dominante de l'écologie humaine. En d'autres termes, les acteurs humains […] étaient bien à l'origine du développement urbain.
>
> Orum *in* Feagin *et al.* 1991 p. 124

Pour Steven Moore, professeur d'Urbanisme à l'École d'Architecture de l'Université du Texas, la « *growth machine* » représente la voix dominante d'Austin, reposant sur une culture d'individualisme farouche (« *rugged individualism* » ; Moore 2007 p. 50) qui n'accorde aux pouvoirs publics qu'un rôle de facilitateur pour l'accumulation de richesses dans le secteur privé.

> *In the* laissez-faire *logic of Austin's development community—which includes not only developers […] but also scores of builders, lawyers, bankers, and real estate brokers—cities are machines for the production of wealth. In a democratic society like ours, they argue, government exists only to facilitate private wealth accumulation.*
>
> Dans la logique de laisser-faire de la communauté du développement d'Austin – qui inclut non seulement les promoteurs immobiliers […] mais aussi un grand nombre de constructeurs, d'avocats, de banquiers, et de courtiers en immobilier – les villes sont des machines pour la production de richesse. Dans une société démocratique comme la nôtre, ils soutiennent que le gouvernement n'existe que pour faciliter l'accumulation privée de richesses.
>
> Moore 2007 p. 50

Il s'appuie aussi sur la théorie des régimes (Stone 1989) et classe le régime d'Austin comme « libéral anarchiste » pour signifier qu'il tend à nier l'existence de conflits sociaux légitimes. Selon la logique de ce régime, le conflit émergerait du fait de l'illégitimité de l'autorité publique qui ne devrait pas limiter les droits inhérents des individus (Moore 2007 p. 14).

3.5.2. La remise en cause de la « *growth machine* »

À Austin, la forme urbaine produite par le développement technopolitain a été le principal catalyseur du mouvement critique vis-à-vis de la croissance, en particulier de l'étalement urbain et de ses impacts environnementaux. « Les quartiers et l'environnement » ont focalisé « les préoccupations relatives à la croissance d'Austin » (Swearingen 2010 p. 100). La spécificité de l'environnement géographique de l'ouest d'Austin, son plateau karstique, ses ruisseaux et ses lacs ont cristallisé un sens identitaire très enraciné localement que William Swearingen appelle « *the environmental meaning of Austin* » dans son ouvrage *The Environmental City* (2010). En menaçant l'environnement, le développement technopolitain menace donc une part de l'identité

austinite et favorise l'émergence de mouvements de contestation du modèle de croissance.

Les principaux adversaires de la « *growth machine* » sont les écologistes qui montent en puissance[102], renforcés par la montée des contestations, antinucléaires, contre la guerre du Vietnam et des mouvements pour les droits civiques et par la structuration du mouvement écologiste au niveau national (Carson 1962 ; Tretter 2012 ; Dunlap et Mertig 2014). Le mouvement local se démocratise dans les années 1970 et s'organise progressivement, poussé par la rapidité du développement urbain d'Austin. Il bénéficie aussi de la conjonction avec les efforts des « *neighborhoods* », ces communautés de quartier qui constituent un échelon de mobilisation très actif pour la préservation du cadre de vie. Pendant le *boom* technologique, la réunion des intérêts des écologistes et des acteurs mobilisés à l'échelle des quartiers aboutit à la promotion d'une autre vision d'Austin, où les richesses environnementales et la qualité du cadre de vie priment sur le développement économique et définissent un sens du lieu (Swearingen 2010 p. 103).

Dans cette même décennie, les écologistes commencent à s'investir au-delà de la sphère civique et à s'impliquer en politique. Ils profitent d'une démocratisation de la gouvernance, qui offre aux citoyens des opportunités croissantes de participation[103] et gagnent en expertise tout au long des années 1970 et 1980. Du côté de la planification, le développement du *comprehensive plan Austin Tomorrow* est volontairement structuré autour d'une forte implication citoyenne en collaboration avec le département d'aménagement. Les préoccupations environnementales apparaissent très fortement

[102]Les écologistes austinites s'expriment dès les années 1960, mais de manière désorganisée. Des personnalités de la société austinite militent pour la préservation d'espaces libres et la création de ceintures vertes et de sentiers le long des petits cours d'eau se jetant dans le Colorado, et autour du lac artificiel formé par les barrages (Swearingen 2010 p. 45-47). Identifiées comme « *Old Austinites* », ces personnalités font partie de l'élite nantie et cultivée de la ville et affichent un attachement fort à la qualité de l'environnement naturel qui fait la spécificité d'Austin. Ce mouvement a en outre la spécificité d'avoir été très féminin, ce qui a pu conduire ses détracteurs à parler des écologistes comme de « petites vieilles dames en tennis blanches » pour souligner leur inadéquation avec le « vrai » monde, celui, masculin, des affaires et du développement urbain (*idem* p. 95).

[103]En 1971, le premier conseiller municipal issu de ce mouvement est élu, soutenu par le Sierra Club et l'Austin Environmental Council. Lowell Lebermann est désigné par le maire Roy Butler comme « *the environmental councilman* » (Swearingen 2010 p. 74). Il met en place un Office of Environmental Ressources Management (Bureau de gestion des ressources environnementales) pour superviser l'impact des activités des autres départements municipaux, ainsi qu'un conseil de citoyens destiné à surveiller les atteintes à l'environnement. L'institution d'une série de conseils de citoyens nommés par les conseillers municipaux permet pour la première fois à la population d'émettre un avis au cours des processus d'aménagement.

dans ce document adopté entre 1977 et 1979 (voir *infra* 7.2.3). Mais la mise en œuvre des mesures du plan n'est que très partielle et la croissance peut se poursuivre à un rythme effréné, encouragée par la dérégulation du secteur de l'épargne et du crédit des années 1980.

La fin des années 1980 ouvre une nouvelle période particulièrement conflictuelle, appelée « les guerres de la qualité de l'eau » (« *the water quality wars* » ; Moore 2007), pendant laquelle l'opposition entre les partisans de la croissance et leurs opposants atteint son paroxysme. Le Conseil municipal accepte la création de districts municipaux de services publics, les MUD (Municipal Utility District), qui permettent aux promoteurs de ne pas dépendre du fournisseur d'eau municipal et d'échapper aux règles d'urbanisme de la ville (Butler et Myers 1984 p. 451). De son côté, le Congrès texan adopte en 1987 la loi HB4 qui empêche de changer les règles de qualité de l'eau une fois qu'un projet est commencé (King 2012). Les tentatives d'amélioration du Code de l'urbanisme pour protéger la qualité de l'eau et pour créer un nouveau *comprehensive plan*, l'*Austinplan*, afin d'organiser l'occupation des sols, se soldent par des échecs (Moore 2007 p. 38 ; voir *infra* 7.2.4). Les espoirs de voir la ville maîtriser sa croissance en sont brisés : l'échec de la planification et le recul des régulations environnementales exacerbent les tensions politiques et exaspèrent la communauté écologiste face à l'implacabilité de la « *growth machine* ».

3.5.3. La mise en place d'un modèle alternatif de « *green machine* »

La fin des années 1980 marque un tournant décisif pour les écologistes. Emblème environnemental d'Austin, la piscine naturelle de Barton Springs est régulièrement fermée en raison de la pollution de l'eau. Elle sert alors de baromètre à la croissance urbaine et à l'étalement urbain dans la partie occidentale de la ville (voir Encadré paysager n°5).

Un grand projet de développement immobilier au-dessus de l'aquifère Edwards, le PUD de Barton Creek, pour « *Planned Unit Development* », déclenche une

mobilisation citoyenne d'une ampleur considérable[104]. La procédure d'aménagement du PUD déplaît en elle-même : c'est une unité planifiée de développement créée spécifiquement pour adapter les règles au projet sur une large zone échappant ainsi au règlement d'urbanisme. L'opposition au projet donne lieu à une séance mémorable du Conseil municipal du 7 juin 1990, particulièrement fameuse pour s'être prolongée toute la nuit jusqu'au lendemain matin, après l'audition de 900 citoyens.

À la suite de cette mobilisation, les écologistes se regroupent au sein de la coalition Save Our Springs (SOS). Ils s'organisent pour faire adopter un arrêté par referendum, baptisé SOS, afin de durcir les conditions de développement au-dessus de l'aquifère, en limitant la surface imperméabilisable et en autorisant les constructions uniquement sur des lots de plus de 0,4 hectares. Le Conseil municipal, alors dirigé par la « *growth machine* », repousse la date du vote et laisse le temps aux promoteurs de déposer leurs projets avant que la législation n'entre en vigueur, manœuvre appelée « *grandfathering* ».

Finalement, l'arrêté SOS est adopté par referendum en 1992 à une large majorité. Cette législation, imposée par les citoyens, agit sur la densité du développement urbain au-dessus de l'aquifère et demeure un moment fondateur de fierté démocratique pour les citoyens austinites, symbole de l'engagement des habitants dans le domaine de l'aménagement. Steven Moore analyse ce moment comme une révolte populaire organique (« *organic populist revolt* » ; Moore 2007 p. 40), soit une réaction du peuple contre la « *growth machine* » et les élus censés le représenter.

[104] En 1988, Jim Bob Moffett, président de la compagnie minière Freeport-McMoRan, propose un projet de développement immobilier, sous forme de PUD, sur environ 16 km^2, comportant 2 500 maisons, 1 900 appartements, plus de 300 000 m^2 de commerces et trois terrains de golf (*The Austin Chronicle* 2002).

Encadré paysager n°5. Barton Springs, âme d'Austin et emblème environnemental

Barton Springs est une piscine naturelle à ciel ouvert, située dans le cours du ruisseau Barton Creek sur lequel un barrage a été construit en 1923 pour créer une piscine au cœur du parc Zilker. Le bassin est alimenté par des sources, des résurgences karstiques de la nappe phréatique Edwards située sous la partie collinéenne, à l'ouest de la ville. S'égrenant sur 300 mètres de long, les sources délivrent en moyenne 1 500 litres d'eau par seconde. Malgré une eau somme toute assez fraîche, 20°C quelle que soit la saison, la piscine est fréquentée toute l'année, mais particulièrement pendant les très chauds mois d'été. Piscine atypique, son fond n'est pas maçonné et on peut voir et marcher sur les pierres du lit du ruisseau ainsi que rencontrer quelques spécimens de la faune et de la flore aquatiques. Ses berges sont ombragées par des chênes, peupliers de Virginie, pacaniers et autres arbres indigènes.

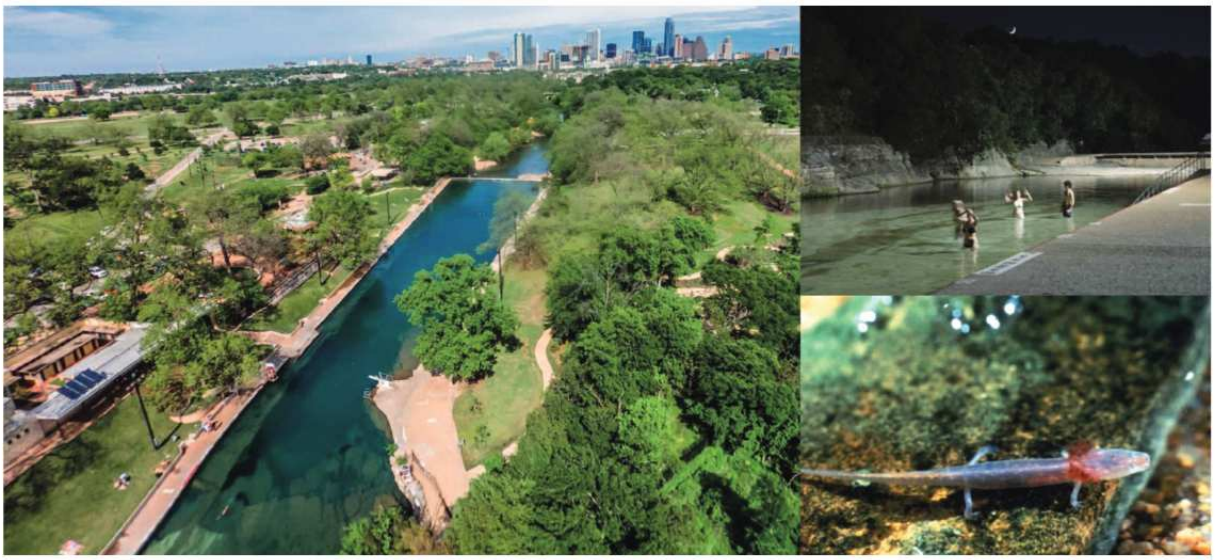


Figure 34. La piscine naturelle de Barton Springs

Crédits photographiques (↴): SOS Alliance ; MLG 25/10/2014 ; SOS Alliance.

Vue aérienne de Barton Springs et du *skyline* austinite ; fonds et berge naturelles de la piscine ; salamandre *Eurycea sosorum*, espèce endémique à Barton Springs en danger d'extinction, nommée en l'honneur de l'association Save Our Springs (SOS).

Son alimentation par les eaux résurgentes de l'aquifère en fait un baromètre du développement du Hill Country. Par conséquent, Barton Springs est devenue un catalyseur, un enjeu et un symbole pour les militants écologistes. La formation de l'Alliance Save Our Springs (SOS) et l'élaboration de l'ordonnance pour protéger l'aquifère ont mobilisé les acteurs du milieu écologiste et les ont fédérés, alors qu'ils étaient jusqu'ici très éclatés (Entretien CITOY-POL 2013). Pour beaucoup, Barton Springs est le support symbolique des valeurs environnementales d'Austin (Entretien ELU-Austin/3 2013). C'est la preuve tangible que le développement urbain a des impacts négatifs sur l'environnement, à commencer sur la qualité de l'eau (*idem*).

Ce premier rassemblement civique et associatif s'est poursuivi dans le champ politique, portant la « *green machine* » au pouvoir. Ce moment séminal représente encore un âge d'or du mouvement écologiste, un moment d'efficacité et d'unité (Entretien Ex-ELU-Travis 2014) auquel est comparée la situation présente de l'écologie dont les membres sont épuisés, alors même que l'anniversaire des 20 ans de Save Our Springs aurait dû être une grande célébration (Entretien CITOY-POL 2013). Le développement urbain a quand même eu lieu au-dessus de l'aquifère (Entretien CITOY-QUART/5 2012), quitte à aller dans d'autres municipalités suburbaines un peu plus loin (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). Cette preuve absolue de la capacité de la société civile à s'organiser et à renverser le pouvoir municipal est sur le plan de l'aménagement urbain un succès en demi-teinte.

Selon certains, Barton Springs a trop focalisé l'attention des écologistes, rendant difficile la mobilisation pour l'est d'Austin. La défense de Barton Springs a entretenu une « perspective à courte vue » en se concentrant sur l'environnement naturel de l'ouest d'Austin, ce qui limite son impact dans l'est d'Austin et entrave la convergence des intérêts entre les différentes parties de la ville (Entretien PRO-URB-ENVIR 2013). Cela empêcherait de penser l'environnement d'Austin comme un tout et son aménagement d'ensemble comme potentiellement porteur de solutions. De même, cela rendrait plus difficile la convergence des enjeux sociaux et environnementaux, pourtant très liés dans la partie orientale d'Austin.

Barton Springs demeure aujourd'hui un lieu public unique à Austin et chargé de significations pour ses habitants. Incarnant la qualité environnementale d'Austin (Swearingen 2010), elle est un symbole de beauté et de vulnérabilité (Bill Bunch, directeur exécutif de Save Our Springs *cit. in* Keim 2009 n°17). « Si le Capitole est le cœur d'Austin, la tour de l'Université du Texas son esprit, alors sûrement Barton Springs est son âme » (Keim 2009 n°17). « Barton Springs représente le cœur culturel d'Austin » (Steiner 2011a p.128).

L'usage de ce lieu inspire des principes d'urbanisme car « c'est vraiment ces souvenirs personnels, ces sortes de souvenirs intimes d'un espace qui en font quelque chose d'important et de précieux pour un citoyen. Et quand un grand nombre de personnes ont des souvenirs à propos d'un espace en particulier, alors il devient un espace public de grand valeur, parce qu'il […] y a une mémoire commune et partagée qui définit les significations d'un lieu en particulier » (Entretien PRO-URB-LIB/3 2012). Or, « tant de gens ont tant de relations différentes avec ce morceau de terrain et d'eau. Parce que tant de gens disent "oh moi je vais nager à Barton Springs cinq jours par semaine à 6 heures du matin", ou "j'ai fait le défi de l'ours polaire" quand les gens vont nager de nuit le soir en hiver, on va à la baignade gratuite en journée, on y emmène les enfants… » (*idem*). L'attachement à Barton Springs a inspiré les démarches participatives pour d'autres espaces à aménager, notamment en soulignant l'importance de créer des souvenirs positifs attachés au lieu ainsi qu'une multiplicité de liens avec l'espace en question (voir Encadré paysager n°19).

Malgré cette victoire symbolique[105] pour le mouvement écologiste, la croissance continue au-dessus de l'aquifère grâce aux manœuvres de « *grandfathering* » et au recours aux législateurs texans ainsi qu'à la Cour suprême du Texas. Cette période des guerres de l'eau est à l'origine d'une défiance grandissante entre les citoyens, la municipalité et les promoteurs. Une opposition radicale entre tenants de la croissance et opposants se cimente dans un cadre d'affrontement dichotomique et durable : la « *growth machine* » *vs.* les « *no growthers* ». « Pour les deux groupes, l'idée même d'urbanisme acquiert une mauvaise réputation » (Moore 2007 p.40) et ressort diminuée de ces affrontements.

Cette période a poussé les citoyens à s'organiser et à développer une expertise afin de s'imposer sur la scène politique. À défaut d'avoir été traduite concrètement dans les formes d'urbanisation, la victoire législative de SOS donne tout de même une impulsion au mouvement écologiste qui va jusqu'à renverser le Conseil municipal de la « *growth machine* » aux élections municipales suivantes[106]. Élu en 1997, ce Conseil vert ou écolo, le « *Green Council* », est aussitôt qualifié de « *green machine* » par les élus eux-mêmes. Le conseiller municipal Gus Garcia dit du résultat de l'élection : « la machine verte est vivante et bien portante à Austin, Texas. Et c'est une machine solide » (Gus Garcia *cit. in* Bryce 1997). L'expression est aussitôt reprise par la presse, puis par les chercheurs ayant étudié cette période (Swearingen 2010 ; Moore 2007 p. 41).

Pour Steven Moore, l'arrivée de la « *green machine* » au pouvoir marque le début d'un régime de durabilité (« *regime of sustainability* » ; Moore 2007 p. 41), soit d'un nouvel ordre politique, temporaire, mettant la protection de l'environnement au cœur des politiques, même s'il ne s'oppose pas complètement à la croissance. Pour William Swearingen, la victoire politique de la « *green machine* » a permis l'institutionnalisation des enjeux environnementaux dans les politiques municipales et l'intégration de l'environnement dans la culture locale comme un symbole de la qualité de vie et de l'identité du lieu (Swearingen 2010 p. 186).

---

[105] Signe de la reconnaissance de l'action environnementale de Save Our Springs : l'espèce endémique de salamandre qui était alors menacée d'extinction fut nommée « *Eurycea sosorum* » en 1993, en l'honneur de l'Alliance qui participa à sa conservation en protégeant l'aquifère Edwards.

[106] La force du mouvement écologiste permet l'élection de certains de ses membres au Conseil municipal en 1992, puis de tous ses candidats en 1997 où ils remportent tous les sièges contre les anciens représentants politiques de la « *growth machine* ».

L'adaptation du modèle actoriel de la « *growth machine* » et de la théorie des régimes au cas d'Austin a donné naissance à une variante originale, la « *green machine* », modèle créé spécialement pour montrer l'originalité du cas d'Austin pendant cette période exceptionnelle où la « *growth machine* » a été renversée. La mobilisation de la communauté écologiste est ainsi parvenue à redéfinir le champ de force actoriel, et la perception de la croissance en changeant les termes du débat public. En lien étroit avec les universitaires impliqués dans le mouvement, elle a en outre donné naissance à une variation originale du modèle théorique de la « *growth machine* ».

3.5.4. La *Smart Growth*, la technopole 2.0. et la renaissance du centre-ville

Depuis les années 1970 jusqu'en 1996, les conflits autour de la croissance avaient été formulés dans une alternative entre l'emploi et l'environnement. En 1997, portée par les succès électoraux des écologistes, la reformulation du débat public sur l'aménagement de la ville s'est faite dans les termes d'une croissance dite « intelligente », la « *Smart Growth* », dirigeant le développement urbain et économique particulièrement dynamique des nouvelles technologies vers le centre-ville (voir *infra* 4.1.3.), afin de protéger les espaces naturels de la zone suburbaine (voir Encadré paysager n°6). Les conflits ont pu être partiellement résolus par les politiques d'aménagement urbain du « *Green Council* » en soulignant que la croissance dépendait de la qualité de l'environnement austinite, que la protection de l'environnement était « bon pour les affaires » (« *good for business* » ; *idem* p. 190).

La question de la forme urbaine s'est ainsi immiscée dans le débat public et une voie alternative est offerte à la croissance, pour contrer le modèle de développement suburbain tant critiqué. Le redéveloppement du centre-ville d'Austin devient l'une des priorités. « La vision pour le centre-ville est celle d'un quartier dynamique, divers, avec un mélange d'usages culturels, d'emploi, de divertissement, de commerce et d'habitat » (City of Austin 1997 p. 3 *cit. in* McCann 2008 p. 8). Une partie du monde des affaires commence à reconnaître que l'environnement constitue un facteur d'attractivité pour les employés et donc un facteur de développement économique. Une nouvelle génération de promoteurs immobiliers commence à intégrer les notions

de qualité de vie et d'agréments urbains à leurs projets, plus centraux, plus denses, et réinvestissent le centre-ville.

L'image du centre-ville est profondément renouvelée par cette politique, de même que ses usages. Downtown Austin commence à être revitalisé grâce à une mixité d'usages conçue comme nécessaire pour maximiser les chances de prospérité du centre-ville, notamment grâce au retour de la fonction résidentielle (City of Austin 1992 p. 7 *cit. in* Tretter 2012). En 2000, Kirk Watson se félicite de l'avancée des projets du nouvel hôtel de ville, de l'extension du centre de conférence, du programme « *Great Streets* » (voir Figure 35) et d'un partenariat public-privé pour le Long Center for the Performing Arts. La politique de *Smart Growth*, accompagnée par une volonté politique très interventionniste, marque pour Downtown Austin le début d'une renaissance durable (« *Downtown Austin is at the beginning of a renaissance* » ; Watson *cit. in* City of Austin 2000).

Cette réorientation du développement urbain a aussi été possible grâce aux évolutions internes au domaine des hautes-technologies, glissant du « *hardware* » au « *software* ». En prolongement du modèle de la technopole, le développement économique contemporain d'Austin se fonde toujours sur les hautes technologies, mais moins sur l'électronique que sur les nouvelles technologies de communication, Internet, les logiciels et applications, les jeux, la réalité virtuelle, etc. Le développement économique prend la forme plus éclatée de petites entreprises, les *start-up*, entreprises souvent développées localement, offrant des hauts salaires et recrutant une main d'œuvre très qualifiée.

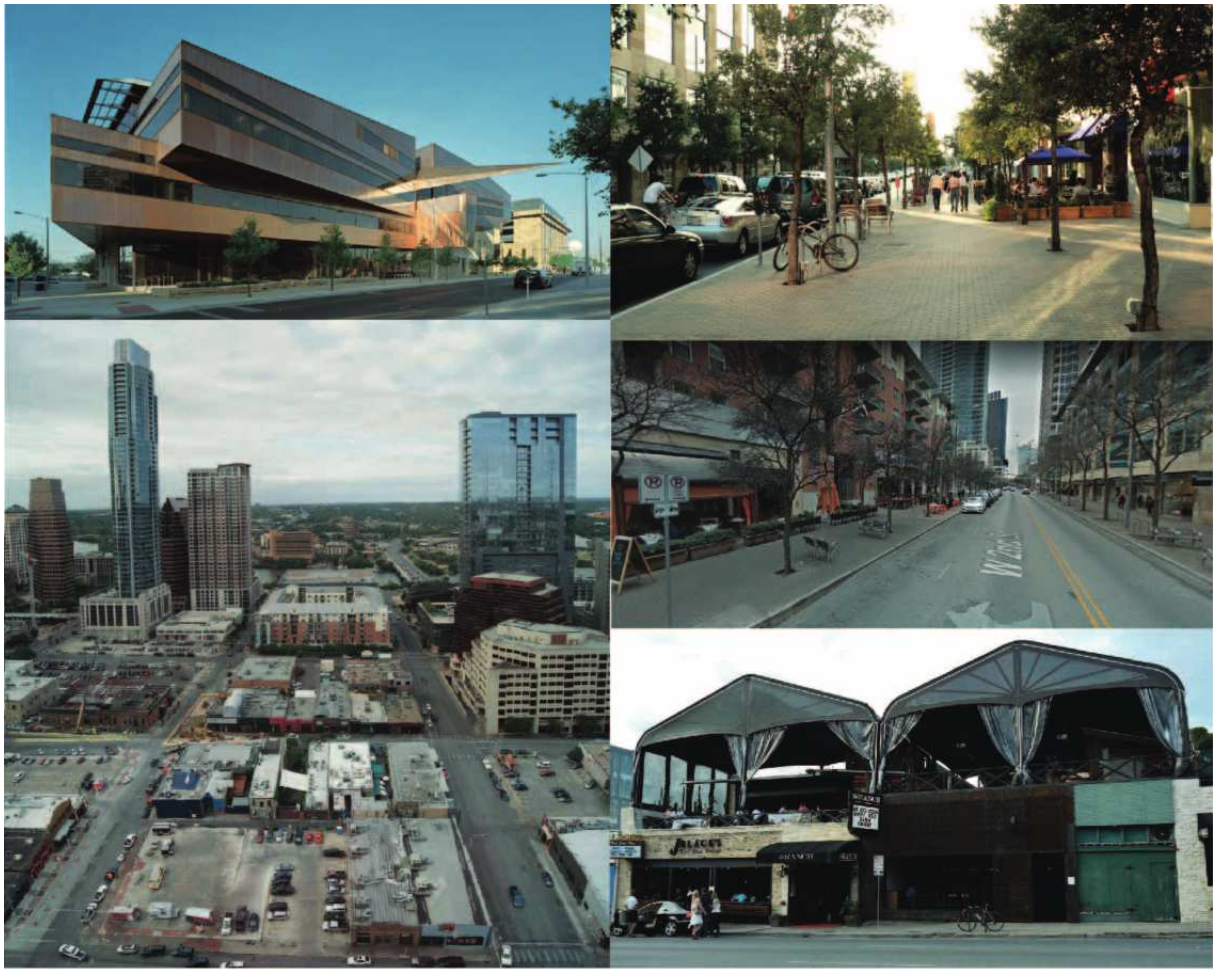


Figure 35. La transformation du Warehouse District et ses *Great Streets*

Crédits photographiques (en U) : Antoine Predock Architects ; MLG 24/04/2013 ; 22/04/2012 ; Google images 2018.

Le mouvement s'amplifie dans les années 2000 : les plus grandes firmes mondiales, telles qu'Apple, Google, Twitter ou Facebook, installent des bureaux à Austin, puis les agrandissent sous l'œil scrutateur de la presse économique et celui, enthousiaste, de la Chambre de commerce qui se félicite à chaque nouvelle étape (Austin Chamber of Commerce 2015). En 2015, Austin est classée première ville créant le plus d'emplois dans le domaine des technologies[107] aux États-Unis par le magazine *Forbes* (Kotkin[108] 2015).

[107] Entre 2004 et 2014, le nombre d'emplois dans ce domaine a augmenté de 73,9%, atteignant 53 118 emplois. Mais ces emplois comptent tous les employés des entreprises de haute technologie, même ceux non qualifiés. Pour affiner le critère, on peut utiliser l'indicateur des « STEM jobs », à savoir les emplois liés aux sciences, aux technologies, à l'ingénierie et aux mathématiques, mais dans des entreprises qui ne sont pas forcément technologiques, comme dans le domaine de la finance par exemple. Cette catégorie d'emplois a augmenté de 36,4% pendant la même période ce qui donne un total de 86 189 emplois dans ces domaines en 2014 (Kotkin 2015).

[108] Joel Kotkin, démographe auteur de *The New Geography* est contributeur pour *Forbes*. Il édite notamment les classements de ville du magazine. Il a vivement critiqué les thèses de Florida, mais a proclamé en 2008 la victoire d'Obama comme « un triomphe de la Classe Créative ».

Ces entreprises demandent un investissement moindre en termes d'infrastructures et ont par conséquent une localisation plus flexible. L'empreinte de cette nouvelle vague technologique sur les formes d'urbanisation est donc très différente de la précédente : moins suburbaine, plus urbaine. Le centre-ville, foyer des activités culturelles, bénéficie d'un regain d'intérêt à mesure que la qualité du cadre de vie s'impose comme un élément incontournable d'attractivité urbaine. On assiste même à un glissement du « cadre » de vie vers le « style » de vie. Un promoteur immobilier, conseiller municipal entre 1988 et 1991, explique ce basculement par le fait que si « ce qui a dirigé la croissance des villes pendant l'ère industrielle, c'était l'accès aux fleuves, aux mers et aux chemins de fer », « à l'Âge de la technologie, ce qui importe c'est ce qu'il y a dans la tête des gens, et beaucoup des personnes les plus brillantes viennent ici parce qu'ils veulent le mode de vie. Austin n'a pas de grand fleuve, ou de port, ou même d'aéroport digne de ce nom, mais elle offre un mode de vie remarquable. Et c'est une des matières premières de l'Âge de l'information » (Robert Barnstone *cit. in* Verhovek 1998).

La qualité de vie et le mode de vie en viennent à englober les agréments du cadre urbain, dans ses dimensions autant naturelles que culturelles. L'accent est mis sur les qualités du lieu et non seulement sur ses avantages économiques, ce qui tend à expliquer la croissance économique et urbaine d'Austin de plus en plus par des critères extra-économiques. La transformation en image de marque des atouts culturels prend une place grandissante, car il permet aux lieux de se différencier les uns des autres. Un associé au sein de la plus ancienne et la plus importante société de capital risque de la ville fait ainsi le lien entre la vitalité de la scène musicale austinite et l'attractivité de la ville auprès de la communauté des *start-up* (Thornton *cit. in* Zimmerman [en ligne] 2013 ; voir *infra* 4.2.3).

Enfin, l'importance croissante des éléments de « mode de vie » dans l'environnement urbain ont tendance à revaloriser le centre-ville, lieu de synergie culturelle, et marqueur identitaire par rapport aux espaces périphériques plus génériques.

La période de développement des années 2000 marque une nouvelle phase de croissance et de développement urbain pour Austin. La croissance explosive d'Austin

et ses dernières évolutions urbaines ont érigé Austin en modèle de réussite urbaine dans l'économie de la connaissance. Austin n'est plus alors uniquement connue comme le siège du Parlement texan, mais comme « une ville *high-tech* à la croissance explosive », une technopole alliée à « un cadre de vie idéal » (McCann 2007 p. 191).

Mais le développement technopolitain 2.0. et le modèle austinite connaissent aussi des revers dont le centre-ville porte les marques (voir Encadré paysager n°6). L'économie austinite avait longtemps été considérée comme imperméable à la récession[109] du fait de la relative stabilité de l'activité et des emplois dépendant des secteurs gouvernementaux et éducatifs. Avec les nouvelles technologies, elle devient plus sensible aux crises nationales et mondiales, notamment en 2001, après l'éclatement de la bulle Internet.

Le débat sur la croissance a été réorienté en utilisant le paradigme du développement durable et le moule de la *Smart Growth* en parallèle des évolutions géographiques du développement technologique de la vague 2.0. Un glissement de perspective s'est produit vis-à-vis de la croissance : la critique frontale a évolué vers un discours plus modéré prônant sa régulation et annonçant le retour de l'urbanisme comme enjeu central de la gouvernance urbaine. Cependant, le modèle de développement économique révèle des faiblesses et entraîne des périodes de dépression qui s'inscrivent dans le paysage urbain. Dans cet enchaînement de *booms* et de crises économiques, de nouveaux modèles urbains sont pourtant élaborés.

La résilience relativement forte d'Austin par rapport aux autres technopoles (Long 2009 ; Friedhoff et Kulkarni 2014) lui attire une attention croissante, à l'échelle nationale autant qu'internationale. Malgré les crises, un nouveau modèle d'urbanisme émerge, mêlant nouvelles technologies et qualité de vie comme bases de l'attractivité et du développement économique.

[109]Le président de la Chambre de commerce explique que la croissance exceptionnelle des années précédentes a entretenu l'idée « naïve » qu'un « nouveau paradigme » avait été créé à Austin (Hazelwood *cit. in* Yardley 2001).

Encadré paysager n°6. *The Intel Shell,* le squelette dans le placard de la *Smart Growth*

Situé en plein cœur de Downtown, face au square de la République hérité du plan de Waller, le squelette du bâtiment d'Intel a offert un miroir édifiant du développement urbain austinite, incarnant plusieurs de ses phases successives des années 1990 aux années 2000.



Figure 36. Les controverses de l'installation d'Intel Downtown

Dessin : Doug Potter publié par *The Austin Chronicle* le 26/05/2000 ; Crédit photographique : John Anderson *in* Gregor 2007a.

L'usage d'argent public pour attirer Intel Downtown a porté à controverse comme le montre ce dessin publié par *The Austin Chronicle*. Il s'agit d'une lettre de rançon anonyme, extorquant de l'argent en échange de la relocalisation du projet, l'objet du chantage étant les ressources hydriques d'Austin provenant de l'aquifère Edwards : « Si vous voulez garder votre aquifère sain et sauf, allongez la monnaie »

À la fin des années 1990, de nombreuses villes américaines entrent en compétition pour accueillir un nouveau centre de conception d'Intel pour ses puces électroniques. La ville d'Austin, s'appuyant sur son nouveau statut de ville *high-tech*, a remporté la mise grâce à un ensemble d'incitations financières s'élevant à 15 millions de dollars, justifié auprès de la population par la création attendue de deux mille nouveaux emplois. Dans le cadre de sa politique de *Smart Growth*, le maire Kirk Watson convainc Intel d'installer son centre en plein Downtown plutôt qu'en périphérie occidentale d'Austin, à l'aide de nouvelles incitations financières. « Dans ces jours glorieux du *high-tech*, remporter le nouveau projet Intel symbolisait tout ce qui était dynamique dans l'économie d'Austin ainsi que la revitalisation de Downtown » (Gregor 2007a).

Mais, après l'éclatement de la bulle Internet en 2001, Intel abandonne le projet. Le squelette de quatre étages de la structure inachevée (qui devait en compter 10) est longtemps resté une trace saillante de la crise économique. « L'hideuse structure d'Intel restait tristement inachevée et abandonnée, […] cette dernière est devenue le symbole pénible des rêves brisés de développement économique d'Austin » *(idem)*.

Pour les acteurs contemporains, le souvenir de cette structure inachevée symbolise ce marchandage qu'est devenu le développement économique de la ville. « Austin a en quelque sorte vendu son âme pendant le premier *boom* économique lié à Internet » (Entretien PRO-URB-ENVIR 2013). Sa destruction même cristallise les

représentations négatives attachée à ce projet : « ils ont été jusqu'à vendre des billets de loterie, je ne me souviens plus pour quelle œuvre de charité, pour être la personne qui déclencherait le détonateur pour détruire [la structure]. Pour dire à quel point les gens la haïssaient » (*idem*).

En 2004, au grand soulagement de la Mairie, le gouvernement fédéral américain acquiert le terrain pour y bâtir un Palais de justice fédéral. Cependant, des partisans de la revitalisation de Downtown s'opposent au projet. Un architecte enseignant à l'Université du Texas a réuni autour d'un projet alternatif un ancien maire, DANA et la DAA. Le projet consiste à garder la structure, à l'adapter pour accueillir un projet résidentiel agrémenté de commerces en pied d'immeuble, afin de redynamiser le centre-ville à la fois démographiquement et économiquement. Le palais de justice serait construit dans l'est d'Austin, plus défavorisé. La loi dispose en effet que les projets fédéraux doivent être affectés dans des zones ayant souffert de désinvestissement. En 2002, en pleine crise, le centre-ville répondait sans doute à ce critère. Mais, en 2007 avec le retournement du contexte économique, alors que les projets de condominiums à un million de dollars l'appartement battent leur plein, l'idée que le centre-ville d'Austin ait besoin d'un investissement fédéral pour voir son économie rebondir est devenue « gentiment ridicule » (Gregor 2007a).



Figure 37. L'installation et l'architecture contestées du Palais de justice fédéral Downtown
Crédits photographiques : Mack Scogin Merrill Elam Architects 2012.

Malgré cette opposition, le projet fédéral s'est achevé fin 2012. Il occupe tout un bloc de son architecture cubique, massive, mais lumineuse, supposée incarner la force et la cohérence du système judiciaire. Surélevé, le tribunal est séparé de la rue par de hauts murs sur trois façades et connecté à la rue par des escaliers raides sur sa façade principale afin de respecter les règles de sécurité anti-bélier, limitant ce faisant la connectivité avec la ville. La réception de ce nouveau bâtiment dans le paysage du centre-ville est très réservée. « Dès le premier coup d'œil, le nouveau tribunal d'Austin exprime assurément le pouvoir du gouvernement, mais d'une manière qui ferait grincer des dents les Pères fondateurs. Il est autoritaire, froid […]. Il est malheureux qu'un tel bâtiment anti-urbain se dresse juste en face d'un des tout premiers parcs publics d'Austin » (Ferguson 2012).

Résonance. La mémoire vive d'Austin

Cette phase récente de l'urbanisation austinite marque fortement la culture contemporaine de l'aménagement étant donné que pratiquement tous les acteurs l'ont vécue. La prise de pouvoir par les écologistes est un moment fondamental pour la culture civique, politique et aménagiste de la ville. Les acteurs interviewés font référence à l'alliance Save Our Springs et insistent sur le fait que ce mouvement de protection environnemental a influencé la culture austinite. « La loi SOS est demeurée en vigueur et fait partie intégrante de la culture d'Austin » (Entretien PRO-DEV/4 2013). Cela a permis que se développe « une sensibilité particulière vis-à-vis de la partie ouest et de l'aquifère », « mais il n'y en a pas autant pour la partie est » (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Le développement de la conscience écologiste est de ce fait déséquilibré entre l'est et l'ouest d'Austin.

La politique de *Smart Growth* est citée par plusieurs acteurs comme élément ayant influencé leur propre culture de l'aménagement au cours de leurs études ou de leurs lectures. Tout un groupe d'acteurs dit appartenir « à la sphère du *New Urbanism*, de la *Smart Growth* et affiliés » (« *in the kind of New Urbanee-Smart Growth type world* » ; Entretien PRO-COM-ECT 2013). Mais la politique de *Smart Growth* a au contraire mauvaise presse du côté de l'est d'Austin où les populations se sont senties victimes en étant désignées comme zone de densification « comme si l'est d'Austin était vide, inhabité. Et [ils n'étaient] jamais présents à la table des discussions, [les] personnes de couleur, lorsqu'ils discutaient de *Smart Growth* et d'urbanisme » (Entretien CITOY-QUART/8 2013). Enfin, pour certains, la politique de *Smart Growth* est certes sur toutes les lèvres, mais elle n'a pas réellement été mise en place (Entretien PRO-URB-Metro 2013). Cette politique apparaît en effet très dépendante, d'une part, de la volonté politique pour la mettre en œuvre et, d'autre part, de la conjoncture économique. Elle a en outre eu tendance à donner l'impression, assez justifiée, que la plupart des efforts d'aménagement étaient concentrés sur Downtown.

Conclusion du 3.5 :

Depuis les années 1990, l'urbanisation austinite est entrée dans une nouvelle phase, mais faute de recul suffisant, la modélisation scientifique est assez éclatée. La période a aussi érigé Austin en modèle urbanistique du fait de sa forte croissance et de sa grande résilience face aux crises économiques. Il s'agit donc de poursuivre cette réflexion dans le chapitre suivant en rentrant dans le détail des mécanismes de la modélisation du développement urbain contemporain d'Austin.

Conclusion du Chapitre 3

L'étude du processus d'urbanisation d'Austin montre une trajectoire bien moins simple et constante que ne le laisse à penser l'idée répandue qui considère la croissance de la ville comme linéaire et continue. Cette vision mythique s'explique par une focalisation sur la période la plus contemporaine du développement d'Austin, mais aussi sur l'oubli des crises qui ont pourtant visiblement marqué son paysage. Ainsi, la perception d'Austin comme ville en croissance continue structure l'imaginaire aménageur.

La conception de la ville se fait majoritairement à travers des modèles catégoriels, selon les secteurs dynamiques de son économie, ce qui a tendance à simplifier la réalité socio-économique d'Austin. En particulier, les conséquences démographiques associées à ces secteurs d'activité influencent grandement la culture de la ville.

Certains des modèles mobilisés au cours du processus d'urbanisation d'Austin se sont avérés plus influents que d'autres. La fondation d'Austin comme capitale, puis comme siège de l'Université du Texas a structuré durablement la culture et le développement urbain de la ville. Les modèles développés par les chercheurs pour expliquer le décollage de la ville dans les années 1940 sont beaucoup moins ancrés dans la culture contemporaine, même si, en ayant eu une forte influence sur les formes urbaines, ils participent de manière indirecte à former la culture des acteurs de l'aménagement, notamment le développement des quartiers pavillonnaires autour du centre-ville qui a défini une forme urbaine fondamentale pour l'identité culturelle d'Austin. Lors de la phase de développement technopolitain, l'élaboration concomitante du modèle théorique a eu une influence plus grande que lors des phases précédentes en orientant les efforts de développement et en justifiant l'alliance des acteurs.

Ce que montre l'étude de l'urbanisation d'Austin, de ses acteurs et des modèles urbains mobilisés, c'est une grande constance de la volonté de faire croître la ville, même si les modèles idéaux guidant cette croissance varient en fonction des périodes. La présence d'acteurs clefs derrière ces entreprises de dynamisation d'Austin est aussi fort significative. Le choix de se concentrer sur quelques figures de *boosters* et de les

considérer comme « entrepreneurs urbains » a tendance à gommer la continuité du *boosterism*. Cela ne permet pas de systématiser les relations entre acteurs comme le permettrait le modèle actoriel de la « *growth machine* » ou celui des régimes urbains. Cela participe à la mythification de la période fondatrice d'Austin où les acteurs derrière la croissance auraient été désintéressés, tandis que les *boosters* contemporains ne chercheraient que le profit. Cependant, cette distinction entre « *urban entrepreneurs* » et « *market entrepreneurs* » n'a pas été conservée, comme le montre le passage de l'expression « entrepreneur civique » dans le langage commun, et les promoteurs de la croissance bénéficient des connotations positives attachées à cette fonction. Les modèles actoriels de la « *growth machine* » et des régimes urbains, plus critiques vis-à-vis de ces derniers, n'influencent qu'une part plus étroite des acteurs contemporains, essentiellement les chercheurs et les opérateurs politiques.

Donc, bien que les modèles pour étudier ces acteurs aient évolué, l'alliance des intérêts d'une élite civique, des intérêts politiques fédéraux, d'État et municipaux et des intérêts économiques est d'une remarquable constance. La place croissante de l'Université du Texas dans cette coalition de plus en plus étroite et formalisée d'acteurs est l'une des spécificités de la trajectoire austinite. L'histoire de l'urbanisation d'Austin est donc une histoire de *boosterism* continu et la participation des modèles théoriques à la structuration de l'imaginaire aménageur revêt une importance assez surprenante pour des modèles de ce type. Une attention toute particulière doit donc être portée à l'élaboration de ces modèles dans les écrits scientifiques contemporains pour lesquels la tentation de l' « *academic boosterism* » est grande, notamment dans un cas comme celui d'Austin (Beauregard 2003 p. 183).

Chapitre 4. Les dynamiques de la modélisation du développement urbain contemporain d'Austin

Introduction du Chapitre 4

Comme le chapitre précédent l'a montré, les modèles urbains par lesquels Austin a été étudiée sont essentiellement des modèles fondés sur les spécificités du développement économique de la ville. Cette modélisation est très étroitement liée aux activités dominantes de la ville, politiques et universitaires d'abord, puis technologiques. Mais les mutations que l'économie austinite a subies depuis la seconde moitié du XXe siècle ont été tellement considérables que c'est finalement la croissance elle-même qui est devenue un critère de classification déterminant pour Austin, incluant celle-ci parmi les villes à la croissance forte, voire explosive (« *high-growth city* » ou « *boomtown* »).

Austin, qui était longtemps restée « *off the map* » ou marginale, s'est inscrite sur la carte mentale des villes qui comptent depuis sa phase de développement technopolitain. Comme l'a déclaré l'un des grands artisans du développement technopolitain : « Austin n'est désormais plus un secret » (Powers 2004 p. 1). Austin est devenue un objet saillant des études urbaines et les effets de cette reconnaissance doivent être pris en compte. Le cocktail d'ingrédients qui expliquent sa réussite actuelle, ainsi que sa renommée, pose la question de la modélisation des dynamiques urbaines les plus contemporaines et de la réception de ces modèles par les acteurs de l'aménagement interrogés.

La démarche des « *mobility studies* » inspire et guide ce chapitre pour étudier la façon dont Austin a été érigée comme ville-modèle dans le domaine du développement urbain (McCann 2011a ; McCann et Ward 2011). En examinant les composantes de son image de marque, leur assemblage et la trajectoire de cette image projetée, il s'agit d'observer plus particulièrement le processus de modélisation, à l'interface entre déterminants locaux et influences extérieures, ainsi que leur influence auprès des acteurs de l'aménagement. On peut étudier Austin au prisme de la mobilité des idées

urbaines et urbanistiques et considérer la ville à la fois comme réceptacle et comme émettrice de ces dernières, c'est-à-dire comme ville mondialisante et mondialisée, modèle et modelée.

Une approche renouvelée des liens entre l'urbain et la mondialisation permet, à travers un exemple situé, de montrer comment le global s'enracine de multiples manières dans les structures territoriales et historiques d'un lieu. Cela permet de montrer l'importance inédite du lieu dans la géographie contemporaine de la mondialisation, l'influence relative des ressources locales face aux influences de l'échelle globale, ainsi que les résistances qui peuvent se produire face à celles-ci. Tout autant que « la mondialisation redessine la carte des lieux » (Lévy *in* Lévy et Lussault 2003 p. 640), Austin est elle aussi à l'origine de dynamiques mondialisantes en qui contribuent à redessiner le visage de la mondialisation. Alors que l'influence internationale n'est plus uniquement l'apanage des plus grandes métropoles, Austin représente un exemple édifiant de métropole moyenne à l'influence mondiale grandissante.

Sans prétendre recenser de manière exhaustive les aspects qui montrent l'inscription d'Austin dans la « communauté discursive » et comparative mondialisée qui structure l'urbanisme contemporain (Friedmann 2005), il est possible de se focaliser sur les principaux éléments de sa renommée en matière de politiques urbaines afin d'analyser la constitution de son image de marque, telle qu'elle est conçue localement et projetée plus largement. D'après un conseiller municipal interrogé sur ce point, les trois adjectifs qui caractérisent le modèle austinite sont « *green, creative, and weird* », c'est-à-dire verte, créative et bizarre (Entretien ELU-Austin/1 2012). Ce point de vue est en partie recoupé par celui d'une architecte-urbaniste qui, interrogée sur les ingrédients de l'idéal urbain projeté à Austin, déclare que l'écologie et la créativité « sont les deux leviers principaux pour Austin qui se voit comme le paroxysme de la ville verte et de la ville culturellement créative » (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012).

Dans un premier temps, c'est l'image de ville écologique, voire durable, qui peut être étudiée à l'aune des circulations d'idées et de modèles. Les travaux universitaires ont un rôle central dans la construction progressive d'Austin comme modèle de ville verte et dans la diffusion de cette image. L'utilisation qui est faite d'Austin comme cas

d'étude dans une succession d'ouvrages universitaires permet de souligner les mécanismes de construction d'une ville-modèle. L'influence de cette modélisation sur la culture de l'aménagement urbain peut, elle, être étudiée à travers les entretiens et d'autres travaux universitaires qui pointent les limites du modèle et nuancent la dimension durable du développement urbain austinite.

Dans un deuxième temps, le rapport entre les travaux de Richard Florida sur la classe créative (Florida 2002) et le cas d'Austin éclaire le processus dialectique à l'œuvre entre cette théorie de développement urbain et l'une de ses villes-modèles. La réciprocité des dynamiques d'influence entre cas d'étude et théorie, acteurs globaux et locaux, contribue à renforcer le modèle et à justifier son application à Austin. Malgré son fort ancrage dans la culture urbaine locale, la réussite du développement urbain créatif d'Austin est remise en cause par certains acteurs, notamment dans le domaine de la musique qui représente une large part de l'image de marque d'Austin.

Enfin, la construction identitaire d'Austin, puis son *marketing*, comme « *weird city* », ville bizarre, étrange ou à part, manifeste le rapport contentieux entretenu par une partie des acteurs locaux vis-à-vis de l'homogénéisation des commerces et, plus largement, des formes urbaines que la croissance et la mondialisation favorisent. Ces dernières sont perçues comme une menace à l'encontre de l'identité du lieu, dans une tension entre originalité et homogénéisation qui structure en profondeur et de manière dichotomique le champ local de l'aménagement, tout en résonnant bien au-delà d'Austin.

4.1. Un modèle de développement urbain durable ?

L'image d'Austin comme « ville verte » s'ancre dans une longue tradition d'activisme en faveur de la protection de l'environnement. Ses succès les plus retentissants, dans les années 1990, ont assuré une notoriété durable au mouvement écologiste, alors rassemblé sous la bannière de l'alliance Save Our Springs, ce qui lui a permis de bouleverser l'ordre politique établi et d'imposer les préoccupations environnementales à l'agenda politique municipal (voir *supra* 3.5.2).

Des politiques environnementales précoces ont ainsi permis d'ériger Austin au rang des villes prenant le développement durable au sérieux dans la littérature

scientifique portant sur la durabilité urbaine. L'analyse de la trajectoire du cas d'Austin dans ces ouvrages révèle les mécanismes de sa modélisation comme ville verte-modèle, voire comme ville durable-modèle. En outre, à partir de l'analyse de la place du mouvement écologiste dans le système politique d'Austin, des universitaires engagés localement ont développé des modélisations actorielles inscrites dans le paradigme du développement durable qui influencent elles aussi la perception de la dimension écologiste de la ville. Le cas particulier de la politique de *Smart Growth* montre à la fois les mécanismes actoriels de modélisation et les effets de l'exemplarité d'une politique : l'inscription de cette politique d'aménagement dans un contexte national et international légitime la politique locale, tout autant que cette dernière renforce la politique urbanistique-modèle plus globale à laquelle elle se réfère. Mais, la confrontation à la réalité du terrain entreprise par les universitaires locaux et des groupes d'activistes montre les insuffisances du modèle théorique de la ville durable.

4.1.1. La construction de l'image environnementale d'Austin dans les ouvrages universitaires

La dimension écologique associée à l'identité d'Austin tient en grande partie à l'utilisation du cas d'Austin dans des ouvrages universitaires. Les ouvrages généraux portant sur l'écologie urbaine ou les villes durables s'appuient sur des cas d'étude, au nombre desquels Austin figure en bonne place, ce qui contribue à sa réputation de ville durable. Mais, le traitement peu approfondi des exemples et l'appui systématique sur l'autorité des ouvrages précédents confèrent une très faible cohérence à la conceptualisation du modèle de la ville durable. Dans les ouvrages monographiques ou comparatifs, l'analyse du développement d'Austin et de l'évolution de son système politique sous l'angle privilégié de l'enjeu environnemental a conduit à présenter Austin comme « ville environnementale » (« *environmental city* » ; Swearingen 2010) où un « régime de durabilité » (« *regime of sustainability* » ; Moore 2007) a été mis en place.

Encadré paysager n°7. Austin City Hall, vitrine écologique et symbole démocratique de la ville

Le nouvel hôtel de ville d'Austin est une création architecturale contemporaine réalisée par Antoine Predock, originaire d'Albuquerque, en 2004. Inspiré de la géologie du Hill Country, avec ses blocs de calcaire dorés, ses plantes indigènes et l'évocation d'une queue d'armadillo, le bâtiment reflète l'identité d'Austin. L'architecte a conçu le bâtiment comme « un bâtiment aussi unique que la communauté au service de laquelle il est construit », « une figure culturelle » « reflétant la beauté naturelle d'Austin, son art et sa vitalité (« *a cultural diagram* » ; Antoine Predock *cit. in* Keim 2009 n°8).



Figure 38. L'hôtel de ville d'Austin, un bâtiment pour le peuple

Crédits photographiques (en Z) : Susan J. Smith 6/04/2015 ; MLG 24/04/2011 ; John Anderson 6/10/2011 ; Dameon Lester 2017.

Le hall de l'hôtel de ville offre des bancs et des tables où discuter ou travailler. La place à l'entrée du bâtiment offre un espace de réunion souvent utilisé, comme ici au premier jour du mouvement Occupy Austin. Les espaces intérieurs et extérieurs de la mairie accueillent chaque année des œuvres d'art. Les habitants sont invités à voter pour leur œuvre préférée qui sera alors acquise par la Ville.

Le nouveau bâtiment de la mairie a été installé en plein cœur de Downtown, sur la rive de Lady Bord Lake, alors que tout le quartier était en déclin et mal famé : le Warehouse District. À l'emplacement de l'hôtel de ville se trouvait un dépôt de bois de construction. De l'autre côté de la rue, un peu plus à l'ouest, une sorte de campement de fortune pour personnes sans-abri. C'est dans ce quartier que des camionnettes venaient prendre des travailleurs à la journée. Le département du développement économique (Economic Growth and Redevelopment Services Office) a mené l'effort de régénération urbaine sous la forme de partenariats public-privé (*public-private joint ventures*), alors que personne ne voulait s'installer dans cette partie très dégradée de Downtwon. Les premiers partenariats signés ont concerné la parcelle sur laquelle se tient l'hôtel de ville aujourd'hui, ainsi que les deux parcelles adjacentes de part et d'autre, toutes propriétés municipales. Les deux parcelles adjacentes ont été louées pour 99 ans et l'argent ainsi collecté a servi à financer la construction du bâtiment de la mairie. De l'autre côté de Second Street, juste derrière ce dernier, la parcelle a été vendue et un hôtel de luxe a été érigé. Dans les deux cas, la Mairie a pu insister sur des critères de *design* pour contrôler l'aspect esthétique des bâtiments.

L'hôtel de ville sert de point d'ancrage pour le développement commercial du quartier environnant avec un magasin axé sur la musique et un café Austin Java occupant chacun un coin de l'arrière du bâtiment donnant sur Second Street. Malgré les réticences et le gros risque pris par la Mairie, la vision proposée a attiré suffisamment d'investisseurs pour transformer l'aspect de cette toute petite partie de Downtown. Les espaces publics ont été traités avec attention, notamment les rues qui forment le lien entre les anciennes réhabilitations et les nouveaux projets. Le programme « *Great Streets* » a été développé par un architecte local, Sinclair Black, sur le modèle européen souhaité par la Ville pour encourager un nouveau mode de vie lié à un *design* urbain différent, qui passe notamment par le traitement de la rue : plus étroite, la place des voitures est réduite, au bénéfice de larges trottoirs plantés d'arbres où il est possible de s'asseoir et où les terrasses des cafés et restaurants peuvent déborder (Entretien PRO-ADM-Austin/1 ; voir Figure 35).

Le bâtiment de l'hôtel de ville est un manifeste de l'identité politique d'Austin que l'architecte Antoine Predock aurait déclaré être « en phase démocratique terminale » (« *terminally democratic* » ; Entretien PRO-PAYS-CNU 2012) à l'issue du parcours de concertation.

C'est aussi une vitrine de l'ambition écologique de la Ville. Le bâtiment s'inscrit dans le *GreenChoice program* d'Austin Energy et a obtenu la certification LEED Gold grâce à l'usage de matériaux recyclés, à son toit végétalisé (« *a showcase building* » ; Beatley et Wheeler 2014). Une attention particulière a été portée au chantier dont plus de 75% des déchets de construction ont été réutilisés ou recyclés. Une cascade utilisant l'eau condensée par le système de climatisation du bâtiment descend jusqu'au parking souterrain pour le rafraîchir et l'aérer. Une pergola de panneaux solaires abrite des gradins ouvrant sur une large place. La production énergétique reste plus symbolique que pratique, la « canopée » produit 9 kilowatts par jour, soit de quoi approvisionner deux maisons au plus fort de l'été. Enfin, l'aménagement paysager selon les méthodes du « *xeriscape* », fait de plantes natives du Texas, a été pensé pour réduire la quantité d'eau et d'engrais nécessaire à son entretien. Le traitement soigné des rues entourant le bâtiment a pour but de réduire l'îlot de chaleur urbain, d'améliorer la qualité de l'air et d'encourager la marche à pied.

Les politiques-modèles de la ville durable

Plusieurs ouvrages scientifiques et manuels universitaires portant sur l'écologie, puis sur le développement durable, utilisent Austin comme étude de cas. Ses politiques sont énumérées comme autant de marques de la mise en œuvre d'un développement urbain durable.

L'un des premiers ouvrages, intitulé *The Ecology of Place*, a été publié par Timothy Beatley[110] et Kristy Manning en 1997. Après avoir établi un constat sévère du mode actuel de développement urbain aux États-Unis[111], les auteurs souhaitent élaborer une conception de l'urbanisme qui puisse s'inscrire dans le « paradigme de la durabilité » (« *paradigm of sustainability* » ; Beatley et Manning 1997 p. 19). Dans l'ouvrage, ils « développent et explorent une vision des lieux et de la communauté unifiant les soucis de l'environnement, de la qualité de vie et de la répartition des opportunités sociales et économiques » (*idem* p. 22). Pour cela, les auteurs collectent des exemples dans divers lieux des États-Unis : outils, stratégies, programmes et politiques pouvant être utilisées dans une démarche d'urbanisme durable qu'ils nomment « *The New Planning Agenda* ». Ils se reposent largement sur l'exemple de Portland (Oregon) qui a le programme le plus étendu et complet, mais le cas d'Austin est lui aussi utilisé à plusieurs reprises. Il est présenté comme un exemple « parlant » au sujet « du souhait d'accueillir de plus fortes densités » qui « requiert […] que des investissements publics nécessaires dans les services et les équipements soient faits à l'avance afin de soutenir et d'encourager un tel développement » (*idem* p. 52).

Le *comprehensive plan* de la fin des années 1970, *Austin Tomorrow*, est analysé comme « un plan de gestion de la croissance extrêmement progressiste et ambitieux », reposant sur une analyse environnementale minutieuse et un processus participatif de grande envergure. Dans ce plan, l'ouest de la ville est délimité comme sensible d'un point de vue environnemental, tandis qu'une zone centrale et orientale moins sensible

[110] Timothy Beatley est familier du cas d'Austin pour avoir décroché un contrat d'évaluation du *comprehensive plan Austinplan* en 1986-1988 avec David Brower (Beatley *et al.* 1994).

[111] « *This scenario is one of continuing to accommodate the march of low-density, auto-dependent, sprawling growth; facilitating the loss of natural landscapes that sustain us and other life on the planet; perpetuating our irresponsible patterns of waste and consumption; and witnessing the continuing decline in the bonds of community and the quality of our living conditions* » (Beatley et Manning 1997 p. 1).

est désignée pour accueillir la croissance qui doit y être dirigée (*idem* p. 52-53 ; voir *infra* Figure 78). Pour les auteurs, c'est un exemple d' « *urban growth boundary* » (UGB) visant à contenir la croissance et à permettre une forme urbaine plus compacte. En analysant les causes de l'échec du *comprehensive plan* à Austin, ils soulignent les éléments nécessaires pour tendre vers cette forme urbaine modèle.

> *In the end, however, the city's residents failed to pass the bond measures needed to fund the necessary facilities to accommodate growth there, and several rezonings were permitted to allow development in other locations. Further undermining the approach was the ability of developers to create the Municipal Utility Districts necessary for the provision of sewer, water, and other public services outside city boundaries. In sum, simply drawing a UGB on a map is by itself insufficient to ensure that compact cities and communities will occur. Rather, a host of additional complementary growth containment strategies and actions must be undertaken, including minimum zoning standards, key public investments in urban services and facilities (especially transportation), and measures to protect rural and resource lands and to prevent development outside boundaries. In the same vein, local governments may need to become more active participants in the land development process than typically is now the case. This involvement could take many forms -, but might include securing and improving development sites in locations where growth or redevelopment is to be encouraged.*
>
> À la fin, cependant, les résidents de la ville n'ont pas voté pour les émissions d'obligations pour financer les investissements nécessaires dans les infrastructures et services pour accueillir une croissance plus dense dans la Zone de développement souhaité. Les promoteurs immobiliers ont par ailleurs pu recourir à des *Municipal Utility Districts* pour poursuivre l'étalement urbain au-delà des limites de la ville. En somme, simplement tracer une limite de la croissance urbaine sur une carte est en soi insuffisant pour permettre la production de villes et de communautés compactes. Il faut plutôt que toute une série de stratégies supplémentaires et complémentaires de canalisation de la croissance soient entreprises, au nombre desquelles des normes minimales de zonage, des investissements clefs dans les services et équipements urbains (en particulier dans les transports) et des mesures pour protéger les espaces ruraux et naturels et empêcher le développement au-delà de la limite. Dans la même veine, les gouvernements locaux pourraient avoir besoin de participer plus activement dans le processus de développement foncier qu'ils ne le font à l'heure actuelle. Cet engagement pourrait prendre plusieurs formes, mais pourrait inclure l'achat et l'amélioration de sites potentiels là où la croissance et le renouvellement urbain doivent être encouragés.
>
> Beatley et Manning 1997 p. 52-53

Plus loin dans l'ouvrage, d'autres initiatives municipales sont convoquées pour montrer le statut de « *leader* » d'Austin dans certains domaines tels que le développement de sources d'énergie plus durables (*idem* p. 91), ou sa précocité dans le cas de la protection des arbres avec son ordonnance de 1983 (*idem* p. 96), ou encore son caractère « impressionnant » pour la construction écologique :

> *Another strategy is to help housing consumers better understand the environmental implications of their home-buying decisions. One of the most impressive of these programs, and indeed the first of its kind in the United States, is Austin, Texas's, Green Builders Program. Operated by the city's Environmental and Conservation Services Department, the program rates participating homes from one to four stars according to their environmental features and systems. Specifically, four factors are evaluated: water, energy, materials and solid waste. […] The Green Builders Program provides home buyers with a clear and straightforward sense of the environmental impacts and implications of their home choices—a clear way to connect concern about the environment with consumer decisions.*
>
> Une autre stratégie est d'aider les personnes achetant un logement à mieux comprendre les implications environnementales de leur décision d'achat. Un des programmes les plus impressionnants, et d'ailleurs le premier de ce genre aux États-Unis, est le Programme de Construction Verte d'Austin. Conduit par le département municipal des services environnementaux et de conservation, le programme évalue les logements participants sur une échelle de une à cinq étoiles en fonction de leurs caractéristiques et de leurs systèmes environnementaux. En particulier, quatre facteurs sont évalués : l'eau, l'énergie, les matériaux et les déchets. […] Ce programme donne aux acheteurs un sens clair et direct des impacts environnementaux et des implications liés à leur choix de logement, soit un moyen clair de connecter les préoccupations environnementales aux décisions des consommateurs.
>
> Beatley et Manning 1997 p. 133

Au-delà de la présentation factuelle du contenu des programmes et éventuellement des raisons de leur échec, les éléments d'analyse sont rares. Les auteurs convoquent donc des bonnes pratiques au fil de leur argumentation pour montrer ce qu'il est possible de faire, mais sans les analyser en profondeur ni les comparer entre elles. Des modèles urbanistiques de type « bonnes pratiques » sont donc élaborées sans que leur cohésion dans un modèle urbain théorique ne soit effectivement démontrée. Or, des ouvrages postérieurs s'appuient sur celui de Timothy Beatley et Kristy Manning pour démontrer le statut d'Austin comme ville durable.

Kent Portney publie *Taking Sustainable Cities Seriously* en 2003[112], avec le projet annoncé de pallier le manque de travaux de recherche théoriques dans ce domaine, en examinant les politiques et programmes de développement durable mis en œuvre par les villes américaines. Il s'appuie en plusieurs endroits sur *The Ecology of Place*[113] et sa

[112] Une deuxième édition est parue en 2013, partiellement mise à jour.

[113] Les références sont les suivantes : « *a sustainable community is a place that seeks to contain the extent of the urban "footprint" and strives to keep to a minimum the conversion of natural and open lands to urban and developed uses* (Beatley et Manning 1997, 28) » (Portney 2013 p. 20) ; « *According to Beatley and Manning (1997, 203), as of 1997 there were at least forty communities in the United States*

démarche apparaît assez proche. Déplorant le fait que la plupart des travaux sont des études de cas, souvent destinées à livrer des « *best practices* » (Portney 2003 p. ix), il propose de commencer à baliser le champ de recherche en comparant les programmes[114] des villes qui semblent être sur la bonne voie, ou qui semblent du moins « prendre la durabilité au sérieux » (*idem* p. 2).

Kent Portney sélectionne Austin dans son échantillon de vingt-cinq villes étudiées et classées dans son index. En outre, il lui consacre une des huit études de cas plus approfondies réservées aux villes qui se confrontent explicitement aux problèmes de durabilité et aux enjeux de développement communautaire et de justice sociale (*idem* p. 29)[115]. Les éléments sur lesquels repose le sérieux des efforts de développement durable de la ville d'Austin sont pour partie les mêmes que ceux identifiés par Timothy Beatley et Kristy Manning : le *Green Building Program* et les initiatives énergétiques en lien avec le département municipal Austin Energy. Il ajoute d'autres programmes plus récents. Le *Central Texas Sustainability Indicators Project*, lancé en 1997, suit l'évolution des cinq comtés [116] sur lesquels s'étend l'aire métropolitaine austinite selon quarante-deux indicateurs incluant l'éducation, le coût de la vie, la qualité de l'air, la densité des nouveaux développements, etc. En 1999, la *Smart Growth Initiative* a entraîné l'élaboration d'une matrice évaluant les projets d'investissements en infrastructures mais aussi les projets immobiliers privés selon des critères tels que sa localisation, la connexion à des réseaux de transports multi-modaux, le prix ou encore le caractère écologique de la construction (City of Austin 2001). Les *Transit-Oriented Developments* ont été mis en œuvre à partir de 2000 pour favoriser le développement autour de stations de transports en commun et ainsi limiter la dépendance aux véhicules individuels (TOD Ordinance n°20050519-008). Dans la réédition de 2013, Kent Portney ajoute à ces programmes le *Climate Protection Plan*, la création du Sustainability Office au sein de l'administration municipale, et les

---

that had developed explicit sustainability indicators » (*idem* p. 44) ; « *As Beatley and Manning (1997, 205) suggest, « benchmarks or targets, as natural extensions of indicators, provide a tangible and specific goal for sustainable places and an ability to know when a community is being successful and when it is falling short.* » (*idem* p.47-48).

[114] Il estime par ailleurs impossible d'étudier la réussite des programmes des villes américaines étant donné que celles-ci sont très en retard dans la mise en œuvre de mesures de développement durable, par rapport aux villes canadiennes et européennes (*idem* p. 2).

[115] Les autres cas sont Chattanooga (Tennessee), Jacksonville (Floride), San Francisco et Santa Monica (Californie), Boulder (Colorado), Portland (Oregon) et Seattle (État de Washington).

[116] Il s'agit des comtés de Bastrop, Caldwell, Hays, Travis et Williamson (voir *infra* Carte 4).

comprehensive plans Austin Tomorrow (déjà traité par Beatley et Manning) et *Imagine Austin* dont l'élaboration s'est déroulée de 2009 à 2012.

À nouveau, la présentation des initiatives durables d'Austin est assez succincte et factuelle, l'analyse ne relevant que de comparatifs[117] ou du caractère inattendu étant donné le contexte culturel et politique défavorable du Texas[118]. L'auteur relativise le succès d'Austin et admet à demi-mots que c'est le fait que les villes américaines soient en général si peu préoccupées par la durabilité qui met en relief les villes choisies dans l'ouvrage.

> *As strong as their programs are, Austin, Jacksonville, and even San Francisco, for example have not been able to achieve quite the level of programmatic success as that found in some of the other cities. Yet all eight of the cities profiled here are engaged in the pursuit of sustainability at a far higher level than the average U.S. city, where little thought of action has been given to such issues.*
>
> Aussi forts que soient leurs programmes, Austin, Jacksonville et même San Francisco par exemple n'ont pas été capables d'atteindre tout à fait le niveau de réussite programmatique qu'on peut trouver dans d'autres villes. Cependant les huit villes dont le profil est établi ici sont engagées dans la recherche de la durabilité à un niveau bien plus élevé que la ville américaine moyenne, où ces problèmes ont donné lieu à peu de réflexion.
>
> Portney 2003 p. 178

Son utilisation d'Austin comme cas d'étude a cependant contribué à populariser l'image de la ville comme durable, alors même que l'ouvrage ne soutient pas complètement cette idée.

Alternative Routes to the Sustainable City: Austin, Curitiba, and Frankfurt, ouvrage comparatif de Steven Moore publié en 2007, s'appuie ainsi sur le classement de Kent Portney avant de détailler à son tour les initiatives durables qui justifient ce statut de « ville qui prend le développement durable au sérieux ». Les comparatifs et les superlatifs sont combinés à la réutilisation des initiatives austinites comme modèles ailleurs dans le monde pour en prouver la durabilité.

> *In his investigation of American cities that "take sustainability seriously", Kent Portney identifies Austin, Texas, as one that ranks among the most serious*

[117] « *One of the more innovative programs to alter the source of household electricity is found in Austin* » (Portney 2013 p.114).

[118] « *Austin has created an important sustainability initiative. It is important not just for its programmatic and policy elements, but also because of its accomplishments in a state that does not make the pursuit of sustainability easy* » (Portney 2003 p. 267).

(Portney 2003). And for good reason: the city has a Department of Neighborhood Planning and Zoning; it was among the earliest in creating a rigorous recycling program; its Green Building Program was the first of its kind in the nation and was subsequently honored at the 1998 Rio de Janeiro environmental summit (ICLEI 2004) and served as a model for comparable programs in 26 other cities (Moore 2005); the city has perhaps the most successful sewage composting program in the nation; and the Central Texas Sustainability Indicators Project (CTSIP 2005), begun in 1999, is a model of regional introspection about what it means to be "sustainable". In the eyes of environmentalists from around the world, a great deal has been accomplished.

Dans son enquête sur les villes américaines qui « prennent la durabilité au sérieux », Kent Portney identifie Austin, Texas, comme l'une qui de celles qui se classent parmi les plus sérieuses (Portney 2003). Et pour cause : la ville a un Département de la planification de quartier et du zonage ; elle était parmi les premières à créer un programme de recyclage rigoureux ; son Programme de Construction Verte est le premier de son genre aux États-Unis, il a été par la suite salué au Sommet environnemental de Rio de Janeiro en 1998 (ICLEI 2004) et a servi de modèle pour des programmes comparables dans 26 autres villes (Moore 2005) ; la ville a sans doute le programme de compostage des eaux usées le plus couronné de succès du pays ; et le Projet d'Indicateurs de Durabilité du Texas Central (CTSIP 2005), débuté en 1999, est un modèle d'analyse introspective de ce que cela signifie d'être « durable » à l'échelle d'une région. Aux yeux des écologistes du monde entier, beaucoup de choses ont été accomplies.

Moore 2007 p. 29

En 2014, en s'appuyant sur les ouvrages de Kent Portney et de Steven Moore, Stephen Wheeler et Timothy Beatley recourent également au cas d'Austin dans un ouvrage universitaire à grand tirage (troisième réédition d'un ouvrage de 2004) : *The Sustainable Urban Development Reader*. Ils lui réservent un encadré dans lequel ils développent les différentes politiques et initiatives qui justifient son statut de modèle.

Although it has long been a leader in promoting green building, Austin, Texas began its Community Sustainability Initiative in 1997 by establishing the City's Office of Sustainability. This new branch of city government spearheaded the city's climate action program beginning in 2007, and expanded sustainability efforts in 2012 with an intensive, two-year "Rethink Austin" campaign. That program includes more than 40 initiatives in different city departments. In 2011 Austin became the largest local government in the US to have all civic facilities powered by 100 percent renewable energy, and in 2013 it received a national Climate Leadership Award from the US Environmental Protection Agency.

Bien qu'Austin (Texas) ait depuis longtemps été en position de meneuse dans la promotion de la construction verte, elle a débuté son Initiative communautaire de durabilité en 1997 en mettant en place le Bureau de la Durabilité. Cette nouvelle branche du gouvernement municipal a été le fer de lance du programme d'action pour le climat à partir de 2007 et a étendu les efforts de durabilité en 2012 grâce à une campagne intensive « Repensez Austin » qui a duré deux ans. Ce programme inclut plus de 40 initiatives dans les différents

> départements municipaux. En 2011, Austin est devenue le plus grand gouvernement local des États-Unis à alimenter ses équipements publics avec 100% d'énergies renouvelables, et en 2013, la ville a reçu le prix national du *Leadership* sur le climat décerné par l'Agence américaine de protection environnementale.
>
> Wheeler et Beatley 2014 p. 551

À nouveau, les différentes politiques sont listées et ne sont décrites que très sommairement, sans dimension critique. Le statut de modèle d'Austin est justifié par l'effet d'énumération, le chiffrage approximatif des initiatives, l'usage du superlatif et la validation que représente une récompense nationale.

***

Ces politiques et programmes utilisés comme exemples dans les ouvrages universitaires généraux sur le développement durable contribuent donc à fonder la réputation d'Austin comme ville verte ou durable alors même que leur efficacité n'est pas démontrée. Il semble que les politiques listées soient plutôt utilisées pour montrer la volonté de la municipalité, son « sérieux ». Le traitement du développement durable dans ces ouvrages souffre d'une plus grande place donnée aux exemples qu'à la conceptualisation, ce qui limite le caractère démonstratif des premiers. Le développement durable apparaît ainsi, bien plus comme un cadre discursif, que comme un concept opérationnel. En conséquence, les modèles urbanistiques apparaissent détachés du modèle urbain théorique de la ville durable, ce qui contribue à faire circuler les meilleures pratiques comme recettes déconnectées des spécificités du terrain. D'autres ouvrages, monographiques ou comparatifs, ont analysé plus en détail certaines des politiques à l'occasion de travaux de recherche approfondis sur la trajectoire d'Austin et ont tenté de la modéliser.

L'environnement, élément de cristallisation politique

Dans l'ouvrage déjà mentionné qui compare la trajectoire de trois villes très différentes vers la ville durable, *Alternative Routes to the Sustainable City*, Steven Moore développe les contextes politiques, environnementaux et technologiques qui ont conduit Austin (États-Unis), Curitiba (Brésil) et Frankfort (Allemagne) à établir, chacune à leur manière, un régime de durabilité, « *a regime of sustainability* ». L'auteur analyse les systèmes actoriels locaux par la théorie des régimes (Stone 1989). Ce modèle actoriel repose sur le fait que le pouvoir est trop fragmenté pour être en capacité de gouverner, ce qui rend nécessaires des arrangements collaboratifs entre les gouvernements locaux et les acteurs privés afin de rassembler la capacité de gouverner (Mossberger et Stoker 2001 p. 811). À Austin, les spécificités de l'organisation politique municipale ont permis de développer et d'y imposer le développement durable parmi les sujets de débat public (« *public talk* »), à savoir la large place laissée à l'expression des citoyens dans le système institutionnel (voir *infra* 5.2.3), la présence d'un noyau de citoyens très engagés et sachant se faire entendre et leur organisation autour de l'enjeu de la dégradation environnementale. Le développement durable a ainsi pu devenir l'un des prismes politiques, ce qui a conduit à l'établissement d'un nouveau type de régime : un régime de durabilité. Celui-ci est un agencement d'acteurs, tenus eux aussi par des arrangements informels entre le public et le privé, afin de leur permettre de gouverner. Cependant, les principes directeurs diffèrent de ceux du régime traditionnel : la croissance n'est plus considérée comme bénéfique en soi, elle est contrebalancée par d'autres enjeux sociaux et environnementaux, et spatialement dirigée afin de protéger l'environnement d'Austin.

La présence du développement durable dans le débat public ne suffit pas à caractériser un régime de durabilité. En effet, comme tous les systèmes politiques ont un intérêt dans le savoir scientifique dont ils se servent pour légitimer leurs actions politiques (Elzinga 1993 p. 277), il n'est pas rare que le développement durable soit instrumentalisé par un régime traditionnel. Comme le discours sur le développement durable génère une analyse du passé, de la situation présente et des attentes concernant le futur, cette instrumentalisation est particulièrement fréquente lors des

processus de planification ou d'aménagement urbain. La présence du développement durable dans le débat public n'est donc pas à elle seule une preuve d'un régime de durabilité. Steven Moore note qu'à Austin c'est sous un régime traditionnel que les conflits entre écologistes et partisans du développement urbain ont participé à faire la réputation urbaine durable d'Austin.

> *In spite of, or perhaps because of, the protracted water-quality wars that took place in the city after 1976, Austin has achieved an international reputation as a city committed to the principles and practices of sustainable urban development. […] To locals, Austin's planning process seems far messier and conflicted than it does to those outsiders who watch from afar and consider Austin an example to follow.*
>
> En dépit des longues guerres de l'eau qui ont eu lieu après 1976, ou peut-être de leur fait même, Austin a acquis une réputation internationale de ville engagée en faveur des principes et pratiques du développement urbain durable. […] Pour les locaux, le processus d'aménagement paraît bien plus embrouillé et conflictuel qu'il n'y paraît aux yeux des personnes extérieures qui observent à distance et considèrent Austin comme un modèle à suivre.
>
> Moore 2007 p. 36-37

La perception par les acteurs locaux nuance cependant la modélisation qui est faite de la ville par des observateurs extérieurs. La modélisation a tendance à gommer les aspérités, les complexités et les conflits. Steven Moore note d'ailleurs que ce régime de durabilité a déjà pris fin à Austin, même si personne ne s'accorde sur la date : l'éclatement de la bulle Internet en 2000, la fin anticipée du mandat de maire de Kirk Watson en 2001, voire la mise en place de la *Smart Growth* en 1997 pour certains.

Quels que soient l'argumentaire ou les conclusions des ouvrages scientifiques, la présence d'Austin comme cas d'étude dans un ouvrage scientifique sur la ville durable a donc un effet de légitimation. Dans ce cas-ci, Steven Moore développe un discours assez critique vis-à-vis du développement durable comme concept, préférant le considérer comme un scénario qui ne peut se développer qu'en des circonstances particulières.

> *Although the design disciplines have certainly made substantial contributions to the study of sustainable development, they have too often been of the "how to" or "best practices" variety. By focusing any discussion of sustainability upon the relative efficiencies of various techniques, how-to books tend to reduce a complex topic to seemingly simple matter of selecting the right tool for the job. I argue later that this is an overly deterministic approach because it assumes that technological choices are asocial – meaning that efficiency is the only criterion that guides our choices.*

> Bien que les disciplines du Design et de la Conception architecturale aient sans aucun doute fait des contributions substantielles à l'étude du développement durable, elles ont trop souvent été de l'ordre du manuel pratique ou des « meilleures pratiques ». En orientant toute discussion sur la durabilité vers l'efficacité relative de diverses techniques, ces manuels ont tendance à réduire un sujet complexe au simple fait de sélectionner l'outil adéquat à la situation. Comme je le défendrai plus loin, c'est une approche trop déterministe parce qu'elle suppose que les choix technologiques sont asociaux – c'est-à-dire que l'efficacité serait le seul critère guidant nos choix.
>
> Moore 2007 p. 3

Pour éviter les écueils des livres collectionnant les bonnes pratiques, Steven Moore développe le scénario qui a mené à l'établissement du régime de durabilité dans chacune des trois villes, à travers des « histoires substantielles » (« *thick stories* ») s'appuyant sur des méthodes d'abord qualitatives ; par opposition aux « histoires superficielles » (« *thin stories* ») des livres de bonnes pratiques. S'appuyant sur Michel Foucault, il souligne que le plus intéressant réside dans la manière dont ces histoires en viennent à déterminer la façon dont elles sont redites et orientent ainsi l'évolution de la ville, devant des « cadres interprétatifs » qui s'imposent à la vision des choses, favorisent certaines possibilités d'évolution et en réduisent d'autres (Moore 2007 p. 8). La catégorie du développement durable a un effet de cadrage persistant qui entre désormais systématiquement dans l'analyse du cas d'Austin.

Un deuxième ouvrage, monographique celui-ci, modélise le système actoriel d'Austin à partir de l'histoire du mouvement écologiste : *Environmental City: People, Place, Politics, and the Meaning of Modern Austin* publié en 2010 par William Swearingen. Il relate l'opposition du mouvement écologiste à la coalition des promoteurs immobiliers et aux conseillers municipaux pro-développement qu'il analyse au prisme du modèle théorique de la *growth machine* (Molotch 1976) : la mobilisation contre la *growth machine* s'est organisée autour de l'environnement naturel d'Austin qu'elle mettait en danger. Cela a mené les citoyens activistes à se regrouper sous la bannière de l'environnement et à développer un contre-discours face à celui de la croissance, où l'environnement naturel incarne la qualité de vie austinite et est devenu « la principale aire de conflit entre les groupes militant pour la qualité de vie et les membres de la machine de croissance » (Swearingen 2010 p. 3).

La modélisation d'Austin comme « *environmental city* » repose sur la notion de sens du lieu, résidant dans les représentations symboliques des paysages que les habitants emportent dans leur esprit (*idem* p. 5). De la relation dialogique entre l'environnement urbain et la façon dont les habitants le pensent émerge le sens du lieu que William Swearingen cerne à travers une analyse des discours. À Austin, le sens du lieu s'est cristallisé autour de l'environnement naturel en opposition à la croissance et, pour une part non négligeable, contre l'aménagement qui le menace, d'où la conceptualisation de l' « *environmental city* ». Cette modélisation influence la culture de l'aménagement car, comme l'auteur le souligne, les aménagements du cadre urbain résultent de la culture urbaine autant qu'ils la produisent (*idem* p. 5).

> *It is a history of how the environment emerged as the main component of the fight to preserve some of Austin's special feel, how it became a movement that symbolized that deeper movement for place. […] It is about the way a particular kind of natural environment, mixed with a particular kind of economy in a particular historical period, shaped a social movement: how that movement shaped a discourse and a meaning of the city, and how that meaning has shaped Austin today. […] it is also about a deeper movement, a movement to retain a sense of place that was Austin.*
>
> C'est une histoire qui raconte comment l'environnement a émergé comme la composante principale du combat pour préserver un peu de l'aspect spécial d'Austin, comment c'est devenu un mouvement symbolisant le mouvement plus profond pour le lieu. [...] Cela raconte la manière dont un type particulier d'environnement naturel, mélangé à un type particulier d'économie, à une période historique particulière, a donné forme à un mouvement social : comment ce mouvement a donné forme à un discours et à un sens de la ville, et comment ce sens a donné forme à la ville d'aujourd'hui. […] Cela raconte aussi un mouvement plus profond, un mouvement pour maintenir un sens du lieu qui correspondait à Austin.
>
> Swearingen 2010 p. 4-5

William Swearingen considère que c'est ce sens du lieu qui a permis l'arrivée au pouvoir de la *Green Machine* et l'institutionnalisation des préoccupations environnementales dans les politiques municipales (*idem* p. 186). Bien que les partisans de la croissance l'aient finalement emporté, il estime qu'Austin continue d'être une « *Environmental City* », même si le cadre discursif s'est éloigné de l'opposition entre écologistes et promoteurs pour se cristalliser autour de la « *livable city* », c'est-à-dire autour de la qualité de vie. Le mouvement pour protéger l'esprit du lieu s'est élargi au-delà de l'environnement naturel et est aujourd'hui davantage porté par les quartiers et par les tenants du *New Urbanism*.

Cet ouvrage, cité par plusieurs acteurs interviewés (Entretiens PRO-URB-LIB/2 2012 et CITOY-ENVIR 2012 ; Observation City of Austin Planning Commission 10/04/2012) participe à la légende du mouvement écologiste à Austin et renforce à la fois la perception locale et l'image extérieure d'Austin comme ville particulièrement sensible aux problèmes environnementaux.

***

Qu'ils aient exprimé ce lien sous une forme affirmative de « ville environnementale » ou plus nuancée de régime de durabilité en route « vers la ville durable », en liant étroitement la ville d'Austin à la thématique de l'environnement naturel, les auteurs ont inscrit l'histoire d'Austin dans un cadre discursif dominant. L'image d'Austin est fortement marquée par cet ensemble de productions scientifiques qui collectivement, et de manière incrémentale, forment sa réputation de ville durable. Le processus de modélisation peut être étudié de plus près à travers la trajectoire d'un exemple de politique-modèle étiquetée comme durable : la *Smart Growth*.

4.1.2. La politique de *Smart Growth*, entre courant national et mise en œuvre locale : une solution ponctuelle ou durable ?

La politique de *Smart Growth* est l'une des politiques d'aménagement référencées comme exemple dans les ouvrages universitaires qui s'appuient sur l'étude du cas d'Austin et un passage obligé pour les ouvrages monographiques. L'analyse plus précise de la circulation des idées impliquées dans l'élaboration de cette politique puis de sa diffusion permet de révéler les mécanismes de construction de l'exemplarité et d'analyser les liens de renforcement existant entre une politique-modèle et son application locale.

La *Smart Growth*, entre idéaux et solution de crise

Le récit de l'émergence de cette politique dans les ouvrages monographiques montre une plus grande complexité que ne le laissent à penser les présentations succinctes de la *Smart Growth* dans les ouvrages généralistes. La *Smart Growth* naît dans un contexte de forte tension, peu de temps après l'arrivée au pouvoir de la « *Green Machine* ». Le *Green Council* tente d'apaiser les relations difficiles entre écologistes et promoteurs immobiliers. Il est mené par le maire Kirk Watson (1997-2001), lui-même à cheval entre les groupes d'acteurs en tant qu'écologiste et ancien membre de la Chambre de commerce. Le climat se tend encore davantage en 1997, suite à l'abrogation accidentelle par le Congrès d'une législation[119] interdisant à la Ville de planifier dans sa juridiction extra-territoriale (ETJ), ce qui menace de ranimer les « guerres de l'eau » (voir *supra* 3.5.2) ou de requérir une nouvelle intervention des législateurs texans dans les affaires d'Austin. En un temps record, une nouvelle politique est imaginée par un groupe de travail en s'inspirant des politiques de gestion de la croissance (« *growth management* ») et de l'une de ses variantes : la *Smart Growth*.

> *According to Bill Spelman, the concept of "Smart growth… was literally cobbled together in about twenty minutes so that members of the task force would have something positive to say to the press" following one of their first meetings.*
>
> Selon Bill Spelman, le concept de « *Smart Growth*… a littéralement été bricolé en vingt minutes afin que les membres du groupe de travail aient quelque chose de positif à dire à la presse » à la fin de l'une de leurs premières réunions.
>
> Moore 2007 p. 42

La politique de *Smart Growth* est donc le résultat d'une crise et non d'une politique environnementale mûrement réfléchie. Elle représente tout à fait un « *sustainability fix* » (While *et al.* 2004), concept qui permet d'allier l'idée d'un état de stabilité dans un contexte mouvementé et d'une solution *ad hoc* à un problème (McCann 2003). Il s'agit donc d'une solution d'équilibre temporaire, plus politique que substantielle (Long 2016), qui inclut des préoccupations environnementales, sans toutefois qu'elles soient au fondement de la politique.

[119] La loi HB 4 de 1987, remplacée en 1995 par la SB 1704, empêchait une ville de changer les règles protégeant la qualité de l'eau une fois qu'un projet immobilier était commencé. Cette clause d'antériorité, « *grandfathering* », a été annulée par inadvertance en 1997 et réinstaurée en 1999 par la HB 1704.

L'influence mutuelle du concept national et de sa déclinaison locale

L'idée ne vient cependant pas de nulle part. La *Smart Growth* est alors un concept émergent soutenu par un réseau formé sous l'égide de l'Agence américaine de protection de l'environnement en 1996 : le Smart Growth Network. Le mouvement se structure progressivement autour d'exemples, essentiellement à l'échelle régionale, dont le plus connu est celui du Maryland. En 1997, l'Association des Urbanistes Américains (APA) publie un guide de référence intitulé *Growing Smart Legislative Guidebook: Model Statutes for Planning and the Management of Change* (2002). Toujours la même année, l'Urban Land Institute (ULI), l'Environmental Protection Agency (EPA) et le Smart Growth Network organisent une conférence à Baltimore à laquelle assistent 750 personnes, dont des représentants d'Austin.

La conférence nationale du Smart Growth Network choisit Austin comme ville d'accueil pour l'année suivante, en 1998. La conférence réunit 1 100 participants venant d'un large éventail professionnel et géographique (Urban Land Institute *et al.* 1998). La composition des panels montre bien le caractère rassembleur du concept : élus, représentants d'institutions, professeurs d'urbanisme de l'École d'architecture de UT, représentants du monde des affaires, promoteurs, architectes-urbanistes, personnels des services municipaux, représentants de quartiers, ainsi que deux figures écologistes clefs de l'Alliance Save Our Springs[120]. Parmi les participants, nombreux sont les membres du Congress of the New Urbanism (CNU) : plus de la moitié des 65 panélistes y seraient affiliés (Steuteville 1999). On voit l'essor rapide de ce réseau et l'effet de sa structuration à Austin. L'accueil de la conférence est l'occasion de fournir aux différents acteurs locaux un référentiel commun, un socle de savoir et des concepts qui permettent de redéfinir les termes du débat public sur une base

[120] Sont rassemblés un sénateur, le maire Kirk Watson, des représentants des comtés ; des représentants de CapMetro et de CapCOG, une représentante de Seton Health Care Network aussi impliquée dans le Sustainability Indicators Project, des représentants de l'Austin Community College ; des professeurs de l'Écolde d'Architecture de UT ; le directeur de la Downtown Austin Alliance, de la Chambre de commerce, des représentants du Real Estate Council of Austin, de l'Urban Land Institute, la Présidente de Engelking & Kozmetsky Communications, des architectes, urbanistes et promoteurs immobiliers ; le directeur du Green Builder Program, des employés municipaux du département Neighborhood Housing and Community Development ; des représentants de quartiers et des écologistes.

consensuelle. Même les membres du CNU y voient l'opportunité de partager leurs idées dans le cadre de la *Smart Growth*.

La tenue de cette conférence à Austin est l'occasion d'un double mouvement de justification. Première dimension : la *Smart Growth* est ancrée dans l'histoire d'Austin, présentée comme le résultat d'un mouvement organique pour maîtriser la croissance.

> *Smart Growth is real and it is happening in Austin. Like most Smart Growth initiatives, ours started at the grassroots level. It started door to door, neighborhood to neighborhood, where our citizens have been telling us for years that they want the city to manage its growth.*
>
> La *Smart Growth* est une réalité bien vivante à Austin. Comme la plupart des politiques de *Smart Growth*, la nôtre a commencé à la base, de porte à porte, de quartier à quartier, où nos citoyens nous disaient depuis des années qu'ils voulaient que la ville dirige sa croissance.
>
> Kirk Watson *cit. in* Smart Growth Network *et al.* 1998 p. 4

On peut supposer que Kirk Watson fait ici référence au mouvement écologiste et à son alliance avec les intérêts des quartiers militant contre la croissance débridée. Il remodèle cette histoire et l'oriente pour présenter l'Initiative comme émanant de la base de la population. Des origines de la *Smart Growth* sont trouvées jusque dans le *comprehensive plan* de 1979, intitulé *Austin Tomorrow*.

> *The Smart Growth movement is not new in Austin. Growth corridors, mass transit, mixed use, infill, and redevelopment were all addressed as long as twenty years ago in the Austin Tomorrow Plan, a master plan formally accepted by our community and adopted by our council, but never implemented. As part of the Smart Growth Initiative, we are focusing on implementation by amending and building on this plan, rather than initiating another seven-year planning process.*
>
> Le mouvement de la *Smart Growth* n'est pas nouveau à Austin. Les corridors de croissance, les transports en commun, la mixité des fonctions, la densification douce, et le redéveloppement ont tous été pris en compte il y a déjà vingt ans dans le plan *Austin Tomorrow*, un plan général officiellement accepté par notre communauté et adopté par notre conseil, mais jamais mis en œuvre. Dans le cadre de la *Smart Growth Initiative*, plutôt que d'initier un nouveau processus de planification long de sept ans, nous nous concentrons sur la mise en œuvre en amendant et en construisant sur ce plan.
>
> Toby Futrell, administratrice municipal adjointe de la Ville d'Austin, *cit. in* Smart Growth Network *et al.* 1998 p. 21

Le *comprehensive plan* de 1979, s'il mentionne bien des corridors de transport et de transports collectifs, ne parle en revanche pas de mixités d'usages ni de densification douce (« *infill* » ; City of Austin 1980). Le plan mentionne le

redéveloppement, dont la nécessité est affirmée ponctuellement pour des zones prioritaires situées principalement à l'est, mais le plus souvent pour dénoncer les pressions qu'il exerce sur le tissu urbain environnant.

En l'inscrivant dans le passé d'Austin, Toby Futrell, alors administratrice municipale adjointe, lui donne une légitimité politique, comme prolongement des efforts précédents de planification. C'est comme si Austin avait inventé la *Smart Growth* avant la lettre dans les années 1970. Cependant, on peut douter de la filiation idéelle directe entre *Austin Tomorrow* et la *Smart Growth* car, depuis l'adoption du plan, ce dernier a été « ignoré sans ambages durant l'équivalent de deux décennies et deux *booms* de croissance bête » (« *roundly ignored during two decades' and two booms' worth of dumb growth* » ; Clark-Madison 1998). L'administratrice municipale adjointe présume cependant que les valeurs guidant l'aménagement d'Austin n'ont pas changé, de même que ses enjeux. La politique de *Smart Growth* est intégrée dans le récit mythique d'Austin comme ville environnementale.

Deuxième aspect de la justification : en se réclamant d'un mouvement national plus large, les représentants austinites donnent une légitimité, scientifique cette fois, à leur *Smart Growth Initiative*, en tant que politique d'urbanisme reconnue, appliquée en de nombreux endroits.

> *Smart Growth is a nationwide movement that seeks to direct development in ways to preserve an area or city's livability and natural resources while providing for economic opportunity.*
>
> La *Smart Growth* est un mouvement national visant à diriger le développement urbain de manière à protéger les ressources naturelles et la qualité de vie d'une zone ou d'une ville, tout en arrangeant des opportunités économiques.
>
> City of Austin 1998 p. 1

Les trois sphères du développement durable, sociale, économique et environnementale, se retrouvent ainsi reformulées dans une version très édulcorée. L'environnement est réduit aux ressources naturelles, la société à la qualité de vie, tandis que les opportunités économiques semblent prédominer. La politique austinite de *Smart Growth* s'appuie donc sur le mouvement national pour sa légitimité scientifique et relit l'histoire de la ville au prisme de la *Smart Growth* pour l'ancrer *a posteriori* dans la culture locale de l'aménagement. Le mouvement national du Smart

Growth Network se nourrit en retour de l'exemple d'Austin, présenté comme un succès qui valide ses préceptes.

Une politique de *Smart Growth* efficace ou un succès avant tout politique ?

La réussite de cette politique, fréquemment saluée (Moore 2007 ; Swearingen 2010 ; Portney 2013), tient cependant moins à son contenu qu'à des aspects auxiliaires. La *Smart Growth Initiative*, en elle-même, consiste en un zonage qui délimite la partie ouest d'Austin située au-dessus de l'aquifère Edwards, appelée « *Drinking Water Protection Zone* » comme zone à protéger et une « *Desired Development Zone* » (DDZ) qui recouvre le centre-ville et l'est d'Austin vers laquelle diriger la croissance (voir *infra* Figure 80). Ce zonage n'a cependant aucune valeur contraignante. Il est associé à une matrice de critères quantitatifs évaluant l'adéquation des projets aux principes de la *Smart Growth* (compacité du développement, préservation des espaces naturels et modes de transport alternatifs à la voiture) et leur éligibilité à certains avantages financiers et administratifs. La politique de *Smart Growth* est donc uniquement incitative.

Elle a pourtant été considérée comme un succès en permettant la renaissance de Downtown notamment car elle a permis de reformuler le débat sur la croissance dans les termes suivants : il ne s'agit pas de lutter contre la croissance mais de la diriger. Le maire, Kirk Watson, est parvenu à fédérer autour de cette initiative une toute nouvelle coalition, comprenant notamment les écologistes, les quartiers et la Chambre de commerce. L'alliance des aspects économiques, environnementaux et sociaux réalisée sous la bannière de la *Smart Growth* a permis de financer des projets dans tous ces domaines. Des émissions d'obligations proposées au vote des citoyens associent :

- des mesures environnementales comme le projet d'achat de 6 000 hectares de terrains à protéger du développement dans la zone qui contribue à l'alimentation de la nappe phréatique Edwards qui rejaillit notamment à Barton Springs ;

- des mesures de développement économique comme le financement d'un centre de congrès Downtown ou les travaux pour endiguer Waller Creek et permettre ainsi de développer ses rives jusqu'alors inondables ;
- des mesures sociales pour le financement des bibliothèques, des parcs et des services sociaux situés dans les parties défavorisées de la ville.

Proposés au vote de manière solidaire, ces projets environnementaux, de développement économique et d'équipement des quartiers les moins favorisés ont ainsi lié les trois piliers du développement durable et poussé les acteurs à militer pour les trois afin que l'aspect qui les intéressait puisse passer (Swearingen 2010 p. 191). Le succès dans les urnes a donc dépendu de la collaboration entre les divers groupes auparavant ennemis. Lors de la conférence de 1998, Kirk Watson se targue du succès de sa *Smart Growth Initiative* validée par le vote de toutes les obligations proposées sous sa bannière.

> *In the last year, Austin voters have approved 15 ballot propositions to protect land, invest in infrastructure, expand the convention center, revitalize our urban watersheds, create great streets in our downtown, and build cultural centers. Every single ballot we have put to our voters since we embarked on our smart growth initiative has passed.*
>
> Durant l'année passée, les électeurs austinites ont approuvé quinze propositions mises aux voix pour protéger la terre, investir dans les infrastructures, agrandir le centre de conventions, revitaliser nos cours d'eau urbains, créer de grandes rues dans notre centre-ville et construire des centres culturels. Depuis que nous nous sommes embarqués dans la *Smart Growth Initiative*, toutes les propositions que nous avons mises au vote ont été adoptées, sans exception.
>
> Kirk Watson, Maire d'Austin, *cit. in* Smart Growth Network *et al.* 1998 p. 4

Mais toutes les mesures ne sont pas mises au vote. La mairie négocie aussi activement avec les entreprises des ensembles d'incitations administratives et financières pour qu'elles s'implantent dans la Zone de développement souhaité (DDZ) (voir Encadré paysager n°6), selon la devise du maire interprétée par une journaliste comme « il faut donner un peu pour recevoir un peu » (Johnson 1999). Une forte volonté politique et des incitations financières considérables sont mobilisées. L'unité du Conseil municipal se fissure néanmoins à ce sujet, certains considérant que « si on donne un doigt, ils prendront tout le bras » (*idem*).

Enfin, le succès de la *Smart Growth* tient aussi à son côté fourre-tout, au point que les chroniqueurs de la vie politique austinite se demandent dès 1998 s'il y a quelque chose qui n'en fait pas partie (« *So is there anything that isn't now part of Smart Growth?* » ; Clark-Madison 1998).

La réussite de la *Smart Growth* dépend donc de nombreux aspects auxiliaires. Cependant, c'est la politique elle-même qui est brandie en modèle alors que son efficacité propre est loin d'être prouvée. Elle a en tout cas offert un cadre théorique suffisamment souple, mêlant aspects économiques, écologiques et sociaux pour réunir une coalition d'acteurs derrière le projet politique du maire. Kirk Watson en a retiré une légitimité locale, lui permettant d'être triomphalement réélu en 2000 avec 84% des voix. Il en a aussi tiré une grande notoriété, au-delà des limites de sa ville, l'exemple d'Austin devenant un cas d'école de la *Smart Growth* à nouveau mis en lumière sous un autre angle par Richard Florida (voir *infra* 4.2.).

4.1.3. Austin comme ville durable-modèle ? Le point de vue des acteurs locaux

La dimension environnementale de l'identité urbaine austinite est très ancrée chez les acteurs locaux qui la considèrent comme faisant partie intégrante de la culture d'Austin. Cependant, certains sont conscients de l'effet d'affichage qui cache une réalité plus complexe. Les universitaires austinites, en particulier, dénoncent les limites des politiques engagées au nom de la durabilité qui oublient le pilier social du développement durable, l'équité.

L'ancrage du développement durable dans la culture aménagiste austinite

Comme le reconnaît une représentante de la Chambre de commerce : « de toute évidence, Austin a l'image d'être une communauté verte, attentive à l'environnement » (Entretien PRO-ADM-CC 2013). Cette image de ville verte ou durable est très ancrée dans l'identité et la culture d'Austin. Un promoteur immobilier parle

d'une « forte culture environnementale » et se définit lui-même comme écologiste malgré son opposition véhémente à un arrêté du Code de l'urbanisme visant à protéger les arbres dits « patrimoniaux » (Entretien PRO-DEV/4 2013).

Austin hérite d'une crédibilité importante dans le domaine du développement durable et des politiques environnementales, relayée par les acteurs interviewés. Une urbaniste de la ville considère ainsi qu'Austin peut être considérée comme un modèle « dans le domaine de la durabilité et de l'environnement » (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012).

Les exemples de politiques distinguées dans les ouvrages scientifiques sont repris par certains acteurs locaux pour justifier le caractère écologique de la ville. De même, le fait que l'expérience d'Austin ait pu servir de modèle pour d'autres programmes lui donne le caractère d'une championne du développement durable. Selon une architecte spécialisée dans le logement abordable :

> *I think that Austin continues to be like an environmental advocate. You know, we had the first urban green building program in the world. And Austin Energy Green Building was really the model for LEED when LEED was created. We use it for a lot of our city buildings, there's a mandate here about that. And most of our projects in the [ACDDC] office are through that program. And, you know, because it's from Austin Energy, they also have rebate program which is really helpful to affordable housing providers cause it gives them some money to do green technology. The rebate programs are very interesting and it's a connection between Austin Energy, Austin water utility and Texas gas. I love the idea or the fact that rather than paying for new power plants they want to pay for upgrades in people's homes. Like it just make so much sense to. I mean, why would you not do that? Because it's gonna save them money, and then the taxpayer's money.*
>
> Je pense qu'Austin continue d'être une défenseuse de l'environnement. Vous savez, nous avons eu le premier programme de construction verte au monde. Et le programme de construction verte d'Austin Energy a vraiment été le modèle de LEED quand ce dernier a été créé. Nous l'utilisons pour beaucoup des bâtiments municipaux, c'est une obligation. Et la plupart de nos projets à l'ACDDC passent par ce programme. Et parce que ça vient d'Austin Energy, ils ont aussi un programme de remises qui aide beaucoup les constructeurs de logements abordables parce que ça leur donne quelques fonds pour utiliser des technologies vertes. Ces programmes de remise sont très intéressants, et ils sont en connexion avec le service public de l'eau et celui du gaz. J'aime l'idée ou le fait que plutôt que de payer pour de nouvelles centrales électriques ils préfèrent payer pour que les gens améliorent leur logement. Ça fait tellement sens. Pourquoi faire autrement ? Ça va leur permettre d'économiser de l'argent, ainsi qu'au contribuable.
>
> Entretien PRO-ABORD/1 2011

Cette culture se nourrit cependant de modèles extérieurs. La même architecte souligne le fait qu'Austin s'inspire aussi d'autres villes pour devenir plus écologique, allant jusqu'à débaucher leur personnel. Le programme de recyclage en est un bon exemple. Le département municipal anciennement appelé Solid Waste Services a été renommé Austin Resource Recovery[121], signalant un changement du cadre de pensée. Les déchets sont désormais vus comme des ressources, tous potentiellement recyclables (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012). Le département est dirigé par Bob Gedert, recruté pour avoir développé des programmes modèles en Californie, à Fresno, et au sein de la California Resource Recovery Association.

Pour avancer vers plus de durabilité dans un domaine, l'idée n'est en effet pas seulement de s'inspirer de communautés plus avancées, mais de faire venir leur personnel à Austin. Le directeur du service des transports de Portland (Oregon), Rob Spillar, a lui aussi été débauché par Austin, ce qui, pour un consultant en développement économique, était une bonne idée (Entretien PRO-URB-LIB/1 2011). La même dynamique est vraie entre de nombreuses villes servant de modèles. Dans un jeu de chaises musicales, l'ancien directeur du *design* urbain d'Austin a été promu au poste de directeur de l'urbanisme de Boulder (Colorado) en 2017, ce dernier étant parti l'année précédente à Portland pour devenir son stratège du développement durable (Burness 2016, 2017).

Le rejaillissement du succès des politiques sur les personnels de la Ville ainsi que sur les représentants politiques instaure un renforcement dialectique. Un ancien maire s'est ainsi présenté comme « le maire écolo » du pays (« *I was the green mayor of the country* » ; Entretien Ex-ELU-Austin 2013). Son activité depuis la fin de sa mandature consiste à donner des conférences sur ce thème. Son site Internet indique qu'il est « un conférencier très demandé sur la scène nationale et internationale. Comme consultant, il conseille nombre d'administrations, de services publics et d'entités privées sur des sujets liés aux politiques énergétiques, à la revitalisation du centre-ville, à la santé publique et à la classe créative » (Wynn [en ligne] 2018). Le succès d'Austin lui sert de carte de visite, et lui, en retour, accroît la renommée de la ville.

[121] Le département municipal Austin Resource Recovery prévoit dans son *master plan* de détourner 90% des déchets des décharges et incinérateurs en les recyclant (City of Austin 2011b p. 6).

Une image durable remise en cause

Pour d'autres acteurs, cette image de durabilité brandie par la municipalité n'est justement qu'une image tant que les moyens nécessaires ne sont pas engagés.

> *[At City Hall] they talk about us as being such a green city, "we're gonna do New Urbanism and we're gonna make places", but […] there is no money for it.*
>
> [À l'hôtel de ville] ils parlent se targuent d'être une ville tellement verte, « nous allons faire du *New Urbanism* et nous allons créer des lieux », mais […] il n'y a pas d'argent pour cela.
>
> Entretien CITOY-ABORD/2 2013

En particulier, la politique de *Smart Growth* a très mauvaise presse chez une partie de la population de l'est d'Austin. La présidente de l'association latino PODER[122] (People Organized in Defense of the Earth and her Resources) attaque avec véhémence la *Smart Growth Initiative* :

> *They give this argument […] that we've got to keep this whole urbanism to fight the impact of climate, people travelling from so far out, having to come in. They all talk about this whole scale, about the environment, and how using less base of environment and stuff. And that's what the whole Smart Growth Urbanism, using less space, less travel. All it's gonna do is flip it. They were the ones who wanted to live in the suburbs and travel in. You know they created that whole policy of creating the suburbs so that they could be segregated and everything else. And they come in to work, and they go back to their suburbs. Now that they flip in and want to live in the downtown area, the urbanism, all it's gonna do is that the poor people now are gonna live on the outskirts and then have to travel in, and have to drive. It's just flipping it. All it is doing is just flipping it instead of creating a diversity where all people can live together regardless of their income and their race, you know, work together and live together too, which I think is the most important part. How does humanity fits into this whole thing if you're making inner cities only for the rich?*
>
> Ils donnent cet argument […] que nous devons garder cette forme d'urbanisme pour lutter contre les conséquences climatiques, les personnes qui viennent de si loin alors qu'ils travaillent en ville. Ils parlent tous de cette échelle, de l'environnement, et de comment utiliser moins de ressources environnementales, et tout. Et c'est ce que le *Smart Growth Urbanism* veut dire, utiliser moins d'espace, moins se déplacer. Mais tout ce que cela va faire c'est retourner la situation. C'est eux qui voulaient vivre en banlieue et commuter. Vous savez ils ont créé toute cette politique de développement des banlieues afin d'être entre eux, et tout le reste. Et ils viennent en ville pour travailler et retournent dans leur banlieue. Maintenant ils veulent à l'inverse vivre en centre-ville, l'urbanité, tout ce que ça va faire c'est que les gens pauvres vont vivre aux marges et devront prendre leur voiture pour venir travailler en ville. Ça ne fait

[122] Cette association communautaire dont le nom signifie « Peuple organisé en défense de la Terre et de ses ressources » milite pour la justice environnementale et les droits humains de la population latino.

> qu'inverser le problème. Tout ce que cela fait, c'est renverser la situation, au lieu de créer une diversité où tout le monde peut vivre ensemble quels que soient leurs revenus ou leur race, vous savez, travailler ensemble et vivre ensemble aussi, ce qui je pense est la partie la plus importante. Comment vous prenez en compte l'humanité dans tout ça si vous faites les centres-villes seulement pour les riches ?
>
> Entretien CITOY-QUART/8 2013

Dans son argumentation, elle en vient à fusionner la *Smart Growth* avec le *New Urbanism*, puis par ne garder que le terme « *urbanism* », révélant une défiance vis-à-vis de l'urbanisme en général. La planification garde une réputation infâmante du fait de l'instrumentalisation du premier plan général de la ville pour mettre en œuvre la ségrégation raciale, pourtant interdite par la Cour suprême des États-Unis. Dans les années 1990 encore, selon la présidente de PODER, les citoyens de couleur n'étaient pas invités à participer aux discussions qui concernent l'aménagement. L'anecdote selon laquelle la politique de la *Smart Growth Initiative* serait née en une réunion (Spelman *cit. in* Moore 2007 p. 42 ; voir *supra* 4.1.2) ne permet certainement pas d'infirmer ses dires.

> *But in all because you will find that a lot of the liberals, White liberals, are really promoting this New Urbanism and the Smart Growth, they're promoting that. The failure is that they were looking at it as if East Austin was empty, was vacant. And we were never at the table when they were having those discussions of Smart Growth and Urbanism, people of color. And that was a national movement 'cause I went to a couple of meetings at the national scope to bring at it and I said you're going at it as if we don't exist. As you're now transforming, trying to keep everybody in the urban core without looking at how you develop, how would that impact people of color who've always been divided by the highways or the railroad tracks. There's always some kind of physical barrier, no matter where you go in the United-State.*
>
> Mais en fait il se trouve que beaucoup de ces libéraux, ces blancs libéraux, promeuvent vraiment le *New Urbanism* et la *Smart Growth*. La faille c'est qu'ils considéraient East Austin comme s'il était vide, inoccupé. Et nous n'étions jamais à la table quand ils avaient ces discussions sur la *Smart Growth* et l'Urbanisme, nous les gens de couleur. Et c'était un mouvement national, car je suis allée à quelques réunions d'échelle nationale pour mettre les pieds dans le plat et j'ai dit vous y allez comme si nous n'existons pas. Alors que vous transformez, en essayant de garder tout le monde dans le centre, sans regarder la manière dont vous le faites, et comment cela touche les personnes de couleur qui ont toujours été séparées par une autoroute ou des voies ferrées. Il y a toujours une sorte de barrière physique, où qu'on aille aux États-Unis.
>
> Entretien CITOY-QUART/8 2013

Cette habitante d'East Austin élargit le problème à toutes les villes des États-Unis qui sont marquées par une forme de ségrégation, même si elle est souvent moins

marquée qu'à Austin. Elle fait aussi référence au travail de Robert Bullard sur l'injustice environnementale, avec qui elle affirme avoir collaboré[123]. Les effets négatifs des politiques urbaines dites « durables » ont été examinés par d'autres universitaires locaux.

Des politiques de développement durable au service d'une injustice environnementale ?

Des universitaires ont ainsi dénoncé une situation d'injustice environnementale fortement ancrée dans les plans d'urbanisme. East Austin accueille les populations afro-américaine et latino depuis le plan de 1928 qui a mis en œuvre la ségrégation raciale. À cette ségrégation se superpose un traitement inégal, par la concentration des modes d'occupation du sol, sources de nuisances ou de pollutions (*Locally Unwanted Land Uses* ou LULUs) (Walsh 2007[124]). Les populations locales se sont organisées pour protéger leur environnement et améliorer les conditions de vie dans les années 1990. Des associations locales militantes, notamment le conseil des quartiers d'East Austin, El Concilio, et PODER, ont obtenu la fermeture de nombreuses infrastructures incommodantes : un dépôt d'hydrocarbures en 1993, un centre de recyclage en 1997, une usine de retraitement des eaux usées en 2006 et la centrale thermique de Holly Street en 2010.

Or, la lutte pour se débarrasser des LULUs dans l'est d'Austin a coïncidé avec la *Smart Growth Initiative*. En cherchant à densifier le centre-ville et ses quartiers adjacents, au nom de la lutte contre l'étalement urbain, la politique de *Smart Growth* a promu le redéveloppement de ces quartiers et engendré de grands bouleversements

[123] Bien que je ne sois pas parvenue à trouver trace d'une étude de cas sur Austin dans le travail de ce dernier, j'ai pu voir qu'ils se connaissaient bien lorsque Rober Bullard est venu donner une conférence à UT le 22 février 2013 à laquelle la présidente de PODER assistait. Lors de la conférence, il a expliqué que son travail reposait sur une redéfinition de l'environnement, afin de tout y inclure et de montrer les connexions entre les éléments. Cette redéfinition est selon lui nécessaire afin de lutter contre l'idée que l'environnement est racialement neutre et que, par conséquent, parler de « justice environnementale » n'aurait aucun sens. Dans ses dix-sept ouvrages publiés il démontre la corrélation constante entre pauvreté, localisation des minorités, problèmes de santé, et localisation des LULUs. De Houston à Atlanta, en passant par la Nouvelle Orléans, il dénonce des situations d' « injustice environnementale » à travers les États-Unis sous couvert d'apporter des emplois : « *that's the smell of jobs* ». (Bullard 1999, 2000, 2007 ; Agyeman, Bullard et Evans 2003).

[124] Elizabeth Walsh, étudiante en urbanisme à UT montre dans son mémoire de SIG le très haut niveau de correspondance spatiale entre les revenus des habitants, leur origine ethnique et la localisation des LULUs, à l'est de l'autoroute IH 35. Ce mémoire a été réalisé en partenariat avec PODER dans le cadre de l'East Austin Environmental Justice Project.

économiques et sociaux. Les zones péricentrales à l'est de l'*Interstate Highway* 35, désignées comme Zone de développement souhaité (DDZ), ont été revalorisées après des décennies de dévalorisation économique et symbolique. L'analyse des permis de construire et de rénover montre en effet un *boom* depuis le tournant des années 2000 qui indique un renouvellement massif du parc de logements (Mathon 2006), et laisse présager d'importantes conséquences sociales. Le réinvestissement de ces quartiers a poussé à la hausse les valeurs immobilières et placé un fardeau fiscal déconnecté des ressources des habitants, en particulier pour ceux vivant avec un revenu fixe comme les retraités. Cela a entraîné la revente des biens immobiliers à des investisseurs (*idem* p. 350-351) qui, à leur tour, ont fait monter les prix de l'immobilier, et donc les taxes de propriété[125], dans un fonctionnement de cercle vicieux.

La *Smart Growth* peut être considérée comme un « effort de la ville pour atteindre des objectifs de durabilité », mais elle se focalise surtout sur des objectifs économiques et environnementaux, et exacerbe les problèmes de logement abordable (Tretter *in* Isenhour *et al.* 2015 p. 350). Quant à la gentrification, c'est en partie un phénomène spontané, mais celle d'East Austin a pu être encouragée par des politiques urbaines. Eliot Tretter parle ainsi d'injustice environnementale, institutionnalisée au travers de la planification municipale (Isenhour et Tretter 2015 p. 355). Même si certaines politiques sont au bénéfice des populations actuelles, le dilemme des activistes pour la justice environnementale est ainsi exprimé par une apprentie urbaniste d'UTSOA : « les friches industrielles revitalisées et les magnifiques nouveaux parcs ne profiteront pas aux résidents s'ils ne peuvent se permettre d'y habiter » (Walsh 2007 p. 12). « Dans l'Est d'Austin, comme dans d'autres villes à travers le pays, les défenseurs de la justice environnementale doivent à la fois se battre pour éliminer les

[125] En l'absence d'impôt sur le revenu, les impôts texans reposent entièrement sur les taxes de propriété et font de la valorisation de l'immobilier une menace pour l'équilibre socio-économique des quartiers. L'évaluation des taxes se fait à l'intérieur de districts à partir du montant des dernières ventes. Les taxes peuvent donc s'élever rapidement si une propriété vétuste est achetée à bas prix, rasée puis reconstruite aux standards contemporains, avec une plus grande surface (souvent en ajoutant un étage par rapport au gabarit traditionnel des bungalows de plain-pied qui caractérise ces quartiers). Les propriétaires, dont le salaire reste fixe (pension de retraite, handicap) ou bas (services, commerce, restauration...), ne peuvent faire face à cette brusque montée des taxes. Ce déterminant structurel explique l'accélération du processus de gentrification qui s'entretient mécaniquement. En conséquence, le processus acquiert une double dimension à souligner : non seulement il filtre les populations arrivantes par le haut en augmentant le prix d'accès au marché local de l'immobilier, mais il aussi filtre les populations restantes par le bas en renchérissant le coût de leur maintien sur place.

activités toxiques et pour promouvoir des solutions au problème croissant de la hausse des prix du logement dans leurs quartiers » (*idem*).

La justice environnementale, comme catégorie d'analyse et d'action (Fol et Pflieger 2010) est née d'un élargissement du concept de racisme environnemental pour prendre en compte plus largement les discriminations environnementales, subies par des groupes non seulement raciaux ou ethniques, mais aussi sociaux (Holifield 2000). Une professeure d'urbanisme à l'École d'Architecture de UT a été jusqu'à créer le concept de « gentrification écologique » pour souligner les convergences entre les programmes écologiques et économiques et dénoncer leurs effets contradictoires. Ce concept désigne la distribution inégale des bénéfices associés aux efforts d'aménagement entrepris au nom d'un programme écologique ou d'une éthique environnementale (Dooling *in* Dooling et Simon 2012 p. 104).

> *The term is intentionally provocative as it seeks to associate displacement of people (as a process typically associated with economic development and neighborhood change) with environmental changes stemming from formalized planning efforts, where the changes are assumed to be and referred to as universally beneficial.*
>
> Le terme est volontairement provocateur, comme il cherche à associer le déplacement de population (en tant que processus typiquement associé au développement économique et à la transformation des quartiers) avec les changements environnementaux qui découlent des efforts d'aménagement, où les changements sont supposés être universellement bénéfiques et sont présentés comme tels.
>
> Dooling *in* Simon et Dooling 2012 p. 104

Les politiques ou opérations d'urbanisme dites durables peuvent ainsi créer de nouvelles vulnérabilités sociales en forçant des populations à déménager vers des logements à leur portée financièrement. Cela peut même accroître les impacts environnementaux en forçant ces populations à utiliser un véhicule individuel sur de plus longues distances. L'urbanisme n'est donc pas durable s'il ne prend pas en compte la dimension sociale. Sarah Dooling dénonce « l'impuissance de la durabilité en tant que concept progressiste » car, « au lieu de maximiser l'intégration des composantes économiques, écologiques et sociales dans un environnement urbain divers, la durabilité peut être utilisée comme une idéologie urbanistique » (Dooling *in* Dooling et Simon 2012 p. 115-116).

Les universitaires austinites se retrouvent ainsi dans la position de montrer les limites des modèles que certains d'entre eux ont contribué à construire. Dans l'un de ses articles, Eliot Tretter raconte la division entre deux des principales associations écologistes d'Austin qui avaient organisé deux événements distincts le même soir : une fête pour la sortie de l'ouvrage de William Swearingen et le dîner annuel Cesar E. Chavez « *Si se puede!* » durant laquelle PODER remet des récompenses aux figures importantes de la communauté. Eliot Tretter et ses étudiants étaient récompensés pour leur travail en collaboration avec PODER. Les participants de chaque groupe ignoraient que l'autre événement avait lieu. Mais, le fait que le livre de William Swearingen racontant l'histoire du mouvement écologiste à Austin ne mentionne pas une seule fois PODER laisse à penser, selon Eliot Tretter, « que, pour de multiples raisons, PODER (et les personnes qu'il représente) ne font pas partie de la vision de l'*establishment* écologiste officiel, qui à Austin correspond au cercle restreint des élites libérales » (Tretter 2012 p. 6).

Il pointe la division entre les communautés écologistes traditionnelle et de justice environnementale du fait de définitions concurrentes de l'environnement et de ce que l'on peut qualifier comme problème environnemental.

> *The lacunae in Swearingen's book and the lack of awareness on the part of each group of the other's celebrations highlight the deep rift that exists between these two environmentalisms. Although their joint concern for the preservation of the 'natural environment' has often unified the two groups around particular issues — overriding the cultural, class and ethnic divisions that could have pulled them apart — the more intractable issue is the tension that arises from the difference in their analyses of what counts as environmental problems.*
>
> Les lacunes dans le livre de Swearingen et la méconnaissance de leur célébration respective révèlent la faille profonde qui existe entre ces deux conceptions de l'environnement. Bien que l' « environnement naturel » soit leur préoccupation commune et les ait souvent réunis autour de problèmes particuliers, dépassant les divisions culturelles, de classe et d'ethnicité qui auraient pu les séparer, le problème le plus insoluble est la tension qui naît de la différence de ce que leurs analyses considèrent comme problèmes environnementaux.
>
> Tretter 2012 p. 6

Outre des caractères naturels bien distincts, le Hill Country à l'ouest, les Black Prairies à l'est, ces deux parties d'Austin sont aussi peuplées par des groupes sociaux très différents du fait de la longue ségrégation de la partie est d'Austin, et de l'augmentation des prix de l'immobilier de sa partie occidentale. Le référent

environnemental des écologistes de l'ouest est ancré dans le relief karstique, les ressources souterraines en eau et les espèces animales dépendantes de cet écosystème. Tandis que le référent environnemental des écologistes de l'East Austin est davantage centré sur l'humain, sur le cadre de vie des populations afro-américaines et latinos, particulièrement touchées par les activités sources de nuisances et de pollutions (LULUs).

Pour Eliot Tretter, il est nécessaire d'intégrer les dynamiques urbaines et de leurs aspects sociaux dans le paradigme écologiste, suivant la recommandation de David Harvey[126]. C'est ce qu'il appelle une « écologie de l'urbanisation », née de la fusion du mouvement de justice environnementale et du mouvement écologiste plus traditionnel.

> *Environmentalists need to challenge this selective definition of environmentalism, because it permits a bifurcation of the movement, and instead offer a more expansive and comprehensive vision of the environment that includes the urban environment. As long as social and ecological concerns are treated as distinct problems that have distinct solutions, rather than co-constitutive parts of a socio-ecological urbanization process, it will be possible to understand the transformation of the urban environment as something other than an environmental matter, and some environmentalists will continue to believe that a healthy approach to the environment is possible without a firm commitment to social justice.*
>
> Les écologistes doivent remettre en cause cette définition sélective de l'environnement car cela crée une bifurcation du mouvement, et au lieu de ça, proposer une vision plus large et globale de ce qu'est l'environnement, en incluant l'environnement urbain. Tant que les préoccupations sociales et environnementales sont traitées comme des problèmes distincts, plutôt que comme des parties qui constituent ensemble le processus socio-écologique d'urbanisation, il sera possible de comprendre la transformation de l'environnement urbain comme autre chose qu'une question environnementale, et des écologistes continueront à croire qu'une approche saine de l'environnement est possible sans s'engager fermement en faveur de la justice sociale.
>
> Tretter 2012 p. 12-13

Ces universitaires aux prises avec les limites du modèle du développement durable suggèrent d'aller au-delà de la vision préservationniste de l'écologie et de l'ancrer davantage dans la société, c'est-à-dire de réhabiliter le « *forgotten E in sustainable development* » des « trois E » du développement durable, à savoir l'équité, jusqu'ici marginalisée au profit de l'environnement et de l'économie (Oden *in* Moore 2010).

[126] Il est par ailleurs l'ancien directeur de thèse d'Eliot Tretter.

Conclusion du 4.1.

Le processus de modélisation d'Austin comme ville durable-modèle ou exemplaire se fonde sur l'affirmation d'une culture écologiste particulière et fortement ancré, combinée à une multiplicité de politiques-modèles, précurseuses ou simplement validées par leur présence dans des ouvrages universitaires généraux sur le développement durable. L'exemple de la *Smart Growth*, présentée comme une politique environnementale malgré sa dimension écologique assez superficielle, montre le recours à un modèle national pour justifier une politique répondant avant tout à des logiques locales. Le réseau national sanctionne l'aspect durable d'une politique dont la première motivation n'était pas forcément la durabilité. La réutilisation par Richard Florida de cette même politique comme argument pour montrer le succès d'Austin à attirer des membres de la classe créative, permet de mettre en lumière l'emboîtement des modèles et leur caractère cumulatif (voir *infra* 4.2).

L'omniprésence du développement durable et sa place centrale dans la culture austinite de l'aménagement tiennent aussi au fait que ce sont différentes conceptions, reposant sur des visions de l'environnement en partie contradictoires, qui occupent les discours. L'image d'Austin comme ville durable recouvre donc des réalités et des conceptualisations opposées qui sont subsumées sous un discours globalisé. L'étude de la perception de cette image par les acteurs locaux montre les limites des politiques dites de développement durable. Les universitaires dénoncent notamment qu'au nom du développement durable on puisse « impulser des changements essentiels et nécessaires, mais aussi poursuivre une domination, de manière plus ou moins consciente » (Isenhour *et al.* 2015 p. 2), comme le montre l'exemple d'East Austin.

4.2. Austin, parangon de la ville créative

L'image d'Austin comme exemple à suivre est aussi liée à sa place grandissante dans le monde des études urbaines. La renommée d'Austin dans ce champ date essentiellement de son utilisation comme exemple par Richard Florida dans l'élaboration de sa théorie de la « classe créative », qui lie le succès économique d'une ville à sa capacité à attirer une certaine catégorie de travailleurs très qualifiés et mobiles (Florida 2002). La place d'Austin dans l'argumentation de Richard Florida a créé une relation d'influence réciproque entre la théorie de la classe créative et la ville d'Austin par laquelle cette dernière a progressivement été transformée en modèle à suivre. La théorie économique a ainsi glissé vers le modèle urbain de la ville créative dont Austin serait l'exemple prototypique. Du fait de son succès médiatique, et malgré les polémiques qu'elle suscite dans le milieu universitaire, cette théorie a influencé les politiques urbaines à l'échelle mondiale, mais elle a aussi imprégné les discours des acteurs austinites sur leur ville. Toutefois, des chercheurs se sont justement emparés du cas d'Austin comme laboratoire pour tester le modèle et pointer ses limites.

4.2.1. De la théorie de la « classe créative » à la définition d'Austin comme ville créative-modèle

La théorie de la classe créative développée par Richard Florida explique l'attractivité des villes par un cocktail de conditions, les « 3T » : la technologie, le talent et la tolérance qui attirent une classe de population nouvelle formée par les individus qualifiés occupant des fonctions distinguées par la créativité qu'elles nécessitent.

Un retournement des principes de l'attractivité urbaine : les préférences de la classe créative

Richard Florida est professeur de Développement économique régional au sein de l'École de Politiques publiques et de Management de l'Université de Carnegie Mellon

à Pittsburgh quand il développe sa théorie de la classe créative en observant l'implantation des entreprises de haute-technologie à San Francisco, Austin ou Seattle.

Renversant l'idée selon laquelle « les gens vont où l'emploi se trouve » (Florida 2004 p. xxviii), il affirme au contraire que « les emplois se déplacent ou se créent là où se trouvent les personnes qualifiées » (*idem* p. xxviii). Ce serait donc le lieu géographique plutôt que l'entreprise qui réaliserait l'adéquation entre les personnes et les emplois, ce qui renforce à ses yeux l'importance des lieux et les moyens que les villes doivent employer pour faire leur place dans la compétition interurbaine : « l'accès aux personnes créatives et talentueuses est à l'économie moderne ce que l'accès au charbon et au minerai de fer était à l'aciérie. Il détermine où les entreprises vont choisir de s'implanter et de se développer, et cela change en retour la façon dont les villes doivent rivaliser » (*idem* p. 6).

Or, selon lui, « les personnes créatives ne se rassemblent pas là où se trouve déjà une concentration d'emplois, mais dans des lieux qui sont des centres de créativité et où ils ont envie de vivre » (*idem* p. 7). S'appuyant sur l'exemple d'Austin il interroge le choix d'un brillant étudiant de l'Université de Carnegie Mellon de s'installer à Austin.

> *I asked the young man with the spiked hair why he was going to a smaller city in the middle of Texas, a place with a small airport and no professional sports teams, without museums and high-art cultural amenities comparable to Pittsburgh's. […] There are lots of young people, he explained, and a tremendous amount to do, a thriving music scene, ethnic and cultural diversity, fabulous outdoor recreation, and a great nightlife. […] What's more, Austin is affordable.*
>
> J'ai demandé au jeune homme aux cheveux dressés en pics sur la tête pourquoi il allait dans une ville plus petite, au milieu du Texas ; un endroit doté d'un petit aéroport, n'abritant aucune équipe de sport professionnelle et n'ayant aucun musée ou équipement culturel ou artistique de haut niveau comparable à ceux de Pittsburgh. […] Il m'expliqua qu'il y avait beaucoup de jeunes et plein de choses à faire, une scène musicale dynamique, une diversité ethnique et culturelle, de fabuleuses activités de plein air et une super vie nocturne. […] Qui plus est, la vie à Austin n'est pas chère.
>
> Florida 2004 p. 217

L'argumentaire conclut aux avantages d'Austin en termes de vie culturelle, plutôt alternative, de la présence d'une population jeune et diverse et d'un coût de la vie plus bas que ses compétitrices. Richard Florida aborde donc l'attractivité des villes d'un point de vue démographique et sociologique. Sa théorie repose sur l'idée d'une

corrélation entre la présence d'une classe dite créative et le développement économique des villes. Cette nouvelle classe sociale, la « classe créative » formée d'individus, plutôt jeunes, urbains, mobiles, connectés et hautement qualifiés, rassemble plus de 30% des travailleurs aux États-Unis. Elle réunit les personnes dont le travail repose avant tout sur la connaissance et requiert de la créativité, notamment : scientifiques, ingénieurs, artistes, musiciens, *designers*, enseignants, soignants (*idem* p. xiii et p. xxvii). Leur caractéristique principale est d'être très mobiles professionnellement et géographiquement. Ce sont donc les lieux qui satisfont aux attentes des membres de la classe créative qui deviennent les moteurs du dynamisme économique de cette nouvelle période économique que Richard Florida appelle « l'Âge créatif ». L'expression n'est pas anodine, car elle implique que la transformation économique et sociale actuelle est de même ampleur, voire plus grande encore, que la transition de l'Âge agricole à l'Âge industriel (*idem* p. xiii).

La ressource clef de l'économie contemporaine serait le talent d'une catégorie de population dite créative, une ressource hyper mobile, contrairement aux ressources naturelles sur lesquelles se fondait la prospérité des villes autrefois. L'usage des catégories socio-professionnelles supérieures comme indicateur du développement économique n'est pas une nouveauté en soi. L'originalité de la théorie de la « classe créative » tient plutôt dans le fait de supposer leur mobilité déconnectée des opportunités d'emploi et de l'associer à des choix d'agréments urbains.

Les ingrédients de l'attractivité urbaine : les « 3T »

Selon Richard Florida, les facteurs de localisation des travailleurs qualifiés vont au-delà des aménités classiques et des simples standards de qualité de vie. Il les nomme « *lifestyle interests* », ou intérêts liés au mode de vie, pour signaler l'importance d'un mode de vie différent, supposé s'épanouir dans des lieux particulièrement tolérants, divers et ouverts aux nouvelles idées. Trois critères expliqueraient le succès des villes, les « 3T » : la technologie, le talent et la tolérance[127].

[127] C'est en comparant ses travaux avec ceux sur le schéma de localisation des populations gays de Gary Gates, alors doctorant à Carnegie Mellon, que Florida dit avoir découvert une corrélation entre leurs

Étudiant Austin comme un exemple inattendu de réussite urbaine, Richard Florida analyse plus longuement la trajectoire ayant mené la ville à s'imposer parmi les villes championnes de l'âge créatif.

> *Two decades ago, Austin was not on anybody's list of high-tech places. […] What happened? Austin worked hard to develop all 3T's of its economic development strategy and build the kind of habitat required to compete and win in the Creative Age.*
>
> Il y a vingt ans, Austin ne figurait sur aucune liste des lieux de haute technologie. […] Que s'est-il passé ? Austin a travaillé dur pour développer les 3T de sa stratégie de développement et pour construire le type de cadre requis pour rivaliser et s'imposer à l'Âge créatif.
>
> Florida 2004 p. 298

Dans ces pages, Richard Florida justifie la réussite actuelle d'Austin par la stratégie technopolitaine des années 1980 et 1990, d'une part, et par l'investissement dans le talent grâce à l'Université du Texas et la captation de financements fédéraux pour la recherche, d'autre part. Mais la technologie et le talent ne suffisent pas[128]. Contrairement au modèle paradigmatique de la technopole, incarné par la Silicon Valley, Austin a également concentré les efforts de redéveloppement sur le centre-ville, avec un objectif de mixité fonctionnelle, tout en tâchant de protéger l'environnement naturel en périphérie de la ville.

> *Redevelopment of downtown Austin is one of the priorities of the Smart Growth Initiative. The vision for downtown is a vibrant, diverse, neighborhood with a mix of cultural, employment, entertainment, residential, and retail uses.*
>
> Le redéveloppement du centre-ville d'Austin est l'une des priorités de la *Smart Growth Initiative*... Downtown est envisagé comme un quartier dynamique et divers, avec un mélange de cultures, d'emplois, d'habitats et de commerces.
>
> City of Austin 1997 p. 3

Le réinvestissement du centre-ville d'Austin contenu dans la politique de *Smart Growth*, et particulièrement de son hyper centre, Downtown, correspond à la vision du cadre de vie idéal que Richard Florida attribue à la classe créative : « fondé sur des rues animées, supports d'expérience, de création artistique et d'activités diverses ». « Les personnes créatives aiment la culture qui naît dans la rue – un assortiment grouillant de

---

classements de villes et en avoir tiré la conclusion que la croissance économique s'épanouissait dans des lieux tolérants, divers et ouverts à la créativité (Florida 2004 p.xxviii).

[128] À elles seules, la technologie et le talent ne permettent de créer qu'un « *nerdistan* », soit un milieu pour *geeks*, et non un milieu créatif. Par « *nerdistan* », Richard Florida désigne un regroupement de personnes hautement spécialisées, mais selon un mode de développement suburbain marqué par une absence de diversité sociale (Florida et Mellander 2014).

cafés, de musiciens de rue, de petites galeries et de bistrots, où il est difficile de départager les observateurs des participants, ou la créativité de ses créateurs » (*idem* p. 166).

Le dernier ingrédient, la tolérance[129], est affirmé dans le cas d'Austin grâce à son « légendaire » style de vie décontracté :

> *Austin is indeed an open, tolerant city where many different types of people can fit in. After a speech in Austin in the spring of 2000, a group of business and political leaders invited me to join them for « Hippie Hour » at a local club. Delighted, I replied that I was certainly ready for « Happy Hour ». « It's not Happy Hour, » they corrected me, « we said Hippie Hour. » We ended up at the Continental Club, a ramshackle old place on South Congress Street, hanging out with a crowd of hippies, musicians, Latinos, politicians and high-tech business types – a veritable cauldron of creativity where all could let their hair down and be themselves.*
>
> Austin est en effet une ville ouverte et tolérante où de nombreux types de personnes peuvent se sentir chez elles. Après un discours que j'avais donné au printemps 2000, un groupe de *leaders* du monde politique et économique m'ont invité à les suivre pour l' « Hippie Hour » dans un club du coin. Ravi, j'ai répondu que j'étais tout à fait partant pour l' « Happy Hour ». « C'est pas l'Happy Hour, mais l'Hippie Hour » m'ont-ils corrigé. Nous avons atterri au Continental Club, un vieux bâtiment délabré sur South Congress, où nous avons frayé avec une bande de hippies, de musiciens, de Latinos, de politiciens et d'hommes d'affaires dans la haute technologie – un véritable creuset de créativité où tout le monde pouvait se laisser aller et être soi-même.
>
> Florida 2004 p. 299

L'histoire d'Austin est donc relue au filtre des « 3T » et les politiques de développement menées à Austin en acquièrent un statut de bonne pratique, voire de politique-modèle pour réussir à attirer la classe créative. Néanmoins, au-delà de l'usage argumentatif du cas d'Austin dans *The Rise of the Creative Class*, Austin est progressivement devenue un modèle à suivre pour mettre en œuvre les idées de Richard Florida.

[129] Richard Florida a tenté de quantifier ce critère par la diversité de la population à partir d'un indice synthétisant le *Gay Index*, le *Bohemian Index* et le *Melting Pot Index* (*idem* p. 333-334).

Une théorie urbaine produisant des politiques urbaines

L'irruption d'Austin comme exemple incontournable dans le domaine des études urbaines date principalement de la publication de l'ouvrage de Richard Florida en 2002. Le succès de ce livre devenu *bestseller* propulse Austin au statut de prototype de la ville créative. La ville est classée au deuxième rang de l'index de créativité (Florida 2002), puis au premier rang de la réédition de 2004 (Florida 2004). Elle devient ainsi l'incarnation de la thèse de la classe créative : « *the poster child for the Creative class argument* » (McCann 2007 p. 190).

La renommée d'Austin croît avec l'influence de Richard Florida dont la personnalité et le succès nourrissent une vive controverse. « Acclamé par beaucoup comme le gourou des villes cool, vilipendé par d'autres comme bonimenteur de la nouvelle économie, Florida a fait des vagues dans les eaux, jusqu'ici dormantes, des politiques urbaines de développement économique » (Peck 2005 p. 740).

Le succès fulgurant de l'ouvrage, « des lectures publiques devant salle comble à l'ascension fulgurante dans la liste des *bestsellers* d'Amazon, avant même la date officielle de parution » et l'importante notoriété atteinte par son auteur, qui ressemble à une prouesse « tant l'idée qu'un professeur de Développement régional puisse devenir une célébrité semble être une contradiction dans les termes » (Dreher [en ligne] 2002) sont assez exceptionnels dans le domaine des études urbaines. La théorie de la classe créative a ainsi mobilisé un grand nombre de supporteurs et de détracteurs.

Malgré les nombreuses critiques venues du monde universitaire (Glaeser 2004 ; Malanga 2004 ; Peck 2005 ; Scott 2006 ; Shearmur 2006), les idées de Richard Florida ont un fort impact chez les responsables municipaux[130]. L'universitaire se transforme en consultant en développement urbain mondialement connu, membre ubiquiste du marché de conseil en développement urbain, ou du « *speaking circuit* », diffusant ses idées en faisant la tournée des conférences internationales ou en les adaptant

[130] Dans la préface de 2002, Richard Florida décrivait déjà les réactions radicalement opposées produites par ses travaux avant même la publication de l'ouvrage qui a assis sa renommée : « alors que, dans le domaine universitaire, certains ont été décontenancés par mes résultats, j'ai été stupéfié par la rapidité avec laquelle les dirigeants urbains et régionaux ont commencé à utiliser mes mesures et mes indicateurs en vue de modeler leurs stratégies de développement » (Florida 2004 p. xxviii).

localement à l'occasion de séminaires locaux, voire conseillant directement les édiles et les acteurs économiques qui l'engagent à travers ses sociétés de conseil.

> *The [*The Rise of the Creative Class] *thesis — that urban fortunes increasingly turn on the capacity to attract, retain and even pamper a mobile and finicky class of 'creatives', whose aggregate efforts have become the primary drivers of economic development — has proved to be a hugely seductive one for civic leaders around the world, competition amongst whom has subsequently worked to inflate Florida's speaking fees well into the five-figure range. From Singapore to London, Dublin to Auckland, Memphis to Amsterdam; indeed, all the way to Providence, RI and Green Bay, WI, cities have paid handsomely to hear about the new credo of creativity, to learn how to attract and nurture creative workers, and to evaluate the latest 'hipsterization strategies' of established creative capitals like Austin, TX.*
>
> La thèse [défendue dans *The Rise of the Creative Class*] – que le destin des villes repose de plus en plus sur leur capacité à attirer, retenir voire dorloter une classe de « créatifs » mobiles et exigeants, dont les efforts conjoints sont devenus les moteurs principaux du développement économique – s'est trouvée être extrêmement séduisante pour les autorités municipales à travers le monde. La concurrence entre ces dernières a par la suite contribué à faire gonfler les cachets de conférencier de Florida jusqu'à atteindre facilement les 5 chiffres. De Singapour à Londres, de Dublin à Auckland, de Memphis à Amsterdam, et même jusqu'à Providence (Rhode Island) et Green Bay (Wisconsin), les villes ont déboursé sans compter pour entendre ce nouveau crédo de la créativité, pour apprendre comment attirer et entretenir les travailleurs créatifs, et pour évaluer les dernières « stratégies de hipsterisation » des villes reconnues comme créatives telles qu'Austin (Texas).
>
> Peck 2005 p. 740

Le « cadre de vie », l'« environnement », le « style de vie » et la « qualité de vie » sont intégrés parmi les ingrédients de la réussite urbaine. On glisse ainsi vers une modélisation de « la ville créative », c'est-à-dire celle dont le cadre urbain est aménagé de telle sorte à être attractif pour la classe créative. Les politiques urbaines et celles d'urbanisme deviennent par conséquent tout à fait cruciales pour créer ou préserver ce cadre.

La théorie de la classe créative s'est rapidement transformée en marché de conseil pour l'adapter en politiques de développement urbain. Richard Florida se dit « gratifié » par « le nombre de métropoles et de dirigeants civiques qui ont été réceptifs aux idées contenues dans le livre », dans un large éventail actoriel : « des représentants politiques, des personnes travaillant dans des organismes à but non lucratif et par des chefs d'entreprise, tous soucieux de bâtir des collectivités plus dynamiques et prospères » (Florida 2004 p. xxii-xxiii). À leurs demandes répétées de solutions à leurs

problèmes locaux, il répond que « comme le livre le montre, il n'y a pas de solution magique. La croissance d'un écosystème créatif est un processus organique. Chaque lieu a des atouts uniques pour le faire. Il n'y a pas de stratégie unique pour tous » (*idem*).

Richard Florida préconise donc des politiques urbaines axées sur la création d'un « climat » répondant aux préférences de la classe créative (« *a people climate* »), plutôt que d'un climat favorable aux affaires (« *a business climate* ») : « au lieu de subventionner des entreprises, des stades et des centres commerciaux, les communautés doivent être ouvertes à la diversité et investir dans les types de style de vie et d'équipements que les gens veulent vraiment » (*idem* p. 283). Plutôt que des investissements dans des entreprises qui pourraient déménager le lendemain, Florida recommande des investissements dans les aménagements qui durent beaucoup plus longtemps et bénéficient à une large part de la population : parcs, pistes cyclables, chemins de randonnée, etc. (*idem* p. 294). Il conseille aussi d'investir dans des formes variées de créativité, au-delà de l'éducation et de la recherche et du développement, dans la culture, les arts, la musique, le *design* et autres domaines interdépendants (*idem* p. 320).

La ville apparaît comme l'unité clef d'organisation sociale et économique de la période contemporaine. Après des décennies de délaissement, un mouvement de revalorisation symbolique, démographique et économique de la ville et de sa partie la plus centrale s'opère, notamment du fait des choix de localisation de la classe créative : « *back to the city* » (*idem* p. 285-286). Le cadre urbain, l'animation des rues, l'atmosphère culturelle deviennent donc les leviers du développement économique et doivent être la cible des politiques urbaines.

Le succès de Richard Florida a placé Austin en situation de modèle comme le montrent ces citations extraites de l'ouvrage *Cities and the Creative Class* (2005a) :

> *Austin exemplifies a city that has made the environment and recreational amenities one of the corner stones of its economic development. […] Austin has also focused its effort on lifestyle and quality of life issues. The city has cultivated its recreational and cultural amenities in an attempt to attract and retain high-quality talent. […] Additionally, Austin's environmental record has been stellar. […] The city is committed to smart growth and sustainable development as a key component of its regional economic development agenda. Austin's success reflects its commitment to both high-technology industry and the lifestyle amenities required to attract and to retain talent in the new economy.*

> Austin est l'exemple de ville qui a fait de l'environnement et des aménités récréatives l'une des pierres angulaires de son développement économique. [...] Austin a également concentré ses efforts sur les questions de style de vie et de qualité de vie. La ville a cultivé ses agréments récréatifs et culturels dans le but d'attirer et de retenir des personnes talentueuses de grande qualité. [...] En outre, le bilan environnemental d'Austin a été excellent. [...] La ville est engagée dans la *Smart Growth* et dans le développement durable en tant qu'élément clef de son programme de développement économique métropolitain. Le succès d'Austin reflète son engagement à la fois dans l'industrie de haute technologie et dans des conditions de vie agréables nécessaires pour attirer et retenir les talents dans la nouvelle économie.
>
> Florida 2005a p. 80-81

L'exemplarité conférée à Austin n'empêche pas que la ville ait elle-même été très influencée par la théorie de la classe créative. La diffusion des idées a, dans son cas, pris des chemins très matériels par des contacts répétés, et a eu des effets de renforcement mutuel.

4.2.2. La relation dialectique entre Austin et Richard Florida

Si Austin a eu une influence sur la formulation et l'argumentation des idées de Richard Florida, ce dernier a lui-même eu un fort impact sur les acteurs locaux. Austin ne fait pas exception à l'engouement des municipalités pour la théorie de la classe créative.

Une longue familiarité

En 2002, dans les remous de l'éclatement de la bulle Internet, un rapport commissionné par la municipalité intitulé *Austin's Economic Future* (Texas Perspectives Inc. 2002) fait le point sur l'économie austinite. Le diagnostic porte sur le fait, qu'après des décennies de relatif isolement et de résilience liée aux activités d'État, l'économie d'Austin est désormais (et continuera d'être) grandement influencée par des facteurs extérieurs. Les auteurs du rapport mettent l'accent sur l'influence que la communauté locale peut avoir sur la réussite de la ville et énumèrent ses atouts : une population active très compétente, un fort degré d'innovation et d'entreprenariat, des effets de *cluster* dans l'industrie de la connaissance, des établissements d'enseignement

supérieur et une qualité de vie remarquable. Le développement de ses cœurs d'activité (recherche et manufacture lié à la haute technologie ; divertissement, film, musique *live* et numérique ; information, publication et logiciels ; services professionnels) n'est selon eux que la manifestation extérieure de facteurs sous-jacents plus fondamentaux qui résident dans l'interrelation peu commune entre créativité, innovation et qualité de vie. Et de s'appuyer sur Richard Florida :

> *Richard Florida argues 'today's economy is fundamentally a creative economy,' where knowledge and information are the 'tools and materials of creativity. Innovation, whether in the form of a new technological artifact or a new business model or method, is its product'.*
>
> Richard Florida soutient que « l'économie d'aujourd'hui est fondamentalement une économie créative », où la connaissance et l'information sont les « outils et les matériaux de la créativité. Cela produit de l'innovation, que ce soit sous la forme d'un nouveau produit technologique, d'un nouveau modèle d'entreprise ou méthode commerciale ».
>
> Texas Perspectives Inc. 2002 p. 7

L'adoption de la théorie de la classe créative la même année que la publication de l'ouvrage phare de Florida (Florida 2002) dénote la familiarité qu'une partie des responsables locaux avait de son travail avant même la parution du livre qui a fait sa renommée mondiale. De fait, Richard Florida a été invité à plusieurs reprises à Austin par des représentants politiques et du monde des affaires (McCann 2007). Eugene McCann rapporte que le représentant d'une association commerciale a confié en entretien que les gens du monde des affaires austinite parlaient du travail de Richard Florida parce que « c'est quelque chose qu'ils vivent ». « Beaucoup d'entre eux apprécient la qualité de vie, ils aiment le lac, ils aiment la randonnée, et ils savent que c'est ce que leurs employés aiment aussi. Donc il ne s'agit pas seulement d'un point de vue altruiste, ou d'un point de vue personnel, mais aussi d'un point de vue économique » (*idem* p. 191).

La venue de Richard Florida pour des conférences ou événements a permis aux acteurs austinites d'être familiarisés très tôt à ses idées. Les arguments qui reposent sur la préférence pour un cadre de vie de la part d'une classe de population ont visiblement résonné avec les préoccupations des acteurs économiques, qui ont intégré la qualité de vie parmi les paramètres déterminant les décisions d'affaires. Le tournant des années 2000 correspondant en outre à un moment où Austin était portée au sommet de nombreux classements, en tant que ville économiquement dynamique, à

haut niveau d'aménités, qui semblaient justifier la théorie de la classe créative, cette dernière a donc « influencé la manière dont les élites locales se représentaient le modèle économique de leur ville » (*idem* p. 190).

Kirk Watson, l'élément clef

Le lien est aussi très fort avec le milieu politique austinite, en particulier avec Kirk Watson, maire entre 1997 et 2001, et à la politique duquel Richard Florida attribue une large part de la réussite d'Austin : « l'ancien maire Kirk Watson a été le moteur d'une puissante stratégie progressiste visant à capitaliser sur la convergence de la technologie, du talent et de la tolérance » (Florida 2004 p. 299).

Suite à sa candidature malheureuse au poste de Procureur général du Texas en 2002, mais fort de son expérience à Austin et de la réputation que l'ouvrage de Richard Florida a fait à sa ville et à ses politiques, Kirk Watson se lance sur le marché des conférences en stratégies urbaines. Ce sont justement les entreprises de conseil de Richard Florida qui l'accueillent en leur sein (Catalytix Inc. et The Richard Florida Creativity Group 2003).

> *"We're extremely excited to have a person with Mayor Watson's insight and enthusiasm working with us. His real-time experience and success in regional economic development is a great addition to our team," commented RFCG and Catalytix Founder Dr. Richard Florida. "Under his stewardship, Austin became a model creative-class community and one of the best and most popular places to live and work in the country. "We'll now be able to tap into Mayor Watson's expertise to help other communities and regions throughout North America emulate Austin's success.*
>
> Nous sommes extrêmement impatients qu'une personne aussi perspicace et enthousiaste que le maire Watson vienne travailler avec nous. Notre équipe s'enrichit de son expérience de terrain dans le développement économique métropolitain ainsi que de son succès », a commenté Richard Florida, fondateur de Catalytix et RFCG. « Sous sa direction, Austin est devenue une communauté modèle de la classe créative et l'un des meilleurs lieux, et des plus populaires, pour vivre et travailler dans le pays. « Nous allons maintenant pouvoir puiser dans l'expertise du maire Watson pour aider d'autres collectivités et métropoles d'Amérique du Nord à imiter le succès d'Austin ».
>
> Catalytix et The Richard Florida Creativity Group 2003

Comme ce communiqué l'indique, Kirk Watson est reconnu pour son expertise politique. L'objectif affiché est d'aider d'autres villes ou régions d'Amérique du Nord à

atteindre le même succès qu'Austin grâce aux activités de conseil. L'amélioration de l'attractivité des villes vis-à-vis de cette classe créative devient un objectif premier pour les politiques publiques. C'est un marché lucratif de *consulting* qui s'est ouvert, à la recherche des atouts spécifiques à chaque ville, mais sous l'égide des réussites de villes-modèles telles qu'Austin. Ces villes exemplaires servent, par leur réussite, à renforcer la théorie de la classe créative et les activités de conseil de Richard Florida, en prouvant respectivement sa validité et leur efficacité. Elles permettent aussi d'étoffer le *curriculum vitae* des consultants qui en sont issus.

Une théorie toujours influente

Après le départ de Kirk Watson, la théorie de la classe créative continue d'être influente parmi les élus, les responsables économiques et les aménageurs d'Austin. Will Wynn, maire de 2003 à 2009, reprend l'argument selon lequel les politiques urbaines ne consistent plus à construire de grandes infrastructures pour attirer d'abord les entreprises, puis la main d'œuvre, mais à créer un environnement qui soit attractif. Il s'appuie sur l'exemple d'Austin pour le prouver : « dans le monde d'aujourd'hui, l'emploi suit les gens, en particulier les jeunes gens éduqués et créatifs. Et ce sont eux justement qui viennent à Austin, parce qu'ils aiment ce qui s'y trouve » (Will Wynn *cit. in* Spong 2013).

Encore aujourd'hui, la classe créative est convoquée comme modèle opérant pour comprendre la réussite des villes et, en premier lieu, celle d'Austin. Comme le démographe de la Ville l'explique :

> *I don't know if you're familiar with the work of Richard Florida but […] he writes a lot about the personality of cities and the vibrancy of cities and why does that happen. And he talks about the 3T and his 3T are talent, that's people, technology and tolerance. And I think that third T is fascinating. He argues that cities that are tolerant to a wide variety of lifestyles, cities that are open in a cultural, spiritual, emotional way, he argues that those are successful cities. And I think he's right. And Austin fits that model.*
>
> Je ne sais pas si vous êtes familière avec le travail de Richard Florida, mais [...] il écrit beaucoup sur la personnalité des villes, le dynamisme des villes et pourquoi cela arrive. Et il parle des 3T et ses 3T ce sont le talent, les gens, la technologie et la tolérance. Et je pense que ce troisième T est fascinant. Il soutient que les villes qui sont tolérantes à une grande variété de styles de vie, les villes qui sont

> ouvertes d'une manière culturelle, spirituelle, émotionnelle, que ce sont les villes qui réussissent. Et je pense qu'il a raison. Et Austin correspond à ce modèle.
>
> Entretien PRO-DEMO-Austin 2013

La « personnalité » de la ville d'Austin, conférée en grande partie par sa composition démographique, ainsi que son ouverture à une diversité de choix de vie, est pour cet acteur un fondement primordial du succès de la ville. Il conclut qu'Austin correspond à ce modèle, validant ainsi la théorie de Richard Florida.

La relation dialectique entre Austin et la théorie de la classe créative a bel et bien inspiré la théorie de Richard Florida et continue en retour d'influencer la pensée des acteurs contemporains. L'argumentaire de la « classe créative » a légitimé *a posteriori* les politiques économiques et urbaines menées depuis les années 1960-70, le développement technopolitain et plus encore la politique de *Smart Growth*. La théorie de la « classe créative » a fait connaître le succès d'Austin dans tous les États-Unis et au-delà. Elle a érigé ses politiques urbaines en modèle et popularisé une version assez superficielle de politique environnementale, telle qu'elle est contenue dans la politique de *Smart Growth*.

***

Le coup de projecteur de la classe créative sur Austin a motivé d'autres chercheurs à se pencher sur le cas d'Austin sous un angle plus critique. En retour, ces travaux ont eux aussi participé à la renommée d'Austin comme une ville à la croissance tous azimuts : économique, démographique, spatiale… Une « *creative boomtown* » (McCann 2008 p. 1), un « exemple de réussite urbaine dans la nouvelle économie » (*Idem* p. 2), mais aussi une ville où se perçoivent avec acuité les externalités négatives de la croissance.

Encadré paysager n°8. L'explosion du *skyline* austinite, repère identitaire et miroir de la renaissance de Downtown

Paysage urbain indissociable de l'imagerie idéalisée de la ville américaine, le *skyline* découpe l'horizon et signale l'emplacement du *Central Business District* (CBD) d'Austin. Il symbolise et donne sens à l'espace urbain plus large d'Austin.



Figure 39. Vue sur le *skyline* en 2010 et en 2014

Crédits photographiques : MLG le 15/03/2010 et le 20/10/2014.

Depuis East Riverside : de nuit, on voit particulièrement bien le *skyline* d'Austin se refléter dans les eaux du lac Lady Bird, retenue artificielle sur le cours d'eau qui ressemble à un miroir les jours sans vent. Chaque bâtiment de grande hauteur voit sa silhouette rehaussée de néons de différentes couleurs. D'autres lumières signalent la présence de grues qui préfigurent l'érection de futurs bâtiments.

Depuis Butler Park : quatre ans plus tard, d'autres bâtiments sont venus se frotter au ciel qui surplombe Austin. Au vu du nombre de grues qui rivalise encore avec celui des tours, le *skyline* va continuer de s'étoffer. Le dynamisme et la rapidité de la croissance sont impressionnants.

Ce paysage apparaît porteur de significations ambivalentes, dans une tension entre uniformité et spécificité. D'un côté, le *skyline* austinite, composé de vingt immeubles de grande hauteur (plus de 100m) est un signe géographique qui reflète l'inscription du lieu dans le système-Monde. Du fait de l'importance du capital, des techniques et de l'expertise mobilisés pour construire un gratte-ciel, cette « forme globale » (King 1984, 2004 ; McNeill 2005 ; Jacobs 2006) incarne les flux de la mondialisation, autrement désincarnés et délocalisés. D'un autre côté, les gratte-ciel sont aussi des formes urbaines très ancrées localement, qui donnent corps à l'identité d'un lieu. La silhouette de l'horizon urbain qu'ils composent est l'empreinte unique d'une ville sur le ciel. Ainsi, cette série identifiable d'icônes définit l'identité d'une ville (McNeill 2009 p.114) et s'exporte sur les tee-shirts, cartes postales et *mugs* vendus dans les boutiques de souvenirs.

L'étude diachronique du *skyline* révèle les différentes temporalités du développement urbain austinite et met en évidence les décennies 1980, 2000 et 2010 comme celles de forte croissance. La dernière décennie est sans conteste la plus prolifique dans la construction des bâtiments de grande hauteur, égalant déjà le nombre de bâtiments construits dans les décennies 1980 et 2000 alors qu'elle n'est pas encore achevée et qu'un bon nombre de projets sont déjà en construction.

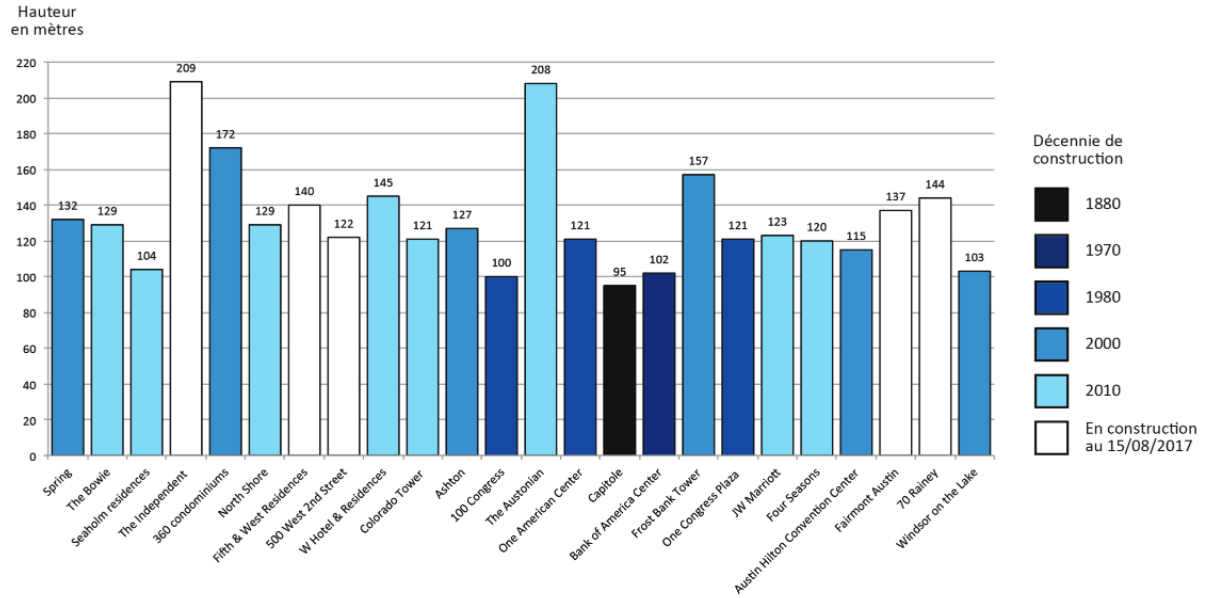


Figure 40. Hauteur et décennie de construction des bâtiments du *skyline* d'Austin

Données : Emporis. Réalisation : MLG 15/08/2017.

Les bâtiments sont disposés en fonction de leur position relative de part et d'autre du Capitole. Lorsque plusieurs bâtiment se situent sur un même axe, les plus proches de Lady Bird Lake sont figurés plus proches du Capitole que ceux qui se situent derrière eux.

La croissance est verticale d'abord, les tours hérissant l'horizon allant rejoindre le ciel de plus en plus haut ; horizontale ensuite, les tours s'étalant le long des rives du lac Lady Bird de plus en plus loin du point focal d'origine de l'horizon urbain qu'est le Capitole. Ce dernier, incarnation des fonctions administrative et politique qui ont porté à bout de bras l'économie de la ville depuis sa fondation, se retrouve étroitement encadré par les tours qui représentent, elles, l'essor des fonctions résidentielle et tertiaire supérieure.

Le *skyline* du centre-ville d'Austin est la vitrine des mutations économiques sur lesquelles se fonde son dynamisme, manifestant une véritable renaissance de Downtown et l'inscription de la ville dans les logiques mondialisées. Ce paysage iconique n'est que la partie la plus visible d'un changement bien plus large et profond dans les bases économiques de la ville. La rapidité des transformations du paysage urbain du centre-ville est un indicateur, à retardement du fait de l'inertie inhérente au cadre bâti, du rythme soutenu des changements économiques. Un seul coup d'œil sur le *skyline* en expansion d'Austin révèle son dynamisme démographique et économique qui s'incarne dans le renouvellement du bâti. Or, tel un iceberg, le *skyline* ne montre que la partie émergée des changements qui s'opèrent actuellement à Austin.

4.2.3. Austin, laboratoire des insuffisances de la « ville créative »

La trajectoire d'Austin a ainsi promu un modèle urbain fondé sur les hautes technologies et les préférences de la classe créative. Celui-ci a été scruté par un petit nombre de géographes dont la carrière est passée par l'Université du Texas pendant cette période. Ces recherches s'inscrivent toutes ouvertement dans le cadre dominant des études urbaines anglo-saxonnes de la ville entrepreneuriale. Elles mettent l'accent sur les points de débat dans la théorie de la classe créative, et sur les externalités négatives des politiques menées en son nom : hausse des prix de l'immobilier, crise du logement abordable et inégalités socio-économiques croissantes (Long 2009). L'étude des politiques publiques est privilégiée, que ce soit dans le domaine de la culture ou de l'aménagement. Austin est ainsi devenue le terrain idéal pour mettre le modèle de la ville créative à l'épreuve et pour tenter de comprendre le rôle des politiques publiques dans la croissance urbaine.

Des externalités négatives

Le cas de ce prototype de la ville créative (« *proto-creative city* » ; McCann 2008 p. 8) a permis de recenser les « externalités », ou effets secondaires négatifs, du modèle justifiant la réussite austinite. Déjà en 2002, en s'appuyant sur les travaux d'universitaires locaux, Robert Cushing et Musseref Yetim, Richard Florida notait l'écart croissant entre les salaires de la classe créative et de ceux de la classe des services[131]. Dû au secteur des hautes technologies, cet écart représente selon lui « une véritable fracture dans la manière dont les gens vivent leur vie - avec les situations économiques et les choix de mode de vie de certaines personnes qui contraignent et perpétuent les types de choix accessibles aux autres » (Florida 2004 p. 72).

Les travaux d'Eugene McCann interrogent la liaison établie entre créativité, qualité de vie et développement économique qu'il qualifie de « fusion des discours de la

[131] « Entre 1990 et 1999, les salaires moyens du secteur privé à Austin ont augmenté de 65%, de loin la plus grande augmentation dans l'État. Au cours de cette même période, l'écart entre les salaires gagnés par le cinquième supérieur et le cinquième inférieur de la population à Austin a augmenté de 70% - aussi de très loin le plus fort écart dans l'État. Retirez le secteur de la haute technologie et les deux effets disparaissent. » (Florida 2004 p. 72).

compétitivité et de la qualité de vie en une combinaison politiquement puissante qui a eu un impact dramatique sur le développement économique et la politique de planification dans les villes américaines » (McCann 2007 p. 190). Il met en cause « une vision étroite du style de vie et de la qualité de vie comme atouts dans la compétition économique, une prise en compte superficielle des questions d'inégalités et une représentation unitaire et apolitique de la métropolisation » (*idem*). D'après l'auteur, la théorie de la classe créative focalise les efforts des politiques publiques sur le style de vie et sur la qualité du cadre de vie pour améliorer la compétitivité économique. Elle favorise une approche très superficielle des inégalités et une vision non-politique de la gouvernance à l'échelon métropolitain, alors même que les enjeux métropolitains nécessiteraient une plus grande politisation pour lutter contre les inégalités croissantes (*idem* p. 190).

Sous « l'image brillante d'Austin » s'opère une dualisation croissante de la société austinite (« *a bifurcated urban social structure* » ; *idem*). L'appréciation des prix de l'immobilier entraîne une crise du logement abordable et pousse les plus pauvres vers la périphérie, tandis que les classes moyennes et supérieures reconquièrent le centre-ville et gentrifient les quartiers péricentraux. Ces phénomènes sont le terreau de « craintes » et d' « inquiétudes » tant vis-à-vis de la gentrification que de la dégradation de l'environnement (*idem*). Les dynamiques socio-économiques peuvent ainsi influencer le « climat » du champ de l'aménagement urbain tant la liste des externalités négatives associées à la croissance de la ville créative est longue. Joshua Long les énumère ainsi : hausse de prix du logement, transformation des quartiers afro-américains et latinos, diminution des familles avec enfants dans le noyau urbain, intensification de l'étalement urbain, différence de richesses de plus en plus aiguë, dichotomie politique et spatiale (Long 2009 p. 215).

En outre, sans nier l'efficacité immédiate des politiques de développement économique, les chercheurs soulignent que leur succès même est en train de scier la branche sur laquelle la prospérité d'Austin est assise.

> *Austin has recently been caught on the horns of a classic urban growth dilemma. It successfully uses the beauty and recreational potential of its surrounding environment to attract workers and investment. Yet, the success of*

> *this strategy has led to increased growth pressures that threaten to destroy the very landscape that make the city attractive.*
>
> Austin a récemment été prise dans un dilemme classique de la croissance urbaine. Elle utilise avec succès la beauté et les offres de loisirs de son environnement pour attirer les travailleurs et les investissements. Pourtant, le succès de cette stratégie a conduit à des pressions accrues de la croissance qui menacent de détruire le paysage même qui rend la ville attractive.
>
> McCann 2007 p. 189

Les atouts qui ont fait l'attractivité d'Austin et favorisé sa croissance sont menacés par la pression croissante que l'arrivée massive de nouveaux habitants fait peser sur l'environnement et l'infrastructure urbaine. L'enjeu devient même de maintenir la créativité dans la ville créative (Long 2009 p. 215).

L'exemple de la musique

Pour Carl Grodach, le dilemme de la croissance s'applique à la créativité elle-même, menacée de disparition par la croissance qu'elle produit (Grodach 2012). L'exemple de la musique est particulièrement éclairant.

L'image globale d'Austin s'est largement construite sur la musique, qui figure en tête des éléments identitaires distinctifs de la ville. David Lord, porte-parole de la Chambre de commerce, aurait identifié la musique comme hameçon ou « symbole *marketing* » de la ville dès 1986 (Shank 1994). C'est en 1991 que le Conseil municipal a pleinement intégré la musique *live* dans son *marketing* urbain : Austin est ainsi officiellement devenue, « avec une emphase à la taille du Texas » (O'Meara et Tretter 2013 p. 52) la « *Live Music Capital of the World* ». La justification donnée sur le site Internet de la ville fait explicitement le lien avec l'économie créative.

> *It's more than just a slogan. Music is a driver of the "creative economy" that translates into millions of dollars annually for Austin. Austin City government recognizes that music is one of the things that makes Austin special, and has several programs to help musicians and promote their music.*
>
> C'est plus qu'un simple slogan. La musique est un moteur de « l'économie créative » qui se traduit par des millions de dollars par an pour Austin. Le gouvernement de la ville d'Austin reconnaît que la musique est l'un des aspects qui rendent Austin spéciale et a plusieurs programmes pour aider les musiciens et promouvoir leur musique.
>
> City of Austin, résolution du 29/08/1991, *cit. in* Tretter 2011

La musique *live* est ainsi devenue un « avantage compétitif unique » (Halbert 2010a p. 29) grâce au grand nombre de représentations ayant lieu chaque soir dans la multitude de bars que compte la ville. Cette image de marque est amplifiée par le succès de grands festivals de musique tels que South by Southwest[132] (SXSW) et Austin City Limits[133] (ACL). En portant l'image de marque de la ville, la musique devient un argument de vente, utilisé par le Visitors' Bureau et la Chambre de commerce pour attirer des visiteurs et investisseurs : « La musique est notre marque de fabrique » (Rose Reyes *cit. in* O'Meara et Tretter 2013 p. 52).

Cette marque de fabrique a été remarquablement efficace et a transformé l'image d'Austin, devenue un centre de divertissement et un lieu branché où vivre, travailler et séjourner. Selon Caroline Polk O'Meara et Eliot Tretter, la musique a été mise au service de la compétition interurbaine par les élites austinistes et est devenue un élément du fonctionnement de la « *growth coalition* » pour laquelle les retombées économiques sur l'hôtellerie et la restauration sont plus importantes que la qualité de la musique.

> *While bars and festivals can be important sources of revenues, the economic value of music for Austin ultimately lies in its connection to other economic activities that fuel the city's growth. While specific elements of the music industry are present to a limited extent in Austin, there is not a substantial concentration of recording studios, entertainment lawyers, or artists and repertoire*

[132] Principal festival de musique à Austin, depuis ses débuts en 1987 où il rassemblait 200 groupes de musique, SXSW rassemblait plus de 2 000 groupes en 2017. C'est le festival de repérage de nouveaux talents pour l'industrie musicale, d'où un prix assez élevé, mais c'est aussi un événement pour les habitants qui profitent de la partie « *off* » avec des centaines de concerts gratuits et de fêtes en plein air ou dans des lieux inédits, allant d'églises à un cabinet de dentiste (enfin, seulement pour les habitants qui n'ont pas fui la folie qui envahit la ville pendant ces deux semains en profitant pour louer leur logement sur Airbnb…). Le festival s'est diversifié et est devenu un rassemblement d'importance mondiale, pour la musique, les nouvelles technologies, le cinéma et l'économie. Il se tient tous les ans au printemps pendant la période du *Spring Break.* Il accueille la fine fleur des figures de l'économie ainsi que des figures intellectuelles et politiques de premier plan, comme le président Barack Obama en 2016.

[133] Austin City Limits est un show télévisé produit par la chaîne PBS qui utilise en toile de fond une photographie géante du *skyline* austinite. Ce dernier est donc largement connu et son image est associée à la musique *live* (Shank 1994 p. 200). Le premier festival ACL a accueilli Willie Nelson en 1974. À partir de 2002, le festival devient un événement plus vaste, occupant annuellement Zilker Park sur un week-end de trois jours, puis deux week-ends consécutifs à partir de 2013. En 2016, la ville d'Auckland (Nouvelle-Zélande) lance le Auckland City Limits Music Festival sur le même modèle. Au départ, le festival présentait essentiellement des musiciens texans, puis des musiciens associés aux genres musicaux dominants comme la country, le bluegrass, le folk ou la musique roots. Mais depuis 2000, le festival attire une plus grande diversité de groupes, certains de grande notoriété comme Radiohead, Coldplay, the Flaming Lips, Ben Harper, Al Green, REM, the Pixies, Robert Plant, Björk, Amy Winehouse, Norah Jones, Florence + the Machine, etc.

> *representatives. Instead, city elites have focused on how music serves an auxiliary function, something that can help draw more service or high-technology firms into the city.*
>
> Alors que les bars et les festivals peuvent être d'importantes sources de revenus, la valeur économique de la musique pour Austin réside finalement dans son lien avec d'autres activités économiques qui alimentent la croissance de la ville. Tandis que certains éléments spécifiques de l'industrie musicale sont présents que de manière limitée à Austin, il n'y a pas de concentration importante de studios d'enregistrement, d'avocats du spectacle ou d'agents d'artistes et de répertoire. Au lieu de cela, les élites de la ville se sont concentrées sur la façon dont la musique remplit une fonction auxiliaire, comme quelque chose qui peut aider à attirer davantage de services ou d'entreprises de haute technologie dans la ville.
>
> O'Meara et Tretter 2013 p. 57

La musique est intégrée aux politiques d'aménagement et de développement économique. Le fait que les bars accueillant ces concerts se situent en majorité dans le centre-ville d'Austin a permis d'utiliser la musique *live* comme élément de redéveloppement de Downtown, puis d'autres parties de la ville, en particulier le long d'East Sixth Street. Particulièrement significatif : la Division Arts culturels (CAD Cultural Arts Division) a été placée sous la responsabilité du Bureau de la croissance économique et du redéveloppement (EGRSO Economic Growth Redevelopment Services Office) en 2002, alors qu'elle dépendait auparavant du Département des espaces verts (Parks Department) (Grodach 2011 p. 87). C'est un bouleversement majeur dans l'organisation municipale qui marque le passage d'une programmation visant avant tout la créativité à une vision intégrée de la culture dans l'agenda du développement économique (*idem*).

La musique est aussi révélatrice des externalités négatives de la croissance. Les musiciens, acteurs et artistes, « qui sont les producteurs des aménités que la ville a placés au cœur de son développement économique et de ses stratégies de [*Smart Growth/Creative Class*] », sont les premiers à être menacés par l'augmentation du coût de la vie, et en particulier du logement, provoqué par « une vague de gentrification dans les quartiers environnant le centre-ville » (*idem* p. 88).

Une représentante de la communauté afro-américaine d'East Austin explique ainsi que la classe créative a dû quitter la ville. Pour elle, c'est la classe créative qu'il s'agit de mieux définir.

> *Because before the creative class did live in town, because they could rent. […] Maybe that's it whatever that creative class is need to be better defined 'cause it does not include people who are unemployed. Whatever that is, it's not them.*
>
> Parce qu'avant la classe créative vivait en ville, parce qu'ils pouvaient louer. [...] Qu'est ce que cette classe créative est vraiment ? C'est peut-être cela qui a besoin d'être mieux défini parce qu'elle n'inclut pas les personnes qui sont au chômage. Quelle que soit la définition, elle ne les prend pas en compte.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Une distinction importante peut être établie entre les « véritables » créatifs, qui ont souvent en plus un travail alimentaire, *a « day job »,* à côté de leur production artistique, et les membres de la « classe créative » telle qu'elle est conçue par Richard Florida dont les choix de vie favorisent un environnement créatif, mais qui ne sont finalement que des consommateurs de la production artistique des premiers.

> *Many of the people with Day Jobs are the ones with the ideas -- the people who helped create the thriving cultural scene that's attracted so many people who can make a living from "creative" pursuits while having their nights free. […] In the city's vision […] all idea workers fuel the economy […] and spurring Austin's phenomenal growth. The truth, which lies closer to the ground, is a different thing altogether. The infrastructure upon which the City of Ideas was built was not supplied by City Hall or by the best and brightest minds of urban studies. It was supplied by the Day Job.*
>
> Beaucoup de gens avec des boulots alimentaires sont ceux qui ont les idées - les personnes qui ont aidé à créer la scène culturelle dynamique qui a attiré tant de gens qui peuvent vivre de leurs activités « créatives » tout en ayant leurs nuits de libres. [...] Dans sa vision […] la Ville considère que tous les travailleurs des idées alimentent l'économie […] et la croissance phénoménale d'Austin. La vérité, plus terre à terre, est tout autre. L'infrastructure sur laquelle la Cité des Idées a été construite n'a pas été fournie par la Ville ou par les meilleurs et les plus brillants spécialistes des études urbaines. Il a été fourni par les boulots alimentaires.
>
> Erard 2003

Ainsi, paradoxalement, il apparaît difficile de soutenir la créativité dans la « ville créative ». À Austin, « l'imaginaire économique de la ville créative n'a pas tant instauré une nouvelle trajectoire pour les politiques culturelles, qu'elle a renforcé les stratégies déjà en place dirigées vers des programmes culturels à visée économique et des atouts artistiques en particulier pour le renouvellement urbain du centre-ville » (Grodach 2011 p. 93). Malgré l'adoption de l'argumentaire de la classe créative, les acteurs du milieu créatif ont échoué à former une coalition durable et à influencer la politique municipale.

Enfin, si la musique est reconnue comme faisant partie de l'identité d'Austin, cela ne va pas sans provoquer des controverses.

> *I think that the other [challenge] is, and it's a tough thing because it's a whole thing that people like about Austin, it's sort of the casual atmosphere, and the open spaces and the issue with live music. And I think that's great and a lot of people enjoy that and it's obviously fitting well into South by Southwest. Austin City Limits is pretty much contained in Zilker park. But South by Southwest is really something that happens across the whole city. And it is I think a threat to the quality of life in neighborhoods if you start imposing too many live music venues without the proper buffering and regulation where people can't get to sleep at night. […] People do like that dimension of live music in Austin. But how do you plan for it to be integrated into the city, all across the city? South by Southwest is like an intense week. But to me it reflects a growing trend of people wanting to have music venues everywhere. And how do you regulate that and can make it compatible with neighborhoods?*
>
> Je pense que l'autre [défi] est, et c'est une chose difficile parce que c'est une chose que les gens aiment à propos d'Austin, c'est la sorte d'atmosphère décontractée, et les espaces ouverts et la question de la musique *live*. Et je pense que c'est génial et beaucoup de gens apprécient ça et ça s'intègre bien dans South by Southwest. Austin City Limits est à peu près contenu dans le parc Zilker. Mais South by Southwest est vraiment quelque chose qui se passe dans toute la ville. Et je pense que c'est une menace pour la qualité de vie dans les quartiers si vous commencez à imposer trop de lieux de musique sans zone tampon et sans réglementation adéquate, avec des gens qui ne peuvent pas dormir la nuit. [...] Les gens aiment cette dimension de la musique *live* à Austin. Mais comment planifier pour l'intégrer dans la ville, partout dans la ville ? South by Southwest est une sorte de semaine intense. Mais pour moi, cela reflète une tendance croissante des personnes qui veulent avoir des lieux de musique partout. Et comment réguler ça et le rendre compatible avec les quartiers ?
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

La musique produit des tensions croissantes autour des nuisances sonores. La commercialisation grandissante pousse le marché hôtelier à saturation, les prix s'envolent sur Airbnb. Certains habitants se sentent dépossédés de leur ville et la fuient pendant les festivals. Comme l'explique le président de l'Austin Neighborhoods Council, la musique est aussi un aspect pour lequel il faut planifier et aménager l'espace. La ville créative poussée à son extrême devient une ville événement et non plus une ville vivable pour ses habitants.

Conclusion du 4.2.

Le développement de la théorie de la classe créative, en partie en appui sur le cas d'Austin, montre les influences réciproques entre la théorie et la pratique. Le processus d'assimilation d'Austin comme ville créative-modèle permet de souligner deux phénomènes qui coïncident : la validation de la théorie et son métissage avec les spécificités austinites pour la mettre au service d'une politique de développement économique. Cependant, l'analyse du cas prototypique de la ville créative par les chercheurs rejoint le sentiment diffus dans la population des limites du modèle : une conception réductrice de la créativité, une politique économique fondée sur l'attractivité et non sur les besoins des populations locales.

La faible prise en compte de certaines externalités négatives des politiques dites « créatives » pose d'autant plus problème que le modèle est exporté ailleurs sans grande distance critique. Toutes ces critiques remettent en cause la durabilité de la croissance d'Austin puisque les agréments du cadre de vie, la qualité de vie et la créativité même apparaissent toutes menacées par la croissance. Elles pointent le besoin d'une analyse fine des politiques urbaines alors même que les classements de ville, les techniques de *benchmarking* et la circulation des modèles urbains et des « *best practices* » à succès ont au contraire tendance à les simplifier.

4.3. Entre originalité et banalité, *a weird city*

La croissance d'Austin s'inscrit dans des dynamiques mondialisées partiellement homogénéisatrices. Le développement urbain et économique passe notamment par une banalisation des formes urbaines et des commerces, entraînant de la défiance vis-à-vis des grandes chaînes commerciales. Créé en réaction, « *Keep Austin Weird* » est un slogan qui a popularisé l'image d'Austin comme ville « bizarre » ou « à part » avant de se diffuser à d'autres villes américaines comme symbole de résistance locale à l'homogénéisation. La trajectoire de ce slogan, étudiée par Joshua Long dans sa thèse (Long 2010), permet d'étudier la tension entre une identité urbaine originale et l'homogénéisation d'un développement perçu comme extérieur.

4.3.1. « *Keep Austin Weird, support local businesses* » : l'histoire d'un autocollant et d'un slogan

Le slogan « *Keep Austin Weird* » est inventé en 2000 par Red Wassenich, un bibliothécaire de l'Austin Community College. L'idée lui vient alors qu'il justifie son don à une radio locale, KUT, parce qu'elle aide à garder Austin bizarre (« *It helps keep Austin Weird* » ; Wassenich [en ligne] 2016). Avec sa femme, il décide alors d'imprimer le slogan « *Keep Austin Weird* » sur des autocollants qu'ils distribuent à leurs amis et connaissances.



Figure 41. Autocollant « *Keep Austin Weird. Support Local Businesses* »
Crédit : Red Wassenich

Le slogan est par la suite repris à l'occasion de la mobilisation contre un projet de développement commercial Downtown, à l'angle de Sixth Street et de Lamar boulevard devant recevoir 2,1 millions de dollars de subventions de la part de la Ville pour installer le magasin de chaîne Border Books & Music. Deux magasins indépendants voisins, Waterloo Records et BookPeople, s'insurgent contre ce qu'ils estiment être une concurrence déloyale. Afin de mobiliser l'opinion publique, les deux propriétaires utilisent l'autocollant de Red Wassenich en ajoutant leur logo et la phrase « *support your local businesses* ». Le slogan « *Keep Austin Weird* » devient un symbole pour tous ceux qui luttent pour la préservation du petit commerce indépendant face aux chaînes de grande distribution. En novembre 2002, 5 000 autocollants ont été imprimés et distribués dans les deux commerces en dix jours.

À la recherche d'arguments contre Border Books & Music, l'association des entrepreneurs indépendants d'Austin, l'Austin Independent Business Alliance (AIBA), et LiveableCity, une association militante fondée par des universitaires et des politiques, commandent une étude comparant les impacts des entreprises locales indépendantes par rapport aux magasins de chaîne (Civic Economics 2002), dont les résultats sont

largement discutés dans la presse (The Austin Chronicle 2002 ; Clark-Madison 2003a). L'étude démontre les retombées économiques supérieures des commerces locaux, désignés comme « *Austin originals* », par rapport aux grandes chaînes[134].

En 2003, Borders Books & Music abandonne son projet. Mais l'engouement pour les autocollants perdure : plus de 220 000 sont distribués entre 2002 et 2007. Whole Foods, le nouveau magasin choisi pour ancrer le projet, est un « *Austin original* », première chaîne de magasins biologiques aux États-Unis, née à Austin.

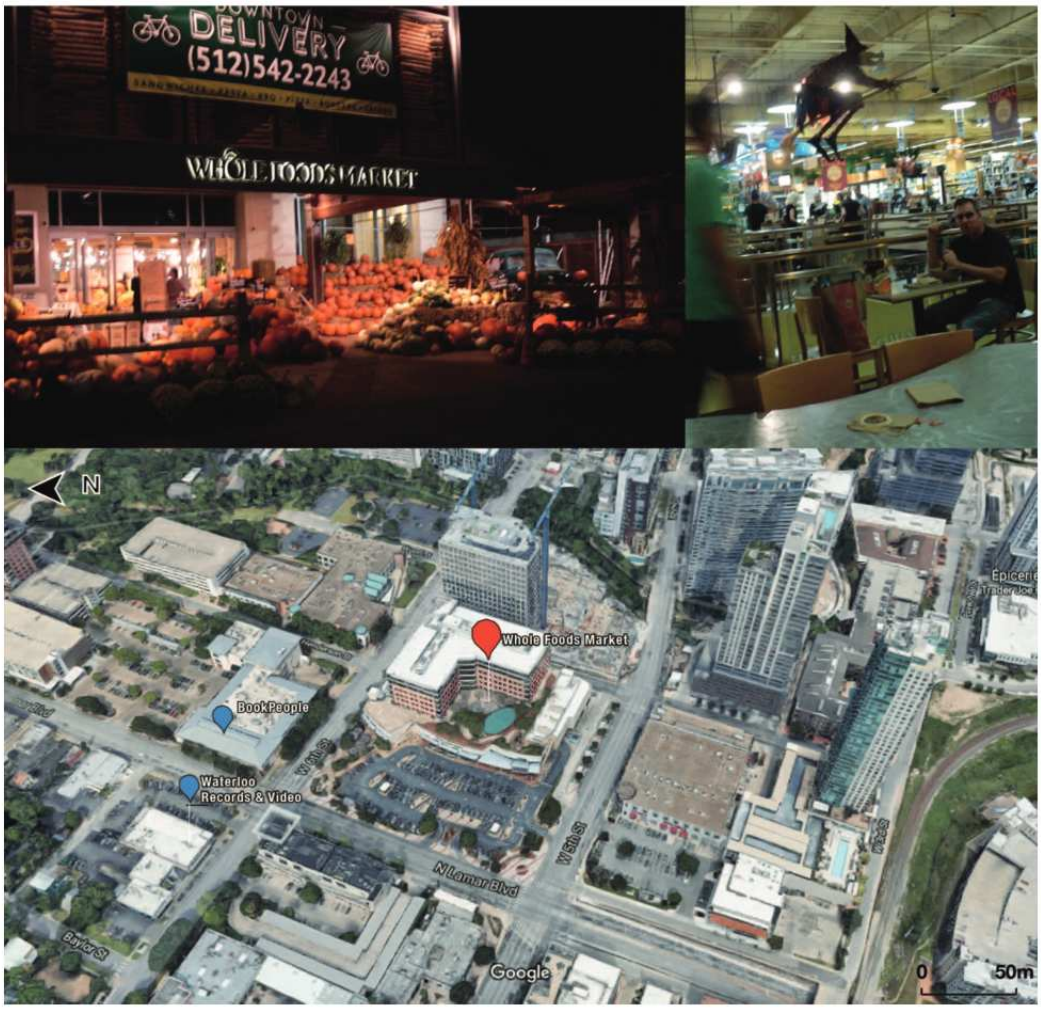


Figure 42. Whole Foods, « *an original weird business* » ?

Crédits photographiques : MLG 5/11/2009 ; Image : Google 2018.

De l'avis de son directeur exécutif et co-fondateur, John Mackey, Whole Foods est un « *original weird business* » (Breyer 2003).

[134] Pour 100 dollars dépensés, le retour direct est estimé à 30 dollars pour le magasin indépendant, contre 9 dollars pour le magasin de chaîne. Le retour indirect, prenant en compte les dépenses induites, atteint 45 dollars contre 13 dollars (Civic Economics 2002).

L'analyse que Joshua Long fait du slogan « *Keep Austin Weird* » est qu'il équivaut à « *Keep Austin Austin* », c'est-à-dire à protéger la spécificité d'Austin, et à lutter contre l'homogénéisation du commerce autant que des paysages urbains (voir Figure 43).

> *An increasingly globalized economy and an unprecedented degree of human mobility have facilitated a corporate homogenization of urban landscapes that, perhaps initially, found favor with millions of mobile Americans comforted by the stability and uniformity of residential, commercial, and industrial landscapes. This research suggests that this type of homogenization has reached a cultural—and some would argue, economic—threshold. Increasingly, Americans are rejecting the homogenization of their cities in favor of the unique characteristics of their home place.*
>
> Une économie de plus en plus mondialisée et un degré de mobilité humaine sans précédent ont favorisé une homogénéisation d'ensemble des paysages urbains qui, peut-être au départ, a séduit des millions d'Américains mobiles, réconfortés par la stabilité et l'uniformité des paysages résidentiels, commerciaux et industriels. Cette recherche suggère que ce type d'homogénéisation a atteint un point critique culturellement et certains diraient même économiquement. De plus en plus, les Américains rejettent l'homogénéisation de leurs villes en faveur des caractéristiques uniques de leur lieu de résidence.
>
> Long 2010 p. 10

Le mouvement pour conserver la bizarrerie d'Austin a ainsi acquis une portée plus large que prévue. Red Wassenich déclare que le slogan tentait de dénoncer la trajectoire contemporaine d'Austin, « une modeste tentative pour contrer la chute d'Austin dans le mercantilisme rampant et le développement excessif » (Wassenich [en ligne] 2016). Sont visés à la fois le développement urbain, perçu comme excessif, et le mercantilisme endémique qui entraînent le déclin d'Austin, sa perte d'identité. Le slogan a aussi eu un effet culturel plus tangible en mobilisant la population pour conserver des commerces locaux ainsi que les espaces auxquels les habitants attachent un certain sens du lieu.

> *Wedged between homogenizing growth and a long tradition of rebellious nonconformity, many Austinites still feel that they are in the midst of a battle for the city's soul.*
>
> Tiraillés entre une croissance homogénéisante et une longue tradition de non-conformisme rebelle, de nombreux Austinites se sentent encore au cœur d'une bataille pour l'âme de la ville.
>
> Long 2010 p. ix

La défense de la spécificité d'Austin s'ancre dans la culture non-conformiste de sa population et devient un trait caractéristique de la culture actuelle, particulièrement exacerbée dans le champ de l'aménagement.



Figure 43. Graffiti « *Homogenize Milk. Not Austin* »
Crédit photographique : MLG 29/09/2014.

4.3.2. Le slogan anti-mondialisation mondialisé

En créant le slogan, Red Wassenich décide de ne pas déposer la marque afin que tous puissent s'en emparer. Une entreprise locale de *design* en acquiert les droits et dépose la marque, se justifiant auprès de Red Wassenich, au motif que s'ils ne le faisaient pas, d'autres le feraient. Après une longue bataille juridique, le slogan et sa typographie demeurent propriété de l'entreprise de *design*. Depuis, le slogan orne la moitié des souvenirs d'Austin, du tee-shirt à la casquette, du *mug* au verre à liqueur, etc (voir Figure 44). Ironie de l'histoire, le slogan qui entendait protester contre l'homogénéisation culturelle et la commercialisation d'Austin est à présent devenu le symbole absolu de la transformation de la culture en produit de consommation.



Figure 44. Tee-shirt « *Keep Austin Weird* » porté par le maire au milieu d'un *flash mob* dans le cadre du concours international « *Thrill the world* »
Source : Wynn [en ligne] 2008.

Cependant, le slogan lui-même et l'adjectif *weird* ont conservé une signification allant au-delà de cette version commercialisée. Ils ont ainsi été utilisés dans plusieurs villes, à l'occasion de conflits entre les promoteurs de la croissance et leurs opposants.

> *Throughout the United States, growing mid-size cities are searching for a balance between the prosperity of new development and the unique character of their cultural landscapes. It is little wonder that dozens of "Keep ____ Weird" movements have popped up all over the country (Boulder, CO, Portland, OR, and Louisville, KY, are just a few examples).*
>
> À travers les États-Unis, des villes moyennes en pleine croissance recherchent un équilibre entre la prospérité de nouveaux développements et le caractère unique de leurs paysages culturels. Il n'est pas étonnant que des dizaines de mouvements « *Keep ____ Weird* » aient surgi dans tout le pays ; Boulder (Colorado), Portland (Oregon) et Louisville (Kentucky) ne sont que quelques exemples.
>
> Long 2010 p. ix

La destinée de l'expression est assez paradoxale. Ce qui était au départ une forme d'attachement local et qui s'est transformée en résistance culturelle a fini par être repris par une entreprise commerciale, et est depuis réapproprié par des mouvements et des associations d'entrepreneurs locaux à travers de nombreuses villes d'Amérique du Nord (Long 2010 p. 16).

4.3.3. Austin est-elle encore *weird ?*

L'existence d'une culture « *Keep Austin Weird* » est attribuée à l'ancienneté des scènes musicales et des icônes culturelles qui ont inspiré un esprit de liberté et de créativité (Gibson et Rogers 1994). C'est l'un des atouts qui définissent l'ADN d'Austin et la distinguent d'autres métropoles ayant elles aussi de bonnes universités, des champions économiques et une bonne qualité de vie (Gibson et Butler 2013 p. 79). Du point de vue des théoriciens de la technopole, les industries « créatives » contemporaines parviennent à faire durer cette culture du « *Keep Austin Weird* », assimilée à l'ouverture et à la tolérance du « vivre et laisser vivre » qui peuvent rappeler la tolérance de Richard Florida, mais aussi un climat libéral pour les affaires.

Le mythe de la « *weirdness* » résonne encore très largement dans la population et parmi les acteurs interviewés. Le contexte de croissance rapide est favorable à

l'attachement à certains lieux ou événements représentatifs de la culture austinite, qu'ils soient dits « originels », « authentiques » ou « iconiques ».

> *The demand for "real" Austin has led to an assumed hierarchy of authenticity among bars, restaurants, radio stations, bookstores, music venues, and festivals. It is common to hear local radio advertising businesses as "Austin originals," "truly Austin," "a piece of 'Old' Austin," "uniquely Austin" or "Austin icons".*
>
> La demande pour la « vraie » Austin a conduit à une hiérarchie présumée d'authenticité entre les bars, les restaurants, les stations de radio, les librairies, les salles de concert et les festivals. Il n'est pas rare d'entendre à la radio des publicités pour les entreprises locales se présentant comme « authentiquement Austin », « véritablement Austin », « une partie de la bonne vieille Austin », « exclusivement austinite » ou « icônes d'Austin ».
>
> Long 2009 p. 216

Le concept de bizarrerie est repris par une responsable du développement économique de la ville comme synonyme de la personnalité de la ville. Elle affirme que la municipalité a pour objectif de conserver le caractère unique d'Austin malgré l'afflux continu de nouveaux habitants.

> *One of the things that we thought was important as Austin was growing, was to keep the uniqueness of Austin which is kind of a strange – when they say keep Austin weird – amalgamation of hippies and sophisticated people at the University of Texas. And we knew that people were going to come and will continue to come to Austin, and we wanted to make sure that we kept its personality.*
>
> L'une des choses que nous considérions comme importantes tandis qu'Austin grandissait, était de garder le caractère unique d'Austin, qui est une sorte d'étrange – comme dans l'expression « Keep Austin Weird » – amalgame de hippies et de gens sophistiqués de l'Université du Texas. Et nous savions que les gens allaient venir et continueraient à venir à Austin, et nous voulions nous assurer que nous gardions sa personnalité.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/1 2012

Pour la municipalité il s'agit de garder la personnalité d'Austin, assimilée à la diversité de la population, dans un contexte de croissance dont la continuation ne fait aucun doute.

Encadré paysager n°9. L'arrivée à l'aéroport d'Austin, entre lieu et « non-lieu »

En approchant Austin par avion, on aperçoit le *skyline* qui se détache de la plaine, hérissé de tours alignées en bordure d'un coude du Colorado texan. Ce premier paysage urbain évoque une image d'Épinal de la ville américaine. Au centre de la ville, la disposition orthogonale des rues délimite des blocs réguliers, conformément à l'organisation classique des villes américaines en damier. Quelques rues sinueuses dénotent, signalant ainsi le cours des ruisseaux qui vont se jeter dans le Colorado. Vers l'ouest, les rues se tordent pour gravir les collines du Hill Country qui s'élèvent en balcons. À la périphérie de la ville, les rues courbes s'enroulent en lotissements, connectés au réseau urbain par une unique voie d'accès, forme urbaine typique de la banlieue américaine mise en scène dans les génériques de séries télévisée. L'agencement des formes urbaines et les paysages ainsi composés évoquent, avant même d'avoir posé le pied à Austin, le modèle d'organisation spatiale de la ville américaine type, voire stéréotypée, tel qu'il est diffusé dans le monde au travers de séries télévisées (Bossé et Desvisme 2011).



Figure 45. Austin vue d'avion

Crédits photographiques : Kris Grauel 2006 ; MLG 05/05/2011.

On distingue bien l'organisation orthogonale du centre-ville sur la rive nord du Colorado. Les bâtiments de grande hauteur y sont concentrés sur une portion très réduite du territoire. Brutalement, la hauteur des bâtiments diminue et les quartiers pavillonnaires péricentraux disparaissent sous la canopée.

Une fois atterri, le nouvel aéroport international d'Austin Bergström (AUS), inauguré en 1999, offre un espace bien différent du « non-lieu » (Augé 1992), standardisé et sans âme, attendu ou de « l'entre-deux lieux » plongé dans l'espace des flux (Castells 1998) que sont d'ordinaire les aéroports. Au contraire, ce lieu archétype, moyen et symbole de l'insertion croissante d'Austin dans la mondialisation, affiche fièrement sa spécificité, déployant un véritable « espace public où se joue le sens des territoires » (Frétigny *in* Ghorra-Gobin 2012 p. 30).

Quelques pas dans l'aéroport suffisent pour attirer l'attention sur la place tenue par la musique dans cette ville autoproclamée « capitale mondiale de la musique *live* » (*Live Music Capital of the World).* Outre les guitares géantes trônant au centre des carrousels à bagages, des scènes accueillent chanteurs et musiciens locaux entre les boutiques et les espaces de restauration, pour donner aux visiteurs un avant goût de la scène musicale qu'ils découvriront en ville. Le site Internet de l'aéroport proclame « nous sommes la capitale mondiale de la musique *live* et il y a de la musique dans l'air à la minute où vous posez le pied dans le terminal » (City of Austin [en ligne] Music in the Air).

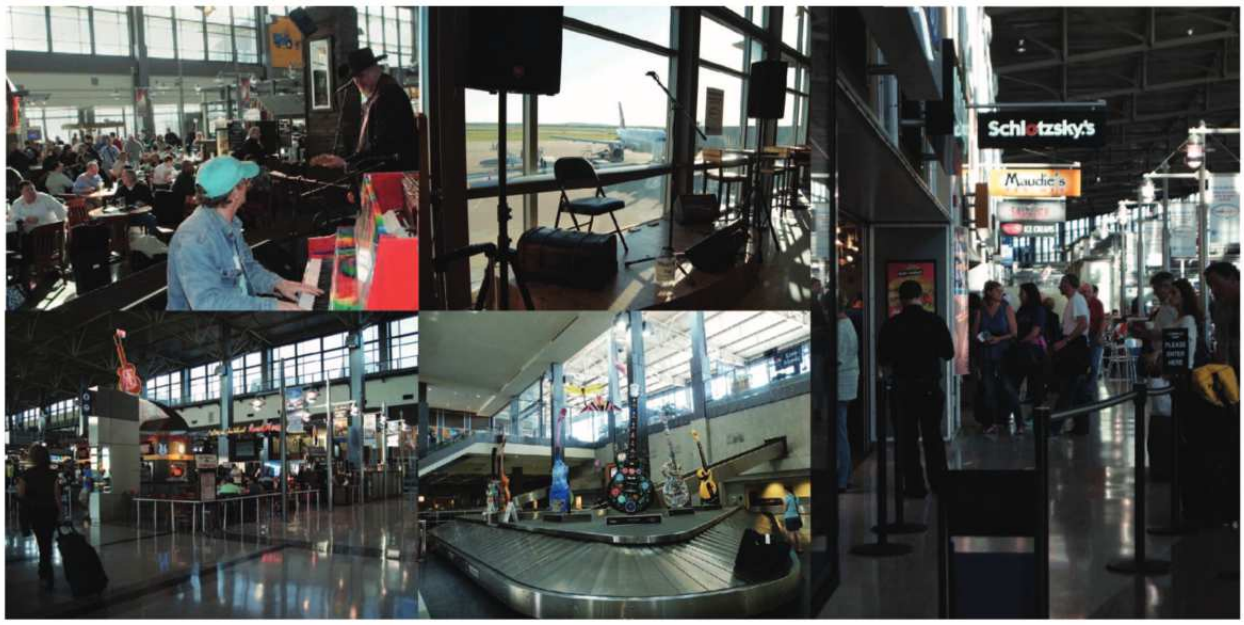


Figure 46. L'image de marque d'Austin à l'aéroport : musique *live* et enseignes locales

Crédits photographiques : MLG 27/10/2014 ; sauf la première photo, Ray Benson et Rich Harney en concert *in USA Today* [en ligne] 2012.

Petites et grandes scènes, filiales de restaurants locaux, et guitares géantes trônant au centre du carrousel à bagages ponctuent l'attente des voyageurs. Malgré une architecture tout ce qui a de plus fonctionnelle et moderne, et donc oubliable, ces éléments donnent à l'aéroport d'Austin une identité culturelle distincte des autres aéroports.

Les commerces de l'aéroport sont aussi une préfiguration de l'expérience urbaine qui attend les visiteurs, car il s'agit exclusivement de succursales des enseignes locales les plus fameuses, tels que le spécialiste du barbecue « Salt Lick », le glacier austinite Amy's Ice Cream, le café Austin Java, la librairie BookPeople ou encore le magasin de disques Waterloo Records, toutes nées à Austin et estampillées « *Austin originals* ». Les voyageurs doivent immédiatement comprendre qu' « il n'y a pas d'endroit comme Austin, Texas » et que son aéroport « déborde de choses qu'on ne trouve qu'à Austin » (City of Austin [en ligne] Shop, dine, relax).

Jusqu'à récemment, l'aéroport n'avait que peu d'attributs internationaux. La seule destination internationale directe a longtemps été Cancun, et ce uniquement à la période des vacances de printemps, pour le fameux « *Spring break* ». Depuis, les destinations étrangères se sont multipliées : Mexico City (2013), Londres Heathrow (2014), Toronto (2015), Frankfort et Guadalajara (2016), Londres Gatwick et Punta Cana (2018). Des liaisons directes pendant le festival SXSW avec Stockholm et Amsterdam ont débuté en 2018. Face à croissance de 51% du trafic passager entre 2009 et 2017, des travaux ont été entamés pour agrandir l'aéroport et y aménager un véritable terminal international.

Plus critique vis-à-vis de la notion de « *weirdness* », un citoyen déclare qu'elle fait partie de la mythologie de la ville, correspondant à l'image que les habitants se plaisent à avoir de leur ville, mais en décalage avec la réalité.

> *If you ask people what do you like in Austin, they're not going to say the suburbs, and they're no even going to say downtown. They'll say the life downtown. They'll say our own mythology. What we also say is we believe our own bullshit. Cause we're so cool, we're so weird. We're neither so cool nor so weird. But there's this continual lifeblood that comes into the community that is creative and has these new ideas. There's wonderful things that go on. And there's more of that here than in most cities in North America.*
>
> Si vous demandez aux gens ce qu'ils aiment à Austin, ils ne vont pas dire la banlieue, et ils ne vont même pas dire le centre-ville. Ils diront la vie Downtown. Ils répéteront notre propre mythologie. Ce que nous disons aussi, c'est que nous croyons nos propres conneries. Parce que nous sommes tellement cool, nous sommes tellement bizarres. Nous ne sommes ni tellement cool, ni tellement bizarres. Mais il y a ce sang neuf qui arrive continuellement dans la communauté qui est créatif et qui a de nouvelles idées. Il y a des choses merveilleuses qui se passent. Et il y en a plus ici que dans la plupart des villes d'Amérique du Nord.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Selon lui, Austin n'est ni très cool, ni très bizarre. Cependant, Austin a bien selon lui des particularités : c'est la vitalité démographique de la ville qui en fait une communauté particulièrement créative et, plus qu'ailleurs, un creuset pour de nouvelles idées. Pour une autre actrice interviewée, la bizarrerie d'Austin appartient au passé, même si beaucoup s'en réclament encore. En effet, les dynamiques économiques et démographiques actuelles remettent en cause la possibilité de conserver l'originalité d'Austin. Les changements sont trop rapides et touchent d'abord les parties les plus pauvres de la population dont dépend la créativité de la ville.

> *Anyway, that's the world we live in and that's the paradox of Austin is that it claims to be something that it used to be kinda and now it's getting further away from that being weird.*
>
> Quoi qu'il en soit, c'est le monde dans lequel nous vivons et c'est le paradoxe d'Austin, c'est qu'elle prétend être quelque chose qu'elle a été en quelque sorte, être bizarre, mais dont elle s'éloigne de plus en plus.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Pour elle, ce sont les personnes réellement créatives, qui n'ont pas forcément un emploi, qui font la bizarrerie de la ville. Les politiques urbaines se réclamant de la « *weirdness* » d'Austin ne se donnent pas vraiment les moyens de conserver les spécificités austinites en ne régulant pas les prix du marché immobilier, au nom de la

lutte contre l'étalement urbain et en forçant des pans entiers de la population à quitter la ville où les loyers sont devenus inabordables pour eux.

> *If you look at the most recent demographics, people are being pushed to the edges. And we say we're doing all of this to stop sprawl. And the more compact the city, the infrastructure costs are low, all those good things but because the land cost is so high people are being forced to move out and so you see an exodus of people who do the service industry jobs, and the low income jobs having to leave town. So if that's what Austin is gonna turn out to be then that's not keeping Austin weird.*
>
> Si vous regardez les données démographiques les plus récentes, les gens sont en train d'être poussés aux franges. Et nous disons que nous faisons tout cela pour arrêter l'étalement urbain. Et plus la ville est compacte, plus les coûts d'infrastructures sont bas, toutes ces bonnes choses… mais parce que le coût du terrain est tellement élevé que les gens sont forcés de déménager et donc il y a un exode des gens qui travaillent dans les emplois de services et de l'industrie, les emplois à faible salaire, qui doivent quitter la ville. Donc si c'est ça qu'Austin est en train devenir, on ne peut pas dire que ce soit ça conserver la bizarrerie d'Austin.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Pourtant, cette même actrice continue de brandir l'identité originale d'Austin, qu'elle identifie en même temps à une stratégie de *marketing*, et prétexte de sa bizarrerie pour ne pas adopter les solutions venues d'autres villes brandies comme modèles d'urbanisme.

> *Why can't we come up with something that's Austin. Especially since the city is trying to market its weirdness. […] Why don't we do something over?*
>
> Pourquoi ne pouvons-nous pas trouver quelque chose qui soit Austin. Surtout puisque que la ville essaie de vendre sa bizarrerie. […] Pourquoi ne faisons-nous pas quelque chose de chez nous ?
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

***

Le côté « *weird* » d'Austin est une image très active, bien que non consensuelle. Elle représente l'identité et la spécificité de la ville. Les acteurs interrogés s'accordent à faire reposer cette spécificité sur la diversité de la population. Il y a en effet à Austin des gens qui ont des idées bizarres et n'ont pas peur de les afficher. Cela rejoint les idées de créativité et de tolérance de la ville créative et renforce donc le référentiel d'Austin comme ville créative.

Conclusion du 4.3.

Pour Joshua Long, Austin ne tire pas son originalité de sa croissance urbaine, ni de ses schémas de développement depuis les années 1970. Au contraire, comme prototype de la ville créative, elle ressemble à d'autres villes créatives émergentes telles que Albuquerque, Boulder ou Portland, ou des « *hubs* créatifs » plus établis comme Seattle, San Francisco et Boston (Long 2010 p. 1). Cependant, ce que le mouvement « *Keep Austin Weird* » traduit, c'est le combat continu pour l'identité, le sens et le pouvoir dans un contexte de changements profonds.

> *To write about a city is to write about an evolving cultural landscape amidst an unremitting struggle for identity, meaning and power.*
>
> Écrire à propos d'une ville, c'est écrire sur un paysage culturel en perpétuelle évolution, au milieu d'un combat inlassable pour l'identité, le sens du lieu et le pouvoir.
>
> Long 2010 p. ix

L'exemple d'Austin est donc le fragment d'une réalité plus large. « La résistance et la bizarrerie » doivent être compris « en tant que traits communs à de nombreuses villes en Amérique du Nord » (Long 2010 p.156). La quête de l'originalité, l'attachement aux lieux et à leurs significations ancrées, la résistance à l'homogénéisation des commerces et des paysages sont des tendances communes à nombre de villes.

Cependant, Austin tire son originalité des significations précises attachées aux lieux qui composent la ville et, plus encore, des personnes qui vivent à Austin et lui confèrent ce grain de folie, de bizarrerie, qui frappe le visiteur. Or, les dynamiques démographiques poussent elles aussi à une homogénéisation de la population en reléguant les plus pauvres au-delà des limites de la ville.



Figure 47. Un événement *weird* : Eeyore's Birthday Party

Crédits photographiques : MLG 27/04/2013

La célébration de l'anniversaire de Bouriquet, célèbre personnage de fiction, compagnon de Winnie l'Ourson, est un événement annuel à Austin. Il se tient chaque dernier samedi d'avril dans Pease Park.

Ce qui avait commencé en 1963 comme un simple pique-nique entre étudiants et professeurs du département d'Anglais de l'Université du Texas, est devenu un rassemblement hippie attirant jusqu'à 20 000 personnes de tout âge.

Concours de déguisements, peinture collective, cercle de tambours, match de football américain sur monocycle, etc. le tout arrosé de bières locales et embrumé de vapeurs de marijuana, exceptionnellement tolérée en ce lieu et en ce jour.



Figure 48. Moyens de transports « *weird* »

Crédits photographiques : MLG 22/04/2012 et 2/10/2014.

Conclusion du Chapitre 4

Les composantes de l'image de marque d'Austin ne sont, au final, pas très originales. Elles correspondent aux aspirations de nombreuses villes dans le contexte contemporain qui valorise un concept à géométrie variable, celui du développement durable, et fait reposer la réussite urbaine sur les aménités urbaines destinées aux membres de la classe créative. Ces aspirations s'inscrivent dans une tension entre, d'une part, l'impératif d'originalité et la nécessité de développer les avantages intrinsèques au lieu et, d'autre part, la tendance à copier les solutions qui apparaissent couronnées de succès ailleurs.

L'essor d'Austin, en adéquation avec les phases les plus contemporaines du développement urbain mondialisé, a conféré à la ville ce statut de ville-modèle, dont les politiques doivent être imitées. Or, ces politiques sont plutôt nées de manière circonstancielle, sans toujours avoir les déterminants qu'on leur a ensuite attribués. Cela ne les empêche pas d'avoir une influence certaine sur la manière dont la ville d'Austin est considérée, localement et ailleurs.

La réflexion sur l'image de la ville ne peut donc être développée uniquement à l'échelle locale, car les composantes de l'identité urbaine sont réfractées par des modèles scientifiques, des images et des slogans qui circulent bien au-delà d'Austin. La ville est bien à la fois réceptacle et émettrice d'idées en matière d'urbanisme. Ces dernières naissent à la confluence de circonstances locales et de mouvements nationaux qui se nourrissent les uns des autres. On voit bien comment, dans un mouvement parallèle à celui de l'économie globale, les modèles s'enracinent dans la structure territoriale et historique d'Austin, comment le global se nourrit du local en le transformant (Veltz 1996 p. 11).

Les ressources locales, comme l'ancienneté de l'organisation du mouvement écologiste, sa confluence avec les organisations de quartier, ou encore le style de vie « *weird* » et tolérant, entrent en résonance avec des influences de l'échelle globale, comme la structuration de réseaux autour de concepts d'aménagement, le fonctionnement cumulatif de la recherche universitaire, la circulation des idées et des bonnes pratiques d'urbanisme dans un « *speaking circuit* ». En parallèle, des résistances s'expriment à l'échelle locale pour conserver un sens original aux lieux. Ces

résistances résonnent elles aussi au-delà de l'échelle locale, dénotant la similarité des problématiques rencontrées dans les villes face au développement urbain contemporain. Face aux tendances d'homogénéisation, elles permettent de montrer l'importance inédite du lieu dans la géographie contemporaine de la mondialisation, en tant que point de cristallisation des enjeux d'aménagement dans les dynamiques économiques contemporaines inscrites dans un climat de compétition interurbaine exacerbée.

Dans ces dynamiques de modélisation, il y a toujours un processus de simplification à l'œuvre qui pousse les acteurs locaux, dont les universitaires, à décomposer ces modèles et à en souligner les limites. Le développement durable a beau « être partout » aujourd'hui (« *sustainability is everywhere* » ; Isenhour *et al.* 2015 p. 1), sa conception universalisée est en partie mythique. L'exemple d'Austin, monté en épingle, montre que la durabilité urbaine doit être envisagée à la fois dans sa dimension mythique et dans la réalité que lui confèrent les pratiques des acteurs. Le discours globalisé du développement durable doit donc être analysé à partir des pratiques mises en œuvre à l'échelle locale et des valeurs et significations que les acteurs locaux mettent derrière ce concept, en particulier derrière la notion de nature ou d'environnement (Isenhour *et al.* 2015 p. 2). C'est cette démarche qu'il s'agit maintenant d'appliquer au champ contemporain de l'aménagement à Austin, en analysant les valeurs et les significations que les acteurs investissent dans la ville.

Conclusion de la deuxième partie

En retraçant la trajectoire du développement urbain d'Austin, ses éléments originaux apparaissent essentiellement liés à son statut de capitale et à la faiblesse de son développement industriel jusqu'aux années 1960. Les attributs de capitale et la faible industrialisation ont eu, chacun à leur manière, une empreinte durable sur les paysages du centre-ville et expliquent la présence de quartiers pavillonnaires de faible densité à quelques encablures du Capitole. Ces espaces repères et leurs formes urbaines endossent une charge symbolique et identitaire particulièrement forte. Les phases de développement économique suivantes ont eu un grand impact sur la forme urbaine, mais sans créer de lieux identitaires aussi forts. L'accélération spectaculaire de la croissance a projeté la ville sur le devant de la scène des études urbaines, mais a aussi projeté la ville dans un ensemble d'enjeux inédits.

La culture de l'aménagement urbain s'est développée dans ce contexte, nourrie par une longue tradition de *boosterism* qui s'épanouit encore aujourd'hui dans un contexte de comparatisme exacerbé. Les éléments du modèle austinite mis en avant dans le domaine des études urbaines et dans celui de l'urbanisme sont l'environnement naturel, le cadre de vie, la créativité de ses habitants et leur mode de vie, ainsi que l'atmosphère tolérante et décalée. Les ingrédients de la réussite austinite ont été modélisés de manière plus ou moins formelle, à l'intersection entre les démarches scientifiques et les représentations des acteurs locaux. Cependant, quel que soit le degré de formalisation, c'est la circulation des idées qui semble déterminer le poids de ces aspects au sein de l'identité urbaine austinite. En tant qu'éléments clefs du discours public, élevés à un rang presque mythique, ces aspects jouent un rôle structurant dans la culture de l'aménagement à Austin. Même si les acteurs ne s'accordent pas sur leur signification, ce sont des éléments incontournables du débat public.

Dans un contexte de mutations urbaines rapides et face aux nouveaux enjeux posés par la croissance, la question est désormais de savoir comment la culture des acteurs de l'aménagement se structure au sein du champ actoriel et comment elle évolue.

Troisième partie. Les enjeux contemporains de l'aménagement à Austin au défi des divergences culturelles entre acteurs



Figure 49. Les usages civiques du parvis de l'hôtel de ville

Crédits photographiques : Antoine Predock Architect 2004 ; Taylor Goldstein 19/08/2017.

La construction du nouvel hôtel de ville a été l'occasion de revitaliser cette partie du centre-ville sous forme d'un partenariat public-privé. Pensé par l'architecte comme le « salon » ou la pièce à vivre d'Austin (« *living-room* »), le parvis de l'hôtel de ville est parfaitement agencé pour accueillir les manifestations civiques. Des gradins à l'ombre de panneaux photovoltaïques permettent de se rassembler et de manifester quel que soit le temps.

Introduction de la troisième partie

L'analyse des façons dont sont construits les modèles urbains, et dont les idées circulent et s'incrémentent, a montré le rôle crucial des modèles urbains qui ont guidé le développement d'Austin. Ces derniers sont portés par un petit nombre d'acteurs, souvent par des individus clefs, comme les « entrepreneurs urbains », les auteurs scientifiques, mais aussi par des acteurs collectifs, certaines institutions et coalitions d'acteurs. Les modèles urbains se construisent dans l'interaction sociale entre les agents[135] et mettent un temps plus ou moins long à s'incarner dans des aménagements. Pour en suivre l'évolution, il ne suffit pas de s'attacher uniquement à ces modèles, il faut comprendre le champ actoriel dans lequel ces modèles sont formés, diffusés et mis en œuvre, ainsi que la capacité de certains acteurs à en fédérer d'autres autour d'eux pour en proposer de nouveaux et les appliquer.

Comment des cultures individuelles se coalisent-elles pour devenir le support d'actions collectives ? Je considère, dans le sillage d'Anthony Giddens, que le champ social impliqué dans l'aménagement urbain forme un système actoriel, qui n'est pas une simple juxtaposition ou hiérarchie d'agents (1986). Afin d'analyser la structuration du système actoriel de l'aménagement urbain austinite, je m'inspire de la démarche suivie par Patsy Healey pour étudier la complexité de la gouvernance dans l'élaboration des stratégies spatiales à l'échelle d'une ville ou d'une métropole (2007). Elle-même s'appuie sur les concepts du sociologue Anthony Giddens, qui « dépasse l'opposition entre analyse de la structure et analyse de l'agencement individuel, afin de comprendre une ethnographie située des pratiques » (Healey 2007 p. x).

Selon Patsy Healey, les rapports entre les cultures individuelle et collective s'élaborent par la médiation de plusieurs niveaux qui constituent autant de niveaux d'analyse. Ceux-ci sont présentés dans le Tableau 8 et expliqués dans le texte en regard.

[135] J'emploie le terme « agent » au sens d'Anthony Giddens qui regroupe les acteurs individuels et collectifs (Giddens 1986) et donne une plus grande autonomie aux individus dont le comportement n'est pas uniquement « agi par le système », et non au sens structuraliste-fonctionnaliste qui fait de l'individu « un simple rouage dominé par des structures qui le dépassent, elles-mêmes composantes d'un système doté d'une logique globale » (Lussault *in* Lévy et Lussault 2003 p.45-46).

À un premier niveau, le système actoriel dans son ensemble produit des effets de structure. Il contraint et habilite à la fois les acteurs et les collectivités en leur donnant la capacité légale d'exercer certains pouvoirs, d'accomplir certains actes, mais dans des limites données. Ses propriétés constituent la condition de possibilité, le « médium » des pratiques. Le système actoriel a en cela des propriétés génératives et doit donc être analysé dans cette double dimension.

À un deuxième niveau, le système actoriel est « actualisé » ou mis en œuvre de certaines manières qui n'épuisent pas ses possibilités et circonviennent parfois certaines de ses limites. Une analyse de la « culture de la gouvernance » met en valeur les modes habituels et acceptés d'interactions entre agents, individus et collectivités, dans le champ de l'aménagement urbain.

Cette culture de la gouvernance prend forme dans des processus qui encadrent ces interactions et forment un troisième niveau. À un quatrième niveau, ces processus donnent lieu à des « épisodes » où s'actualisent les niveaux supérieurs.

Enfin, à un dernier niveau, les individus qui participent à ces épisodes y apportent leur propre culture, qui peut être révélée grâce une analyse plus ethnographique, au travers des entretiens. Rajouter l'échelle individuelle comme niveau d'analyse me semble indispensable pour repérer les déterminants de la culture de l'aménagement urbain des acteurs, à l'interface entre leur pensée de la ville et leur action sur la ville.

La question qui se pose dans cette partie est l'agencement de ces différents niveaux. Comment des cultures individuelles se coalisent pour devenir le support d'actions collectives ? L'hypothèse ici défendue est que les accords ou oppositions rejouent à tous les niveaux. Une coalition d'intérêts individuels peut se défaire sur une divergence concernant le processus de gouvernance. Chaque niveau joue un rôle dans la structuration du champ de l'aménagement urbain et doit être pris en compte lors de l'élaboration de stratégies pour faire prévaloir des idées et pratiques urbanistiques à l'échelle de la ville.

Tableau 8. Niveaux d'analyse de la culture de l'aménagement urbain

Adapté de Healey 2007 p. 21

Niveaux d'analyse	Dimensions à étudier	Moyens d'analyse	Exemple
Système actoriel	- institutions – habilitations et limites - relations entre les différents niveaux institutionnels - rôle des acteurs publics et privés - positionnement des acteurs au sein du système	Lois Revue de littérature Presse Entretiens	La législation fédérale demande à ce que le zonage soit établi en concordance avec un *comprehensive plan* mais ne définit pas ce dernier. La législation texane présente les *comprehensive plans* comme optionnels tandis que d'autres États les ont rendus obligatoires.
Culture de la gouvernance	- modes de gouvernance acceptés - valeurs culturelles ancrées - représentations du système actoriel et de sa gouvernance - procédures de critiques formelles et informelles qui légitiment les processus de gouvernance	Entretiens Revue de littérature	Suite à des échecs successifs dans l'adoption des plans ou leur mise en oeuvre, la ville d'Austin précise de plus en plus le contenu des *comprehensive plans* et cherche des moyens pour rendre leur adoption et leur application obligatoires.
Processus de gouvernance	- processus de co-construction, étapes par lesquelles le processus de gouvernance est organisé - acteurs invités/exclus et rôle attribué aux différents types d'acteurs - cadrage du débat, formulation des enjeux - réseaux, coalitions, oppositions entre acteurs	Analyse des plans Littérature grise Entretiens	Le processus de consultation et de participation mis en place tout au long de l'élaboration d'un *comprehensive plan* règle les rapports et les rencontres entre les citoyens, les groupes de *lobbying*, les représentants politiques, le personnel municipal et les consultants.
Episodes de gouvernance	- acteurs en présence – acteurs absents par force ou par choix - discours – ce que les acteurs disent - pratiques – ce que les acteurs font - lieux – signification spécifique ou non	Observations Littérature grise Entretiens	Le processus participatif d'*Imagine Austin* a donné lieu au "*chip exercise*" pendant lequel les citoyens localisaient la croissance tandis que le personnel municipal observait, servant au mieux de source d'information.
Individus	- intérêts - références théoriques et pratiques - conception de l'urbanisme – idéal urbain - perception des enjeux - perception des autres acteurs - perception de leur rôle - stratégie	Entretiens	Lors de l'exercice cité ci-dessus, un urbaniste de la Ville a dit à un citoyen qui voulait localiser la croissance en un endroit donné de la carte "je ne prendrais même pas la peine de le mettre là, ça n'arrivera jamais" à un citoyen, ce qu'un autre citoyen l'a encouragé à faire tout de même puisqu'il s'agissait d'imaginer des possibles.

Enfin, dernier enjeu majeur de cette troisième partie, les critères de classement des acteurs en groupes ou communautés de pensée et de pratiques forment un épineux problème pour lequel je propose deux approches différentes dans chacun des deux chapitres à suivre : premièrement, en partant des catégories utilisées par les acteurs eux-mêmes dans les entretiens ; et deuxièmement, en confrontant leurs points de vue sur les enjeux de l'aménagement contemporain d'Austin.

Le Chapitre 5 met en place le cadre institutionnel dans lequel évoluent les acteurs de l'aménagement pour en montrer l'organisation, les contraintes, mais aussi la perception qu'ils en ont. Le système actoriel a souvent été présenté comme l'un des principaux défis posés à l'aménagement urbain. La combinaison d'une analyse institutionnelle du système actoriel et d'une approche plus anthropologique, grâce à la confrontation des divers entretiens, donne une vue d'ensemble nécessaire à la compréhension du terrain étranger tout en entrant dans le détail des cultures épistémiques des groupes actoriels.

Le Chapitre 6 analyse la façon dont les différents acteurs interviewés appréhendent, hiérarchisent et articulent les enjeux contemporains d'aménagement de la ville d'Austin. En recensant et en hiérarchisant ces enjeux tels qu'ils sont identifiés par les acteurs eux-mêmes, cela permet de brosser un tableau des défis qui structurent leur culture, la forment, l'informent et éventuellement la forcent à se transformer. Cela permet aussi d'analyser la manière dont les acteurs s'organisent collectivement autour des différents enjeux. Les coalitions d'acteurs se forment-elles uniquement comme « communautés épistémiques » professionnelles au sens de Peter Haas (1992), ou plutôt comme « communautés de politiques » plus larges réunissant des acteurs variés autour d'objectifs visant à former « des politiques » (« *policies* ») et en fonction d'affinités culturelles individuelles, civiques, qui dépassent les catégories professionnelles et politiques (« *politics* ») ? La conception que les acteurs ont de l'urbanisme au sens propre forme-t-elle un critère pertinent de divergence et de convergence dans le champ de l'aménagement urbain austinite ?

Chapitre 5. Les cultures actorielles de l'aménagement urbain : un enjeu en soi

Introduction du Chapitre 5

La compréhension du champ actoriel de l'aménagement urbain a représenté un premier défi pour cerner les mécanismes de la fabrique de la ville en terrain étranger. Les chercheurs américains ont développé une approche de ce champ sous l'angle du pouvoir, élaborant des modèles actoriels en fonction de la composition et du fonctionnement des coalitions d'acteurs qui orientent les politiques urbaines adoptées par les municipalités. La ville d'Austin, en pleine croissance, peut sembler être un terrain idéal pour appliquer ces modèles actoriels. Les auteurs ayant étudié Austin ont en effet mobilisé tous les modèles actoriels les plus influents. Celui de la « *growth machine* » figure dans la plupart des bibliographies[136], mais est peu mis en œuvre dans l'argumentation de ces travaux. En revanche, le modèle est si bien assimilé par les acteurs locaux qu'il a été décliné en « *green machine* » et qu'il est encore utilisé pour expliquer les enjeux du changement de système d'élection (« *the City is a growth machine* » ; observation Austin Neighborhoods Council 27/03/2013). Le modèle des « régimes urbains » ponctue aussi les bibliographies[137]. Il a lui aussi été mentionné à l'occasion d'entretiens (Entretiens PRO-URB-LIB/1 2011 et CITOY-POL 2013) ce qui montre qu'il structure la manière de penser des acteurs contemporains.

Cependant, il ne s'agit pas ici d'utiliser ces modèles comme cadre d'analyse générale ou de proposer un nouveau cadre théorique pour modéliser le système actoriel de l'aménagement austinite contemporain, mais plutôt de faire affleurer les modèles qui sous-tendent sa perception par les acteurs locaux, soit leur culture de la gouvernance. En suivant une démarche plus constructiviste qu'hypothético-déductive, en partant des catégories données par les acteurs eux-mêmes à l'occasion des

[136]Voir notamment Orum 1991 ; Beatley et Brower 1994 ; McCann 2003, 2004, 2010 ; Mueller 2010 ; Swearingen 2010 ; Grodach 2011 ; Tretter 2013, 2016.
[137] Voir notamment Beatley et Brower 1994 ; McCann 2003 ; Moore 2007 ; Mueller 2010 ; Grodach 2011 ; Tretter 2013, 2016.

entretiens, le but est de découvrir si les acteurs utilisent consciemment des modèles ou si ces derniers structurent, même de manière tacite, la perception du champ actoriel de l'aménagement urbain à Austin, en influençant la manière de penser et d'agir des différents acteurs.

Une première approche institutionnelle apparaît nécessaire pour présenter le fonctionnement théorique du système actoriel[138]. En effet, la hiérarchie des institutions publiques détermine en grande partie le champ de l'aménagement urbain et les outils à la disposition des acteurs. L'organisation institutionnelle n'est pas considérée comme une entité indépendante, située au-delà de l'action, mais comme ayant des propriétés structurelles (Giddens 1986 ; voir *supra* Tableau 8 niveau 1).

En confrontant les différents points de vue collectés lors des entretiens sur les groupes d'acteurs influents dans le champ, on s'éloigne du cadrage institutionnel pour entrer dans la perception des jeux de pouvoirs réels et donc d'une « culture de la gouvernance », qui est organisée en processus et se donne à voir lors d'épisodes de gouvernance (voir *supra* Tableau 8 niveaux 2, 3 et 4).

Les entretiens compréhensifs fournissent en outre une vision individuelle de la culture de l'aménagement des acteurs qui permet de compléter ces niveaux et de fournir la base nécessaire pour réfléchir à la structuration en « communautés culturelles » d'individus partageant des cultures proches et s'opposant à d'autres. Lorsque les diverses cultures individuelles sont mises en jeu dans des processus collectifs, on peut se demander sur quels critères, professionnels, politiques, de savoirs, d'intérêts, les groupes se forment et s'opposent.

Ce chapitre s'ouvre sur une présentation du cadre institutionnel qui fixe les limites et les règles du champ de l'aménagement, tout en délimitant les pouvoirs des

[138] Le terme de système actoriel peut apparaître ambitieux mais il s'agit simplement de reconnaître que les acteurs, loin d'être indépendants, agissent et interagissent avec une multiplicité d'autres acteurs et ce à plusieurs échelles. Il vise aussi à rappeler la relation dialectique entre les individus-acteurs et le système actoriel qu'ils composent, ce qu'Anthony Giddens appelle la « dualité du structurel » (Giddens 1986). En effet, « l'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. En retour, le système n'existe que par l'acteur qui, seul, peut le porter et lui donner vie, et qui peut le changer » (Crozier et Friedberg 2014 p. 11). Il est donc nécessaire d'étudier ensemble les deux niveaux, de l'acteur et du système auquel il participe.

acteurs publics. L'organisation fonctionnelle et institutionnelle des acteurs à l'échelle fédérale et de l'État du Texas occupe la première sous-partie.

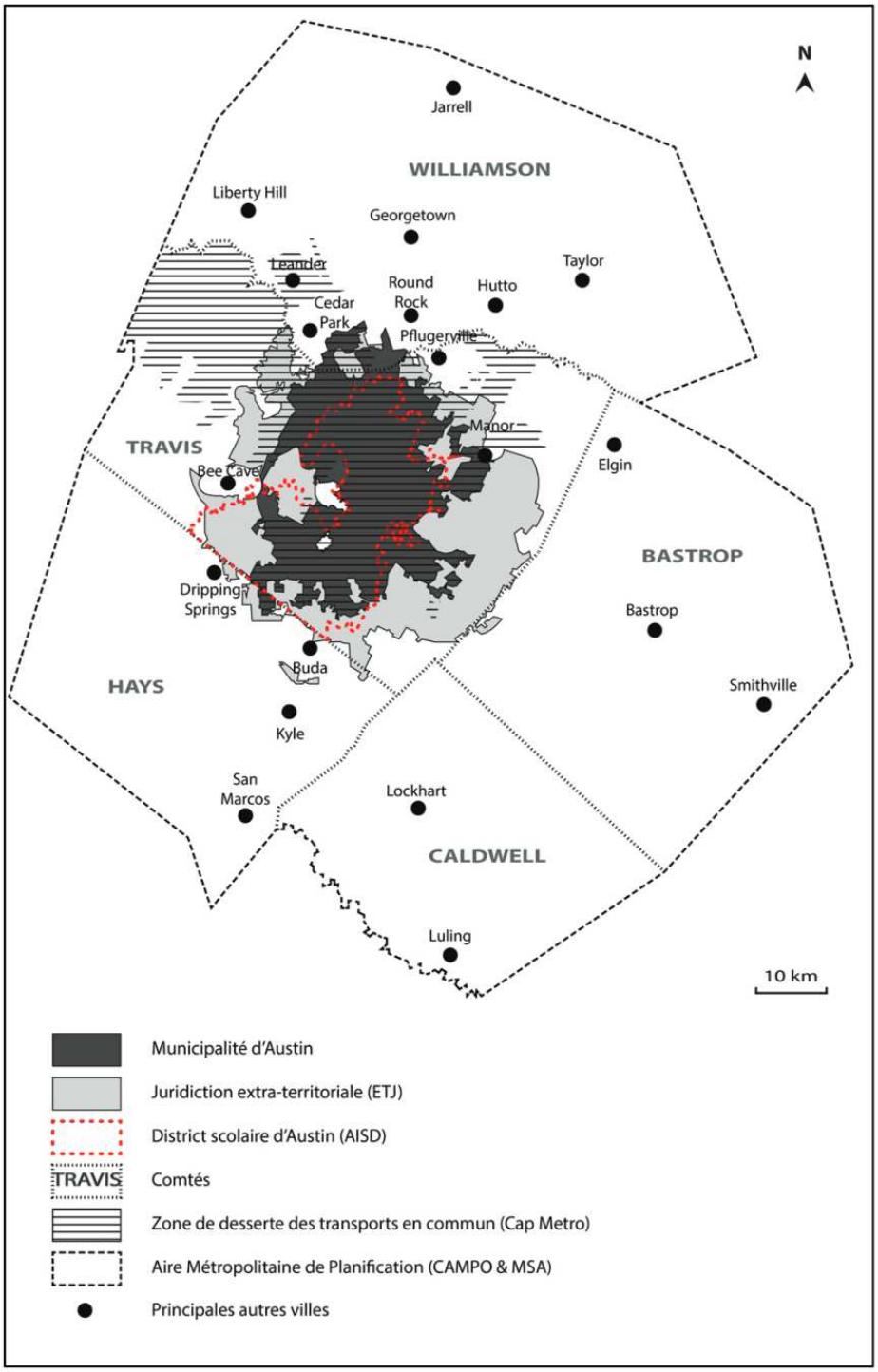
La deuxième sous-partie s'attache à analyser le système original et complexe d'acteurs en interaction à l'échelle de la municipalité. Du fait de sa grande ouverture à la participation citoyenne, l'organisation municipale fait de l'aménagement urbain un sujet particulièrement débattu. Les effets de structure apparaissent particulièrement forts, contraignant et habilitant une « culture de la gouvernance » particulière à Austin qui s'exprime avec force dans le domaine de l'aménagement urbain.

La troisième sous-partie s'intéresse à l'ensemble complexe des acteurs privés en suivant et en interrogeant les lignes de clivage relevées par les acteurs : entre public et privé (Entretien PRO-URB-ULI 2013), entre groupes civiques et monde des affaires au sein des acteurs privés, ou encore entre les promoteurs de marché et ceux dirigés par une mission (« *mission-driven* » ; Entretien PRO-URB-Austin/4 2012) ou dotés d'une conscience (« *a developer with a conscience* » ; Entretien PRO-URB-LIB/1 2011), mais surtout entre partisans et opposants à la croissance. Ces oppositions binaires sont par la suite nuancées par l'appartenance des acteurs à plusieurs groupes et par l'émergence de nouveaux groupes actoriels. Les effets de structure se révèlent ici plus ténus : les acteurs se rassemblent davantage selon leur point de vue sur l'aménagement urbain que selon leur catégorisation professionnelle ou civique.

5.1. Les spécificités du système institutionnel de l'aménagement urbain : un domaine d'action publique dévalorisé et contraint

La complexité du champ de l'urbanisme austinite tient à la singularité du système américain, comparé au système français d'une part, avec une forte méfiance vis-à-vis des interventions du secteur public, et à l'antagonisme culturel entre la Ville d'Austin et l'État du Texas, d'autre part. Ce champ est tout d'abord encadré juridiquement par un emboîtement d'autorités institutionnelles : État fédéral, État fédéré, comté et municipalité. Mais les échelons commencent à s'enchevêtrer au niveau des

districts scolaires, des autorités des transports et de la planification métropolitaine (voir Carte 4).



Carte 4. Un enchevêtrement de maillages administratifs

Réalisation : MLG 24/03/2018.

La municipalité d'Austin occupe une large partie du comté de Travis et déborde sur les comtés de Hays et de Williamson, pour un total de 790 km^2 en 2010, ce qui est plus vaste que Chicago (606 km^2, étendues d'eau incluses). Le comté de Travis contient d'autres entités, villes, villages et aires non incorporées (*unincorporated areas*). Il faut aussi ajouter à cette liste les districts scolaires, les autorités des transports, les autorités gestionnaires de l'eau et de l'énergie ainsi que les organisations métropolitaines de planification dont les limites juridictionnelles sont, elles aussi, loin de se superposer parfaitement.

Le haut niveau de complexité est aussi lié au statut de capitale d'État d'Austin et à la présence du Capitole et de l'Université du Texas, ce qui crée une juxtaposition dans l'espace d'un nombre inhabituellement élevé d'autorités publiques, en particulier dans le centre-ville d'Austin.

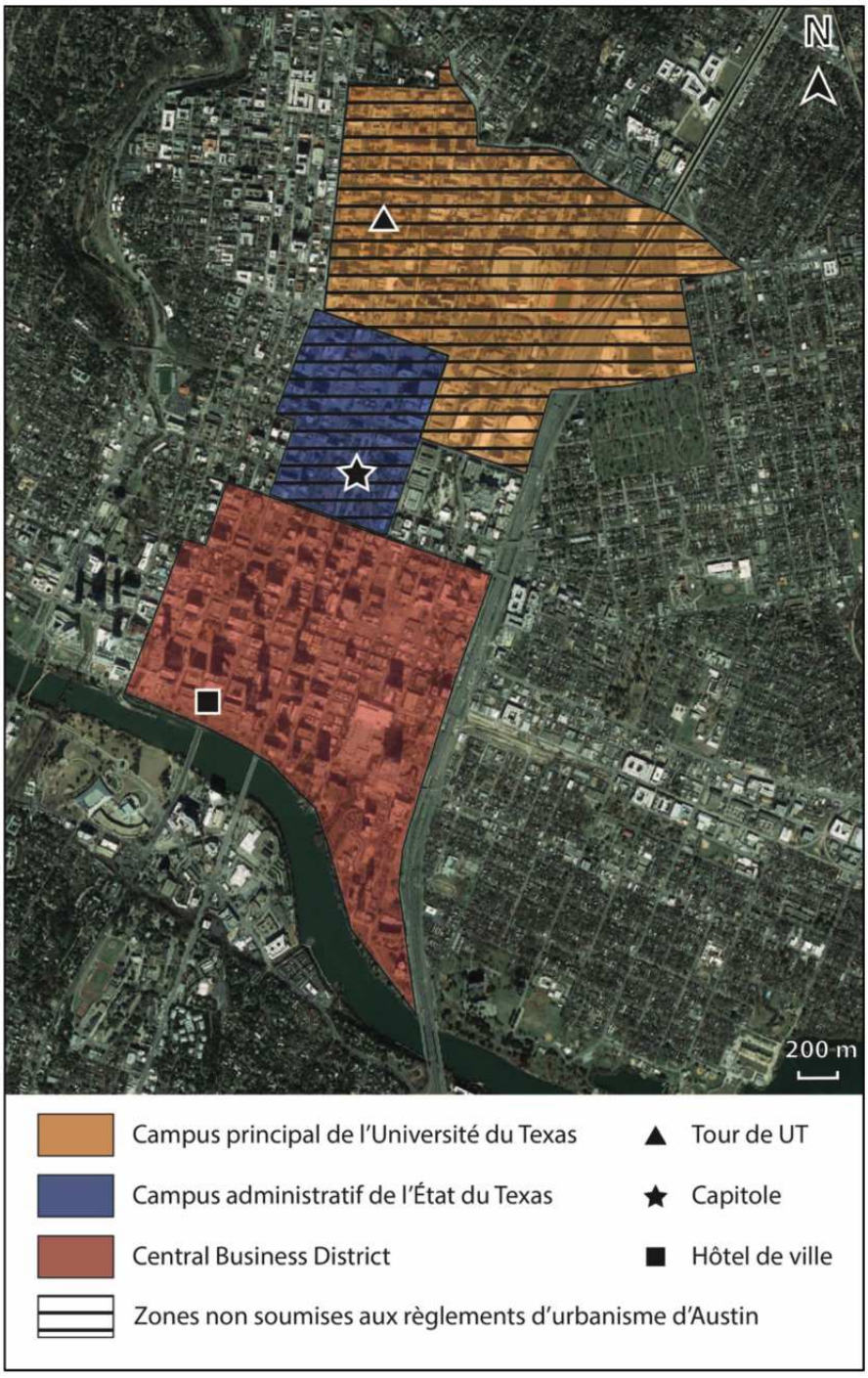


Figure 50. Le centre-ville d'Austin, une juxtaposition de juridictions et d'espaces fonctionnels bien distincts

Réalisation : MLG 28/02/2018.

5.1.1. L'État fédéral : du cadre constitutionnel à l'État partenaire

À première vue, l'État fédéral n'apparaît pas comme un acteur clef. Jamais cité par les acteurs interviewés en réponse à la question portant sur les acteurs influents dans le domaine de l'aménagement à Austin, il l'a cependant été à d'autres moments des entretiens. Son influence s'est fait sentir à une dizaine d'occurrences se rapportant à diverses modalités d'action, passées et présentes, aux effets structurants sur le domaine de l'aménagement urbain.

Un cadre institutionnel et constitutionnel défavorable aux autorités urbaines

Un rapport culturel particulièrement fort à la propriété privée est manifesté et garanti par la Constitution des États-Unis. Le statut de la propriété privée a une position primordiale, par rapport à laquelle le pouvoir des gouvernements locaux apparaît secondaire. De ce point de vue, toute intervention publique d'aménagement relève, dans une certaine mesure, d'une action allant à rebours du système et de la culture américaine. Le Ve amendement de la Constitution stipule qu'il est interdit de porter atteinte à la propriété privée sans juste compensation[139], cette dernière partie étant généralement omise par les acteurs locaux.

> *That's part of our constitution. You cannot take property.*
>
> C'est dans notre constitution. On ne peut pas saisir une propriété.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

Les municipalités et les comtés étant des créatures de l'État fédéré, leurs activités et leurs pouvoirs sont conférés par l'État auquel ils appartiennent et sont expressément délimités. Un universitaire en Géographie attribue à ce principe le désastre de la gouvernance municipale aux États-Unis sans mâcher ses mots.

> *If you want to understand why municipal governance in this country is so fucked up it's partly because of that [: the Dillon's Rule]. In Texas, cities are only the creatures of the state. So any power that the city has like over zoning,*

[139] "*Nor shall private property be taken for public use, without just compensation*". « Nulle propriété privée ne pourra être réquisitionnée dans l'intérêt public sans une juste indemnité » (Constitution des États-Unis V^e^ amendement).

> *ordinances, any form of power, can be given or taken away by the State Legislature.*
>
> Si vous voulez comprendre pourquoi la gouvernance municipale est aussi mal foutue dans ce pays, c'est en partie à cause de ça [de la règle Dillon[140]]. Au Texas, les villes sont uniquement les créatures de l'État. Donc tout pouvoir que la ville a sur le zonage, les ordonnances, n'importe quelle forme de pouvoir, peut être donné ou repris par le Congrès texan.
>
> Entretien ACAD-GEO-UT 2011

Énervement et frustration transpirent des formes d'expression choisies. Pourtant, aux États-Unis coexiste aussi un principe de prédominance de l'échelon local dans les domaines politiques de la gestion du territoire domestique (Billard et Chevalier 2012). Austin bénéficie ainsi du statut de « *home-rule city* », ou ville autonome, créé pour permettre aux municipalités de s'administrer en relative autonomie, dans les limites fixées par l'État fédéré, en suivant les principes adoptés dans une charte qui est adoptée comme amendement à la constitution de l'État fédéré (Entretiens CITOY-TRANSP/1 2012 et PRO-URB-Austin/7 2013). À nouveau, à travers le discours de cet acteur, c'est une interprétation plus stricte de la législation qui est donnée, ce qui montre l'effet prépondérant des représentations culturelles.

Dernière conséquence importante de la structure fédérale des États-Unis : les politiques urbaines dépendent d'un cadre juridique qui diffère d'un État à l'autre et d'une ville à l'autre, rendant parfois impossible le transfert de pratiques et de politiques. La structure institutionnelle des États-Unis empêche, en principe, toute politique urbaine fédérale, ce qui est regretté par un certain nombre d'acteurs, notamment ceux investis dans le domaine du logement abordable.

L'empreinte indélébile de l'État fédéral sur les politiques urbaines

Au-delà du cadre constitutionnel et institutionnel, l'État fédéral est considéré comme un acteur indirect de l'aménagement urbain du fait de l'héritage laissé par de grandes politiques sectorielles. Ainsi, l'implantation de bases militaires, le développement du réseau autoroutier[141] l'exploitation des ressources énergétiques

[140] La règle de Dillon, qui date de 1868, donne une interprétation restreinte de l'autorité des gouvernements locaux. Elle a invalidé l'argument selon lequel les municipalités possèderaient certains droits inhérents de gouvernement autonome (« *self-government* »).
[141] À travers notamment l'agence Federal Highway Administration (FHWA).

fossiles et les investissements de fonds fédéraux ont eu des impacts sur le développement économique et, par suite, urbain d'Austin, menant certains universitaires à parler de « fédéralisation du Texas » (Entretien ACAD-GEO-UT 2011 ; Feagin 1988). Dans le cas spécifique d'Austin, l'État fédéral a joué un rôle déterminant pour financer les barrages sur le Colorado (voir *supra* 3.2.3), dans les investissements dans la recherche et le développement à visée militaire (voir *supra* 3.3.1).

C'est cependant le logement qui est le plus souvent évoqué par les acteurs interviewés, sans doute car l'action de l'État fédéral se poursuit encore dans ce domaine, à la fois au niveau du financement et de la régulation. La Housing Authority of the City of Austin (Autorité du Logement de la Ville d'Austin ; HACA), recevant des fonds fédéraux, est à l'origine d'ensembles précurseurs de « *public housing* », Santa Rita Courts et Rosewood Courts (voir *infra* 3.3.1. Figure 28), « les deux tout premiers projets de logement public du pays se trouvent à Austin » (Entretien ACAD-URB-UT/1 2010). L'investissement fédéral se voit donc concrètement dans le paysage urbain, même si les acteurs notent que la part du logement public dans le parc immobilier total reste très marginale[142].

Deuxième type d'influence de l'État fédéral : il a des effets structurants sur les échelons locaux en requérant la création d'entités ou le suivi de processus pour gérer les fonds fédéraux et leur attribution. Comme principal financeur, le Department of Housing and Urban Development (ministère du Logement et du Développement urbain ; HUD) impose au Neighborhood Housing and Community Development (NHCD) un plan stratégique quinquennal, un plan annuel d'allocation des fonds et a des exigences strictes en matière de participation publique, afin de s'assurer que l'action du NHCD correspond bien aux besoins de la « communauté » (Entretien PRO-URB-Austin/4 2012). Ce processus est toujours supervisé à l'échelon local par la Community Development Commission (Commission de développement communautaire). L'échelon fédéral modèle donc en large partie les instances et les processus d'aménagement locaux dans le domaine du logement.

[142] À Austin, l'HACA possède aujourd'hui 1 900 logements et distribue 5 000 « *section 8 vouchers* » qui sont des aides à la personne pour se loger dans le parc privé (Entretien PRO-URB-Austin/4 2012). Cette faiblesse fait porter une grande part du problème du logement sur les associations à but non-lucratif, notamment les Community Development Corporations (Entretiens ACAD-URB-UT/1 2010), ce qui a amené à parler d'un tiers-secteur entre le privé et le public (Bacqué 2000).

C'est encore l'État fédéral qui a requis la constitution des Metropolitan Planning Organizations (Organisation de Planification métropolitaine ; MPO) afin de distribuer les financements par leur intermédiaire et d'imposer une gestion des transports à l'échelle métropolitaine. Cependant chaque MPO peut décider elle-même de sa gouvernance et de son périmètre. Celle de la métropole austinite (CAMPO) est jugée « dysfonctionnelle » car « seuls des élus y siègent », ce qui a rendu l'organisation « très politique » dans cette région où les polarisations politiques sont fortes (Entretien Ex-ELU-Travis 2014).

Le rôle structurant de l'État fédéral dans le domaine de l'aménagement a donc été très important historiquement. Même s'il a grandement reculé à partir des années 1980[143], et que les acteurs locaux se plaignent de coupes budgétaires (Entretien PRO-URB-Austin/4 2012), il a un rôle encadrant qui modèle les institutions locales *a minima* et détermine les catégories d'action. Depuis, il a davantage évolué vers un rôle incitateur et de partenaire qui modèle moins les espaces et les institutions que les cultures de l'aménagement urbain.

L'État partenaire, promoteur du développement durable

Référence est aussi faite au rôle de l'État fédéral comme acteur dans certaines opérations d'aménagement exemplaires, par le biais de programmes de subventions [144] (« *initiatives* »). Ces programmes requièrent la collaboration de plusieurs départements fédéraux et, mécaniquement, reproduisent cette dynamique aux échelons régional et local, décompartimentant l'action publique selon le mot d'ordre *« breaking the silos »* (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012 ; voir Encadré paysager n°10). Bien que les

[143] Depuis les années 1980, du fait d'un contexte économique déprimé et du retour au pouvoir des Républicains, l'État fédéral s'est désengagé des politiques urbaines (Billard 1999). L'arrivée au pouvoir de Barack Obama a ranimé un certain intérêt pour la politique urbaine (Silver 2010) et a renouvelé d'anciens programmes sous de nouveaux noms, à défaut de pouvoir produire de véritables politiques urbaines nationales, dans un contexte rendu difficile notamment par la crise des *subprimes* mais aussi, sans doute, du fait de la domination d'une idéologie néolibérale (Paddeu et Ruggeri 2016). L'arrivée de Donald Trump au pouvoir ne devrait pas remettre l'interventionnisme fédéral à l'ordre du jour.

[144] Ces programmes, intitulés « *Sustainable Communities* », « *Regional Innovation Clusters* » et « *Neighborhood Revitalization (Choice Initiative)* », influencent le domaine du développement durable, les *clusters* régionaux de l'innovation et la revitalisation de quartiers. Le programme de *Neighborhood Revitalization*, appelé aussi « *Choice Initiative* » a remplacé le programme Hope VI en 2010.

montants soient insuffisants pour porter une politique globale, ces initiatives permettent d'apporter un financement complémentaire à un grand nombre de projets sur tout le territoire[145]. À l'échelon local, ces projets font figure d'expérimentations autour desquelles les cultures actorielles se ré-agencent. En cas de réussite, ils peuvent aussi acquérir le statut d'opérations modèles et ainsi guider de futurs projets.

L'échelon fédéral apparaît aussi comme partenaire des projets locaux de transport[146], ce qui, en cas de réussite pourrait fortement transformer le cadre urbain. Il devait notamment financer à 50% le projet de transit léger sur rail (« *light rail* », aussi appelé « *urban rail* » ou métro urbain), mais l'émission d'obligations n'a pas passé l'épreuve des urnes en 2012 (Entretien PRO-TRANSP/1 2012).

Enfin, un dernier levier d'action fédérale est l'attribution de récompenses, qui est un moyen peu coûteux pour valoriser les initiatives qui répondent aux objectifs mis en avant par l'État[147] et d'orienter la culture de l'aménagement urbain vers des objectifs définis, en particulier ceux d'un développement durable[148].

L'État fédéral n'a donc pas les moyens de fixer des règles juridiques s'appliquant à l'ensemble des opérations d'aménagement, mais il a un rôle modélisateur grâce à sa capacité à cofinancer les projets des autorités locales selon des programmes incitatifs.

---

[145] À Austin, le secteur du logement en est le premier bénéficiaire. L'HACA a par exemple reçu une subvention gouvernementale « *Choice Neighborhoods Initiative* » de 300 000 dollars afin d'étudier des options pour la rénovation de l'ensemble de logement public de Rosewood (Drueding [en ligne] 2014). D'autres financements sont à la clef si le plan de rénovation est accepté. Le ministère du Logement (HUD) a aussi accordé une subvention de 3 millions de dollars au NHCD pour le projet de Colony Park (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012).

[146] La FHWA est aussi l'un des partenaires financeurs d'un plan d'action régional cherchant à promouvoir un développement plus durable, intitulé « *The Central Texas Greenprint for Growth* », s'étant déroulé de mai 2008 à octobre 2009 (Entretien PRO-COM-ECT 2013).

[147] Par exemple, le district scolaire d'Austin s'est vu décerner un prix pour le récompenser d'être l'un des plus gros établissements publics utilisateurs d'énergie verte (Entretien PRO-URB-AISD 2013).

[148] Par exemple, le département fédéral de l'énergie tient tous les deux ans une compétition d'architecture et d'ingénierie solaire : le Solar Decathlon, invitant les universités du pays (et aussi de plus en plus les universités de l'étranger) à construire une maison solaire à échelle 1:1 afin de développer des innovations et de démontrer la faisabilité des projets avec un budget limité. L'Université du Texas à Austin y a participé à quatre reprises depuis la première édition, en 2002, 2005, 2007 et 2015. Fritz Steiner, le doyen de l'École d'Architecture de UT estime que cette compétition fédérale permet de présenter le potentiel de l'énergie solaire à un large public tout en offrant une grande visibilité aux étudiants participants, mais regrette un coût élevé et un résultat éphémère alors qu'il préférerait construire des logements directement à Austin, dans les quartiers qui en ont besoin (Steiner 2011a p. 29). On voit par cet exemple la force d'orientation que certains programmes fédéraux peuvent avoir du fait de leur plus grande visibilité que les projets locaux.

Encadré paysager n°10. Colony Park, terrain d'expérimentation et de collaboration pour une communauté durable

En 2009, la ville d'Austin répond à un appel à projet du ministère du Logement (HUD) dans le cadre d'un partenariat pour aménager des communautés durables (*Partnership for Sustainable Communities*). Elle propose de réaménager un quartier de type suburbain de l'est d'Austin, situé à environ 12 km du Capitole, au-delà de l'autoroute 183. Grâce à ce financement fédéral de 3 millions de dollars, la Ville planifie le développement d'un nouveau quartier sur 84 hectares de terrains publics au milieu d'un tissu résidentiel très peu dense.



Figure 51. Projet de transformation d'un quartier de type surburbain en communauté durable à Colony Park

Crédits photographiques : John Anderson *in* Ross 2014a ; Brian Runyen *in* Ross 2014b.

La politique fédérale oriente le projet en imposant des principes fixés par HUD dits « de qualité de vie », « *livability* », qui consistent à fournir plus de choix de transport, promouvoir le logement équitable et abordable, améliorer la compétitivité économique, soutenir les communautés existantes, coordonner les investissements avec les politiques fédérales, valoriser les communautés et les quartiers.

La participation à ce programme s'est faite sur la base du volontariat, dans un contexte de coupes budgétaires où les employés de la Ville sont constamment à la recherche de co-financements qui puissent servir de levier pour des projets autrement trop coûteux et sécuriser d'éventuels investisseurs supplémentaires (Entretien PRO-URB-Austin/4 2012).

Les buts affichés par les acteurs locaux ont une plus grande dimension environnementale : il s'agit pour la Ville de « créer un modèle de développement durable et équitable, en construisant de manière écologique, en conservant les ressources en eau et en diminuant les déchets, afin d'encourager un changement global du système de développement urbain » (City of Austin 2014 p. 10).

Doug Farr, l'urbaniste en charge du *master plan* explique son intérêt dans ce projet par le fait qu'Austin est « une ville incroyablement progressiste qui aspire à être à la pointe dans quasiment tous les domaines » (ATXN.TV [en ligne] 2014).



Figure 52. Les types urbains et architecturaux préférés à l'issue du processus de consultation

Source : City of Austin 2014 p. 17.

Lors de deux réunions publiques en décembre 2013 et février 2014, les citoyens ont participé à un sondage interactif pour déterminer les types de *design* urbain qu'ils considéraient comme les plus attractifs. Ces préférences ont été synthétisées par les images et textes ci-dessus dans le *Master Plan*.

Pour les urbanistes de la Ville, c'est un projet plein de promesses qui pourra potentiellement être un modèle. D'abord au sens de prototype : c'est un PUD qui fait exception au code de l'urbanisme ordinaire et où ils pourront essayer plein de nouvelles normes pour les subdivisions, le drainage, le traitement des eaux, l'énergie, le recyclage, etc. « Tous les départements sont très enthousiastes à l'idée d'essayer de faire de cette communauté une véritable communauté durable. [...] de définir une communauté modèle » (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012). En fonction de la réussite de ces nouvelles règlementations, Colony Park pourrait ensuite devenir un modèle, au sens de matrice à reproduire ailleurs à Austin (*idem*).

Dans la presse locale, on appelle ce projet « mini-Mueller » (Ross 2014b ; voir Encadré paysager n°13). De nombreux éléments déjà développés ailleurs s'y retrouvent : un Transit-Oriented District autour d'une station de la future Green Line, des *neighborhood centers*, des Accessory Dwelling Units sur les parcelles pavillonnaires (voir Encadré paysager n°15)

Enfin, ce projet permet à tous les départements municipaux qui s'occupent d'aménagement urbain de cesser de travailler « en silo » et de collaborer, ce qui participe à une culture commune, fondée sur les principes du *comprehensive plan Imagine Austin* (voir *infra* 7.3).

Plutôt qu'un rôle contraignant ou directeur, c'est un rôle d'incitation qu'il joue en soutenant des projets inscrits dans une logique de partenariat. À travers ces financements, l'État parvient à fixer des standards qui modèlent la structure actorielle, des processus et certains contenus au sein du champ de l'aménagement. L'accès à ces subventions prescrit aussi un certain nombre de critères contraignants, comme l'inclusion systématique d'un plan de participation citoyenne qui, de fait, s'impose comme une étape obligée et s'inscrit ainsi durablement dans les démarches d'aménagement urbain.

Certains acteurs regrettent cependant que les critères ne soient pas plus contraignants et ambitieux, par exemple pour attribuer des crédits d'impôts fédéraux aux logements qui prennent en compte la proximité aux transports en commun (Entretien ELU-Austin/1 2012). Les orientations proposées par l'échelon fédéral ne sont pas toujours suffisamment en avance sur la culture locale pour imprimer un véritable changement, ce qui varie d'ailleurs très fortement en fonction de la culture du locataire de la Maison-Blanche.

5.1.2. L'État du Texas, obstacle majeur à l'aménagement urbain d'Austin

Si l'influence de l'État fédéral est assez circonscrite dans le domaine de l'aménagement, le cadre juridique contraignant de l'aménagement est lui fixé par l'État du Texas qui conditionne les moyens d'action et influence les stratégies des autres acteurs. Cependant, les personnes interviewées ne désignent pas l'État fédéré du Texas comme un « acteur », mais comme un obstacle structurel à l'action, un « anti-acteur », ou comme un simple instrument utilisé par certains acteurs locaux pour court-circuiter les initiatives de la municipalité. Le caractère politique majoritairement républicain du parlement texan est perçu comme un trait culturel insurmontable, quasi immuable, qui entrave les pouvoirs urbanistiques des collectivités locales.

Une culture conservatrice qui définit un champ d'action très contraint disposant de peu d'outils

Évoqué quasi-systématiquement de manière négative dans les entretiens, l'État du Texas encadre le domaine de l'urbanisme à Austin. Un urbaniste de la Ville explique que ses lois sont « ce qui détermine ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire en matière d'occupation des sols ». Pour lui, il ne s'agit pas de « participants actifs » dans le champ de l'aménagement urbain austinite, même s'ils sont « intéressés » (« *They're interested but they're not active* participants » ; Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Si l'État du Texas détermine les pouvoirs accordés aux gouvernements locaux, ça n'est pas pour leur en donner beaucoup, car la culture politique texane est marquée par l'idée très forte que les pouvoirs des autorités gouvernementales doivent être limités au maximum. « La loi texane est très libérale », au sens économique du terme, « très anti-interventionniste » (« *Very much hands-off* » ; Entretien PRO-URB-Austin/7 2013). « Il y a l'idée très forte que les institutions étatiques ne devraient pas être puissantes, l'État du Texas limite donc les pouvoirs des autorités de toutes sortes de façons » (Entretien ACAD-GEO-UT 2011), qu'il s'agisse des comtés ou des municipalités.

Autre élément culturel clef, le Texas a une culture républicaine et conservatrice très ancrée, avec un fort attachement au droit de propriété (« *a strong property-right State* » ; Entretien PRO-TRANSP/1 2012) qui limite les pouvoirs publics.

> *In Texas, if you own property, you almost have a god-like status, and so, everything that we do is about protecting your rights as a property owner. […] So because of that, people in planning who work for the government, their opinion doesn't matter nearly as much as your opinion as a property owner. So, even the notion of zoning, by which the government is going to tell you what you can do with your property, […] becomes a hard sale. […] The very idea of planning bears a bad name in Texas.*
>
> Au Texas, si vous possédez une propriété, vous avez presque un statut divin, et tout ce que nous faisons, c'est de protéger vos droits en tant que propriétaire. [...] Donc, à cause de cela, l'opinion des urbanistes qui travaillent pour le gouvernement a moins d'importance que la vôtre en tant que propriétaire. Donc même la notion de zonage, par laquelle le gouvernement va vous dire ce que vous pouvez faire avec votre propriété, [...] devient difficile à faire accepter. [...] L'idée même de planifier a mauvaise réputation au Texas.
>
> Entretien PRO-DEMO-Austin 2013

L'exagération des faits dans le discours du démographe de la Ville montre bien les préjugés culturels attachés au statut de propriétaire. Ce qu'il tient à souligner, c'est combien cette idée impacte le statut de l'urbanisme en tant qu'action publique. D'autres acteurs s'accordent sur cette prépondérance d'une conception de l'urbanisme très limitée et négativement connotée (Entretien PRO-TRANSP/1 2012), qui limite aussi les outils mis à disposition des aménageurs.

En lui déniant tout statut d'acteur et en insistant sur les obstacles structurels qu'il pose, l'État du Texas est présenté comme une grande partie des problèmes de l'aménagement urbain d'Austin :

> *I started working in the Texas legislature, which is part of our root of the problem. I tell people we're in the dumbest State in the Union.*
>
> J'ai commencé à travailler au Congrès du Texas, ce qui est en partie à la racine de notre problème. Je dis aux gens que nous sommes dans l'État le plus bête de l'Union.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

En justifiant ses propos insultants par sa propre expérience au Congrès, cet acteur désigne l'État texan comme un problème de fond, tellement enraciné, qu'il n'y a guère d'espoir de le faire évoluer, même en travaillant en son sein.

Une grande partie des problèmes vient de la structure fiscale de l'État qui impacte fortement l'aménagement, comme l'explique une dizaine d'acteurs austinites. L'État du Texas est particulièrement connu pour être un « *Low Tax State* » où l'imposition est faible grâce à l'absence d'impôt sur le revenu et sur les entreprises. Ce système a pour conséquence de reporter la charge fiscale sur d'autres impôts, moins progressifs[149], ce qui en fait l'un des systèmes fiscaux les plus « régressifs » (Entretien CITOY-QUART/3 2012), c'est-à-dire qu'il met une plus forte pression sur la partie la plus pauvre de la population.

D'autre part, cela limite aussi les ressources financières et les marges de manœuvre des comtés, des municipalités et des districts scolaires en mettant plus de

[149] Combinée à des taxes mesurées sur les locaux d'entreprises, l'absence d'impôts sur le revenu implique que ce sont les taxes sur les ventes, les droits d'accise et l'impôt sur la propriété qui portent l'essentiel de la contribution aux impôts locaux. Ce système fiscal est l'un des plus régressif des États-Unis, après l'État de Washington et la Floride. Selon une étude récente, les 20% les plus pauvres de la population texane payent en moyenne 12,5% de leurs revenus en impôts d'État et locaux. En revanche les 1% les plus riches ne payent que 2,5% de leurs revenus (The Institute on Taxation and Economic Policy 2015).

pression sur les taxes de propriété dont leur budget dépend[150]. Finalement, cette structure fiscale fait que les autorités publiques, dépendantes des taxes de propriété, ont un intérêt à voir les valeurs foncières et immobilières augmenter, tandis que les habitants peuvent se retrouver à lutter contre le moindre aménagement améliorant leur cadre de vie, comme par exemple un trottoir, dans la crainte de voir leurs impôts augmenter (Entretien ACAD-URB-UT/1 2010).

L'État du Texas n'est donc pas un acteur de l'aménagement austinite en soi mais plutôt un opérateur fixant un cadre contraignant aux acteurs locaux et représentant un « obstacle » structurel et culturel comme l'exprime un ancien maire avec amertume :

> *They're not a player per say, they're a significant road block on everything we do. I tried to legalize marijuana, I tried to marry gay people. They took away those rights. Environmental protection: they unravel… we'll pass a really stringent environmental protection law about slopes of urban creeks or wastewater and they'll "psssht".*
>
> [L'État] a une énorme influence. Ils ne sont pas un acteur à proprement parler, ils sont un obstacle important à tout ce que nous faisons. J'ai essayé de légaliser la marijuana, j'ai essayé de marier des homosexuels. Ils nous ont enlevé ces droits. Protection de l'environnement : ils détricotent... Si nous passons une loi de protection de l'environnement très stricte sur les pentes des ruisseaux urbains ou sur les eaux usées, alors ça fait « pschitt ».
>
> Entretien EX-ELU-Austin 2012

Le Texas contre Austin : l'anomalie austinite

Dans un contexte déjà fort contraint, Austin occupe une position particulièrement inconfortable face au pouvoir déterminant de l'État du Texas. Siège du gouvernement texan, la ville est directement sous l'œil des législateurs à chaque session, soit tous les deux ans[151]. Le fait qu'Austin soit la capitale de l'État crée une relation de proximité

[150] Les revenus de la ville d'Austin dépendent pour 42% des impôts sur la propriété (King 2015b), mais ces derniers ne représentent que 22% du total des impôts payés par les propriétaires. Le reste est prélevé par le Comté, le district scolaire et l'entité d'État en charge de la santé (Central Health) dans les limites du Comté de Travis.

[151] La faible fréquence des sessions législatives est très révélatrice de la culture anti-interventionniste de l'État texan.

subie et des effets de distance frappants (voir Encadré paysager n°11). L'État texan est partie prenante du fait de son emprise foncière au cœur de la ville.

> *The State government is an important stakeholder because we are the state capitol and the seat of state government is here. And so the legislators see what we do. And if we do something that affects property rights, for example environmental regulations […], then somebody may appeal to a legislator and they'll watch cable TV and they'll see what's going on here. So, we feel very sensitive to the fact that state government is here and that the state Capitol is here and state office buildings are here. They own the land, and they're sovereign. They're not affected by what we do.*
>
> Le gouvernement de l'État est une partie prenante importante parce que nous sommes la capitale et que le siège du gouvernement de l'État est ici. Et ainsi, les législateurs voient ce que nous faisons. Et si nous faisons quelque chose qui affecte les droits de propriété, par exemple des réglementations environnementales […], alors quelqu'un peut faire appel à un législateur et ils vont regarder la télévision sur le câble et ils verront ce qui se passe ici. Nous sommes donc très sensibles au fait que le gouvernement de l'État est ici et que le Capitole est ici et que les bureaux de l'État sont ici. Ils possèdent le terrain et ils sont souverains. Ils ne sont pas affectés par ce que nous faisons.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

La politique austinite est donc régulièrement sous le feu des projecteurs. Cela ne poserait pas forcément problème si la ville ne faisait en outre figure d' « anomalie » (« *anomalous identity within the State* » ; Moore 2007 p. 35) dans le paysage culturel et politique très conservateur du Texas, en tant qu' « oasis libérale », au sens politique du terme (Entretien CITOY-ENVIR 2012). Les sobriquets donnés à Austin sont fort révélateurs : la « myrtille dans la soupe de tomate », une « oasis bleue dans un désert rouge[152] », ou « la République populaire d'Austin ».

> *The governor [Rick Perry] calls Austin "200 square miles surrounded by reality". Sometimes they call it "Havana on the Colorado". Sometimes "Moscow on the Colorado". They call it "the People's Republic of Austin".*
>
> Le gouverneur [Rick Perry] appelle Austin « 500 kilomètres carrés entourés par la réalité ». Parfois, ils l'appellent « La Havane sur le Colorado ». Parfois « Moscou sur le Colorado ». Ils l'appellent « la République Populaire d'Austin ».
>
> Entretien Ex-ELU-Austin 2012

La litanie des sobriquets s'appuie sur un dualisme culturel et politique fortement ancré[153]. La référence à des régimes communistes paraît bien exagérée, mais elle sous-

[152] « *The blueberry in the tomato soup* », « *a blue oasis in a red desert* ». Par convention télévisuelle, depuis 1976, la couleur bleue représente les Démocrates, le rouge les Républicains.
[153] Jusqu'à l'investiture du nouveau Conseil municipal basé sur des districts en 2015, et bien que les élections locales soient officiellement non partisanes, tous les conseillers municipaux étaient démocrates.

entend que la politique austinite ne serait pas adaptée à la réalité, capitaliste. Les acteurs interviewés citent en grande majorité cette opposition politique entre l'État et Austin comme fondement des difficultés d'aménagement de la ville : « *liberals* » ou progressistes, contre conservateurs. D'où un fort isolement politique qui conduit un acteur à dire que « la culture locale est différente du reste du Texas », « que c'est comme une île perdue au milieu d'un océan culturel conservateur » (Entretien PRO-URB-Austin/3 2012).

Le grand écart entre ces deux cultures politiques entraîne de fréquentes disputes au Capitole au sujet de la législation municipale d'Austin. Le Congrès texan peut ainsi tenter de contrecarrer ou de rendre illégales certaines législations locales jugées trop progressistes, allant de mesures environnementales comme l'interdiction des sacs plastiques dans les supermarchés à des mesures plus sociétales comme le mariage des personnes de même sexe (Entretien Ex-ELU-Austin 2102). Cette pratique consistant à créer des lois qui visent spécifiquement Austin est appelée « *Austin bashing* », car elles sont taillées sur mesure pour affecter Austin (« *Laws that are bracketed and written in such a way that they only apply to Austin at times* » ; Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013).

Pour l'administrateur municipal, cela confère à la politique locale un caractère « hyper-intense » et « hyper-politique » qu'il n'a jamais vu ailleurs (*idem*). La Ville d'Austin se voit donc obligée de payer des *lobbyistes* conservateurs un million de dollars par an pour contrer les pires assauts législatifs au Capitole (Entretiens Ex-ELU-Austin 2012 et PRO-ADM-Austin/2 2013). Des responsables politiques aux représentants du monde associatif, en passant par le monde des affaires, tout le monde reste sur ses gardes pendant les sessions législatives.

Néanmoins, dans les faits, ce sont souvent des acteurs locaux qui font appel aux députés et sénateurs texans.

> *A developer or property owner will get mad and go to them and they'll hold a press conference and say "Austin's is a bunch of crazy liberals and we're going to strip them of their authority to manage _____". Fill the blank. Austin bashing is a problem. This state is run by cavemen who don't believe in global warming, they actually don't believe in gay rights or environmental protection, pick a progressive topic.*

L'État du Texas est connu pour avoir fourni aux États-Unis nombre d'hommes politiques républicains, et d'en avoir conduit certains jusqu'à la Maison-Blanche.

> Un promoteur ou un propriétaire foncier va se fâcher et aller les voir et ils vont tenir une conférence de presse et dire : « Austin est une bande de libéraux fous et nous allons les dépouiller de leur autorité pour gérer _____ ». Remplissez le blanc. Les législations anti-Austin sont un problème. Cet État est géré par des hommes des cavernes qui ne croient pas au réchauffement climatique, ils ne croient pas aux droits des homosexuels ni à la protection de l'environnement, vous pouvez choisir n'importe quel sujet progressiste.
>
> Entretien Ex-ELU-Austin 2012

Cela montre bien qu'il ne s'agit pas seulement d'une opposition entre Austin et l'État du Texas, mais qu'il y a une part de la population qui ne se sent pas représentée à l'échelon municipal, ou trouve plus efficace de faire intervenir des personnes extérieures. Si l'État texan est avant tout un cadre restrictif pour les acteurs de l'aménagement interrogés, c'est aussi un instrument aux mains d'autres acteurs locaux qui ne souhaitent pas que la municipalité limite la liberté qu'ils associent à leur droit de propriété.

L'État texan est aussi doté d'une autorité sur l'aménagement de ses terrains au cœur d'Austin (voir Figures 50 et 43). Le paysage du complexe administratif qui entoure le Capitole incarne de la manière la plus manifeste qui soit la coupure entre l'État et la ville ainsi que leurs conceptions très différentes de l'aménagement (voir Encadré paysager n°11)

Le pouvoir réduit des représentants austinites au Congrès texan

À l'opposé du Parlement en général, les députés et sénateurs élus par la population austinite n'ont pour leur part que peu de pouvoir sur la législation produite au Capitole, car ils font partie de la minorité démocrate. Ils n'ont jamais été désignés comme acteurs influents, mais souvent cités et référencés comme personnes à contacter.

Par exemple, d'après l'une de ses collaboratrices, l'ancien maire d'Austin (de mai 1997 à novembre 2001) et actuel sénateur pour le 14e district, Kirk Watson, n'a qu'une faible influence sur la législation texane, particulièrement concernant l'aménagement urbain, « car c'est pratiquement impossible dans ce domaine » (Entretien Assist-ELU-TX 2014). Faute de pouvoir être législative, son influence a plus à

voir « avec son expérience et de son engagement continu dans la communauté » (*idem*) et son influence passée sur l'urbanisme d'Austin. Outre l'héritage de la *Smart Growth*, les autres acteurs lui reconnaissent un rôle important dans l'impulsion de projets et la formation de coalitions[154]. Il a ainsi un rôle moins structurel que symbolique.

Le député du 51e district, Eddie Rodriguez, est, lui, parvenu à mettre sur pied un district de préservation des propriétés (« *Homestead Preservation District* ») pour tenter de protéger la communauté d'East Austin face à la gentrification au prix de tentatives multiples[155].

L'influence des représentants d'Austin au Capitole n'est donc pas nulle, mais leur marge de manœuvre est extrêmement réduite et demande une implication de longue haleine. Ils incarnent tout de même des figures politiques et représentent la culture d'Austin à travers les échelons administratifs.

***

La culture politique texane, opposée à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'aménagement, réduit les outils à disposition des aménageurs, contraint le système fiscal et bride le pouvoir des gouvernements locaux, notamment des comtés, allant à rebours de la culture des représentants politiques austinites qui est beaucoup plus progressiste dans ce domaine.

[154] Il est ainsi parvenu à former une coalition avec des Républicains autour de l'implantation d'une École de mMédecine, d'un hôpital universitaire et d'un district médical à Austin (Entretien Assist-ELU-TX 2014).
[155] Sa loi a d'abord été votée en 2005 (HB 525), mais la nécessité de travailler avec le Comté de Travis sur les questions de fiscalité a laissé le projet lettre morte. Une nouvelle tentative (HB 990) pour surmonter l'obstacle de la coopération avec le Comté est parvenue à passer mais le gouverneur y a opposé son veto en 2011. Ça n'est qu'en 2013 qu'une nouvelle loi a enfin pu passer (HB 3350) et a ménagé la possibilité pour la Ville de mettre en place le district sans la coopération du Comté. Reste à la faire utiliser par le Conseil municipal, mais pour l'instant le *Homestead Preservation District* se heurte aux réticences d'une part de la population locale qui craint de perdre la propriété de son logement.

Encadré paysager n°11. Le complexe administratif d'État, un hiatus au cœur d'Austin

L'opposition politique et culturelle entre le Texas et Austin est saisissable à la simple vue des paysages urbains juxtaposés au cœur d'Austin. L'État du Texas, qui est le premier propriétaire foncier dans le centre-ville, a la particularité de ne pas être soumis aux législations d'Austin en matière d'aménagement. Situé au nord du CBD et au sud du campus universitaire, le campus administratif incarne ce hiatus entre la ville et l'État texan et permet d'illustrer la culture de l'aménagement portée par ce dernier.

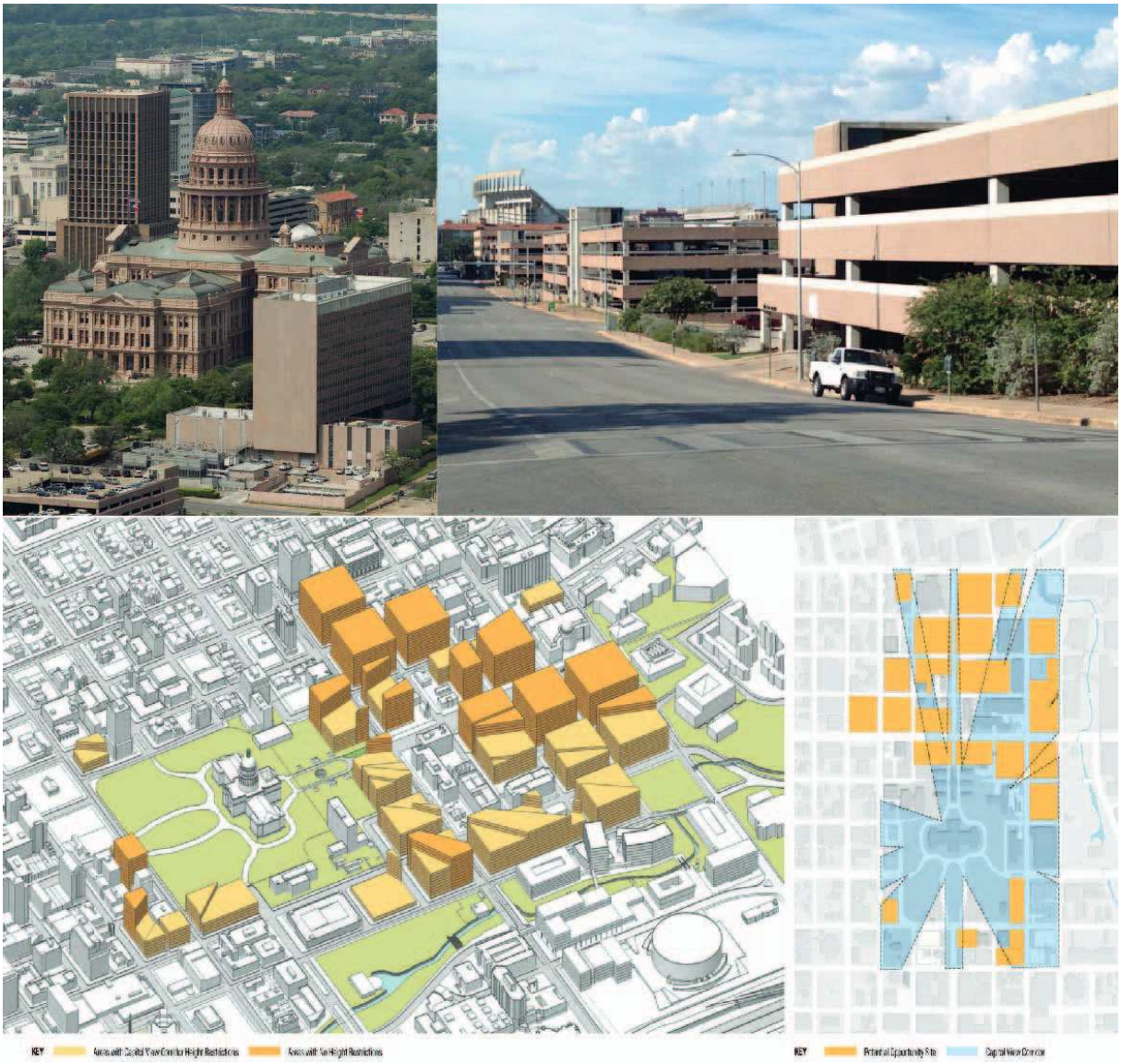


Figure 53. Le complexe administratif autour du Capitole

Crédits photographiques : Alberto Martinez date inconnue ; Lyndon Henry date inconnue ; Images : Page et Sasaki Associates.

En 1966, la construction du premier gratte-ciel austinite, Westgate Tower, qui culmine à environ 83 mètres juste au sud-ouest du complexe du Capitole, a été permise grâce à la législation municipale autorisant une hauteur accrue si le bâtiment est construit en retrait. Cet événement a été l'une des raisons à l'origine de la défiance entre la Ville et l'État, puis de la création des couloirs de vues protégées en 1983 qui sauvegardent la proéminence du Capitole dans le *skyline* austinite.

San Jacinto Boulevard, où est située la Commission des équipements de l'État du Texas, est composé d'une succession de bâtiments administratifs austères et de parkings, sans autre animation que le fameux Scholtz Garten, plus ancien commerce (établissement fondé par des immigrants allemands en 1866) encore en activité à Austin.

Le complexe administratif du Capitole, surnommé le trou noir, *the* « *black hole* », est désigné comme le « plus grand problème de l'environnement urbain du centre d'Austin » manquant d'échelle, d'humanité et d'activité (Black *in* Black et Steiner 2008 p. 14). Des immeubles de bureaux côtoient des structures de parkings, qui débouchent sur des rues monotones, sans commerce, ni animation. C'est en effet un trou noir dans laquelle toute urbanité semble aspirée. La critique d'un architecte local est sans appel : « Le soi-disant "Campus d'État" est le résultat déprimant d'une brève explosion de l'argent des contribuables dans les années 1960, qui a éradiqué les quartiers traditionnels existants [...] afin de construire des immeubles de bureaux sans inspiration, répétitifs et culturellement uniformes. Cette transition a été réalisée pratiquement du jour au lendemain de manière autocratique, avec peu de prévoyance et sans consultation publique » (*idem*).

L'appellation de « trou noir » dénote aussi une seconde signification, d'ordre communicationnelle entre la Ville et les gestionnaires du complexe administratif. La reprise du dialogue n'est survenue qu'à l'initiative d'une conseillère municipale alors que la Ville déployait de grands efforts pour requalifier son centre-ville à travers le *Great Street Program* et le *Downtown Austin Plan* (Entretien PRO-URB-TX 2013).

La situation déplorable du complexe administratif a fini par être reconnue comme telle par des représentants de l'État. L'ancien président de la Commission des équipements de l'État du Texas (Texas Facilities Commission) déclarait ainsi que « le complexe est vraiment sous-utilisé » et manque tellement de « vitalité » que « n'importe quoi serait mieux à l'exception d'un parking » (Edward Johnson *cit. in* Copelin 2010). Il proposait de délocaliser le campus administratif sur un site vierge de 80 hectares le long de la route 130.

En 2010, le service de planification et de gestion de l'immobilier de l'État texan a « ressuscité » l'aménagement (Entretien PRO-URB-TX 2013). S'il se focalise toujours sur sa mission d'abriter les agences gouvernementales, le coût des espaces loués (147 millions de dollars par an contre 83 millions pour les bâtiments propriétés de l'État) implique des problèmes d'exposition aux risques financiers. Ce constat a conduit à proposer l'aménagement d'environ 9 hectares sous-utilisés aux abords du Capitole afin de réduire le coût annuel d'hébergement des agences de l'État. Devant un potentiel de développement de 650 000 m^2, équivalant à treize fois la tour Frost, la presse locale s'est emparée de ce plan qui pourrait remodeler Downtown. En accord avec la politique municipale, et en anticipant la desserte par un transit léger sur rail, le plan ne prévoit pas d'ajouter de nouveaux emplacement de stationnement tandis qu'il transformerait les parkings existants en parking souterrains. L'État développerait aussi des partenariats public-privé pour la construction des nouveaux bâtiments, comme la municipalité d'Austin l'a fait autour de son nouvel hôtel de ville.

La synergie des objectifs d'aménagement du centre-ville par la municipalité et du Capitole par l'État serait une grande avancée dans la relation entre Austin et le Texas. Mais pour l'instant, le complexe du Capitole reste la triste manifestation d'une coupure entre la Ville et l'État. Seul le Capitole incarne à la fois la ville d'Austin et l'État du Texas en donnant une identité visuelle au panorama urbain (voir Encadré paysager n°2).

La mise en œuvre de ces idées dépend de la rotation des élus nommés à la Commission des équipements de l'État du Texas qui supervise ce service, de la volonté politique des élus au Congrès, et ce alors que les coupures dans le budget se succèdent (Copelin 2010 ; Gregor 2010a).

5.1.3. L'impuissance des comtés de l'aire métropolitaine

Un pouvoir très limité

C'est dans les territoires suburbains non incorporés que les contraintes liées à l'État du Texas se font le plus sentir dans le domaine de l'aménagement. Les petites villes de droit coutumier (« *common-law* »), et les comtés qui ont autorité sur elles et sur les zones non incorporées ne peuvent recourir au zonage. Une ancienne commissaire du comté de Travis relie cet état de fait à la culture texane, indépendante et rétive à voir limiter la liberté individuelle :

> *Way back in history, when we were mostly cattle ranches, the prevailing culture was "don't tell me what to do with my ranch". That's my version of it, and my family has lived in Texas for seven generations so I think I can, you know, I can point the finger. So, when Texas was formed, and the counties were formed, and the constitution was written, the rules and whatever, they chose to give counties very few authorities. So, in Texas, it's much different from most other States, maybe all other States, municipalities have more authority than counties. Counties in Texas can only do exactly what is prescribed to them by law by the state legislature. […] We can craft legislation but we're not likely to get it. We've tried and tried and tried. The urban counties have a real problem with this. Because we have very very very little land use authorities. We can't zone. We can't do any specific planning programs that we can enforce because we don't have the authority to do so.*
>
> Loin dans l'histoire, quand nous étions principalement des ranchs, la culture dominante était : « ne me dis pas ce que je dois faire avec mon ranch ». C'est ma vision, et ma famille a vécu au Texas depuis sept générations, donc je pense que je peux me permettre de parler. Ainsi, quand le Texas a été formé, que les comtés ont été formés, et que la Constitution a été écrite, les règles et le reste, ils ont choisi de donner aux comtés très peu d'autorité. Donc, au Texas, c'est très différent de la plupart des autres États, peut-être d'ailleurs de tous les autres États, les municipalités ont plus d'autorité que les comtés. Les comtés du Texas peuvent uniquement et exactement faire ce qui leur est prescrit par la loi par le Congrès d'État. [...] Nous pouvons élaborer une loi, mais nous sommes susceptibles de ne pas l'obtenir. Nous avons essayé encore et encore. Les comtés urbains ont un réel problème avec cela. Parce que nous avons très très très peu d'autorité sur l'occupation des sols. Nous ne pouvons pas élaborer de zonages. Nous ne pouvons pas faire de programmes spécifiques de planification que nous pourrions appliquer parce que nous n'avons pas le pouvoir de le faire.
>
> Entretien Ex-ELU-Travis 2014

La loi texane restreint l'autorité des comtés dans le domaine de l'aménagement à la gestion des eaux de pluie, au drainage et aux eaux usées. Cela pose notamment

problème en marge des aires urbaines, où la population croît le plus rapidement. Cette ancienne commissaire explique comment ses collègues et elle-même manœuvraient pour établir des politiques à partir de leurs compétences réduites en étirant leur sens au maximum (« *That is a phrase that [county commissioners] push to the limits to try to get more authorities* » ; Entretien Ex-ELU-Travis 2014).

Cependant, dans l'ensemble, si les comtés sont convoqués dans une dizaine d'interviews, ça n'est jamais en réponse à la question portant sur les acteurs les plus influents, mais plutôt pour se désoler de la faiblesse de leurs pouvoirs en matière d'aménagement et souhaiter leur en conférer davantage (Entretiens Ex-ELU-Travis et Assit-ELU-TX 2014).

L'enjeu du pouvoir des comtés en matière d'aménagement

Le faible pouvoir des comtés est identifié comme l'un des principaux obstacles à la régulation de l'étalement urbain. Dans l'Extraterritorial Jurisdiction (ETJ)[156], la municipalité dispose de quelques règles en matière de subdivision et de fourniture d'infrastructures, mais n'a pas d'autorité sur les usages et la densité (Entretien PRO-URB-Austin/1 2012). Au-delà de cette zone : plus rien, ce qui est très problématique pour le directeur de l'urbanisme d'Austin (Entretien PRO-URB-Austin/7 2013). Si les annexions ont été utilisées pour faire face à ce problème, la complexification de la procédure d'annexion par l'État texan a limité le recours à cette solution (Entretien Assit-ELU-TX 2014).

Le renforcement des pouvoirs des comtés urbains et suburbains est l'une des solutions souhaitées pour répondre aux défis de l'aménagement austinite, voire « la solution » mais pour les acteurs interrogés, cela relève du domaine de l'impossible (« *this is me with a magic wand* » ; *idem*). Ce renforcement des pouvoirs des comtés rencontre une opposition opiniâtre au Parlement. Le sénateur Kirk Watson a ainsi tenté de faire passer une loi permettant d'organiser le développement suburbain en limitant l'application de ces pouvoirs au seul comté de Travis. Mais les comtés plus ruraux s'y

[156] La juridiction extraterritoriale est une bande de 5 *miles*, soit environ 8 km, de territoire non incorporé autour d'Austin que seule la Ville est autorisée à annexer dans le futur.

sont opposés, manipulés par la communauté immobilière, selon l'une de ses collaboratrices (*idem*). La prédominance des comtés ruraux au Congrès texan explique en partie le blocage des régulations destinées à gérer les problèmes urbains, par peur de devoir eux aussi avoir à gérer d'éventuels nouveaux pouvoirs, à mettre en application de nouvelles lois et à financer du personnel supplémentaire (Entretien Ex-ELU-Travis 2014). Cette situation empêche aussi l'adoption de bonnes pratiques développées ailleurs (Entretien Assit-ELU-TX 2014).

La croissance des problèmes d'étalement urbain à travers le Texas laisse espérer qu'une coalition non-partisane puisse se former et réclamer plus d'outils d'aménagement pour les comtés confrontés à des problèmes communs (Entretien Ex-ELU-Travis 2014).

> *At the last legislative session there was a few counties in the Hill Country, very scenic, very beautiful, they're starting to experience growth and development pressures and they realize it's starting to take away the beauty of them. And so, by these people moving here because it's so beautiful, they're kind of taking away from that beauty. The counties got together and petitioned the legislature for a new law to give them just basic land use controls, setbacks, heights, things like that. [It didn't work]. But it is interesting to see cause these counties are very rural counties. I wouldn't want to generalize how they are but you wouldn't think they'd want extra government controls to regulate land. But I think they're starting to realize eh! we've got to do something out here to maintain what makes us special. So, the same thing we're fighting with. We've got to have some sort of tools to maintain or preserve what makes us a great place*.
>
> Lors de la dernière session législative, il y avait quelques comtés du Hill Country, très pittoresques, très beaux, qui ont commencé à faire l'expérience de la croissance et des pressions du développement et ils se sont rendus compte que cela commençait à leur ôter leur beauté. Et donc, le fait que ces gens qui s'installent ici parce que c'est si beau, sont en train de détruire en quelque sorte cette beauté. Les comtés se sont réunis et ont demandé au Congrès une nouvelle loi pour leur donner seulement des contrôles de base sur l'utilisation des terres, des retraits, des hauteurs, des choses comme ça. [Ça n'a pas marché]. Mais c'est intéressant à voir car ces comtés sont des comtés très ruraux. Je ne voudrais pas généraliser, mais on ne penserait pas qu'ils voudraient des contrôles gouvernementaux supplémentaires pour réglementer les terres. Mais je pense qu'ils commencent à réaliser qu'il nous faut faire quelque chose ici pour maintenir ce qui nous rend spéciaux. Donc, la même chose avec laquelle nous nous battons. Nous avons besoin d'outils, de quelque sorte que ce soit, pour maintenir ou préserver ce qui fait de nous un endroit formidable.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

Un urbaniste de la Ville décrit le frémissement d'un changement de culture de la part de comtés du Hill Country, confrontés aux mêmes problématiques d'étalement

urbain qu'Austin. Si toute évolution semble bloquée par la culture conservatrice dominante, le fait que les espaces situés aux franges des métropoles texanes soient sous la pression croissante de mutations paysagères et démographiques est identifié par les acteurs austinites comme un moteur potentiel de changement culturel.

5.1.4. L'Université, puissante créature de l'État du Texas : une ville dans la ville

Rarement citée par les personnes interrogées comme un acteur clef dans le champ de l'aménagement, l'Université du Texas est tout de même reconnue comme influente sur la culture de l'aménagement urbain, notamment du fait de son emprise foncière au cœur de la ville : « UT est le poids lourd en ville » (« *UT is the gorilla in town* » ; Entretien ACAD-ARCH-UT 2011).

L'obtention du siège de l'Université a été pour Austin un élément fondateur de sa culture et de plus en plus de son développement urbain : le campus principal s'est considérablement étendu, passant des 16 hectares originels à 171 hectares aujourd'hui. L'ensemble des terrains possédés par l'Université représente plus de 580 hectares dans l'État. Comme ceux de l'État du Texas, les terrains de UT ne sont pas soumis à l'autorité d'Austin et à ses règlements d'urbanisme (voir Figure 50). Un employé de l'État du Texas compare d'ailleurs la culture de UT à celle de l'État :

> *The University is its own world. [It] has a very similar parochial view [to the State's]. They just take care of themselves.*
>
> L'Université est son propre monde. [Elle] a une vision repliée sur elle-même très semblable [à celle de l'État]. Ils ne s'occupent que d'eux-mêmes.
>
> Entretien PRO-URB-TX 2013

Une culture particulière de l'aménagement

La position officielle sur le rôle de l'Université du Texas dans l'aménagement d'Austin est très mesurée. La vice-présidente des opérations de UT analyse pudiquement la relation entre Austin et l'Université comme une relation « compliquée » (Entretien PRO-ADM-UT 2013). Selon elle, toutes les universités tendent à être isolées

de leur environnement, « par nature » (*idem*). Cependant, la vice-présidente reconnaît qu'au niveau pratique, physique même, l'université est obligée d'interagir avec la ville. Les enjeux d'aménagement sont liés au fait qu'Austin est une grande aire urbaine, alors que beaucoup d'universités sont installées dans des communautés plus petites. Face à la croissance urbaine d'Austin, s'opère une convergence des enjeux de la municipalité et de l'Université : la hausse des prix du logement et la congestion automobile inquiètent de plus en plus l'Université, dont les employés ne peuvent se loger à proximité (*idem*).

Dans la suite de son discours, la vice-présidente préfère cependant développer la relation complémentaire avec la ville dans le domaine culturel. Les équipements de culture et de spectacle[157] sont ouverts au public. Le sport universitaire sert de marqueur identitaire dépassant le cercle des personnes ayant étudié à l'Université. Les symboles de UT sont largement adoptés par la population : la mascotte, une vache à longues cornes (« *longhorn* »), le signe de main qui le représente et les couleurs blanc et orange brûlé.

Interrogée plus précisément sur l'existence de conflits d'intérêts avec la ville, la vice-présidente reconnaît de rares « problèmes » portant sur la présence d'étudiants dans les quartiers résidentiels qui entourent l'Université mais n'impliquant pas directement UT.

> *I wouldn't call them conflicts. At times we have some issues that may be ongoing or issues that need to be more mediate that we try to work at. The students have more or less defined where they want to live. And so for non-students that live in those areas they kind of know that they're gonna have to put up with late night parties and noise and all that kind of stuff. There have been times when the students have kind of moved into a neighborhood or maybe a neighborhood that was more mixed and all of a sudden there are some students in there and that becomes more a conflict just because of different lifestyles, hours kept and all of that. It's not the University per say but it's the University's students so all get painted with that broad brush of UT. UT proper, I don't think has issues with neighborhoods. Now there was historically some problem with east of I35 neighborhood. But we've worked very hard to try to build a good relationship with that neighborhood association and I think we've been successful.*
>
> Je ne les appellerais pas des conflits. Parfois, nous avons des problèmes, qui sont peut-être encore en cours, ou qui doivent faire l'objet d'un processus de médiation plus approfondi, sur lesquels nous essayons de travailler. Les

[157] Tant que la ville n'avait pas de grand équipement de spectacle, avant l'ouverture du Long Center en 2008, l'Université seule disposait de grandes salles de spectacle.

> étudiants ont plus ou moins défini où ils veulent vivre. Et donc, pour les non-étudiants qui vivent dans ces zones, ils savent qu'ils devront supporter des soirées tardives, du bruit et tout ce genre de choses. Il y a eu des moments où les étudiants ont en quelque sorte emménagé dans un quartier ou, peut-être c'était un quartier qui était plus mélangé, qui, soudainement, a eu plus d'étudiants. Et ça devient un conflit simplement en raison des styles de vie différents, des rythmes de vie et tout ça. Ça n'est pas l'Université en tant que telle, mais ce sont les étudiants de l'Université, alors tout ça est rassemblé sous le terme générique de UT. UT proprement dite n'a, je pense, pas de problème avec les quartiers. Il y avait historiquement quelques problèmes avec un quartier situé à l'est de I35, mais nous avons travaillé très dur pour essayer d'établir de bonnes relations avec cette association de quartier et je pense que nous avons réussi.
>
> Entretien PRO-ADM-UT 2013

Le choix des mots est pesé. Elle rejette le terme « conflit » (« *conflict* ») et préfère « problème » ou « question » (« *issue* ») à régler par la médiation. Refusant de parler en termes de « plans d'expansion » de l'Université, qu'elle requalifie de manière plus neutre en « *master plan* », la vice-présidente se montre optimiste au sujet de ce processus « qui devrait très bien fonctionner » (*idem*). Le changement des termes signale un changement au niveau de la culture de la gouvernance, grâce à des processus qui prennent désormais en compte les quartiers adjacents comme parties prenantes. Un autre acteur de l'Université du Texas, le directeur du Développement Durable, explique ainsi la position particulière de UT par rapport à la Ville et aux quartiers voisins du campus, liée à son statut d'extra-territorialité :

> *- UT is part of the city, you have to deal with the adjacent neighborhoods.*
>
> *- You do and you don't. In scenarios, on one hand of the spectrum we're a state agency, we do what we want. Don't bother us. We're just gonna do it. And if you don't like it, so what? On the other hand it's like, hell I know we don't have to follow the rules but in good faith, we're gonna follow the rules. We're gonna talk to our neighbors about what they want, what their concerns are and try to make it all work together.*
>
> - UT fait partie de la ville, vous devez traiter avec les quartiers adjacents.
>
> - Oui et non. En principe, d'un côté, nous sommes une agence d'État, nous faisons ce que nous voulons. Ne nous dérangez pas. On va juste le faire. Et si ça ne vous plaît pas, et alors ? D'un autre côté c'est plutôt : je sais bien que nous n'avons pas à suivre les règles mais, de bonne foi, nous allons suivre les règles. Nous allons parler à nos voisins de ce qu'ils veulent, de leurs préoccupations et essayer de faire en sorte que tout cela fonctionne ensemble.
>
> Entretien PRO-URB-UT 2013

Interrogé sur le processus de relation entre UT et les quartiers dont il est responsable, il reconnaît qu'il n'est pas formalisé :

- Do you have a process for these discussions?

It's 101, it's not like a formal process. How we do it, we go where people are and you listen. Hey what do you worry about? What are you concerned of? What do you want to happen? What do you hope happens? And it's a listening… it's a conversation. […] Yes, that is my role [at UT]. So, I'm the one kind of in between some of the neighborhood views, about what they want and I push back on them sometimes, but to carry that back internally to UT staff, and back and forth, but at some point everyone's got to get together.

- Avez-vous un processus pour ces discussions ?

C'est basique, ce n'est pas vraiment un processus formel. Comment nous nous y prenons ? Nous allons où les gens sont et nous écoutons. Hé, de quoi êtes-vous inquiets ? Quelles sont vos préoccupations ? Que souhaitez-vous qu'il arrive ? Qu'espérez-vous qu'il se passe ? Et c'est une écoute... c'est une conversation. [...] Oui, c'est mon rôle [à UT]. Je suis donc l'intermédiaire en quelque sorte entre le point de vue des quartiers, entre ce qu'ils veulent et je leur dis non parfois, mais je transmets tout en interne au personnel de UT, et ce sont des allers-retours, mais à un moment donné, tout le monde doit se réunir.

Entretien PRO-URB-UT 2013

La position de l'Université est donc ambiguë, elle fait partie intégrante de la ville et lui donne une grande part de son identité et de sa culture, mais fonctionne encore en autonomie, bien que sa culture du dialogue soit en développement dans le domaine de l'aménagement, comme le montre l'embauche d'un urbaniste à la direction du développement durable de l'institution. UT est clairement un acteur puissant, mais elle est perçue comme à part par les autres acteurs et ne s'inscrit clairement pas dans la culture de la gouvernance de l'aménagement urbain austinite sur un pied d'égalité.

La culture des membres de l'Université

L'influence de l'Université du Texas sur la culture locale est aussi structurelle, car sa présence contribue à la jeunesse et à la diversité de la population austinite[158]. Elle compte parmi les « *public Ivies*[159] » et attire de nombreux étudiants et enseignants venus d'ailleurs. Or, la culture de l'aménagement urbain des personnels de l'Université et de ses étudiants est bien différente de celle, pesée et mesurée, de l'institution, au

[158] Les étudiants sont cependant majoritairement originaires de l'État du Texas à 80% en 2017. 10% des étudiants viennent d'autres États des États-Unis et 10% de 118 pays étrangers, sur un total d'environ 51 000 étudiants (University of Texas 2017)

[159] L'expression a été inventée par Richard Moll dans son livre de 1985 intitulé *Public Ivies: A Guide to America's Best Public Undergraduate Colleges and Universities* en référence aux universités publiques qui délivrent une éducation comparable à celle délivrées par les universités de l'« *Ivy League* » comme Princeton, Harvard ou Yale, etc. pour bien moins cher.

point que ce serait à UT qu'Austin devrait largement sa culture libérale éclairée, au sens de progressiste (Orum 1987 p. 146). Elle lui confère son statut d'anomalie au sein du Texas, de « Mecque du progressisme » « encline à la révolte populaire ». Elle a participé à former ce large segment de la population sachant se faire entendre (« *vocal* » ; *idem*).

Ainsi, l'Université du Texas joue un rôle important, presque malgré elle, du fait de l'implication civique de ses étudiants et de ses personnels dans les questions d'aménagement urbain. Qu'ils participent aux commissions mises en place par la municipalité, qu'ils soient à l'origine de projets ou qu'ils conduisent l'opposition à d'autres (voir Encadré paysager n°17), les personnels et les étudiants de l'Université du Texas sont des acteurs centraux du champ de l'aménagement urbain.

De nombreux universitaires se sont ainsi engagés dans les arènes institutionnelles, mais aussi plus informelles, de l'aménagement urbain austinite. L'engagement des universitaires dans la vie civique en général, et de l'aménagement urbain en particulier est assez typique du monde académique nord-américain. Par exemple, le doyen de l'École d'architecture[160] a une implication multi-facette dans le champ de l'aménagement urbain d'Austin. Il a figuré parmi les membres actifs du processus de planification régionale « *Envision Central Texas* » qu'il a présidé (voir *infra* 7.2.7) et de la commission de citoyens chargée de superviser le *comprehensive plan Imagine Austin* (voir *infra* 7.3). Il a par ailleurs présidé le Hill Country Conservancy. Cette fiducie foncière (« *land trust* ») acquiert des terrains pour protéger certains espaces naturels du développement par des servitudes de conservation (« *conservation easement* »). En plus de son travail de recherche et de publication qui utilise fréquemment l'exemple d'Austin et du Texas central, il est très sollicité pour donner une légitimité scientifique. Cependant, comme l'a expliqué l'un des urbanistes de la Ville, il n'est pas là en simple caution (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012) :

> *I was amazed how many meetings [the Dean of UTSOA] was able to came to. Cause he's the dean of the School of Architecture so he's all over the country, all over the world. He even wrote on his application … one of the council members asked him please please please be on our task force… and he even put on his application might not be able to come to meetings but he came to a lot of them. He was helpful.*
>
> J'ai été étonné du nombre de réunions auxquelles [le doyen d'UTSOA] a pu assister. Parce qu'il est le doyen de l'École d'architecture, il voyage à travers le

[160] Jusqu'en 2016. Il a récemment quitté son poste, notamment du fait de la loi texane autorisant le port d'arme sur le campus (NPR [en ligne] 2016).

> pays, et à travers le monde. Il a même écrit sur sa candidature... l'un des membres du Conseil municipal lui avait demandé avec beaucoup d'insistance de participer à cette commission… et il a même mis dans sa candidature qu'il pourrait ne pas être en mesure de venir aux réunions mais il est venu à beaucoup d'entre elles. Il nous a aidés.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

D'autres universitaires s'impliquent par leur recherche et leur enseignement, et en tant que citoyennes investies et expertes reconnues dans leur domaine. Elizabeth Mueller et Heather Way, respectivement professeures d'Urbanisme et de Droit sont deux activistes reconnues pour leur travail et leur influence dans le domaine du logement abordable, ainsi que pour avoir l'oreille des responsables politiques (Entretien CITOY-ABORD/1 2012). Outre leurs publications, elles témoignent devant les commissions et le Conseil municipal, devant la Chambre des représentants ou le Sénat. Heather Way pilote l'Entrepreneurship and Community Development Clinic qui permet aux étudiants en Droit de se mettre au service de la communauté austinite.

Par ailleurs, l'enseignement à UT est fortement axé sur des travaux de recherche portant sur la ville d'Austin (voir Encadré paysager n°15), voire de projets pratiques, appelés « *studios* », menant à de véritables constructions. Une ancienne étudiante en urbanisme à UT décrit ainsi la philosophie du programme d'enseignement :

> *The program uses the city as a sort of living laboratory. So, a lot of what we were learning about we were able to go out and see. And there were also various projects where we would take on park planning, or other things, for the neighborhoods or some other small towns around Austin. So, got to see first hand the state of things at that point.*
>
> Le programme [universitaire d'Urbanisme] utilise la ville comme une sorte de laboratoire vivant. Donc, beaucoup de ce que nous apprenions, nous pouvions le voir en sortant. Et il y avait aussi divers projets pour lesquels nous entreprenions la planification d'un parc, ou d'autres choses, pour les quartiers ou d'autres petites villes autour d'Austin. Donc j'ai pu voir de première main l'état des choses à ce moment-là.
>
> Entretien PRO-URB-ENVIR 2013

Des enseignants de l'Université du Texas s'engagent auprès d'associations civiques ayant peu de moyens[161]. Les associations à but non lucratif dépendent ainsi

[161] En géographie, un cours intitulé « *Frontiers in Geography* » a été reconfiguré en une sorte de cours d'activisme, « *a kind of activist learning course* », impliquant les étudiants dans des projets concrets auprès d'associations comme le Workers Defense Project (Heyman 2009) ou People in Defense of Earth and her Resources (Tretter *in* Isenhour *et al.* 2015) sur des thématiques comme les conditions de travail des ouvriers du bâtiment, la gentrification et la justice environnementale. Eliot Tretter a ainsi été reconnu

beaucoup du travail des étudiants et les citent au cours des entretiens. Il s'est formé une sorte de symbiose et de culture partagée : les associations obtiennent des arguments scientifiques, des enquêtes, des statistiques, des cartographies interactives… tandis que les étudiants ont des projets concrets sur lesquels développer leurs compétences et des expériences pratiques.

> *From the very beginning is PODER has always had a relationship with the university, whether UT or St Edwards, Southwestern in Georgetown. Because that's the only way we could exist was to be able to have students to do a lot of that work that we couldn't or maybe that we didn't have all the knowledge. But we always said we have to share, we didn't want people to do empty studies, we wanted them to help us. You'd have to come back and present to the community. […] And so, we value students very highly. And the professors here are willing to get their students to work with us, because that's how we've been able to do a lot of the stuff. Because we don't have the funding to hire. Hear the issues, and then formulate your research questions, we team up to go door to door, do an exchange of knowledge. The students they're not just shadowing, they have to work.*
>
> Dès le début, PODER a toujours eu une relation avec l'université, que ce soit UT, St Edwards, ou Southwestern à Georgetown. Parce que la seule façon de subsister, c'était de demander aux étudiants de faire une grande partie du travail que nous ne pouvions faire ou pour lequel nous n'avions peut-être pas toutes les connaissances nécessaires. Mais nous avons toujours dit que nous devons partager, nous ne voulions pas que les gens fassent des travaux d'étude juste pour faire un travail d'étude, nous voulions qu'ils nous aident. Vous deviez revenir et présenter à la communauté. [...] Nous valorisons donc beaucoup les étudiants. Et les professeurs d'ici veulent que leurs étudiants travaillent avec nous, parce que c'est comme ça que nous avons pu faire beaucoup de choses. Parce que nous n'avons pas le financement pour embaucher. Écoutez les problèmes, puis formulez vos questions de recherche, nous faisons équipe pour faire du porte-à-porte, nous échangeons des connaissances. Les étudiants ne sont pas seulement en train d'observer, ils doivent travailler.
>
> Entretien CITOY-QUART/8 2013

L'Université est en outre une source de réflexion et d'idées nouvelles. Un architecte professeur à UTSOA est ainsi considéré comme le « gourou » du chapitre local du Congress for the New Urbanism (CNU) (Entretien PRO-ARCH 2012). Les universitaires sont reconnus pour apporter de nouvelles idées, comme par exemple le projet d'enterrer l'autoroute IH35 qui coupe Austin de manière longitudinale et en isole la partie est (voir Encadré paysager n°16). Une consultante en immobilier évalue ainsi le potentiel d'aménagement de ce projet.

---

pour son implication auprès de la communauté hispanique de l'est d'Austin par une récompense : le *Si Se Puede Award* en 2010.

- Do you really think that I35 could be buried?

- If you want to know my professional opinion, I think it's crazy. I mean I think it's a creative and unique idea, and I think it's a… from a planning perspective, just big picture, looking at it wow it's really cool, it could help bridge east and west and the idea to put it underground… spur a lot of development and tax base that could potentially pay for it.

- Pensez-vous vraiment que l'autoroute IH35 pourrait être enterrée?

- Si vous voulez connaître mon opinion professionnelle, je pense que c'est fou. Enfin, je pense que c'est une idée créative et unique, et je pense que c'est... du point de vue de l'urbanisme, juste en regardant une vue d'ensemble, c'est vraiment cool, cela pourrait aider à jeter un pont entre l'est et l'ouest... et l'idée de faire passer l'autoroute en souterrain pourrait engendrer beaucoup de développement et de revenus fiscaux qui pourraient potentiellement le financer.

Entretien PRO-URB-RECA 2013

L'influence de l'université peut aussi se faire sentir de manière plus surprenante sur les acteurs de l'aménagement, souvent invités à participer aux cours en tant que conférenciers, voire à prendre la responsabilité d'un cours. Pour un urbaniste spécialisé dans le conseil en développement économique, cela l'a sorti de la routine du travail et reconnecté aux idéaux de la discipline.

I learn a lot [while teaching at UT] because I've been in the consulting and private sector field for so long that I kind of forget about the very naïve and altruistic goals of… you know… creating utopias. It's good to be reminded of that by graduate students. It upped my perspective. It refreshed or reset my ideals.

J'apprends beaucoup [en enseignant à UT] parce que je suis dans le domaine du conseil et du secteur privé depuis si longtemps que j'oublie les objectifs très naïfs et altruistes de... vous savez, créer des utopies. C'est bien que les étudiants nous le rappellent. Ma perspective a repris de la hauteur grâce à cela. Ça a rafraîchi ou réinitialisé mes idéaux.

Entretien PRO-URB-LIB/1 2011

***

Les étudiants et les personnels de l'Université du Texas ont donc une culture particulière de l'aménagement, engagée, experte, parfois utopique… S'est créée une relation d'enrichissement culturel mutuel entre l'Université et la ville. Il est cependant nécessaire d'opérer une distinction au sein des acteurs de l'Université. Les acteurs institutionnels portent la stratégie d'une institution puissante et indépendante. Les membres de l'Université qui s'impliquent civiquement dans le domaine de l'aménagement ont des stratégies plus diverses, mais en tirent une position reconnue d'experts. La culture universitaire percole dans la société austinite du fait de la structure des cours très ouverte sur la communauté et de l'engagement civique des individus qui la composent. Cela créée les conditions nécessaires à l'établissement d'une large « communauté épistémique » au sein du cercle des professionnels qui accueille un bon nombre d'anciens étudiants de l'École d'Architecture de UT, mais aussi bien au-delà en s'étendant aux citoyens intéressés par ce domaine.

Encadré paysager n°12. Le campus de l'Université du Texas, un monde à part au cœur d'Austin

Le plan des « *forty acres* » originels est réalisé en 1933 par l'architecte français Paul Philippe Cret, issu de l'École des Beaux-Arts. L'architecte a porté une grande attention au site, aux conditions naturelles et aux relations avec la ville.

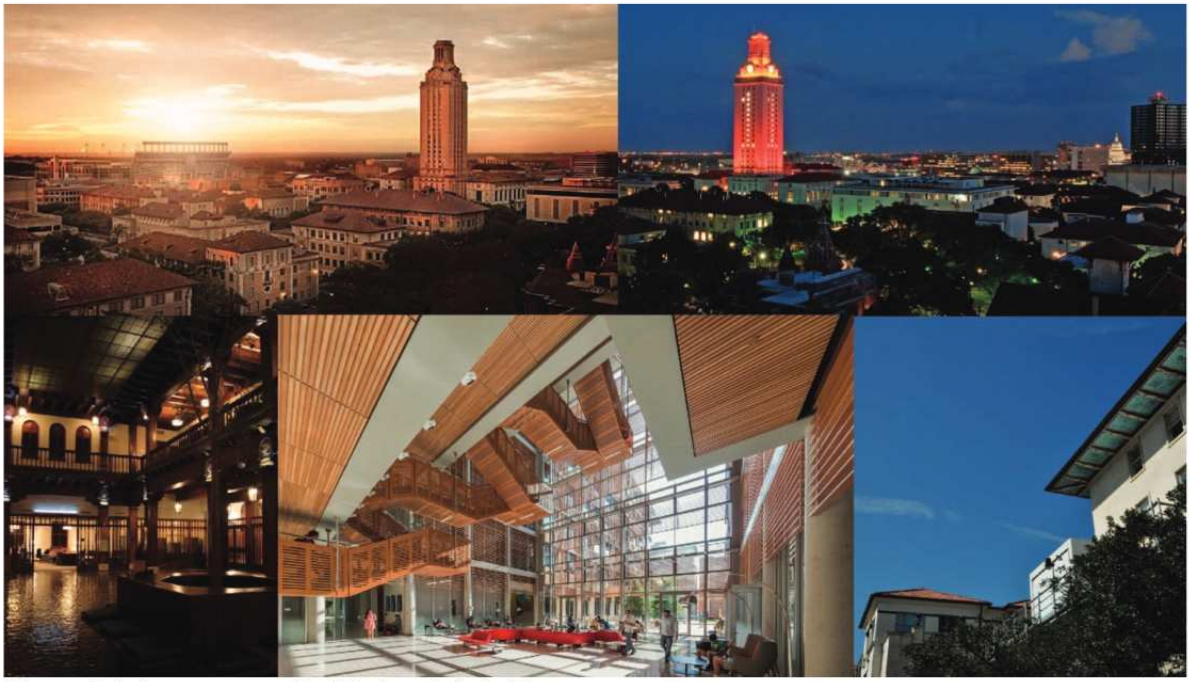


Figure 54. Le campus de l'Université du Texas

Crédits photographiques (en Z) : inconnu *in* Persac 2014 16/12/2014 ; Marsha Miller date inconnue ; MLG 19/02/2013 ; Pelli Clarke Architects ; MLG 19/02/2010.

Sur les deux premières photographies, on voit la tour de UT entourée de bâtiments bas, dont un est représenté sur la dernière photographie, avec l'adjonction bien plus contemporaine d'un laboratoire thermique.

Les espaces de travail réservés aux étudiants du bâtiment de l'Union (en bas à gauche) sont aujourd'hui concurrencés par les nouveaux bâtiments, comme celui d'Ingénierie informatique dont le mécène n'est autre que Michael Dell (en bas au centre).

La tour principale culmine à 93 mètres et sert de marqueur visuel pour s'orienter depuis n'importe quel point du campus. Paul Cret souhaitait créer par ce bâtiment l'image qu'on emporterait dans sa mémoire à chaque fois qu'on pense à l'Université. Originellement conçu comme une bibliothèque, le bâtiment accueille aujourd'hui les services administratifs. La tour est éclairée en orange certains soirs pour célébrer les exploits sportifs de ses étudiants ou les reconnaissances scientifiques de ses professeurs.

Autour de celle-ci, d'élégants bâtiments de calcaire de trois étages ont été érigés. Entre les bâtiments, promenades piétonnes et pelouses offrent de vastes espaces aux flots d'étudiants, entre stands associatifs et parties de frisbee. Au-delà, de nouveaux bâtiments portant le nom de prestigieux mécènes viennent s'ajouter chaque année. Leur style architectural et leurs matériaux sont visiblement choisis pour s'intégrer avec le reste du campus, pour répondre à des objectifs écologiques et pour offrir des espaces de travail et de convivialité aux étudiants.



Figure 55. Les liens de l'Université avec la ville

Crédits photographiques (en Z) : MLG 22/04/2012, 31/05/2010, 18/03/2010 ; Austin Aerial Photography 11/09/2008.

South Mall, le Drag, et West Mall sont des espaces publics aux fonctions distinctes. On voit sur la dernière photographie, la proximité des quartiers résidentiels, ici North University et Hyde Park, sous la canopée.

Dans chaque direction cardinale partant de la tour, des mails plantés relient le campus à la ville. South Mall offre une vue plongeante sur le Capitole et sur la partie septentrionale du complexe administratif, ce qui est un moyen de suggérer de façon symbolique que le rôle de l'Université est de garder un œil sur les affaires de la cité. West Mall accueille les stands des fraternités et sororités, des rallyes politiques, des événements civiques de chaque côté d'un alignement d'arbres. Il connecte la tour à l'axe commerçant de Guadalupe Street aussi appelé « The Drag » qui compte outre la Co-op, des magasins et de nombreux restaurants aux prix abordables. C'est le principal axe de desserte en transports en commun où l'Université entre en contact avec la ville se rencontrent.

Les relations entre l'Université et les quartiers adjacents se sont compliquées à mesure que les étudiants venaient occuper les quartiers résidentiels qui entourent le campus sur trois côtés. À l'étroit, le campus a été étendu à l'est aux dépens de quartiers ethniques. Un compromis spatial protège le quartier de Blackland contre tout autre empiètement (voir Encadré paysager n°4). Le tissu des quartiers pavillonaires urbain s'est aussi densifié au travers d'unités secondaires d'habitation et de complexes d'appartements remplaçant d'anciennes maisons individuelles. La négociation de nouvelles limites de hauteur dans le quartier de West Campus a finalement désigné celui-ci pour les nouvelles constructions de logements étudiants (University Neighborhood Overlay ; voir *infra* Figure 63). La nouvelle École de médecine étend pour sa part le campus au sud en direction du complexe administratif d'État.

Conclusion du 5.1.

La culture de l'aménagement austinite est fortement influencée par les universitaires et les étudiants de UT qui s'affirment en opposition à la culture texane dominante, voire à celle d'autres acteurs locaux, contribuant à faire de la culture d'Austin une exception dans le paysage politique texan. S'y déploie une culture de la gouvernance particulièrement ouverte pour discuter des projets et processus d'aménagement urbain.

Le cadre institutionnel a donc des effets de structure très contraignants sur le domaine de l'aménagement représentés graphiquement dans la Figure 56. Le rôle contemporain de l'État fédéral se réduit à des politiques incitatives, sans déployer de grands moyens. L'État du Texas fournit lui un cadre institutionnel et législatif très contraint ainsi qu'une boîte à outils limitée. Sa culture institutionnelle fait passer la liberté individuelle avant tout et déprécie l'intervention publique, ce qui crée un climat défavorable pour l'aménagement urbain. Principal propriétaire foncier dans le centre-ville, l'État texan apparaît réticent à jouer un rôle d'acteur central dans le système d'aménagement du fait d'une culture non-interventionniste.

La juxtaposition des institutions publiques au cœur même d'Austin crée deux enclaves qui échappent au droit municipal en matière d'aménagement, les emprises des campus administratif et universitaire, tandis qu'à la périphérie d'Austin les outils d'aménagement manquent du fait du faible pouvoir des comtés. On voit cependant avec les efforts des commissaires du comté de Travis pour légiférer sur l'urbanisme en étirant au maximum les termes de leur mission qu'une contrainte structurelle au niveau du système actoriel peut être en partie contournée au niveau de la culture de la gouvernance (voir *infra* Tableau 8).

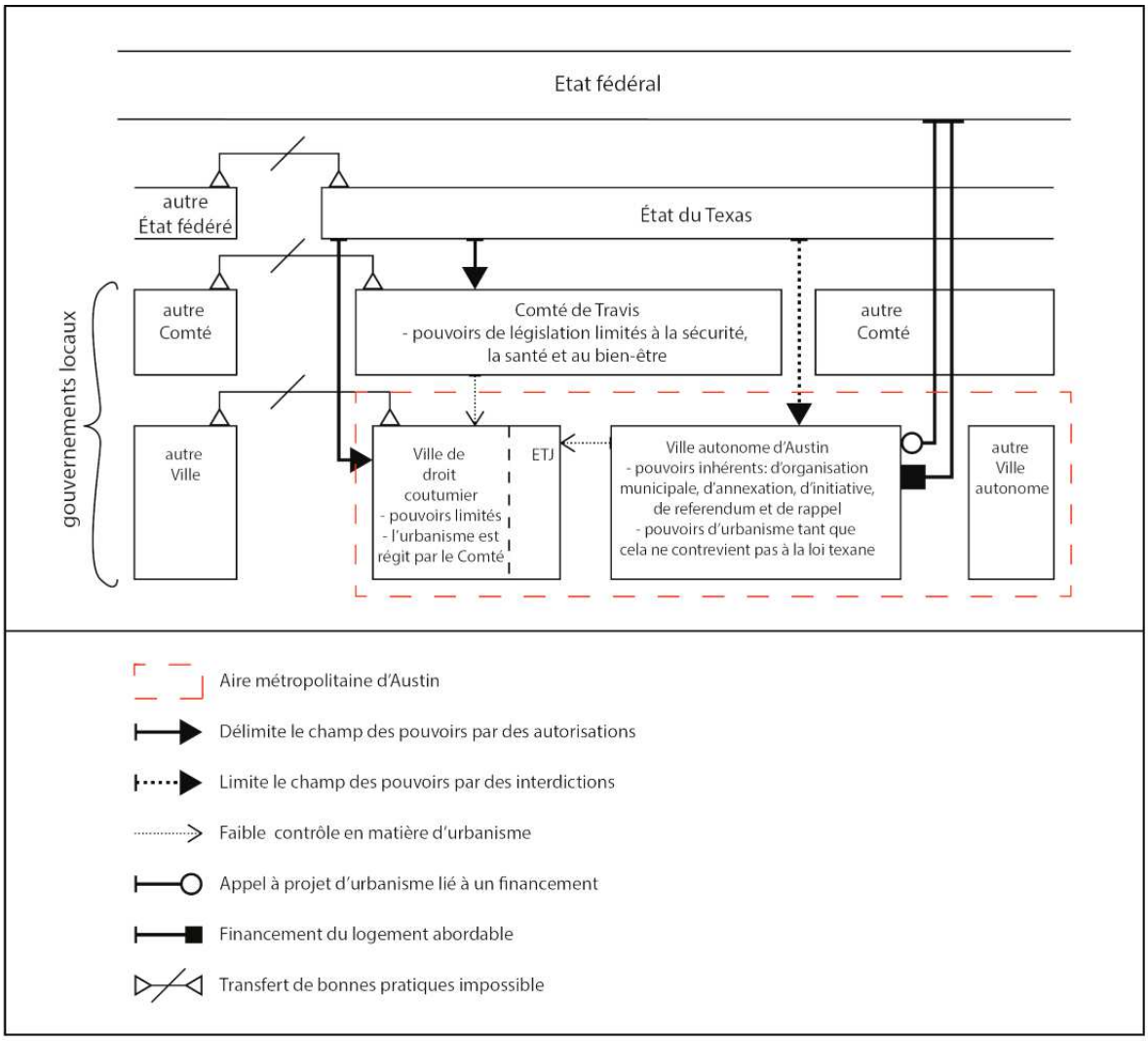


Figure 56. Les blocages institutionnels du système actoriel de l'aménagement urbain au Texas
Réalisation : MLG 22/10/2018.

5.2. La municipalité d'Austin : un système très ouvert et très conflictuel

En contraste avec les niveaux de gouvernement supérieurs, le volontarisme de la municipalité d'Austin dans le domaine de l'aménagement urbain apparaît remarquable. En tant que municipalité autonome, « *home-rule* », par opposition à celles de « *general law* » qui fonctionnent sous le régime juridique de l'État du Texas, Austin peut édicter des lois, à condition qu'elles ne soient pas expressément interdites par l'État. Le fonctionnement des institutions municipales ainsi que leurs domaines d'action et leurs obligations sont déterminés par une Charte, sorte de constitution locale.

Principal acteur cité dans les entretiens, le Conseil municipal est au cœur des décisions d'aménagement. Il se caractérise par la diversité des carrières et des cultures de ses membres. Mais de nombreux autres acteurs interviennent aussi dans le système actoriel municipal, notamment l'administrateur municipal (« *city manager* ») et ses employés au sein des différents départements municipaux, désignés par l'appellation générale de « *staff* ». Le positionnement de ces derniers est ambigu et controversé. Les citoyens interviennent aussi massivement du fait de l'organisation d'innombrables conseils, commissions, groupes de travail (« *citizen advisory task force* ») qui signalent une culture développée de la gouvernance participative, permise par un fort engagement civique, en particulier dans le domaine de l'aménagement.

La culture de l'aménagement à Austin est donc la résultante de multiples cultures professionnelles, civiques et politiques se confrontant au sein d'un système à la fois complexe et ouvert.

5.2.1. Une forme managériale de gouvernement municipal

Le « *city manager* » ou administrateur municipal a été cité dans dix-sept entretiens, mais jamais directement en réponse à la question portant sur les acteurs influents. Pourtant, en rentrant dans le détail du fonctionnement du système municipal, son rôle est apparu crucial du fait de sa position d'intermédiaire entre les conseillers municipaux d'une part, et le personnel municipal, son « *staff* », d'autre part.

Le rôle crucial de l'administrateur municipal

La forme du gouvernement municipal austinite est un système managérial, qui laisse l'opération de la municipalité entre les mains d'un administrateur municipal tandis que les décisions politiques reviennent au Conseil municipal[162]. C'est la forme la plus courante aux États-Unis, son adoption s'étant rapidement diffusée au début du XXe siècle grâce aux efforts du mouvement progressiste qui souhaitait contrer la tendance à

[162] Le pouvoir de l'administrateur municipal se voit bien dans la différence salariale : 279 198 dollars par an pour lui, alors que le maire de l'époque touchait un salaire annuel de 75 420 dollars. Par comparaison, une « simple » conseillère municipale touchait 70 075 dollars en 2012 (The Texas Tribune [en ligne] 2012).

la corruption dans les administrations urbaines[163] (Bridges 1997). Cependant, la plupart des grandes villes américaines sont depuis passées à une forme de gouvernement hybride « *mayor-council-manager* », donnant un plus fort pouvoir au maire, tout en conservant le rôle administratif du « *manager* » professionnel. Austin fait donc figure d'anomalie, surtout au vu de sa taille actuelle, mais lorsque les grandes villes ont changé de système Austin n'était encore qu'une petite ville. Cela a conféré un rôle central à l'administrateur municipal dont il dérive un fort pouvoir d'après un consultant dans le domaine des transports :

> *Here in Austin we have a weak mayor structure. […] The city manager is quite powerful here in Austin. The city council does the broad policy direction, hands it down to the city manager who distributes it among the staff, gets back up to the city manager and then goes to city council, back and forth.*
>
> Ici, à Austin, nous avons une structure caractérisée par un maire faible. [...] L'administrateur municipal est très puissant ici à Austin. Le Conseil municipal donne les orientations politiques générales, les transmet à l'administrateur municipal qui les distribue au personnel. Cela remonte à l'administrateur municipal, puis au Conseil municipal, dans une navette.
>
> Entretien PRO-TRANSP/2 2013

Par conséquent, l'administrateur municipal, en tant que responsable de la proposition du budget et de sa mise en œuvre, a une forte influence sur la politique municipale. Il exécute la politique de la ville en dirigeant au jour le jour le fonctionnement des services municipaux, est responsable de la situation de la ville devant le Conseil municipal et sert au bon vouloir de ce dernier. C'est lui qui emploie et dirige le personnel municipal (Entretien PRO-TRANSP/2 2013), « c'est lui qui est aux commandes » (« *He's the one driving the train* » ; Entretien CITOY-TRANSP/1 2012).

L'administrateur municipal a donc un rôle important dans le champ des politiques publiques, et par répercussion, dans le domaine de l'aménagement urbain. Une architecte-urbaniste explique que le rôle de l'administrateur municipal est de comprendre les souhaits du Conseil municipal et de les traduire en actions pour le personnel municipal. Cela implique de ne pas s'intéresser aux souhaits individuels des conseillers mais de considérer les souhaits du Conseil comme un tout (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Cependant, ce rôle de synthèse laisse évidemment la place à son interprétation personnelle et dépend de sa propre culture.

[163] Selon les principes progressistes, la politique devait être séparée de la fourniture de services publics, la direction politique réservée aux élus et l'administration locale confiée à un administrateur expérimenté.

Une culture généraliste

Avec une position institutionnelle aussi déterminante, la conception que l'administrateur municipal a de l'urbanisme apparaît cruciale. Les administrateurs municipaux sont issus d'un cursus d'affaires publiques et n'ont pas forcément une culture développée dans le domaine de l'aménagement urbain. Leur culture dépend beaucoup des postes qu'ils ont occupés auparavant en tant qu'adjoints à l'administrateur municipal, et de la taille des villes où ils ont travaillé. Celui qui était en poste pendant la durée de l'étude s'est décrit davantage comme un généraliste que comme un expert.

> *City managers are – and it depends on your progression in municipal government, in terms of how you get here and therefore what's your base of knowledge – we are generalists. And over time we develop hopefully a very substantive base of knowledge about most aspects of municipal government. Of course, planning or urban planning is one of them. We develop over time a very substantive base of knowledge with respect to all of the forty plus businesses that fall into our umbrellas. We're not really experts at any of them.*
>
> Les administrateurs municipaux sont - et cela dépend de votre progression dans le gouvernement municipal, de la façon dont vous arrivez ici et, par conséquent, de votre base de connaissances - nous sommes des généralistes. Avec le temps, nous développons, espérons-le, une base de connaissances très substantielle sur la plupart des aspects de l'administration municipale. Bien sûr, la planification ou l'urbanisme en font partie. Nous développons au fil du temps une base de connaissances très substantielle en ce qui concerne la quarantaine de domaines qui tombent sous notre responsabilité. Nous ne sommes vraiment experts dans aucun d'entre eux.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013

Il dit ne pas avoir de formation dans le domaine de l'urbanisme mais avoir développé un intérêt particulier pour ce champ, ce qu'apprécie une architecte-urbaniste, ancienne urbaniste de la Ville, dont le cabinet privé est impliqué dans de nombreux projets et plans pour la Ville (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Selon elle, « il a une culture de l'urbanisme plus développée que les administrateurs municipaux précédents, et de loin ». Par contraste, elle raconte qu'une de celles l'ayant précédé à ce poste ne voyait que l'aspect de l'embellissement (« *beautification* »), tandis que lui « comprend que ce dernier aspect est lié au développement économique, à la promotion des modes doux de déplacement (*idem*).

Interrogé sur son influence dans le domaine de l'aménagement urbain, l'administrateur municipal s'est défendu de toute influence, avant de reconnaître avoir

joué un rôle dans la relance du processus de *comprehensive planning* (Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013), ce que d'autres acteurs ont aussi reconnu (Entretiens PRO-URB-LIB/2, CITOY-TRANSP/1 et ACAD-PAYS-UT 2012). Il a fini par assumer l'aspect dirigeant de son rôle, ainsi qu'une vision personnelle des choses.

> *On a day to day basis I don't know that I am influencing urban planning. On a day to day basis, it's staff. Applying the zoning ordinances and the land development Code. […] But the fact that we led the initiative to have everyone come to term with the need to create Imagine Austin and that vision and that context for decision making, certainly provided the context for all of the others involved, all of the stakeholders, staff and the policy makers to make decisions that impact urban planning on a day to day basis. We've certainly done that. If you ask me if I'd take some kind of credit for that, sure I would. I'm not one to normally do that, but if you're asking me that kind of question. […] You didn't leave me a choice. I think that my job is to try to provide some kind of leadership. My job is to try to bring people together to have good and the kinds of crucial conversations we need to have about the issues that need to be discussed and talked about and decisions need to be made in regard to. That's my job. My job as a city manager is certainly to have a point of view about things and to have the ability to articulate that to others'.*
>
> Au jour le jour, je ne crois pas influencer l'aménagement urbain. Au jour le jour, c'est le personnel en appliquant les ordonnances de zonage et le Code de l'urbanisme. [...] Mais le fait que nous ayons mené l'initiative afin que tout le monde s'accorde sur le besoin de créer *Imagine Austin* et cette vision et ce contexte pour la prise de décision, cela a certainement fourni le contexte pour que toutes les autres personnes impliquées, toutes les parties-prenantes et les décideurs politiques prennent des décisions qui ont un impact sur l'aménagement urbain au jour le jour. Nous avons assurément fait cela. Si vous me demandez si je prends une part du mérite pour cela, bien sûr que je le ferais. Je ne suis pas du genre à le faire normalement, mais […] vous ne m'avez pas laissé le choix. Je pense que mon travail consiste à essayer d'assurer une sorte de direction. Mon travail consiste à essayer de rassembler les gens pour avoir de bonnes conversations, le genre de conversations cruciales que nous devons avoir sur les questions qui doivent être débattues et discutées, et sur les décisions qui doivent être prises à ce propos. C'est mon travail. Mon travail en tant qu'administrateur municipal est certainement d'avoir un point de vue sur les choses et d'avoir la capacité de l'articuler à celle des autres.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013

Même si certains membres du personnel municipal affirment que le processus était déjà en gestation, l'impulsion et le soutien continu de l'administrateur municipal ont été jugés déterminants pour l'élaboration du *comprehensive plan Imagine Austin* (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012).

L'autre aspect marquant de la perception du rôle de l'administrateur municipal par son personnel est de maintenir Austin dans la compétition entre les villes. La création de l'Office for Sustainable Development et le recrutement de sa directrice

auraient ainsi eu pour objectif explicite de rivaliser avec les villes d'importance comparable (« *keep up with peer cities* » ; Entretien PRO-DD-COA 2012). La conception de son rôle exprimée par l'administrateur municipal apparaît concordante :

> *My job is to hire the best people that I can find. My job is to encourage these people to pursue their greatest potential everyday in all of the things that they do, and to do it in the context of things we all say that we believe in. You know our driving force is to have Austin known and recognized as the most livable and best managed city in the country. And in both cases they are declarations that we will never make about ourselves. We will leave that to others to make. And so if you look at the record over the past five years or so, a lot of people are declaring that about Austin, in a long list of things we exist. On the lists way up, number one or number two, across a whole range of things. [He fetches a booklet]. These things have to do with how people see us. This is us, we exist on the top of the list of many things. Declarations indeed but not made by us, made by others.*
>
> Mon travail consiste à embaucher les meilleures personnes que je peux trouver. Mon travail consiste à encourager ces personnes à exprimer leur plus grand potentiel tous les jours, dans toutes les choses qu'elles font, et à le faire dans le contexte des choses auxquelles nous disons tous croire. Vous savez que notre force motrice est d'avoir Austin connue et reconnue comme la ville la plus vivable et la mieux gérée du pays. Et dans les deux cas, ce sont des déclarations que nous ne ferons jamais sur nous-mêmes. Nous laissons aux autres le soin de le faire. Et donc si vous regardez notre palmarès au cours des cinq dernières années, beaucoup de gens déclarent cela à propos d'Austin, parmi une longue liste d'autres choses pour lesquels nous figurons. En tête des classements, en première ou en deuxième place, dans plein de domaines différents. [Il va chercher un livret et montre les palmarès en question]. Ces choses reflètent la façon dont les gens nous voient. C'est nous, nous apparaissons en haut des classements pour beaucoup de choses. Ce ne sont que des déclarations, en effet, mais pas faites par nous, faites par d'autres.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013

L'administrateur municipal inscrit donc son action de manière tout à fait consciente dans un cadre comparatif et compétitif, gardant un œil sur les classements de villes. Même s'il se défend d'avoir une culture particulière de l'aménagement urbain qu'il imprimerait à la ville, des éléments transparaissent dans son attachement à la planification, à la réputation d'Austin et à sa place dans les classements. On peut supposer que ces éléments modèlent en partie sa gestion du personnel et des projets municipaux.

5.2.2. Le Conseil municipal, institution clef aux cultures variées

Autres acteurs clefs, le Conseil municipal et ses membres sont cités presque systématiquement en réponse à la question sur les acteurs influents. Leur place centrale au cœur du système actoriel à l'échelle municipale rend leur culture personnelle de l'urbanisme déterminante. La réalité de leur pouvoir, tout comme leur représentativité par rapport à la population austinite, sont cependant mises en doute par certains acteurs, ce qui pose question sur le plan de la gouvernance.

Quatre d'entre eux ont accepté un entretien, de même qu'un ancien maire[164]. Trois assistants ont permis de compléter en partie le tableau resté parcellaire.

Un rôle législatif fondamental

La composition du Conseil municipal a été, durant toute la durée de l'étude[165], de sept membres élus par l'ensemble des électeurs (« *at-large* »), y compris le maire, pour une période de trois ans, renouvelable deux fois[166]. Ce nombre apparaît très faible par rapport à la taille de la ville[167], ce qui montre une nouvelle fois le caractère brusque et rapide de la croissance urbaine austinite. À Austin, la position du maire au sein du Conseil municipal est qualifiée de faible, ce qui signifie qu'il n'a pas de pouvoirs exécutifs ni de droit de veto. Il n'est fondamentalement qu'un conseiller municipal parmi d'autres, même s'il mène les conseils et peut décider de l'ordre des éléments inscrits à l'agenda (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). Certains anciens maires sont toutefois reconnus pour leur *leadership*, ce dont manque le Conseil actuel d'après un architecte

[164] Une activiste de la communauté afro-américaine de l'est d'Austin rencontrée en 2011 est depuis devenue conseillère municipale après que le système d'élection par district a été mis en place.
[165] Jusqu'en 2014, les six conseillers municipaux et le maire étaient élus par l'ensemble de la population (« *at-large* »). En 2013, le système d'élection a été modifié de telle manière qu'à partir de 2014, il y a eu dix conseillers municipaux, élus chacun dans un district, plus le maire élu par l'ensemble de la population (voir *infra* « Un conseil peu représentatif ? »).
[166] Les élections étaient échelonnées de manière à ce qu'une première année, trois conseillers soient élus, puis l'année suivante, trois autres ainsi que le maire, et qu'il n'y ait pas d'élection la troisième année. Cela m'a permis d'assister à un grand nombre de forums électoraux et d'observer plusieurs campagnes.
[167] Cela faisait, en 2012, un ratio d'un conseiller pour plus de 120 000 habitants contre 1 pour 86 550 en 2013.

qui considère que c'est le premier défi de l'aménagement urbain d'Austin (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011).

Les conseillers municipaux forment l'organe législatif de la ville et se réunissent en conseil chaque jeudi pour débattre et voter des décisions dans des domaines variés, allant du budget, aux contrats municipaux, en passant par les demandes de re-zonage de parcelles. Les décisions ayant trait à l'aménagement sont, selon l'administrateur municipal, ce qui conduit les conseils à s'éterniser en soirée, voire la nuit (Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013). Une architecte-urbaniste consultante pour le Downtown Austin Plan explique comment un conseiller municipal a profondément modifié ce plan en suggérant de « monétiser les bénéfices communautaires » fournis par chaque projet afin de rationnaliser les avantages dont peuvent bénéficier leurs promoteurs en échange (Entretien PRO-URB-LIB/2).

Même si leur influence dans le domaine de l'aménagement est reconnue comme incontournable, elle est parfois mise en question par rapport à celle de l'administrateur municipal et de son personnel. Plusieurs acteurs interviewés pensent que le Conseil municipal a un pouvoir inférieur à celui de l'administration. En ne se réunissant qu'une fois par semaine avec un agenda surchargé, fixé par l'administrateur municipal, les conseillers municipaux n'ont pas les moyens ni le temps de maîtriser tous les sujets (Entretiens CITOY-QUART/3 2012 et CITOY-POL 2013) :

> *We're a city manager form of government so the top makes the decisions. And then the City Council is not the decision making body. Not really. The decisions are made by the city manager and city manager staff. […] I was a city staff, a council aid twice, I've elected thirty council members something like that, I've known every single elected person for twenty-thirty years… The staff runs the city of Austin. The management runs the city, not the City Council.*
>
> Nous avons une forme de gouvernement urbain managérial, donc le sommet de la hiérarchie prend les décisions. Et puis le Conseil municipal n'est pas l'organe de décision. Pas vraiment. Les décisions sont prises par l'administrateur municipal et par son personnel. […] j'ai été un employé de la Ville, assistant d'un conseiller municipal deux fois, j'ai élu quelque chose comme trente conseillers municipaux, cela fait vingt à trente ans que j'ai connu chaque personne élue... Le personnel dirige la ville d'Austin. L'administration dirige la Ville, pas le Conseil municipal.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Ce citoyen appuie la légitimité de son discours sur son expérience au service des élus d'une part, et comme électeur d'autre part, laissant de côté sa propre participation aux élections municipales comme consultant politique. Son hésitation

finale entre « *staff* » et « *management* » laisse deviner une division au sein des employés de la municipalité (voir *infra* 5.2.3). La catégorisation habituelle n'apparaît pas suffisamment précise pour exprimer la réalité du pouvoir au sein du système actoriel. Cette aporie dans le vocabulaire catégoriel des acteurs a pour effet de déconnecter la culture de la gouvernance du système en ce point précis, car s'il est difficile de désigner un acteur, il est aussi plus difficile de penser et de communiquer sur sa place dans la gouvernance municipale. En tout état de cause, la place symbolique centrale du Conseil municipal dans le système actoriel et dans la culture de la gouvernance apparaît minée, bien que de manière difficilement exprimable.

Des cultures de l'aménagement urbain très diverses

La culture urbanistique individuelle des conseillers municipaux n'est pas homogène du fait de la diversité de leurs parcours professionnels et civiques. La fréquence des élections accroît cette variabilité. Une conseillère municipale explique comment son arrivée a changé la façon d'aborder les problèmes, même si son avis n'était pas majoritaire :

> *I was sort of the community person that got elected to the Council backed by the housers and the neighborhoods and the environmentalists. And also support from social services. And that changed the Council. […] I was often the 6 to 1 vote but sometimes things shifted, but the conversation on the dais changed. And the things that we started to pay attention to that's how it all… it's not just about the votes… but it's how you have a conversation and what you focus on.*
>
> J'étais en quelque sorte la personne représentant la communauté, élue au Conseil avec l'appui des défenseurs du logement, des quartiers et des écologistes. Et aussi avec le soutien des services sociaux. Et cela a changé le Conseil. [...] La plupart du temps, j'étais à une voix contre six, mais parfois les choses ont bougé, en tout cas la conversation au Conseil a changé. Les choses auxquelles on a commencé à prêter attention, c'est comme ça que tout... ça n'est pas seulement une question de nombre de votes... mais de comment on discute et de sur quoi on se concentre.
>
> Entretien ELU-Austin/2 2012

Les conseillers municipaux interrogés ont manifesté de grands écarts entre leurs définitions de l'urbanisme. Pour l'un d'entre eux, juriste de formation et professeur d'Affaires publiques à UT, l'urbanisme consiste à réguler les externalités produites par l'occupation des sols grâce au zonage, puis, plus loin lors de l'entretien, au moyen de la planification, bien qu'avec des résultats moins satisfaisants.

> *I mean you've got to understand where and why we have zoning laws… More generally I think the idea is that we have got to regulate externalities, I think, is very much of an economic transaction. Fairly standard approach, very much staff driven and market driven.*
>
> Enfin, ce que vous devez comprendre c'est où et pourquoi nous avons des lois de zonage… Plus généralement, je pense que l'idée est que nous devons réguler les externalités, je pense que c'est vraiment une transaction économique. Une approche assez standard, administrée par le personnel municipal et guidée par le marché.
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

Ce conseiller municipal se démarque par une culture de l'urbanisme plutôt économique et technique. En revanche, les deux conseillères municipales issues de l'Austin Neighborhood Council (ANC), association qui défend les intérêts des quartiers, ont pour leur part une définition de l'urbanisme très axée sur la communauté, les besoins des habitants et la qualité de vie.

> *Well, I mean on its most basic value, I think [urban planning] should help us create neighborhoods and communities that are… that allow us to meet our basic needs and also enjoy a high quality of life and connect us well with one another… in the community.*
>
> Alors, dans sa valeur la plus fondamentale, je pense que [l'urbanisme] devrait nous aider à créer des quartiers et des communautés qui sont… qui nous permettent de satisfaire nos besoins de base, de profiter d'une qualité de vie élevée et de bien nous connecter… à l'échelle de la communauté.
>
> Entretien ELU-Austin/3 2012

L'emploi des termes « quartiers » et « communautés », dans un sens proche d'un idéal de société plutôt que d'une forme territoriale, met l'accent sur la dimension sociale de l'urbanisme. Sans parvenir à donner les attributs de ces entités, cette conseillère s'attache tout de même à décrire ce qu'elles doivent permettre. Bien que le langage ne soit pas exactement le même, les idées apparaissent proches de celles du Congress for the New Urbanism.

L'expérience fondatrice de l'urbanisme pour ces conseillères s'est effectuée au sein de l'ANC, ce qui se ressent dans leur définition des objectifs de l'urbanisme. Cela influence aussi leur culture de l'aménagement urbain car elles se sont engagées à l'occasion de conflits entre les quartiers et les promoteurs ou les pouvoirs publics. L'une d'elle raconte qu'elle s'est investie dans l'aménagement urbain pour lutter contre les « *McMansions* » (voir *supra* 2.2.2 ; Figure 18) et faire prévaloir « le point de vue de la communauté » :

> *What's good for the community? What's our real vision? Are we making decisions to make this a better place? And it often felt like it was a decision of, to put it simply and naively, making the community a better place or making someone more money. And that's what it felt like we were up against. It's the foundational experiences that I had in urban planning.*
>
> Qu'est-ce qui est bon pour la communauté ? Quelle est véritablement notre vision ? Est-ce que nous prenons des décisions pour en faire un lieu meilleur ? Et il semblait souvent que c'était une alternative entre, pour le dire simplement et naïvement, faire de la communauté un endroit meilleur ou de faire gagner plus d'argent à quelqu'un. Et c'est ce à quoi nous avions l'impression d'être confrontés. Ce sont les expériences fondamentales que j'ai eues dans l'aménagement urbain.
>
> Entretien ELU-Austin/2 2012

L'opposition entre les intérêts des promoteurs et ceux des élues issues de l'ANC est confirmée par les propos d'un promoteur immobilier qui, bien qu'il déclare les apprécier, affirme être systématiquement en désaccord avec elles du fait de leur attitude « anti » : « si j'aime, elles n'aiment pas, c'est comme ça » (Entretien PRO-DEV/4 2013). La diversité culturelle au sein du Conseil municipal est parfaitement intégrée par les autres acteurs. Ce promoteur immobilier dit d'ailleurs intégrer dans ses projets certains éléments spécifiquement destinés à satisfaire aux exigences des différents conseillers municipaux, en fonction de leur sensibilité.

> *Right now I know City Council, I know every one of them, I know every one of their staff member, I know every one of their chiefs of staff, everybody in their offices. That's not to say it's corrupt, that I control them, I don't at all. But I know what's in their head, I know what they're thinking. And if I need a vote from a particular council member I know what they're interested in. If it's [ELU-Austin/1] it's bicycles, mass transportation. And if it's [another council member] it's what's going on in the near east side. If it's [ELU-Austin/2 or /3], it's gonna have to do with inner city neighborhoods and neighborhood's rights. They tend to be at the margin anti-development. And then you start to know what you need to do.*
>
> À l'heure actuelle, je connais le Conseil municipal, je connais chacun d'entre eux, je connais chacun des membres de leur personnel, je connais chacun de leurs chefs de cabinet, tous ceux qui travaillent dans leurs bureaux. Cela ne veut pas dire que c'est corrompu, que je les contrôle, pas du tout. Mais je sais ce qu'il y a dans leur tête, je sais ce qu'ils pensent. Et si j'ai besoin du vote d'un conseiller municipal, je sais ce qui les intéresse. Si c'est [ELU-Austin/1], ce sont les vélos, les transports en commun. Et si c'est [autre conseiller municipal], c'est ce qui se passe du côté Est. Si c'est [ELU-Austin/2 et /3], ça aura à voir avec les quartiers du centre-ville et les droits des quartiers. Elles ont tendance à être anti-développement à la marge. Alors on commence à savoir ce qu'on doit faire.
>
> Entretien PRO-DEV/4 2013

L'anaphore du « je connais » souligne l'importance des liens interpersonnels à l'hôtel de ville. Dans le système d'élections « *at-large* », les citoyens comme les professionnels doivent s'adresser à tous les conseillers et non seulement au représentant de leur circonscription. La culture urbanistique des élus et la culture de l'aménagement urbain qui inclut justement ces relations déterminent ensemble la forme des aménagements proposés et approuvés par le Conseil. La première agit comme une contrainte intégrée à l'avance par les promoteurs qui souhaitent une dérogation au Code de l'urbanisme pour leur projet. La culture de l'aménagement urbain austinite repose sur une négociation constante avec les élus et leurs assistants.

Enfin, le mode d'élection « *at-large* » a tendance à favoriser une spécialisation des élus en fonction de leur domaine de prédilection. Un conseiller municipal est ainsi reconnu pour sa culture et son expertise particulière en matière d'urbanisme et de transports (« *the urbanist-transportation guy* » ; Entretien CITOY-TRANSP/2 2013) et comme le plus ardent défenseur de l'urbanisme (« *the strongest advocate for urban planning* » ; Entretien PRO-DD-Austin 2012). Il prend l'initiative et mène les projets sur les questions des règlementations de *design* urbain, des corridors de densification et de stationnement (Entretien Assist-ELU-Austin/2 2013). Il est ainsi jugé plus progressiste que d'autres conseillers en matière d'aménagement (Entretien Ex-Assist-ELU-Austin 2012). Pour ce conseiller, la tâche de l'urbaniste consiste à « réorienter les modes de développement vers des modes de vie moins dépendants de l'automobile », ce qu'il juge difficile en l'état actuel de la ville (Entretien ELU-Austin/1). Il se reconnaît comme proche du Congress for the New Urbanism, ne possède pas d'automobile et se déplace à vélo. Sa culture de l'urbanisme est, plus que celle des autres conseillers, structurée par un modèle urbanistique de référence, articulant principes et formes idéales.

Sa culture impacte plus fortement les décisions du Conseil car ces questions lui reviennent en priorité : « c'est un peu son rôle au Conseil, ce genre de problèmes de *design* et d'urbanisme » (Entretien Assist-ELU-Austin/1 2013). Cette répartition des rôles et des domaines de compétence, presque d'expertise, au sein du Conseil est confirmée par les autres élus. Malgré leurs oppositions fréquentes, deux conseillères

ont recommandé ce conseiller comme personne à interviewer et manifestent leur adhésion aux principes qu'il défend :

> *In terms of the nitty-gritty work that needs to get done in transportation, that's more like [ELU-Austin/1]. I'm fully supportive of the work that he does on ped-bike stuff, and I'm fully supportive of the concept that there's no way we can build enough roads for this mess. There's just no great cities without a good public transportation system.*
>
> En ce qui concerne le travail spécifique qui doit être fait dans le transport, c'est plus [ELU-Austin/1], qui le connaît bien. Je soutiens tout à fait son travail sur les piétons et les vélos, et je suis entièrement d'accord avec le concept selon lequel il ne s'agit pas de construire plus de routes pour régler tout ça. Une ville remarquable sans bon système de transport en commun, ça n'existe pas.
>
> Entretien ELU-Austin/2 2012

Chaque conseiller a donc sa propre conception de l'urbanisme, les divergences concernant essentiellement leur conception de l'urbanisme. Ça ne les empêche toutefois pas de se retrouver sur des principes plus pratiques.

Un Conseil peu représentatif ?

Le Conseil municipal est accusé de ne pas être très représentatif de l'ensemble de la population austinite. Un travail de compilation par un groupe d'enquête sur le lieu de résidence des élus à la date de leur élection montre que des pans entiers d'Austin souffrent d'une sous-représentation, notamment le nord-est, le sud et l'est (The Austin Bulldog [en ligne] 2014 ; voir Figure 57). Les quartiers péricentraux situés juste à l'ouest du centre-ville apparaissent pour leur part surreprésentés.

De nombreux acteurs dénoncent le fait qu'un petit nombre de citoyens habitant dans les quartiers péricentraux sont capables de dominer les élections et d'élire les conseillers municipaux de leur choix. Ainsi, malgré la position minoritaire des représentantes issues de l'ANC, les quartiers centraux sont pointés du doigt pour avoir une influence politique déterminante. Il y a visiblement une déconnexion entre le fonctionnement réel du système actoriel, la minorité au sein du Conseil, et la manière dont il est perçu, l'idée prévalente de la domination politique des quartiers.

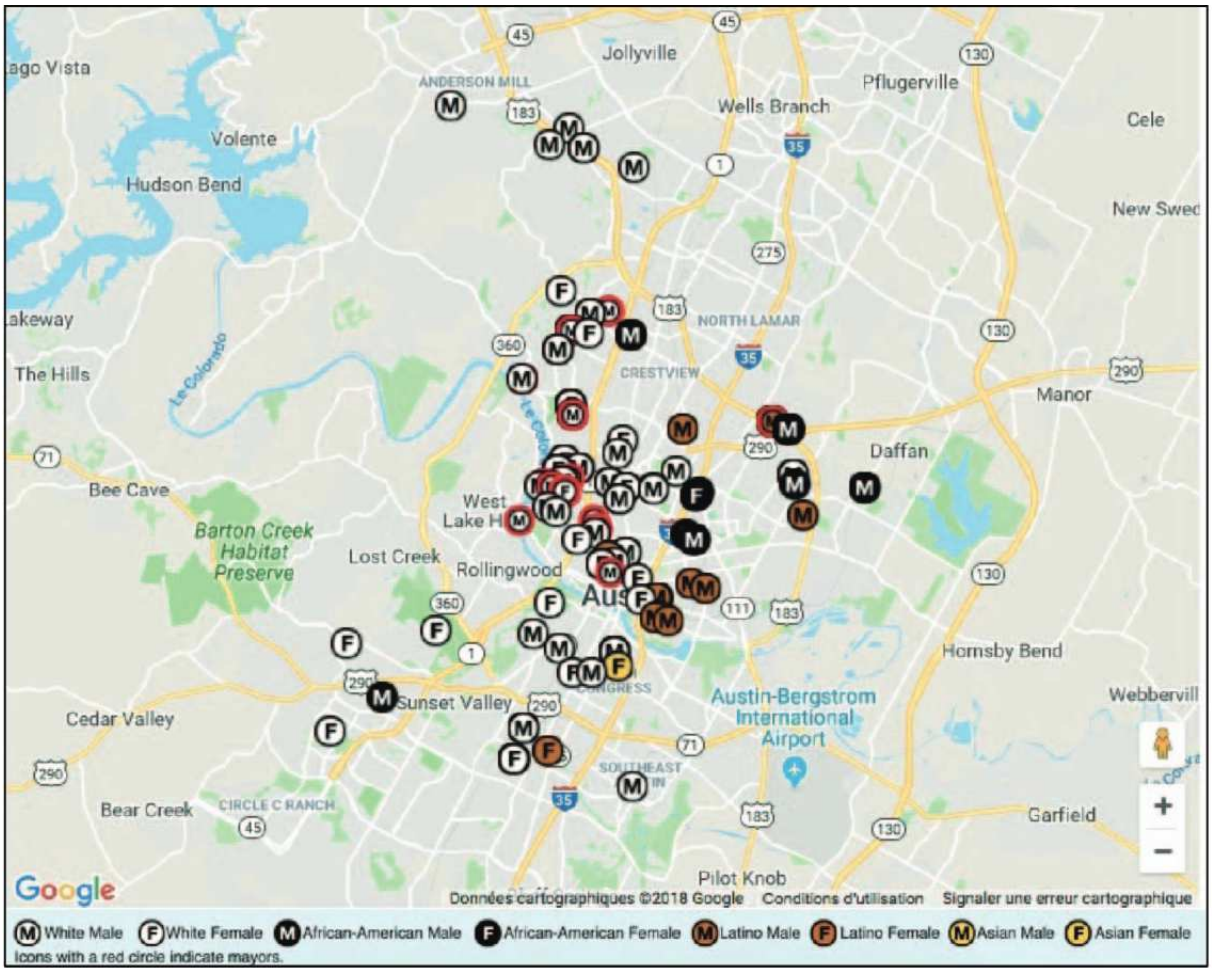


Figure 57. Lieu de résidence des conseillers municipaux de 1971 à 2014

Source : The Austin Bulldog [en ligne] 2014.

À l'opposé, les acteurs défendant « les quartiers » dénoncent l'influence des *lobbys* économiques qui tirent parti du système politique « *at-large* ». Les lois électorales n'offrent pas de financement public aux candidats qui doivent donc recueillir des fonds pour faire campagne, ce qui avantage les candidats soutenus par le monde des affaires (Entretien CITOY-QUART/6 2012). Cet argument a pesé dans la campagne pour refondre le système électoral. Jusqu'en 2014, Austin était l'une des plus grandes villes à avoir encore ses conseillers municipaux élus « *at-large* », c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens. Or, ce mode de représentation a plusieurs inconvénients qui s'exacerbent à mesure que la ville grandit. Le coût pour mener une campagne est d'autant plus important que la ville est grande, ce qui avantage les candidats ayant le plus de moyens financiers. Le ratio entre le nombre de conseillers et le nombre de citoyens s'amenuise, entraînant un lien distendu entre les représentants et leurs électeurs. Le travail de connaissance du terrain devient de plus en plus compliqué pour

les conseillers. En outre, cela multiplie les démarches pour les acteurs cherchant à convaincre les élus qui doivent s'adresser à tous les conseillers, et non seulement au représentant géographique concerné (Entretien Ex-Assist-ELU-Austin 2012).

Les élus représentent donc les forces en présence dans la société, du moins celles qui sont en mesure d'élire un représentant. Ils sont cependant perçus comme « différents, séparés, faisant partie de l'élite, pas de la même, mais de l'élite des groupes qu'ils représentent » (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). Leur représentativité n'est donc pas descriptive, mais plutôt d'opinion (Pitkin 1972 ; Perkins et Fowlkes 1980), pour les groupes les plus à même de peser dans le système actoriel. Cela crée un double écart vis-à-vis de l'idéal de représentativité démocratique, par rapport à la population générale et par rapport aux groupes qu'ils représentent.

En 2013, le système électoral a donc été refondu pour un système dit « 10-1 », à c'est-à-dire dix districts qui élisent chacun un conseiller municipal, ainsi qu'un maire élu par l'ensemble de la population. Pour un certain nombre d'acteurs, ce changement devait permettre une plus large participation politique[168]. Il était même présenté comme un outil pour faire face aux défis de l'aménagement (Entretien CITOY-QUART/4 2012), car certains considèrent que c'est à cette échelle locale que doivent être mises en place les solutions (Entretien PRO-URB-UT 2013).

Ce changement du mode d'élection a donné lieu à de nombreuses inquiétudes. Un conseiller municipal explique ainsi :

> *The city council is about to turn over in a scary way that nobody really understands. And as we move from seven people elected city-wide, and who therefore are at least in the position to understand the city-wide problem to ten people elected from neighborhoods, and who then therefore have a provocation to offload their responsibilities in the other nine and keep their own neighborhood in its current form, or improve it somehow. I'm not sure that we're gonna get […] eleven people who are civic minded enough and broad minded*

[168] La faible participation aux élections locales est un problème récurrent à Austin. En mai 2012, seulement 11% des électeurs s'étaient prononcés pour leurs conseillers municipaux et leur maire. En 2014, les élections ont été déplacées de mai à novembre pour coïncider avec les élections du Comté, de l'État et de l'État fédéral. Elles ont mobilisé 40% des votants par rapport aux électeurs inscrits, ce qui n'est guère beaucoup plus que lors des dernières élections de mi-mandat en novembre 2010. Cependant, par rapport à la participation lors des dernières élections municipales, la différence est remarquable : 32% se sont prononcés pour les élections municipales (c'est-à-dire que 8% ont voté sur d'autres postes ou propositions, mais ne se sont pas prononcés sur les postes municipaux). 37% ont voté sur la proposition du « *light rail* ». Dans certains quartiers populaires de l'est d'Austin où le taux de participation électoral est traditionnellement bas, les taux ont progressé de 1 à 6% entre novembre 2010 et novembre 2014, ce qui montre un progrès grâce au changement de date et de mode de scrutin, même s'ils apparaissent encore bien inférieurs à la moyenne de la ville.

> *enough to accomplish what we need accomplished. I can imagine some neighborhood representative, some single member council member, say: "this is not my neighborhood, my neighborhood is Tarrytown, my neighborhood has more money and political authority than anybody else does and if I don't get my way I'll just get somebody in the legislature to pass a bill".*
>
> Le Conseil municipal est sur le point d'être bouleversé d'une manière effrayante que personne ne comprend vraiment, tandis que nous passons de sept personnes élues par tous les électeurs, et qui sont donc au moins en mesure de comprendre les problèmes à l'échelle de la ville, à dix personnes élues par les quartiers, et qui ont alors une incitation à se décharger de leurs responsabilités sur les neuf autres et à garder leur propre quartier dans sa forme actuelle, ou à l'améliorer d'une manière ou d'une autre. Je ne suis pas sûr que nous aurons […] onze personnes qui ont assez de conscience civique et l'esprit assez ouvert pour accomplir tout ce dont nous avons besoin. Je peux imaginer qu'un représentant de quartier, qu'un conseiller municipal élu dans un district dise : « ce n'est pas mon quartier, mon quartier est Tarrytown, mon quartier a plus d'argent et d'autorité politique que quiconque et si je n'ai pas ce que je veux, je vais juste obtenir de quelqu'un au Congrès qu'il passe une loi. »
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

Ces arguments présupposent une adéquation entre l'échelon d'élection et celui de prise en compte des problèmes qui montre l'empreinte culturelle profonde du système électoral sur la conception de l'aménagement. La possibilité de court-circuiter le Conseil municipal en faisant appel au Congrès texan pour défendre les intérêts de son district contre l'intérêt général de la ville était déjà dénoncée pour les intérêts individuels. Le nouveau système d'élection par districts annonce donc un bouleversement qui amènera plus de sensibilités différentes au pouvoir et modifiera le rapport à l'aménagement à toutes les échelles. Une employée municipale de l'Office for Sustainable Development va jusqu'à craindre une opposition entre les districts urbains et les districts plus suburbains (Entretien PRO-DD-Austin 2012).

Cette conception majoritaire de l'aménagement urbain au service de la ville entière se manifeste par le fait que la plupart des personnes interrogées auraient préféré un système hybride « 8-2-1 » avec huit districts, plus deux conseillers et le maire élus par toute la population. Cela aurait permis, selon eux, de conserver une vue d'ensemble, de prendre en compte l'échelle globale de la ville. Bien que les deux propositions soient passées, c'est le 10-1 qui a recueilli le plus grand nombre de voix et s'est imposé. Les opposants au système 8-2-1 voyaient dans les sièges « *at-large* » des postes tous désignés pour les candidats soutenus par la Chambre de commerce puisqu'ils auraient nécessité plus de financements que les autres pour faire campagne (Entretien CITOY-QUART/3 2012).

Un grand changement de culture politique a donc eu lieu avec cette refonte du mode de scrutin municipal, présageant des effets sur la culture de l'aménagement urbain avec l'arrivée de nouveaux représentants élus pour représenter une partie de la ville et porteurs de leur propre culture de l'urbanisme[169].

***

Reconnus comme ayant un pouvoir de décision crucial dans le domaine de l'aménagement urbain, et malgré une certaine homogénéité politique jusqu'ici, les élus ont chacun une culture particulière de l'urbanisme en fonction de leur parcours. Ils donnent les directions générales des politiques d'urbanisme, décident des arrêtés amendant le Code de l'urbanisme et peuvent accepter des dérogations vis-à-vis de ce dernier au cas par cas. La négociation constante entre les acteurs de l'aménagement se donne à voir dans la chambre du Conseil pendant de longues heures chaque jeudi. Cela montre leur pouvoir, mais aussi l'impuissance du système actuel à réguler les aménagements de manière administrative. Les questions d'aménagement urbain en sortent particulièrement « politisées ». Le Conseil est donc la pièce cruciale du système actoriel et la clef de voûte des processus de gouvernance. La culture de ses membres reflète les forces sociales en présence et influence les pratiques des autres acteurs.

5.2.3. Une forte culture de l'engagement citoyen à l'échelle municipale

La structure et le fonctionnement de la gouvernance municipale laissent une large place à l'avis des citoyens, au point que l'ampleur de l'engagement citoyen dans les affaires publiques est présentée comme une spécificité austinite. Cependant, l'ouverture de la gouvernance austinite est remise en cause, ainsi que son caractère démocratique, voire présentée comme un obstacle à l'aménagement, par les mêmes acteurs qui critiquent le poids des intérêts des « quartiers » sur le Conseil municipal.

[169] Ce nouveau système devait d'ailleurs permettre l'élection de représentants républicains, alors que jusqu'ici tous les élus étaient démocrates, ce qui est perçu comme un bon point dans une perspective démocratique puisque le « Conseil n'[était] pas vraiment représentatif de la ville dans son ensemble », mais n'empêche pas de soulever des inquiétudes en même temps face à une situation inédite (Entretien PRO-ABORD/4 2013).

Une gouvernance municipale très ouverte

La grande transparence des affaires publiques permet un engagement civique important. Toutes les réunions du Conseil, des comités et commissions sont ouvertes au public, enregistrées et transcrites, diffusées sur le câble et sur Internet. Les supports fournis par l'administration et les informations envoyées par les citoyens dont disposent les élus au moment du Conseil municipal sont aussi accessibles en ligne. À chaque conseil, les citoyens ont l'occasion d'intervenir dans la vie politique sous forme de discours de trois minutes en début de séance ou en s'inscrivant à des audiences publiques (« *public hearings* ») sur un sujet donné qui doit être débattu pendant le conseil.

Les moments prévus pour les communications citoyennes ritualisent l'intervention de la population. Par exemple, à quasiment toutes les réunions concernant l'aménagement urbain auxquelles j'ai assisté, un employé municipal à la retraite, ancien directeur de la politique de « *SMART Housing* », commençait sa communication citoyenne avec la même formule : donnant d'abord son nom, puis « je suis un ancien employé de la municipalité ; comme la plupart des Austinites, je suis locataire », afin d'insister sur l'expertise donnée par son ancienne profession (« *I am a retired City employee. Like most Austinites, I rent* » ; Observations Affordable Housing Committee 28/02/2012 et 19/03/2012 ; City of Austin Planning Commission 10/04/2012). La fin de sa phrase introductive souligne l'exception austinite dans le domaine du logement. Que la majorité de la population soit locataire dans un État et un pays où la majorité est propriétaire est pour lui problématique et les politiques d'urbanisme devraient changer cette situation qu'il rappelle à chaque intervention (Entretien CITOY-ABORD/1 2012). Un architecte membre du groupe de travail pour le *comprehensive plan Imagine Austin* donne comme autre exemple une personne travaillant dans le financement d'opérations immobilières commerciales, membre du Real Estate Council of Austin, qui a milité pour les idées du Congress for the New Urbanism à chaque réunion :

> *There's that one guy, […] he's a CNU member. He came to every meeting and spoke and he mentioned the word density. He wasn't on the Task Force, it was*

> *citizen's communication. Every meeting he come and say you know Austin is to be like Vancouver, that we need to have that type of density in order for things to work. […] he's pushing for this very compact and connected. And I was always surprised, he would come and tell us the same things but he was very dedicated to this so I respected him a lot. But you know he would say density and he would give staff a really hard time that they would never give us a definition of what compact meant.*
>
> Il y a ce gars, […] il est membre du CNU. Il est venu parler à chaque réunion et a mis sur la table le mot densité. Il n'était pas membre du groupe de travail, c'était pendant les communications des citoyens. À chaque réunion, il est venu et a dit : vous savez, Austin doit être comme Vancouver, nous devons avoir ce type de densité pour que les choses fonctionnent. […] il milite pour une grande compacité et connexion. Et j'étais toujours surpris qu'il vienne nous dire les mêmes choses, mais il était très dévoué à ça donc je le respecte beaucoup. Mais vous savez il parlait de la densité et il en faisait voir au personnel municipal qui ne nous donnait jamais de définition de ce que compact signifiait.
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

Le contrôle des citoyens sur les affaires publiques est donc permis par la mise à disposition de l'information, mais aussi par la participation directe des citoyens dans la gouvernance municipale.

Le fonctionnement de la municipalité intègre des conseils, comités, commissions et groupes de travail composés de citoyens volontaires, nommés par les membres du Conseil municipal, qui peuvent ainsi « participer au processus de gouvernement d'Austin » (City of Austin [en ligne] Boards and Commissions Information Center). Les activités de ces instances doivent « contribuer à façonner et à influencer les politiques publiques » en offrant « un point de vue plus diversifié », et sont pensées pour enrichir le point de vue du Conseil municipal (*idem*). Derrière cette ambition démocratique, le système de nomination proportionnelle au nombre de conseillers municipaux peut les rendre très politiques[170]. En outre, leur avis est seulement consultatif, mis à part pour les trois qui officient justement dans le domaine de l'aménagement et qui ont dans certains cas un pouvoir décisionnel ne nécessitant pas la validation du Conseil municipal : la Planning Commission, la Zoning and Platting Commission et le Board of Adjustment[171].

[170] Ces commissions ont souvent ailleurs représenté un tremplin vers le Conseil municipal. Un ancien maire dit ainsi des membres de la Planning commission qu'ils deviendront probablement conseillers municipaux un jour (Entretien Ex-ELU-Austin 2012). Le dernier Conseil avant le changement du mode de scrutin comptait un ancien membre de l'Environmental Board et deux anciens membres de la Planning Commission.

[171] D'autres commissions peuvent être amenées à intervenir dans le domaine de l'aménagement comme le Comité environnemental (Environmental Board), la Commission des monuments historiques

La participation des citoyens volontaires participe aussi d'une ambition comparative comme l'indique l'objectif de faire d'Austin « la meilleure ville où vivre » et « la ville la mieux gérée du pays » grâce à ce mode de gouvernance (« *the most livable and the best-managed city in the country* » ; City of Austin 2011a). Cependant, le nombre important de comités, conseils et commissions divers et variés (plus de soixante) met en question l'efficacité de ce mode de gouvernance (Hoffberger 2014). Il est même présenté comme un obstacle à l'aménagement car, selon les cas, les projets d'aménagement doivent être instruits par plusieurs commissions avant d'arriver devant le Conseil municipal, ce qui implique souvent d'importants délais.

Là encore, la culture des différents individus impliqués dans ces instances varie énormément et les valeurs de chacun influencent leur attitude et leurs prises de décision (Entretien CITOY-QUART/3 2012). Un membre de plusieurs de ces commissions, architecte de métier impliqué dans l'ANC, explique que pour lui l'aménagement urbain doit poursuivre les buts de durabilité (« *sustainability* ») et d'abordabilité[172] (« *affordability* »). Il doit être entrepris avant tout pour les personnes vivant ici et maintenant, et non pour les futurs habitants, contrairement aux politiques actuelles pour lesquelles les personnes modestes payent et qui vont finir par les chasser de la ville en rendant les prix moins abordables. Sa conception de l'urbanisme voudrait qu'il soit couplé avec l'économie, mais sa position est extrêmement minoritaire, la planification économique ne faisant pas partie de la culture américaine de l'aménagement[173]. Ce citoyen définit son rôle dans les commissions comme celui d'un chien de garde (« *watchdog* ») devant pallier au fait que les conseillers municipaux n'ont pas assez de personnel pour s'informer sur la centaine d'éléments qui sont, chaque

---

(Historic Landmark Commission), la Commission du *design* résidentiel et de la compatibilité (Residential Design and Compatibility Commission), etc. Des conseils ou groupes de travail (Citizen Advisory Task Force ; CATF, Citizen Advisory Group ; CAG) sont formés de manière temporaire ou sur une juridiction limitée pour accompagner des projets particuliers, le plan de Downtown, le *comprehensive plan* (voir *infra* 8.1), Airport Boulevard, etc.

[172] *Affordability* n'a pas de traduction idéale en français car l'adjectif abordable n'a pas de substantif. Le terme désigne l'accessibilité financière ou le prix raisonnable, du logement le plus souvent, son caractère abordable. Étant donné la fréquence de son emploi dans les entretiens, j'ai choisi d'adopter le néologisme québécois « abordabilité » auquel recourent des organisations internationales comme l'OMS ou le Haut-Commissariat des Droits de l'Homme aux Nations-Unies. La transparence du terme ne devrait pas, je l'espère, occasionner de problème de compréhension à la lecture.

[173] Elle a même une très mauvaise réputation aux États-Unis tant elle est associée au communisme dans la culture dominante.

semaine, mis à l'agenda par l'administrateur municipal (Entretien CITOY-QUART/3 2012). De son point de vue, les processus de gouvernance ouverts aux citoyens seraient en quelque sorte un palliatif aux défauts du système de gouvernement.

Un autre citoyen membre de la Planning Commission, se voit davantage comme un relais vers le reste de la communauté. Il décrit son rôle comme celui d'un représentant public devant prendre des décisions informées par l'opinion publique :

> *About being a public official. And that's about democracy. That's about involving as many people as possible, making sure all stakeholders are heard. Even if you don't agree with them. You must listen to people. That's one of the common complaints, people will say "you didn't listen to me". No, I listened to every single person, I read every email, I respond to every email. But that doesn't mean I change my mind. But the point is, in a democracy, you have to listen to people. You have to outreach to people. It's not just about having a public hearing. It's about going out and trying to get people to come to that public hearing […] So anyway it's two sides, one about what you learn, to inform your vision, and then about how you carry it out in terms of involving other people… and the answer is as many people as possible, covering as broad and diverse a range of backgrounds as possible.*
>
> À propos d'être un représentant public. Et cela touche à la démocratie. Il s'agit d'impliquer autant de personnes que possible, en veillant à ce que toutes les parties prenantes soient entendues. Même si vous n'êtes pas d'accord avec eux. Vous devez écouter les gens. C'est l'une des plaintes les plus courantes, les gens diront : « vous ne m'avez pas écouté ». Non, j'ai écouté chaque personne, j'ai lu chaque email, je réponds à chaque email. Mais ça ne veut pas dire que je change d'avis. Mais l'important est que, dans une démocratie, vous devez écouter les gens. Vous devez informer les gens. Il ne s'agit pas seulement d'avoir une audience publique. Il s'agit d'aller chercher les gens et de les faire venir à cette audience publique. […] Donc de toute façon, il y a deux aspects, un qui consiste à apprendre, pour éclairer sa vision, et un autre qui concerne la manière de faire, en impliquant d'autres personnes... et ce qu'il faut c'est le plus grand nombre de personnes possible, venant d'un éventail de milieux aussi large et divers que possible.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

Ingénieur de formation, spécialisé dans la qualité de l'air, sa culture de l'urbanisme est fortement influencée par le Congress for the New Urbanism dont il est un membre actif, et par les espaces où il a grandi : « c'était des environnements qu'il était possible de parcourir à pied, avec beaucoup de transports en commun. Donc, je sais qu'il est possible que les villes soient agréables à vivre, même pour des familles, sans avoir besoin de s'y déplacer en voiture » (Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Il dit ne pas s'en tenir uniquement aux avis présentés par d'autres citoyens devant la commission, même s'il est d'accord avec eux, et s'empêcher d'imposer sa culture de

l'urbanisme si elle va à l'encontre de ce qu'il pense être l'avis de la population générale :

> *I might think that I know the right answer, and I might be right but so long as my opinion is in the minority, I'm not going to impose it on everybody else. Because that's not democratic. So to some extent the way I operate I try to blend what I think and what I know the general population wants, and then I come somewhere in between. It's not always easy to do that. And not all other decision makers do that. There are people that come from one side or the other and they just vote their party line. But I tend to be a centrist.*
>
> Je pourrais penser que je connais la bonne réponse, et j'ai peut-être raison, mais tant que mon opinion est minoritaire, je ne vais pas l'imposer à tout le monde. Parce que ce n'est pas démocratique. Donc, dans une certaine mesure, je tente de combiner ce que je pense et ce que je sais de la population en général, puis je me place quelque part entre les deux. Ce n'est pas toujours facile à faire. Et tous les autres décideurs ne le font pas forcément. Il y a des gens qui viennent d'un camp ou de l'autre et ils votent simplement selon la ligne de leur parti. Mais j'ai tendance à être un centriste.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

La structure et les processus de gouvernance n'apparaissent pas suffisants. D'une part, parce que tout le monde ne vient pas exprimer son avis devant les commissions. D'autre part, parce que, tout comme les élus, les citoyens choisis par ces derniers ne représentent qu'imparfaitement l'ensemble des citoyens. Pourtant, cette importance de la participation citoyenne dans la gouvernance municipale est présentée comme la caractéristique principale de l'aménagement urbain austinite.

Une culture de l'engagement et une expertise citoyenne dans le domaine de l'aménagement urbain

À la question de comment qualifier la culture austinite de l'aménagement urbain, le doyen de l'École d'Architecture de l'Université du Texas m'a répondu qu'elle était « dominée par la participation publique. Au point que [cela rendait] l'aménagement urbain difficile, parce que la participation est tellement centrale, qu'elle éclipse certains aspects plus techniques de la planification » (Entretien ACAD-PAYS-UT 2012). Pour lui, cela vient « du système de croyances de la Ville et des urbanistes de la Ville » pour lesquels c'est la bonne approche. C'est la « valeur dominante » de la culture de l'aménagement urbain à Austin (*idem*). En effet, l'importance de la participation citoyenne et le degré de spécialisation des citoyens sont relevés par de nombreux

acteurs interrogés. Un consultant impliqué dans plusieurs commissions ayant trait aux transports m'avertit du caractère de « *planning geeks* » de nombreux citoyens austinites (Entretien PRO-TRANSP/1 2012). Un autre consultant indique qu'à Austin « il y a des gens qui sont engagés, pour certains depuis trente ans, qui viennent aux réunions et y font connaître leur opinion », alors qu'« il n'y a pas ce genre de groupes dans les banlieues, de personnes qui ont véritablement été engagées dans ces questions après tant d'années. [Il n'y a] pas autant de parties prenantes dans d'autres villes de l'aire métropolitaine » (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). La spécificité d'Austin, à cet égard, est marquée par le nombre de personnes engagées, le nombre de groupes qu'ils représentent et par la longue durée de leur engagement (*idem*).

Ces citoyens expriment leur opinion informée, et souvent assez ferme, pour peser sur les décisions du Conseil municipal et des diverses commissions. L'adjectif revenant le plus souvent pour qualifier l'ensemble des citoyens de la ville est « *vocal* » qui signifie à la fois bruyant, clairement affirmé, ayant envie de se faire entendre et sachant très bien le faire. D'après le président de la Planning Commission, cet engagement citoyen va au-delà des groupes de pression classiques : « il y a un riche activisme de la part des citoyens. […] Il y a beaucoup de gens normaux qui, dans leur vie quotidienne, se soucient de ce à quoi la ville ressemble, de ce que nous devrions préserver et de ce que nous devrions changer » (Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Il s'agit d'une véritable culture de l'engagement citoyen, nourrie par un attachement fort à la ville de la part de personnes « normales », dont beaucoup se sont instruits de manière autodidacte. Un citoyen m'a ainsi été recommandé en tant qu' « urbaniste autodidacte et animal politique » (« *self-taught planner and political animal* » ; Entretien CITOY-QUART/7 2013). D'autres acteurs se décrivent simplement comme « habitante professionnelle » (« *a professional resident of the city* » ; Entretien CITOY-QUART/1 2011 ; Observation City of Austin Planning Commission 10/04/2012).

À la question de savoir si un tel niveau d'activisme citoyen était courant aux États-Unis, le président du chapitre local du CNU « pense qu'Austin est un cas peu commun à cet égard » (Entretien PRO-PAYS-CNU 2013). Il compare cependant l'importance de la participation citoyenne à celle de Berkeley, Cambridge ou Santa Monica (*idem*). La comparaison avec les deux premières villes incline à voir le rôle de

l'université comme source de cette spécificité, la dernière la force du mouvement environnementaliste.

La présence de l'Université du Texas avec son personnel et ses étudiants qui sont, il est vrai, fortement impliqués pour un grand nombre (voir *infra* 5.1.4) permet d'expliquer le haut degré d'information et d'implication des citoyens dans les processus participatifs. Cela offre aussi aux citoyens extérieurs à l'université l'occasion de développer leur culture de l'urbanisme au contact des professeurs et étudiants. Le président de la Planning Commission, qui n'est pas un professionnel de l'aménagement urbain, dit bénéficier de ce climat intellectuel.

> *Austin is a hotbed of activity just in this area: we have a great urban and regional planning department at UT and those professors have put on seminars and I've attended their seminars. Some of them have been my colleagues on different boards and commissions. And so we have a rich academic environment dealing with urban planning that pervades the atmosphere here. So I have that to draw upon also.*
>
> Austin est un foyer d'activité dans ce domaine en particulier : nous avons un excellent département d'Urbanisme à UT et ses professeurs organisent des séminaires auxquels j'ai assisté. Certains d'entre eux ont été mes collègues dans divers conseils et commissions. Nous avons donc un environnement académique riche en rapport avec l'aménagement urbain qui imprègne l'atmosphère ici. Je puise là-dedans aussi.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

La place de l'Université du Texas dans le système actoriel a des effets à la fois structurels et culturels en nourrissant d'autres acteurs, au-delà du cercle de personnes qui fréquentent l'Université, qui peuvent venir s'y informer ponctuellement à l'occasion des nombreux séminaires, conférences, projections ouverts à tous.

Si le niveau d'engagement des citoyens dans le domaine de l'aménagement et leur degré d'expertise apparaissent aussi frappants, c'est également dû à la manière dont l'activisme citoyen s'est développé à Austin. Des acteurs n'ayant pas de formation professionnelle dans le domaine de l'aménagement disent ainsi que ce sont les circonstances qui les ont forcés à s'éduquer, pour lutter contre d'autres acteurs plus puissants (voir Encadré paysager n°4; Entretien CITOY-ABORD/2 2013). Une activiste, à qui je demandais comment elle s'était engagée dans ce domaine, a vivement réagi :

> *- Wow, it's a loaded question! Well I think it was seeing all the changes that were coming into the community. […] One of the big issues in our community was back in the late 60s or early 70s when urban renewal was coming in and we*

termed it "urban removal" because we saw, as they were talking about renewal that what they were doing was… so say we were in a blighted and slum area and being able to categorize our neighborhood that way, and being able to come in and use condemnation to take away the property and so forth. So those things were touching us personally as our neighborhoods began to go away, as the city began to grab all the land and […] those people were owners, they were forced to sell their land and didn't get the right money for their land. And so what we did was we began to protest the whole issue of the land grab we felt that was happening in our community. […] So it's been like and ongoing battle in land use and planning.

- Wow, c'est une grande question ! Eh bien, je pense que c'est en voyant tous les changements en cours dans la communauté. […] Un des grands problèmes dans notre communauté remonte à la fin des années 1960 ou au début des années 1970, au temps de la rénovation urbaine que nous appelions « enlèvement urbain » parce que nous avions bien vu que, bien qu'ils parlent de rénover, ce qu'ils faisaient c'était… si nous étions dans une zone de bidonvilles ou une zone urbaine dégradée et qu'ils pouvaient catégoriser ainsi notre quartier, ils débarquaient et utilisaient l'expropriation pour nous prendre nos propriétés, et ainsi de suite. Ces choses nous touchaient personnellement pendant que nos quartiers disparaissaient et que la Ville s'emparait de tous les terrains. [...] Et ces gens étaient propriétaires, ils étaient forcés de vendre leur terrain et n'avaient pas une juste compensation en retour. Et donc ce que nous avons fait, c'est que nous avons commencé à protester contre toute cette question qui nous semblait être de l'accaparement des terrains dans notre communauté. […] Depuis c'est une longue bataille autour de l'occupation des sols et de l'urbanisme.

Entretien CITOY-QUART/8 2013

L'engagement citoyen s'est donc d'abord développé de manière défensive, contre les politiques de renouvellement urbain pour certains, contre les projets autoroutiers ou immobiliers pour d'autres (voir *infra* 5.3.2). La culture engagée des citoyens austinites dans le domaine de l'environnement, puis à l'échelle des quartiers, a en partie modelé un système de gouvernance ouvert, ce qui a, en retour, encouragé le développement de l'intervention citoyenne. La qualification d'une partie des citoyens comme « *planning geeks* » et de la culture locale de la gouvernance comme particulièrement « *vocal* » semble se justifier et caractériser la vie citoyenne austinite, dans la mesure ou de nombreuses personnes s'investissent dans la vie civique.

Une démocratie aux effets anti-démocratiques ?

La gouvernance des questions d'aménagement cristallise de nombreuses critiques. Sans remettre en cause l'ancrage du processus dans la culture locale, les acteurs se posent cependant la question des excès du système ainsi mis en place, ainsi que de ses potentiels effets anti-démocratiques.

Ces multiples comités et commissions offrent certes de nombreuses opportunités d'expression citoyenne, mais cela multiplie aussi les guichets auxquels il faut s'adresser, ce qui complique les démarches des citoyens ou professionnels engagés dans l'aménagement urbain. Du point de vue des citoyens, « cela […] oblige donc à trouver des volontaires qui ont la volonté et la capacité d'être à la disposition des comités ou commissions municipaux, ou du Conseil municipal pendant plusieurs heures potentiellement » (Entretien CITOY-QUART/2 2012). Car, si le jour de la réunion est connu, le moment où le point en question arrive à l'ordre du jour n'est en revanche pas précis et il faut parfois attendre plusieurs heures. La disponibilité nécessaire de la part des citoyens peut au final diluer le caractère démocratique du processus en créant des inégalités entre les différentes partie-prenantes en fonction de leurs moyens.

> *- For this you have to be at every meeting? It's like a full time job…*
>
> *- Yes. Well that's one of the challenges and this isn't just true for ANC but any organization that wants to take a stand and have a standing in the city. You have to be involved. You have to be able to have the freedom to participate and be able to go, which puts us at a disadvantage because the developers will just hire a professional to attend the meetings for them, you know a lobbyist or an attorney who is being paid to spend their hours and hours of time at city hall.*
>
> - Pour cela, vous devez être à chaque réunion ? C'est comme un travail à plein temps...
>
> - Oui. Eh bien, c'est l'un des défis et ce n'est pas seulement vrai pour l'ANC, mais pour toute organisation qui veut prendre position et avoir un statut dans la ville. On doit être impliqué. On doit être en mesure d'avoir assez de liberté pour y aller et participer, ce qui nous désavantage parce que les promoteurs se contentent d'embaucher un professionnel pour assister aux réunions en leur nom, vous savez un *lobbyiste* ou un avocat qui est payé pour passer des heures entières à l'hôtel de ville.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

Pour certains acteurs, le système est donc faussement ouvert. Il n'avantage pas les citoyens dont le temps est compté et favorise ceux qui ont les moyens d'envoyer quelqu'un les représenter à la multitude de réunions par lesquelles les projets

d'aménagement doivent passer : « il y a constamment cette négociation. Et ça va bien sûr toujours favoriser les gens qui ont les outils pour négocier. […] Chaque cas devient une sorte de processus… et ça va favoriser les gens qui ont l'argent, les moyens et les ressources pour embaucher de bons avocats, qui ont un bon réseau et qui font les choses pour vous. C'est comme ça que le système fonctionne » (Entretien ACAD-GEO-UT 2011).

Du point de vue des professionnels de l'aménagement, ce système ouvert à la participation citoyenne engendre une forte conflictualité des processus d'aménagement urbain (Entretien PRO-DEV/4 et PRO-DEV/5 2013).

> *[It's so hard to develop in Austin] because we have a culture that encourage community input at every step of the way. And while this is a noble idea that the community should be involved in what gets developed here, then it's maddening. It's very difficult because the community doesn't know anything about development. They don't understand it. And people are afraid of change. So, whatever you propose, whatever it is, if it changes the status quo in the existing environment, people get nervous and they're fearful. So, that makes them antagonistic. So, whatever you do, there's always some people there that don't want you to do it. It can be a four story mixed-use project or to be a single story, it doesn't matter. […] So, you have to navigate your way around or through somehow to get past that. And we have a city government structure that is reflective of that culture. That is suspicious of what the developer's doing. And citizens' role is making sure that you don't do anything bad. Whatever bad means. The problem is bad means different things to different people. So it's a little unpredictable.*
>
> [Il est si difficile de développer des projets immobiliers à Austin] parce que nous avons une culture qui encourage la participation de la communauté à chaque étape du processus. Et même si c'est une noble idée, que la communauté devrait être impliquée dans ce qui se développe ici, c'est à vous rendre fou. C'est très difficile parce que la communauté n'y connaît rien au développement immobilier. Ils ne le comprennent pas. Et les gens ont peur du changement. Donc, quoi que vous proposiez, peu importe de quoi il s'agit, si ça change le *statu quo* dans l'environnement existant, les gens deviennent nerveux et ils ont peur. Cela les rend hostiles. Donc quoi que vous fassiez, il y a toujours des gens qui ne veulent pas que vous le fassiez. Il peut s'agir d'un projet de quatre étages avec une mixité d'usages ou un bâtiment sans étage, peu importe. […] Vous devez donc vous frayer un chemin à travers eux ou en les contournant, d'une manière ou d'une autre, pour dépasser cela. Et nous avons une structure de gouvernement municipal qui reflète cette culture, qui est suspicieuse de ce que font les promoteurs. Et le rôle des citoyens est de s'assurer que vous ne fassiez rien de mauvais. Quoi qu'on entende par mauvais. Le problème est que mauvais signifie différentes choses pour différentes personnes. C'est donc assez imprévisible.
>
> Entretien PRO-DEV/5 2013

En pointant l'absence de compréhension du développement immobilier de la part des citoyens, ce promoteur décrit un écart culturel qu'il ne construit pas comme un problème en soi. Il enchaîne plutôt sur le poncif selon lequel l'être humain a peur du changement (Entretien CITOY-TRANSP/1 et PRO-PAYS-CNU 2012). Pourtant, il revient sur le motif culturel en disant que la structure gouvernementale reflète cette culture. Il sous-entend que les processus de gouvernance seraient organisés à partir d'une méfiance et d'une incompréhension vis-à-vis de son activité, ce qui rejoint la perception d'un commissaire de son rôle comme chien de garde (« *watchdog* » ; Entretien CITOY-QUART/3). La conclusion de l'argument affirme que son activité ne peut être évaluée objectivement, ce qui expliquerait l'imprévisibilité du processus. La structure de la gouvernance est donc mise en cause par les professionnels car elle rallonge les processus du fait des consultations publiques et de passages obligés devant les multiples commissions. Cependant, c'est la négociation continue sur laquelle le système est fondé qui rend l'issue des processus d'aménagement urbain moins prévisible. Fondamentalement, cette imprévisibilité est liée au fait que les promoteurs demandent des exceptions au Code de l'urbanisme. Sans cela, la validation des permis de construire resterait de l'odre de la procédure administrative.

Certains professionnels de l'aménagement préfèrent pointer du doigt la large participation citoyenne comme non-démocratique. Un promoteur immobilier passe ainsi d'un problème d'aménagement à un problème politique impliquant seulement une notification des riverains.

> *I think the best things and the worst things is the same thing, and that is in Austin everybody gets to say whatever they want about anybody's project. Those city council meetings are open forums, there's opportunity for anybody that want to speak about anything to speak. People can challenge anything that you do all the way through the process. They can call the case manager who's handling your zoning case. They can call the planning officials that issue permits. When you're going for zoning there're public hearings and everybody has something to say about it. And big issues are made over simple little things. And the city council gets sucked into this. […] And the all of a sudden, instead of a planning issue it becomes a political issue and the city council gets scared. And they back away from it, they're afraid that the people in this neighborhood are not gonna vote for them, are not gonna like them. They're afraid that the affordable housing advocates […] are going to come out of the woodwork and campaign against them if the council doesn't stand with them against these sorts of issues. So what happens is those simple little planning issues take on a life of their own and become larger than life, and become big political issues, that's a problem. I think that's probably true everywhere but not to the extent that it's true in Austin.*

> Je pense que les meilleures choses et les pires choses sont les mêmes et c'est, qu'à Austin, tout le monde peut dire ce qu'il veut sur le projet de n'importe qui. Ces réunions du Conseil municipal sont des forums ouverts, il y a des opportunités pour tous ceux qui veulent parler de n'importe quoi. Les gens peuvent remettre en cause tout ce que vous faites, tout au long du processus. Ils peuvent appeler le gestionnaire qui s'occupe de votre cas de zonage. Ils peuvent appeler les instructeurs qui délivrent les permis. Quand on veut changer le zonage, il y a des audiences publiques et tout le monde a son mot à dire. Et de grands problèmes sont créés à partir de petites choses simples. [...] Tout à coup, au lieu d'un problème d'aménagement urbain, cela devient un problème politique et le Conseil municipal prend peur. Et ils prennent leurs distances, ils ont peur que les gens de ce quartier ne votent plus pour eux, qu'ils ne les aiment plus. Ils craignent que les défenseurs du logement abordable [...] sortent du bois et fassent campagne contre eux si le Conseil ne les suit pas sur ce genre de problèmes. Alors, ce qui se passe c'est que ces simples petites questions d'aménagement urbain deviennent des créatures indépendantes et plus vraies que nature, jusqu'à devenir de grandes questions politiques, c'est un problème. Je pense que c'est probablement le cas partout, mais pas au niveau qu'on atteint à Austin.
>
> Entretien PRO-DEV/4 2013

Les citoyens qui prennent la parole sont accusés de ne pas le faire dans l'intérêt de la ville entière. Puisque tout le monde ne prend pas la parole, ni ne vote, ceux qui le font sont accusés de prendre trop d'importance, en particulier « les quartiers » et, dans une moindre mesure, les défenseurs du logement abordable et les écologistes. Du point de vue des citoyens, la gouvernance n'est pas démocratique car son processus favorise les personnes qui ont le plus de moyens. La culture de la gouvernance, de l'engagement citoyen, et les processus de gouvernance qui se sont développés en interaction, deviennent donc les bouc-émissaires de toutes les difficultés de l'aménagement urbain, quel que soit le point de vue de la personne interrogée. Ces processus et la position relative des différents acteurs en leur sein concentrent la conflictualité du champ et expliquent l'importance prise par les questions d'aménagement urbain dans la vie politique d'Austin.

***

La large participation publique de citoyens informés et opiniâtres apparaît caractéristique de la culture de l'aménagement urbain à Austin. Érigée comme valeur centrale de la culture locale, sa mise en œuvre n'est pourtant jugée satisfaisante par personne. Elle cristallise l'opposition entre les professionnels de l'aménagement et les

habitants, mettant les conseillers municipaux en position d'arbitre, ce qui politise trop les décisions d'urbanisme pour certains. Peut-être que cette focalisation sur le processus empêche de s'interroger sur les causes de la fréquence de ces épisodes de confrontation, à chercher du côté du nombre d'exceptions au code de l'urbanisme demandées.

5.2.4. Le personnel municipal, entre expertise et écoute

Le personnel de la municipalité, plus communément appelé « *staff* », est très cité par les autres acteurs. Cela montre sa position institutionnelle centrale et son rôle de médiateur dans les processus de gouvernance.

Tous les personnels de la Ville impliqués dans le champ de l'aménagement urbain ne sont pas des urbanistes, mais ces derniers sont largement majoritaires. Onze membres du personnel municipal ont été interviewés, plus trois anciens. Outre l'administrateur municipal, j'ai interrogé une de ses adjointes qui dirige l'Economic Growth and Redevelopment Services Office (EGRSO) ; une urbaniste appartenant au département Neighborhood Housing and Community Development (NHCD) et une employée travaillant à l'Office for Sustainable Development (OSD). Tous les autres entretiens étaient avec des personnes travaillant au département Planning and Development Review (PDR) dont seul l'un d'entre eux n'est pas urbaniste mais démographe.

Un rôle essentiel dans le système mais une position dévalorisée

Une grande influence est attribuée aux membres du personnel municipal par rapport aux élus avec lesquels ils sont en contact fréquent (« *[The mayor] He's listening to staff, to people there at City Hall every day* » ; Entretien CITOY-QUART/3 2012), mais aussi au motif qu'ils restent plus longtemps que ces derniers (« *Staff stays on while council members go* » ; Entretien CITOY-QUART/5 2012). Un citoyen estime que dans 90% des cas, le Conseil municipal suit les recommandations du personnel municipal (*idem*).

Cependant, l'urbanisme n'apparaît pas au centre de la structure institutionnelle. Interrogé sur les principaux défis de l'aménagement urbain austinite, un architecte pointe directement l'organisation de la bureaucratie comme étant le plus gros problème, devant le manque de *leadership* du Conseil.

> *It's organizational. […] You have to have an organizational structure of the bureaucracy that works and we don't. […] Austin doesn't really have planning. It talks about planning but it doesn't have any real planning. […] Is there a planning department? By name? PDR they're here to review your projects and to impose bureaucracy and fees on it. They're not there to plan.*
>
> C'est organisationnel. […] Il faut avoir une structure organisationnelle de la bureaucratie qui marche et nous n'en avons pas. […] Austin n'a pas vraiment de planification. On parle de planification, mais on n'en a pas de véritable. […] Est-ce qu'il y a un département de la planification ? Intitulé comme tel ? À PDR ils sont là pour examiner les projets et leur imposer de la bureaucratie et des taxes. Ils ne sont pas là pour planifier.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

La planification urbaine en tant que telle est en effet absente de l'organigramme municipal. Les différentes responsabilités urbanistiques sont éclatées entre plusieurs départements[174], sous la direction de différents adjoints à l'administrateur municipal, ce qui pose des problèmes de cohésion et de direction. Selon certains, un poste d'adjoint à l'administrateur municipal dédié à l'urbanisme serait nécessaire pour porter des politiques et des projets plus cohérents (Entretien PRO-DD-COA 2012). Enfin, une partie des difficultés rencontrées par les promoteurs est imputée aux différences d'interprétation du Code de l'urbanisme et à une « application très variable des règles en fonction de l'instructeur de votre dossier » (Entretien PRO-DEV/5 2013).

À Austin, l'expertise urbanistique des personnels de la Ville est souvent dévalorisée. On leur reproche leur faible niveau de formation (Entretien CITOY-QUART/3 2012), l'absence de connaissances approfondies en matière d'urbanisme et de développement immobilier (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012), l'isolement vis-à-vis de la population, ou encore la déconnexion par rapports aux principes urbanistiques (Entretien CITOY-QUART/5 2012). L'équipe qui s'occupe de l'inspection des permis de construire au sein de PDR est en sous-effectif chronique (Entretien PRO-DD-COA

[174] Planning and Development Review, Neighborhood Housing and Community Development, Economic Growth and Redevelopment Services Office, Office of Sustainable Development, Parks and Recreation, Transportation, etc. (voir Figure 58).

2012). Le retard pris sur l'inspection des permis de construire et l'allongement des délais sont imputés à des démissions multiples au sein de ce département et à la difficulté de les remplacer, puis de les former, ce qui montre aussi une faible attractivité du métier. Ils sont considérés comme ayant un faible niveau d'éducation, de formation et comme étant surmenés (« *they are understaffed, undereducated, undertrained, overworked* » ; Entretien PRO-ABORD/3 2013). Même selon une employée de la Ville, il y aurait besoin de personnalités ayant plus d'envergure (« *higher profile* » ; Entretien PRO-DD-COA 2012). Ce secteur public de la profession est donc structurellement et culturellement dévalorisé.

L'influence des urbanistes sur le champ de l'aménagement est perçue de manière très variable. Certains sont accusés de dicter la politique au Conseil municipal (Entretien CITOY-QUART/3 2012) ou d'imposer leur avis en dépit de celui de la population (Entretiens CITOY-QUART/5 2012 et CITOY-QUART/8 2013), tandis que d'autres sont critiqués pour leur passivité. Une ancienne urbaniste de la Ville, travaillant maintenant dans le privé, décrit la variabilité de l'influence de son ancien emploi.

> *City staff is not that powerful necessarily, because there is that hierarchy, the city council set all the policies and they decide: okay now we're going to fund a project to look at the downtown, for example. […] Then a city staff person will get assigned to manage that project and often that city staff person will write the RFQ (request for qualification) and this is what I used to do when I was at the city. So it was a moment when you as a staff person can influence the way a project happens, what should be delivered by the consultant. You can set the scope within broad parameters you can really contribute as a staff person to the effectiveness of a project.*
>
> Le personnel de la Ville n'est pas forcément aussi puissant que ça, parce qu'il y a cette hiérarchie, le Conseil municipal établit toutes les politiques et il décide : par exemple, O.K. maintenant nous allons financer un projet pour le centre-ville. [...] Ensuite, un membre du personnel municipal sera affecté à la gestion de ce projet et souvent c'est ce dernier qui rédigera la demande de qualification et c'est ce que je faisais quand je travaillais pour la Ville. C'était donc un moment où, en tant que membre du personnel municipal, on pouvait influencer la façon dont un projet se déroule, ce qui devait être livré par le consultant. On pouvait définir l'envergure du projet avec des paramètres assez larges et vraiment contribuer en tant que personnel à l'efficacité d'un projet.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Elle insiste sur la possibilité d'imprimer sa marque sur les projets, d'avoir un pouvoir de direction dans le cadre fixé par le Conseil municipal, et se donne elle-même comme exemple ainsi qu'un autre urbaniste de la Ville avec lequel elle a travaillé en tant

que consultante sur le plan de Downtown. Elle a eu l'impression que cet urbaniste « faisait partie de l'équipe », car il « réfléchissait avec nous » et était impliqué dans l'analyse (*idem*).

> *That's when the city staff can play a very much more effective and dynamic role. And then we have other city project managers [who] are very passive. […] You have a huge range of city staff. When I was a city staff, I took a lot of initiatives to do things and be more sort of proactive, even ambitious and aggressive about what I wanted done and accomplished. So I was able to do a lot. And people saw my leadership. But you don't have to be that way to stay in that bureaucracy.*
>
> C'est à ce moment là que le personnel de la Ville peut jouer un rôle beaucoup plus efficace et dynamique. Mais il y a aussi d'autres gestionnaires de projets [qui] sont très passifs. [...] Vous avez un large éventail de personnel municipal. Quand j'étais une employée de la Ville, j'ai pris beaucoup d'initiatives pour faire les choses et être en quelques sortes plus proactive, voire ambitieuse et agressive dans ce que je voulais voir accompli. Donc j'ai été capable de faire beaucoup. Et les gens voyaient mon *leadership*. Mais vous n'êtes pas obligés d'être ainsi pour rester dans cette bureaucratie.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Tout dépend donc de la posture du membre du personnel, de sa culture personnelle, puisque la position professionnelle au sein de la bureaucratie municipale ne requiert pas forcément de prendre ce *leadership*. Cette fracture entre ceux qui appliquent *a minima* un rôle bureaucratique et ceux qui sont « proactifs », cherchant à intervenir, à modeler la ville selon leurs idéaux urbanistiques, montre une variété des cultures individuelles, moins de l'urbanisme, mais de leur rôle dans le système actoriel, et donc de leur culture de l'aménagement urbain.

De leur côté, les urbanistes de la Ville que j'ai pu rencontrer ne se vantent pas de détenir un grand pouvoir, bien au contraire. Un urbaniste regrette sa capacité limitée à apporter de nouvelles idées du fait de sa position institutionnelle. Celle-ci l'empêche d'affirmer son opinion et l'enferme dans un rôle cantonné à veiller au bon déroulement des processus (Entretien PRO-URB-COA/1 2012). Les urbanistes de la Ville ont l'impression de ne pas pouvoir faire valoir pleinement leur expertise, d'être sans cesse contredits par les citoyens et de ne pas pouvoir s'adresser directement au Conseil municipal, contrairement à ces derniers. Un employé municipal explique ainsi les

difficultés qu'il rencontre pour faire remonter son opinion au Conseil sur une émission d'obligations pour financer le transit léger sur rail Downtown[175] :

> *- I've realized that council is really not interested in hearing objective data about why this is a bad idea. They're not interested in being told that you're gonna lose the election. Whereas I would think in my mind that that would be valued if someone were to say, someone like me on city staff, were to say we're making a mistake. We're gonna lose this election and here's why. I could be wrong.*
>
> *- How do you do it? You go speak in front of City Council or more informally?*
>
> *- I have to do it informally and this is a very good point because if I were to step out and go down to city council… I have to go through my chain of command. So I'd have to talk with my boss, who agrees with me by the way, his boss who also agrees with me, but at some point they as you go up the chain of command they become very timid or worried or whatever the term is. At some point up that chain of command you run into someone who doesn't want to tell the city council what they really think. It's like at some point they just become where they want to agree with city council.*
>
> - J'ai réalisé que le Conseil n'avait pas vraiment envie d'entendre les données objectives sur les raisons pour lesquelles c'est une mauvaise idée. Ils ne veulent pas qu'on leur dise qu'ils vont perdre les élections. Alors que dans mon esprit, je pensais que cela serait apprécié si quelqu'un, quelqu'un comme moi du personnel de la Ville, leur disait nous faisons une erreur. Nous allons perdre cette élection et voici pourquoi. Mais il se peut que je me trompe.
>
> - Comment faites-vous ? Vous allez parler devant le Conseil municipal ou vous le faites de manière plus informelle ?
>
> - Je dois le faire de façon informelle et c'est un point intéressant parce que si je sortais du rang et que j'allais devant le Conseil municipal... je dois passer par ma chaîne de commandement. Donc, je dois en parler avec mon chef, qui est d'accord avec moi d'ailleurs, son patron qui est aussi d'accord avec moi, mais à un moment donné, plus on s'élève dans la chaîne de commandement, plus ils deviennent très timorés ou inquiets ou… je ne sais pas quel est le mot juste. À un certain point dans cette chaîne de commandement, vous rencontrez quelqu'un qui ne veut pas dire au Conseil municipal ce qu'il pense réellement. C'est comme si à un moment donné, ils arrivent à un point où ils veulent juste être d'accord avec le Conseil municipal.
>
> Entretien PRO-DEMO-COA 2013

Les moyens d'influence formels et informels mobilisés par cet acteur semblent tous inefficaces. L'abandon du conditionnel décrivant une démarche personnelle « *if I were to* » pour l'indicatif exprimant une obligation externe « *I have to* » est très parlant : l'acteur interviewé ne peut même pas imaginer aller devant le Conseil municipal pour y présenter son opinion. Son discours montre toute la pression de son devoir professionnel et du système de management du personnel municipal. La dernière phrase appuie cette interprétation : en montant dans la hiérarchie, ses supérieurs

[175] Cette élection a depuis été perdue, conformément à sa prédiction (voir *infra* 6.2.3)

arrivent à une position où ils veulent être d'accord avec le Conseil, comme s'il s'agissait d'une contrainte liée à la position de l'acteur au sein du système d'aménagement.

Eux-mêmes se plaignent de bas salaires, d'heures tardives, de travailler fréquemment le week-end à l'occasion des consultations publiques, et paraissent frustrés dans leurs ambitions urbanistiques. Le pouvoir d'achat des urbanistes de la Ville ne leur permet pas de vivre dans un quartier qui correspondrait à leurs idéaux urbanistiques. L'un dit vivre dans « un quartier peu amène » quand l'objectif de son métier est pour lui de « créer des lieux meilleurs, plein d'agréments » (« amenities » ; Entretien PRO-URB-COA/1 2011). Ce faible pouvoir d'achat induit en outre une déconnexion géographique avec les habitants pour lesquels ils aménagement car les employés municipaux ne peuvent se permettre de vivre en ville, à Austin (Entretien CITOY-ENVIR 2012), ce qui leur est par ailleurs reproché comme si cela les empêchait de se sentir concernés (Entretien CITOY-QUART/1 2011). Une ancienne urbaniste de la Ville décrit PDR comme un département avec une faible estime de soi (« *a low self-esteem department* » ; Entretien PRO-URB-LIB/2 2012).

Malgré une position institutionnelle incontournable, les urbanistes de la Ville apparaissent donc dans une situation inconfortable. Celle-ci s'explique par leurs rôles multiples au sein des processus de gouvernance, et au difficile équilibre entre leurs différentes missions.

De(s) rôle(s) multiples dans les processus de gouvernance, entre expertise et écoute

Le métier d'urbaniste municipal s'est transformé à Austin, comme dans la plupart des villes, car les processus de gouvernance incluent une participation citoyenne de plus en plus importante d'un point de vue qualitatif aussi bien que quantitatif. La conception qu'en donnent l'administrateur municipal et le directeur de PDR apparaît beaucoup plus conventionnelle. Pour eux, le rôle des urbanistes municipaux est d'appliquer le Code de l'urbanisme au jour le jour, de donner une recommandation dans tous les cas présentés devant le Conseil municipal et de conduire les projets d'aménagement ou les processus de planification demandés par

ce dernier comme le décrivent l'administrateur municipal et le directeur de PDR (Entretiens PRO-ADM-COA/2 et PRO-URB-COA/7 2013).

Interrogés directement, les urbanistes en question considèrent que leur mission consiste aussi à apporter de nouvelles idées et d'informer les autres acteurs :

> *As far as new ideas I think it's planners' job… As far as introducing like best practices and trends and current thinking I think it's a planner's job to educate everybody, politicians, […] and then let the decision makers... I mean if you educate everybody on what you think is right... and Austin is very educated population, and the problem is that everybody has an educated opinion on everything and yet they don't agree. They demand tons of data, tons of proof, tons of research… and they often will do a lot of it themselves to prove you wrong. Or they demand that we gather a lot of data and so, it takes a lot of researching and keeping up with best practices everywhere. […] But it's hard to convince people sometimes. Because they know what's best.*
>
> En ce qui concerne l'introduction des meilleures pratiques et des tendances et des réflexions actuelles, je pense que c'est le travail de l'urbaniste d'éduquer tout le monde, les politiciens, […] et ensuite laisser faire les décideurs… Je veux dire, si vous éduquez tout le monde sur ce que vous pensez être juste... la population d'Austin est très éduquée. Et le problème est que tout le monde a une opinion éclairée sur tout et pourtant ils ne sont pas d'accord. Ils exigent des tonnes de données, des tonnes de preuves, des tonnes de recherches... et ils vont souvent faire beaucoup de recherches eux-mêmes pour vous prouver que vous avez tort. Ou ils exigent que nous rassemblions beaucoup de données et donc cela demande beaucoup de recherche et de suivi des meilleures pratiques de partout. […] mais il est difficile de convaincre les gens parfois. Parce qu'ils savent ce qu'il y a de mieux.
>
> Entretien PRO-URB-COA/5 2012

À ce titre, ils se réclament d'une expertise dans leur domaine allant au-delà d'un rôle administratif et visant à transmettre des pratiques-modèles et des principes aux autres acteurs. Cependant, cette expertise se heurte à une autre de leurs missions qui prend une importance croissante : le recueil de l'avis de la population, qui en soi demande de l'organisation en amont, de l'animation pendant les réunions et un traitement des données en aval. Un urbaniste libéral explique ainsi vivre « dans une communauté où le Conseil municipal veut entendre l'avis du public. Ils veulent en quelque sorte que le public éduque le Conseil municipal sur ce qu'ils veulent » (Entretien PRO-URB-LIB/1 2011). Pour lui, cette mission prévaut sur la mission d'expertise, « et c'est dommage parce que je pense qu'il y a un excellent personnel de la Ville et de bons urbanistes à qui on demande de se taire » (*idem*).

Les conflits entre les habitants et les urbanistes de la Ville, et entre les missions d'écoute et d'expertise ont été nombreux, notamment à l'occasion de l'élaboration des

plans de quartier (voir *infra* 7.2.6). Le rejet du processus de la part de certains quartiers s'est souvent fait au motif que les urbanistes de la Ville tentaient de dicter le contenu du plan plutôt que d'assister les habitants dans l'élaboration (Entretien CITOY-QUART/7 2013), indiquant un désaccord sur le rôle de ceux-ci et sur le savoir qu'on attend d'eux. D'après l'observation faite des processus participatifs, les urbanistes endossent de plus en plus une position de facilitateurs, organisant la participation des citoyens, imaginant des exercices et les guidant à travers ces derniers. Mais la frontière est mince entre la facilitation des négociations, l'apport d'expertise et l'intervention. Un urbaniste libéral ayant participé comme citoyen aux ateliers participatifs d'*Imagine Austin* raconte ainsi qu'un urbaniste de la Ville a dit d'une proposition d'un participant : aucune chance que ça arrive, je ne prendrai même pas la peine de [proposer du développement urbain là-bas] » (voir *Chip Exercise infra* 7.3.1).

Le type de savoir attendu de la part des citoyens lors de ces exercices participatifs apparaît aussi mal déterminé que celui attendu de la part des urbanistes de la Ville. Le rôle d'écoute et de collecte des avis de la population nécessite que le personnel municipal soit dans une position de neutralité. Cependant, elle apparaît difficile à tenir tant la tension apparaît forte entre la mission d'expertise et celle d'écoute, et devient source de frustrations. La première demande des connaissances urbanistiques qui portent en elles une vision de la bonne organisation de la ville, et par conséquent produit des valeurs et des convictions, tandis que la seconde requiert une neutralité.

> *We really have to work for everybody. We have to work for neighborhoods' views, we have to work for environmental views, we have to work for folks who want permits. The city rules, we have to help them navigate the process. I think, officially we're neutral. From a planning philosophy standpoint, we would like to organize growth so it can be served by transit in the future. We'd like to organize it into mixed-use centers and corridors so our buses aren't empty, and we can have in the future light rail or transit because most of us are convinced that the way we're building cities isn't sustainable. […] We have to apply the city's regulations neutrally. We have to apply the city's policies. Now we can help shape those policies, but in the final analysis City council makes the laws and the policies […] that are the books is what we administer.*
>
> Nous devons vraiment travailler pour tout le monde. Nous devons travailler dans l'intérêt des quartiers, nous devons travailler dans l'intérêt de l'environnement, nous devons travailler pour les gens qui veulent des permis de construire. Les règles de la Ville, nous devons les aider à naviguer à l'intérieur de ce processus. Je pense, qu'officiellement nous sommes neutres. Du point de vue de la philosophie de l'urbanisme, nous aimerions organiser la croissance de manière à

> ce qu'elle puisse être desservie par les transports en commun à l'avenir. Nous aimerions l'organiser en centres et couloirs à usage mixte, afin que nos bus ne soient pas vides, et que nous puissions avoir un transit léger sur rail ou un moyen de transport en commun car la plupart d'entre nous sommes convaincus que la façon dont nous construisons les villes n'est pas durable. [...] Nous devons appliquer les règlements de la Ville de manière neutre. Nous devons appliquer les politiques de la Ville. Maintenant, nous pouvons aider à façonner ces politiques, mais en dernière analyse, le Conseil municipal fait les lois et les politiques […] qui forment la règle que nous administrons.
>
> Entretien PRO-URB-COA/3 2012

La tension entre la règle à administrer et le modèle idéal à forger apparaît fortement dans le discours de cet urbaniste. Plus loin dans l'entretien, il explique essayer de « faire correspondre ce que la communauté a dit vouloir avec ce qu' [il a] trouvé dans la littérature sur la façon d'aborder ce dialogue, de l'organiser et de le vendre » (« *sell it* » ; Entretien PRO-URB-COA/3 2012). Il admet ainsi qu'en parallèle du recueil de l'avis de la population, il y a des idées qui sont « vendues », ce qui va au-delà du fait de transmettre des informations, il s'agit plutôt de les faire accepter. Le caractère réciproque de la communication lors des événements participatifs est ainsi assumé, sans être affiché lors de ces réunions.

Une urbaniste travaillant pour l'autorité métropolitaine qui gère les transports en commun, CapMetro, souligne une des raisons qui peut compliquer la mission d'écoute. Même pendant la consultation publique, la nécessité de représenter les futurs usagers ou habitants obligerait les urbanistes à porter leur casquette d'expert (Entretien PRO-URB-Metro 2013). Les urbanistes ont donc aussi une mission de garants de l'intérêt public qui n'est pas du tout mise en avant, ni reconnue par les autres acteurs.

Sans doute, les différents rôles que les urbanistes de la Ville doivent endosser sont-ils mal délimités dans le temps des processus d'aménagement, ce qui crée des malentendus. Cette position ambiguë nourrit des relations compliquées avec les autres groupes d'acteurs et une représentation sans doute déformée de leur culture de l'urbanisme.

Des parcours divers mais des idéaux urbanistiques assez homogènes

Les membres du personnel municipal qui ont accepté d'être interviewés offrent un tableau intéressant, et plus nuancé, de la culture de l'urbanisme de cette catégorie de professionnels, sachant que leur profession existe aussi la plupart du temps dans le secteur privé. La diversité des parcours explique aussi les différences d'approches de l'urbanisme. Parmi cet échantillon d'urbanistes, on note trois reconversions professionnelles : une ancienne infirmière et un ancien avocat passés par l'architecture « conventionnelle » qui ne les a pas épanouis (Entretiens PRO-URB-COA/5 et PRO-URB-COA/6 2012) et un ancien ingénieur en informatique (Entretien PRO-URB-COA/2 2012).

Leur conception de l'urbanisme est plutôt homogène. Il s'agit de créer des lieux (« *placemaking* », « *make place* » ; Entretiens PRO-URB-COA/1 et /5 2012), de diversifier les usages car « la richesse des villes vient des choses qui sont proches » (Entretien PRO-URB-COA/3 2012). Il est important de ne pas dépendre de l'automobile et de pouvoir se déplacer à pied (*walkability*), ou par d'autres moyens de transport que la voiture, (*alternative modes of transportation*). Pour cela, il faut développer un système de transports en commun plus robuste et donner des raisons aux gens pour habiter près des arrêts (Entretien PRO-DD-COA 2012). La préoccupation environnementale, formulée aussi dans le paradigme du développement durable, est beaucoup plus présente que pour les autres groupes d'acteurs. « Austin a encore un long chemin à faire du point de vue de l'occupation des sols et du développement pour devenir une ville plus respectueuse de l'environnement » (« *a more environmentally friendly city* » ; Entretien PRO-URB-COA/6 2012), ce qui d'après cet architecte-urbaniste de la Ville, nécessite de changer la forme de la ville. La réduction de l'empreinte écologique de la ville est l'objectif de l'Office for Sustainable Development (Entretien PRO-DD-COA 2012).

Dans la division « *Urban Design* » du département PDR, qui est engagée seulement dans certaines parties de la ville qu'ils essaient de rendre plus dense, les huit à neuf membres de cette division, architectes et urbanistes, partagent une même culture, selon leur directeur : ils sont influencés par « les aspects environnementaux », la « durabilité » et reconnaissent « l'importance du mélange » (« *environmental aspects* », « *sustainability* », « *importance of intermingling* » ; Entretien PRO-URB-COA/6 2012).

Toutefois, cela « n'imprègne en aucune mesure toutes les politiques de la Ville, ni la culture de l'aménagement urbain d'Austin » (*idem*).

Dans les autres départements municipaux, la culture de l'aménagement urbain n'est cependant pas si différente. L'administratrice municipale adjointe responsable du département EGRSO affirme son rôle dans l'accueil de la croissance en faisant attention à préserver l'identité austinite (Entretien PRO-ADM-COA/1 2012).

> *One of the things that we thought was important as Austin was growing, was to keep the uniqueness of Austin […]. And we knew that people were going to come and will continue to come to Austin, and we wanted to make sure that we kept its personality.*
>
> L'une des choses que nous avons considérées comme importantes tandis qu'Austin croissait, était de garder le caractère unique d'Austin […]. Et nous savions que les gens allaient venir et continueraient à venir à Austin, et nous voulions nous assurer que nous gardions sa personnalité.
>
> Entretien PRO-ADM-COA/1 2012

L'opération d'urbanisme qu'elle donne en exemple de son action, le réaménagement de Second Street et de l'espace à proximité de l'hôtel de ville, correspond assez à celle du *New Urbanism* (voir Encadré paysager n°7 et Figure 35) : « le concept [d']un lieu où l'on puisse vraiment marcher, convivial, confortable, où les gens seraient dehors. Des endroits où les gens iraient manger, boire, parler, faire des achats » (*idem*). Cela trahit la présence d'une ville-modèle dans son esprit : « Nous voulions que Second Street soit quelque chose de différent, de plus européen » (*idem*).

La proximité des idées des personnels municipaux avec les idées du *New Urbanism* s'explique en partie par le fait que le directeur du Département Planning and Development Review, arrivé à ce poste en 2008, dit avoir cherché à embaucher de nouveaux personnels avec une formation en *design* urbain ou étant intéressés par le *New Urbanism* (McCann 2010). Mais ces idées dépassent largement le cadre des urbanistes proprement dits grâce à la vulgarisation des idées du *New Urbanism* et au dynamisme du chapitre local du CNU (voir *infra* 5.3.3.2).

***

Les entretiens conduits auprès des personnels de la Ville ont donc révélé une culture assez homogène malgré la diversité des parcours et des fonctions. On pourrait

résumer leur vision de leur mission comme celle d'aménager la ville pour accompagner sa croissance sans sacrifier l'environnement, mais la croissance apparaît comme une donnée de base, positivement connotée. L'influence du *New Urbanism* et du développement durable semble plus prégnante qu'au sein des autres groupes.

Cette distinction culturelle n'est pas de nature à réduire la méfiance éprouvée par les habitants et les professionnels du privé à l'égard du personnel municipal. Les interactions se font dans une diversité de processus sans que leur mission et leur posture ne soient claires, ce qui peut expliquer que les autres acteurs pensent qu'ils sortent de leur rôle, vu qu'il a mal été défini, et que les urbanistes de la Ville ressentent de la frustration.

Conclusion du 5.2.

À l'échelle du Texas, la culture de l'aménagement urbain à Austin apparaît comme une contre-culture : aménager y est accepté comme une nécessité et la culture de l'urbanisme y est particulièrement développée. L'échelon municipal recouvre cependant une grande diversité d'acteurs, traversée par de multiples lignes de tension sur la question du pouvoir de chacun et surtout de l'influence des différents groupes d'acteurs sur le Conseil municipal. La gouvernance de l'aménagement urbain est apparemment très ouverte (voir Figure 58), mais les processus sont pointés du doigt comme n'étant pas assez démocratiques. La réalité du pouvoir est tour à tour située au sein du Conseil municipal, contrôlé par les quartiers ou par les promoteurs selon le point de vue, au sein du personnel municipal qui dirige en sous-main, tout en étant accusé d'être dirigiste ou de ne pas être assez impliqué. Les rôles de chacun sont mal définis et les cultures urbanistiques apparaissent très compartimentées en fonction de la position des acteurs dans le système actoriel.

Les épisodes de gouvernance municipale sont les réceptacles des tensions qui s'exercent entre les acteurs privés de l'aménagement. Le système institutionnel, largement ouvert à la participation, en fait une arène où les intérêts conflictuels se manifestent et s'affrontent.

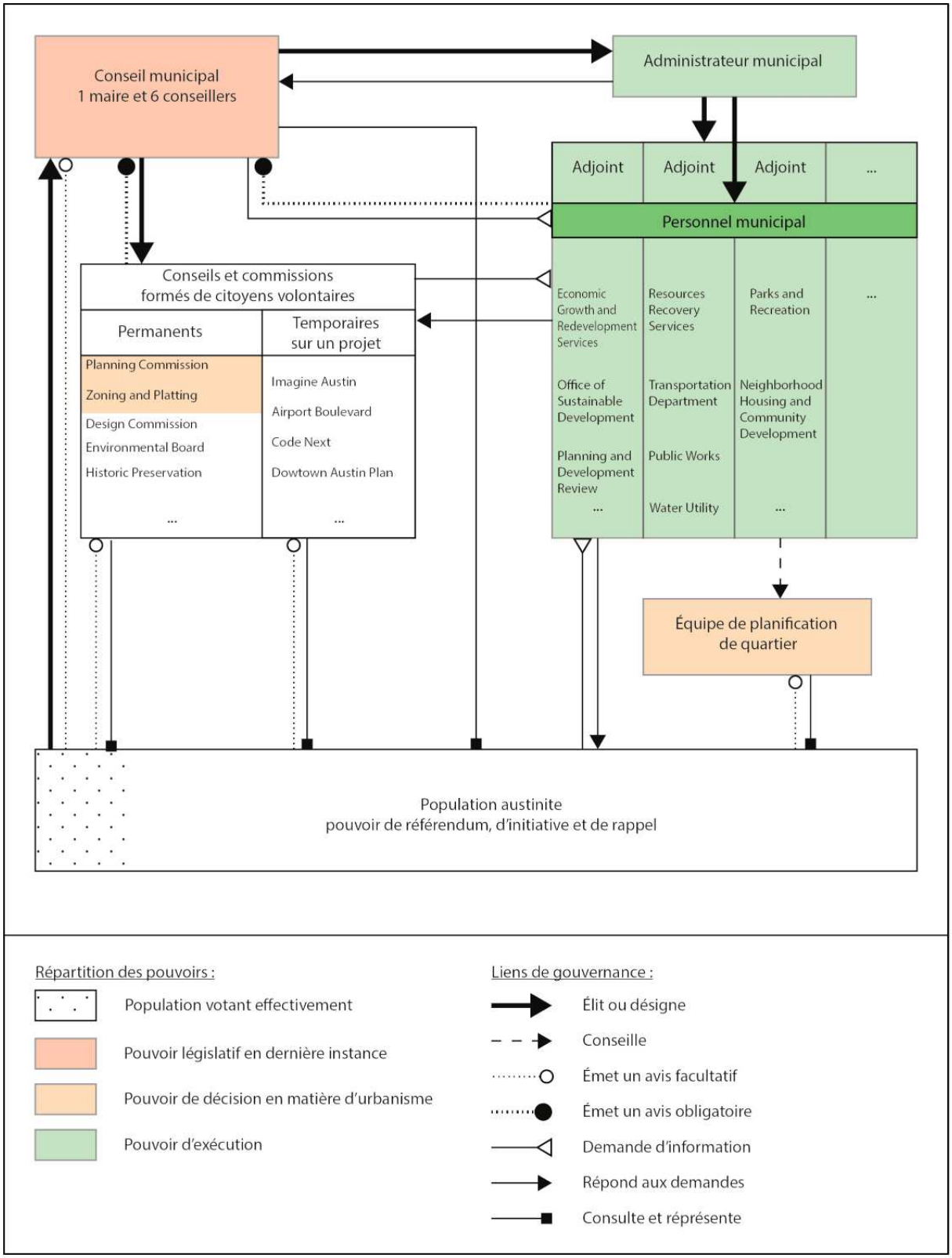


Figure 58. Organisation du système actoriel de l'aménagement urbain de la municipalité d'Austin

Réalisation : MLG 22/10/2018.

5.3. Les acteurs privés : un champ actoriel binaire, clivé autour de l'enjeu de la croissance ?

La présentation de la partie privée du système actoriel lors des entretiens a presque systématiquement reposé sur une opposition binaire entre les partisans de la croissance et ses opposants, ou de manière plus simpliste encore, entre promoteurs immobiliers d'une part, et activistes des quartiers et/ou écologistes d'autre part. Les entretiens sont traversés par la question de l'influence de ces groupes d'acteurs privés sur les politiques urbaines, les activistes des quartiers et les écologistes, d'un côté, et le monde des affaires et de la promotion immobilière, d'un autre côté, s'accusant mutuellement d'exercer un pouvoir indu sur les décisions du Conseil municipal.

Cet antagonisme structure profondément le champ actoriel, en tant qu'il irrigue les discours et imprègne la culture locale de l'aménagement urbain. Cependant, il doit être analysé plus finement en examinant les moyens d'influence mis en œuvre par les divers groupes actoriels, ainsi que la culture de l'urbanisme des membres de ces groupes et leur cohésion. Puis, cette binarité peut-être nuancée en soulignant les phénomènes de convergence entre les groupes et de multi-appartenance des individus.

5.3.1. Une société civile opposée à la croissance ?

Un ancien maire déclare que « la majorité des Austinites appartient à cette masse d'activistes écologistes bruyants et de défenseurs des quartiers inquiets au sujet de la croissance » (Entretien Ex-ELU-COA 2012). L'assimilation des écologistes aux défenseurs des quartiers ainsi que la désignation de la majorité des habitants comme opposants à la croissance tient de l'exagération, mais indique une fusion des groupes d'acteurs ou de leurs préoccupations par rapport au sujet clef de la croissance dont l'unité et la représentativité par rapport à la majorité de la population sont à questionner.

Historiquement, ces mouvements citoyens se sont constitués en réaction à des changements brutaux dans le paysage urbain austinite. La croissance rapide d'Austin a dirigé l'engagement civique vers le champ de l'aménagement, d'abord chez les écologistes, puis chez les défenseurs des quartiers. Le chevauchement des

temporalités et de certains acteurs a cependant tendu à fusionner les enjeux environnementaux et de qualité de vie pour former un « camp » d'acteurs opposés à la croissance.

5.3.2.1. Au-delà de l'image de ville environnementale, le pouvoir réel des écologistes

Les écologistes, opposants historiques à la « *growth machine* »

Historiquement, la protection de l'environnement a été le premier domaine de mobilisation citoyenne et compose donc un socle essentiel pour les activistes. L'alliance Save Our Springs (SOS) et son combat pour la protection de l'aquifère Edwards ont fondé une culture locale attentive aux atteintes environnementales produites par le développement immobilier (voir *supra* 3.5.2).

La bataille entre les écologistes et les promoteurs immobiliers a ainsi modelé la vie politique locale. L'administrateur municipal explique que cet antagonisme structure le champ de l'aménagement et influence les valeurs communautaires que doit refléter la « vision » portée par l'urbanisme.

> *Your question "what is planning"… I think that any city needs to have a vision about the kind of community or city that they want to be or they want to strive to be. And I think that that vision is based on history and based upon over time recognized set of community values. In every city but certainly in Austin that's an important issue when it comes to land use and land planning. Austin is pretty intense that way. Why more in Austin? It's hard for me to respond. I just know that it is that way. I know that there's historically been a constant tension between progressive environmentalists and the business community, the establishment so to speak.*
>
> Votre question « qu'est-ce que l'urbanisme »... Je pense que toute ville doit avoir une vision du genre de communauté ou de ville qu'elle veut être ou qu'elle veut s'efforcer d'être. Et je pense que cette vision est basée sur l'histoire et aussi basée sur un ensemble de valeurs communautaires reconnues au fil du temps. Dans chaque ville, mais sans aucun doute à Austin, c'est une question importante, surtout quand il est question de l'usage des sols et de leur planification. Austin est assez intense en la matière. Pourquoi plus à Austin ? Il m'est difficile de répondre. Je sais juste que c'est comme ça. Je sais qu'historiquement il y a eu une tension constante entre les écologistes progressistes et les milieux d'affaires. L'*establishment* pour ainsi dire.
>
> Entretien PRO-ADM-COA/2 2013

L'opposition très vive entre écologistes et monde de l'immobilier a remanié l'opposition politique plus classique entre l'*establishment* et le progressisme en mettant l'aménagement urbain au cœur des enjeux politiques. Cette opposition est une spécificité austinite qui remplace les clivages politiques plus traditionnels (Entretien Ex-ELU-COA 2012). L'ancien maire insiste plutôt sur le conservatisme du camp écologiste, qui recouvre certes une diversité de personnes, mais dont les plus actifs sont moins caractérisés par leur conscience environnementale que par leur attachement nostalgique à l'ancienne Austin et leur volonté d'empêcher tout changement.

> *Within the camp of the environmentalists were people that maybe weren't truly strong green environmentalists but they missed the old Austin. They moved to Austin thirty years ago. And Austin was a small sleepy college town and it was easy to drive around, and no one knew about it. Austin was a sort of a really well kept secret. And so great quality of life, great outdoor recreational, great live music. […] It's too simplistic to label it probably, but there was a big group that some people call the "no-growthers". They really didn't want Austin to grow. They liked it just the way it was, thank you very much, don't tell anybody about this place, don't move here. Bumper stickers would say "Austin sucks, don't move here". […] So we had this no growth environmental camp which is very potent, very large, lots of people, and also very vocalist. Generally it isn't the younger, more active, that will come down to city council meetings and occupy the entire building for days at a time and will protest when there's a road construction being planed, that kind of things. So there's this big group of Austinites voters and citizens who just don't – didn't want Austin to change. They certainly didn't want it to grow.*
>
> Dans le camp des écologistes, il y avait des gens qui n'étaient peut-être pas des écologistes purs et durs, mais qui regrettaient l'ancienne Austin. Ils ont emménagé à Austin il y a trente ans. Austin était alors une petite ville universitaire endormie, où il était facile de circuler et connue de personne. Austin était une sorte de secret vraiment bien gardé. Une telle qualité de vie, des loisirs de plein air remarquables, une formidable musique *live*. [...] C'est probablement trop simpliste de l'étiqueter ainsi, mais il y avait un grand groupe que certaines personnes appellent les « anti-croissance ». Ils ne voulaient vraiment pas qu'Austin grandisse. Ils l'aimaient juste comme elle était, merci beaucoup, ne parlez à personne de cet endroit, n'emménagez pas ici. Des autocollants de voiture disaient « Austin craint, ne venez pas ici ». [...] Donc nous avions ce camp écologiste anti-croissance qui est très puissant, très nombreux, plein de personnes, et aussi qui savent très bien se faire entendre. En général, ce ne sont pas les plus jeunes, les actifs, qui se rendent aux réunions du Conseil municipal et occupent l'ensemble du bâtiment pendant des jours ou protestent lorsque la construction d'une route est prévue, ce genre de choses. Donc, il y a ce grand groupe d'électeurs austinites et de citoyens qui ne veulent simplement pas - ne voulaient pas - qu'Austin change. Ils ne voulaient certainement pas qu'elle grandisse.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Dans la deuxième partie de son argumentaire, le glissement progressif des écologistes vers « un groupe d'électeurs et de citoyens », ainsi que la confusion dans les temps du discours, entretiennent l'équivoque sur la persistance d'un groupe majoritairement composé d'écologistes et sur son pouvoir actuel. Une représentante de la Chambre de commerce admet elle aussi qu'il s'agit d'une communauté diverse, entre « ceux qui souhaitent que plus rien ne soit construit et que plus personne n'emménage et ceux qui sont probablement un peu plus ouverts à l'idée que la croissance va venir, que cela [leur] plaise ou non, alors comment croître d'une manière plus responsable » (Entretien PRO-ADM-CC 2013). Cependant, la composition de ce groupe glisse aussi du côté du critère du vote lorsque cette représentante de la Chambre de commerce est interrogée sur ce qui fait leur pouvoir malgré leurs divisions :

> *Hum, they've been very powerful I think one because unfortunately the lack of people who vote. And so when the electorate is highly concentrated into the urban core, and the fringes don't vote, you become very powerful.*
>
> Hum, ils ont été très puissants je pense premièrement et malheureusement à cause du manque de gens qui votent. Et donc quand l'électorat est fortement concentré dans le noyau urbain, et que les franges ne votent pas, vous devenez très puissants.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

En expliquant que c'est le faible nombre de votants qui leur donne un fort pouvoir, le groupe des écologistes n'apparaît pas mieux défini. Selon cette logique, l'écologie caractérise la culture des citoyens qui votent le plus massivement, mais il n'est pas le critère fondateur. On peut donc se demander si le pouvoir des écologistes est aussi important que ces acteurs, plutôt critiques, le présentent.

Une écologie de façade ?

D'autres acteurs soulignent plutôt un affaiblissement du mouvement écologiste. L'administrateur municipal déclare qu' « aujourd'hui, l'environnement est toujours important et l'a toujours été à Austin, mais que la force de [l'] influence [des écologistes] ne semble pas être aussi forte qu'elle ne l'était, du fait de la croissance et du développement » (Entretien PRO-ADM-COA/2 2013). La construction syntaxique de cette phrase suggère que la préoccupation écologique reculerait face à la forte

croissance de la ville. Ce diagnostic est recoupé par un directeur de campagne qui généralise cette faiblesse à tous les groupes citoyens qu'il estime « très faibles, très faibles. Et pourtant, ce sont [ses] amis » (Entretien CITOY-POL 2013). Sa proximité avec ces acteurs donne de la crédibilité à son jugement plutôt dur, mais il explique cet affaiblissement par les rouages de la politique, et non par la croissance en elle-même. L'évolution de l'alliance SOS qui avait porté le « *Green Council* » au pouvoir est ainsi racontée :

> *Save Our Springs was kind of the union of environmental activists with a lot of political professionals. New tools were brought into community. We were getting message discipline, polling, we were able to win campaigns. Professionals from PR communication, things like that. We brought all those tools in and then the grassroots was always there. I think the people of Austin are still there but we don't have the tools to connect to them, we don't have a way to reach them really and there's not the leadership to do that anymore. And sadly, you know SOS had it's 20th anniversary last year and there were no plans for a big celebration, and trying to get them to hold a big celebration just to refocus attention... They're exhausted. They're working and they're trying, but they're exhausted. And they're financially exhausted. […] And that's what should have been a major achievement because it helped set the direction for this city.*
>
> Save Our Springs était en quelque sorte l'union des activistes écologistes avec beaucoup de professionnels de la politique. De nouveaux outils ont été apportés dans la communauté. Nous avons mis en place une discipline de communication. Des sondages. Nous avons été capables de remporter des campagnes. Des professionnels issus de la communication, des choses comme ça. Nous avons apporté tous ces outils, mais l'activisme citoyen de la base était toujours là. Je pense que le peuple d'Austin est toujours là, mais nous n'avons pas les outils pour nous connecter à eux, nous n'avons pas de moyen de les atteindre vraiment et il n'y a plus le *leadership* pour le faire désormais. C'est triste, vous savez, SOS a eu vingt ans l'an dernier et il n'y avait aucune célébration de prévue. Et d'essayer de leur faire organiser une grande célébration, pour reconcentrer l'attention… Ils sont épuisés. Ils travaillent et ils essaient, mais ils sont épuisés. Et leurs finances aussi sont épuisées. […] Et ça aurait dû être une réussite majeure parce que SOS a contribué à fixer le cap pour la ville.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Malgré la victoire symbolique de SOS, les écologistes apparaissent essouflés et manquent de ressources, ainsi peut-être que d'un symbole mobilisateur, comme Barton Springs l'a été dans les années 1990 (voir *supra* 3.5.2 et Encadré paysager n°5). Se référant au modèle des régimes urbains, ce citoyen considère que le régime alternatif, de réforme sociale, ou « de durabilité » (Moore 2010) mis en place par les écologistes de la « *Green Machine* » n'a pas duré faute d'expérience et que la coalition a fini par se fissurer.

> *Social reform regime do not last. Because of the necessity to put together large coalitions and the difficulty of keeping a coalition together once you supposedly have obtained power. And that's the classic problem with the social regimes. In fact I think we did kind of created one toward the 1997-8 with the environmental community, but we didn't know how to govern. I don't think we understood really how to exert power as we should have. If I had it over to do it again, it would be different, but… So until we're in position to establish a lasting governing coalition, it's a lot of spinning your wheels in Texas….*
>
> Le régime de réforme sociale ne dure pas. En raison de la nécessité de réunir de grandes coalitions et de la difficulté de maintenir une coalition une fois que vous avez supposément obtenu le pouvoir. Et c'est le problème classique avec les régimes sociaux. En fait, je pense que nous en avons créé un en 1997-1998 avec la communauté environnementale, mais nous ne savions pas comment gouverner. Je ne pense pas que nous avions vraiment compris comment exercer le pouvoir comme nous aurions dû le faire. Si c'était à recommencer, ce serait différent, mais... jusqu'à ce que nous soyons en mesure d'établir une coalition gouvernementale durable, au Texas, on tourne pas mal en rond…
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Le conservatisme politique texan et la forte croissance empêchent les activistes écologistes d'avancer tant qu'ils ne parviennent pas au pouvoir. Leur influence concrète semble donc très limitée. Le manque d'assise structurelle dans le système actoriel est d'ailleurs frappant : aucune nouvelle association n'a été nommée comme fédérant les écologistes actuellement, aucun élu n'a été désigné comme les représentant spécifiquement. En l'absence de fondement structurel, leur pouvoir est donc à rechercher aux autres niveaux d'analyse de la culture de la gouvernance de l'aménagement urbain.

Il y a donc un grand écart entre la place importante de l'écologie dans les discours et sur le pouvoir réel de ses défenseurs. Dans les entretiens, l'environnement est plus souvent mentionné que le cadre bâti ou que le patrimoine historique, complètement absents. Pour une employée de l'Office for Sustainable Development, « la relation avec la nature » est bien plus valorisée que le cadre urbain austinite, jugé de faible qualité (Entretien PRO-DD-COA 2012). L'attention portée à l'environnement à Austin a une dimension identitaire pour beaucoup d'acteurs. L'importance passée des écologistes a permis d'imposer une image d'Austin comme « ville verte » (voir *supra* 4.1), et c'est cela qui donne l'impression d'une communauté écologiste puissante, comme le montre l'argument d'une représentante de la Chambre de commerce : « Austin a manifestement l'image d'une communauté verte, respectueuse

de l'environnement et tout ça. Et c'est également de là qu'ils tirent une partie de ce pouvoir » (Entretien PRO-ADM-CC 2013).

Malgré leur influence politique émoussée, les écologistes sont parvenus à définir une culture locale sensible à l'environnement depuis le tournant des années 1980. Le pouvoir des écologistes tient donc davantage de l'image que de la réalité, du passé que du présent. Cependant, les valeurs environnementales sont partagées par un large éventail d'acteurs, ce qui définit une culture écologiste bien répandue, mais pas forcément très profonde. Il s'agit plutôt d'un attachement au cadre naturel d'Austin.

Des cultures écologistes de l'aménagement urbain

Parmi les écologistes interviewés, la culture de l'urbanisme n'est pas monolithique. Malgré un accord sur l'opposition à l'étalement urbain, une culture différente s'affirme en fonction des générations. Une des actrices pionnières du mouvement écologiste reste focalisée sur les questions d'eau et de croissance suburbaine. Elle donne comme mission à l'urbanisme de « reconnaître l'importance du lieu et de l'histoire, de l'environnement, des collines et de l'eau : tout ce qui nous rend unique » (Entretien CITOY-ENVIR 2012). Elle s'inscrit clairement dans le référent environnemental du Hill Country et dans le cadre actoriel d'une opposition entre la communauté et les promoteurs. En revanche, une jeune employée du Sierra Club, par ailleurs membre du Congress for the New Urbanism, livre une définition de l'urbanisme fortement inspirée de ses fraîches études d'Urbanisme à UTSOA :

> *I think planning should incorporate the needs and vision of the community. And provide a road map for future development that is also a living document. You should be able to change it and update it through a rational process I'd say. […] I've been influenced a lot by the concept of Growth management and Smart Growth.*
>
> Je pense que l'urbanisme devrait intégrer les besoins et la vision de la communauté. Et fournir une feuille de route pour le futur développement qui soit aussi un document vivant. Vous devriez pouvoir le changer et le mettre à jour par un processus rationnel, je dirais. [...] J'ai été influencée par le concept de *Growth management* et par la *Smart Growth*.
>
> Entretien PRO-URB-ENVIR 2012

Elle décrit l'urbanisme dans une perspective participative et planificatrice évolutive très marquée, où l'écologie n'est qu'une dimension parmi d'autres. Elle remet

en cause l'écologie développée dans le sillage de SOS comme étant à trop courte vue et empêchant une synergie des forces quand le référent spatial change (Entretien PRO-URB-ENVIR 2012). Selon elle, il est beaucoup plus difficile de mobiliser l'opinion pour densifier les quartiers de l'est d'Austin, alors que cela pourrait contribuer à relâcher la pression urbaine sur la partie occidentale de la ville, justement parce que la culture environnementale d'Austin s'est développée à partir de la partie collinéenne située à l'ouest de la ville comme référent particulier (*idem*).

Un autre défenseur de l'environnement explique que le succès de l'Alliance SOS a engendré une « incompréhension de ce que sont les vrais problèmes » (Entretien CITOY-QUART/5 2012), à savoir la rapidité du développement urbain au-delà de l'ETJ, la dégradation de la qualité de l'eau et de l'air, ainsi que la vulnérabilité croissante aux crues éclair. Il milite pour le développement de centralités urbaines au-dessus de l'aquifère pour desservir les communautés suburbaines existantes et limiter ainsi les trajets automobiles, ce à quoi une partie des écologistes s'oppose fermement.

Derrière un consensus minimal sur le caractère critique de la situation environnementale d'Austin, la culture des écologistes apparaît finalement très morcelée Cela s'explique en partie par l'acuité d'autres préoccupations qui ont pris le relais comme pomme de discorde du champ de l'aménagement urbain.

5.3.1.2. Les quartiers, au-delà du *NIMBYism* ?

Les « quartiers » et l'Austin Neighborhood Council (ANC), l'association qui en fédère un grand nombre, sont presque systématiquement cités comme acteurs influents. Leur position apparaît à la fois centrale au vu du nombre de mentions[176] faites de leur rôle et de leur désignation comme un enjeu en soi pour l'aménagement d'Austin.

[176] Les « *neighborhoods* », ou « quartiers », sont cités dans soixante-quatre entretiens.

Les quartiers, du lieu aux personnes

En y regardant de plus près, l'expression « les quartiers » désigne des réalités différentes selon les personnes interrogées. Pour le président de l'ANC, le quartier c'est :

> *Where people go home everyday from work or from school, have a bond with their neighbors, feel like I'm part of community within a community. And that's a big part of Austin's spirit: it's being able to say I'm from South of the river, I'm from 78704 zip code. People have the identity not just of the city, but also of their particular part of town.*
>
> Où les gens rentrent chez eux tous les jours du travail ou de l'école, et ont un lien avec leurs voisins, ont l'impression de faire partie d'une communauté au sein de la communauté. Et c'est une grande partie de l'esprit d'Austin : c'est de pouvoir dire que je suis du sud de la rivière, je suis du code postal 78704. Les gens ont l'identité non seulement de la ville, mais aussi de leur partie spécifique de la ville.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

Pour la plupart des acteurs, « les quartiers » d'Austin désignent les formes urbaines pavillonnaires des quartiers péricentraux qui forment un paysage et un cadre de vie hautement valorisé. Le président du CNU présente par exemple leur diversité comme une qualité de la ville : « Austin n'est pas monolithique », « il y a ces personnalités pour chacun de ces différents quartiers et je pense que c'est une caractéristique assez merveilleuse d'Austin. Il y a certainement un aspect de liberté, la liberté d'expression » (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012).

Cependant, la plupart du temps, l'expression « les quartiers » désigne tout autre chose : des acteurs, « des citoyens » s'opposant à la croissance, voire à tout changement :

> *The neighborhoods just want nothing to happen. I call them the term CAVE, Citizens Against Virtually Everything. That's Austin.*
>
> Les quartiers veulent juste que rien ne se produise. Je les appelle par le terme CAVE, les citoyens contre pratiquement tout. C'est ça Austin.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

À nouveau, comme pour les écologistes, c'est tout Austin qui est représentée par ce groupe. Le dénominateur commun est l'opposition à la croissance. D'ailleurs, pour un promoteur, « il y a beaucoup d'anciens écologistes » parmi les défenseurs des quartiers. Pour ses amis les plus « cyniques », ce noyau d'individus « anti-croissance »

adhèrerait à la cause la plus efficace du moment, « quelle que soit la cause qui peut servir leur but à un moment donné, ils se font écologistes, ou défenseurs des quartiers, et la semaine suivante, ils se feront défenseurs des animaux de compagnie si ça marche » (Entretien PRO-DEV/5 2013). Ce promoteur, « n'adhère pas complètement à cette théorie » et se démarque de ce point de vue en disant que c'est pour lui plus compliqué que cela, « il y a beaucoup de gens bien intentionnés qui ont très peur des conséquences de la croissance. Et plutôt que de planifier pour la croissance, ils préféreraient tout simplement l'arrêter » (*idem*). La désignation de certains acteurs comme « les quartiers » revient donc à souligner encore une fois l'opposition entre les partisans de la croissance et ses opposants.

Si l'on va un peu plus loin, derrière « les quartiers », on retrouve encore « les électeurs en particulier », et dans ce cas précis « les propriétaires de maison individuelle d'âge moyen » qui « ont une organisation […] appelée Austin Neighborhood Council » (ANC ; Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). L'ANC a été fondée en 1973 pour unir les différentes associations de quartiers avec le but affiché de préserver la qualité de vie dans sa communauté (Carrington 1974) et constitue donc l'assise structurelle de ces acteurs dans le système actoriel. C'est elle qui est particulièrement visée par l'appellation « les quartiers ». Elle est accusée de regrouper les propriétaires de maison individuelle des quartiers péricentraux qui votent massivement aux élections municipales. Au moment de lister les défis de l'aménagement, le président du CNU dénonce la « puissante influence » des quartiers, avant de resserer son propos sur « un petit nombre d'individus qui influencent les décisions en matière de politiques » (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012).

Cette influence politique des associations de quartier est transposée dans le champ de l'aménagement urbain où elles s'opposent à l'implantation des projets qui leur déplaisent. Cette accusation est souvent résumée sous le terme NIMBY « *Not In My BackYard* » qui désigne le fait ne pas vouloir quelque chose perçu comme nuisible près de chez soi. Même le logement abordable peut être conçu comme nuisible aux valeurs immobilières des propriétés environnantes. Les associations de quartier sont donc présentées comme des moyens de défendre les intérêts locaux de groupes sociaux privilégiés. D'après une ancienne assistante d'un conseiller municipal, il y a une déconnexion entre l'intérêt des quartiers à l'échelle locale et l'intérêt de la ville entière :

> *Obviously, the neighborhood associations are very powerful… very powerful. They've got a lot of support on city council. So when a small-scale plan or a smaller development are coming in, as it's in their neighborhood, they have a big influence on what that looks like. And sometimes, that's not always beneficial for the city, because that's kind of like either "I don't want it in my backyard", or "we don't want the density" or "we're concerned about the parking, and the density in this area".*
>
> Évidemment, les associations de quartier sont très puissantes… très puissantes. Elles ont beaucoup de soutien au Conseil municipal. Donc, quand un plan à petite échelle ou un développement plus modeste arrive, comme c'est dans leur quartier, elles ont une grande influence sur ce à quoi cela ressemble. Et parfois, ce n'est pas toujours bénéfique pour la ville, parce que c'est un peu comme s'ils disaient « je ne veux pas de ça derrière chez moi » ou « nous ne voulons pas de densité » ou « nous sommes préoccupés par le stationnement, et la densité dans cette zone ».
>
> Entretien Ex-Assist-ELU-COA 2012

Sans définir précisément ce qui serait bénéfique à l'ensemble de la ville, cette actrice montre que la densité est un sujet d'opposition récurrent. Les oppositions de type NIMBY et le conflit entre les intérêts à différentes échelles n'ont rien d'original dans les dynamiques actorielles de l'aménagement urbain aux États-Unis comme ailleurs. En revanche, ce qui est particulier à Austin, c'est la grande influence sur le cadre urbain attribuée à un petit nombre de membres de la société civile. À la différence des écologistes, les quartiers sont présentés comme un enjeu de l'aménagement en soi.

Des quartiers à l'influence problématique

En effet, si le rôle des quartiers est évoqué quasi systématiquement, notamment pour répondre à la question des acteurs influents, certains acteurs vont jusqu'à l'évoquer au moment d'expliquer les défis de l'aménagement austinite. Ils présentent ainsi clairement l'influence des quartiers, et en particulier de l'ANC, comme un obstacle dans le processus d'aménagement. Un architecte décrit ainsi comme une « maladie virale » l'engagement de « quelques individus qui se mêlent de tout », ce qui cause de grandes difficultés à ceux qui souhaitent aménager, et surtout construire (« *where it's viral it's very deadly for the developers* » ; Entretien ACAD-ARCH-UT 2011). Pour un constructeur immobilier, le problème de coût inabordable du logement est lié au pouvoir des quartiers :

> *The neighborhoods are very strong politically and so that creates a lot of difficulty in getting done what I think might be best for the city. They're more interested into their backyard than the citywide goals and it creates more expensive housing quite frankly. I think it could be more affordable if the neighborhoods didn't have so much say in all ordinances and planning.*
>
> Les quartiers sont très puissants politiquement et cela crée beaucoup de difficultés à faire ce que je pense être le mieux pour la ville. Ils sont plus intéressés par leur arrière-cour que par les objectifs à l'échelle de la ville et, très franchement, cela crée du logement plus cher. Je pense que cela pourrait être plus abordable si les quartiers n'avaient pas autant leur mot à dire sur chaque ordonnance et chaque plan.
>
> Entretien PRO-DEV/6 2013

Les « quartiers » apparaissent comme les bouc-émissaires des difficultés d'aménagement. La représentativité de l'ANC par rapport à l'ensemble des quartiers et à l'ensemble de la population est mise en cause. Interrogée sur les acteurs les plus influents, une urbaniste de la Ville répond en distinguant les citoyens engagés dans l'ANC des « gens ordinaires » :

> *I'm not sure how representative they are of the average person living in Austin. They probably don't even know about the ANC. But ANC tends to say they speak for everybody. And then there's the everyday folks that are out there trying to make a living and put food on the table and have a busy life and kids. They don't usually have time to participate in any planning activities.*
>
> Je ne suis pas sûre qu'ils soient vraiment représentatifs de l'habitant austinite moyen. Ils ne connaissent probablement même pas l'ANC. Mais l'ANC a tendance à dire qu'ils parlent pour tout le monde. Et puis, il y a les gens ordinaires qui essaient de gagner leur vie, de mettre de la nourriture sur la table et qui ont une vie bien remplie et des enfants. Ils n'ont généralement pas le temps de participer à des activités d'urbanisme.
>
> Entretien PRO-URB-COA/5 2012

Le nœud du problème réside dans la représentation de la communauté austinite et de l'intérêt général. Les représentants de l'ANC qui dédient une partie de leur temps à défendre les intérêts des quartiers ne sont pas représentatifs des habitants qui n'en ont pas le loisir, selon leurs détracteurs. Cette distorsion semble cependant inévitable étant donné le capital culturel et le temps nécessaires pour participer aux processus de gouvernance. Cela résonne avec la mission de représentation des intérêts de la population entière dont les urbanistes de la Ville se réclament au titre de leur expertise, car ils n'en sont pas non plus eux-mêmes représentatifs (voir *supra* 5.2.4).

La gouvernance interne de l'ANC est aussi mise en cause, notamment son caractère démocratique. Un ancien maire explique ainsi le fonctionnement de l'organisation :

> *It looks democratic, but technically it's not. They don't have open meetings. And they don't have real elections with election judges. It's just that whoever takes charge of their neighborhood sort of muscle their way in. And they formed this ANC, in theory all the neighborhoods together. If you're still a no growther in 2012 you gravitate to and you take over your neighborhood association. And then you try to have influence with other neighborhood associations cause they're black minded people like you. It's like three people in one neighborhood. A big neighborhood but three people are the real activists. It's frequent in Austin that they just tore through neighborhood association they just change the name slightly.*
>
> Ça semble démocratique, mais techniquement ça ne l'est pas. Ils n'ont pas de réunions ouvertes. Et ils n'ont pas de véritables élections avec des officiers électoraux. Quiconque prend le pouvoir dans son quartier doit le faire en force en quelque sorte. Et ils ont formé ce Conseil des quartiers d'Austin, qui rassemble en théorie tous les quartiers. Si vous êtes encore anti-croissance en 2012, vous gravitez autour de votre association de quartier et vous y prenez le pouvoir. Et puis vous essayez d'avoir de l'influence auprès d'autres associations de quartier parce que ce sont des gens aux idées rétrogrades comme vous. C'est quelque chose comme trois personnes dans un quartier. Un grand quartier, mais seules trois personnes sont les vrais activistes. C'est fréquent à Austin qu'ils divisent juste l'association de quartier et en changent le nom légèrement.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Cela permet de justifier que quelques individus puissent exercer leur influence de sur l'ensemble des « quartiers ». Néanmoins, cet acteur s'est éloigné de la « majorité des Austinites » qu'il évoquait plus tôt dans l'entretien (voir *supra* introduction du 5.3.1). L'ambiguïté demeure entre le pouvoir fort d'un groupe de citoyens suffisamment nombreux et mobilisés au moment des élections pour parvenir à élire un conseiller municipal et le pouvoir indu de quelques individus activistes à l'échelle des associations de quartier. Le terme « quartiers » est porteur de nombreuses connotations. La virulence des critiques, venant d'un large éventail d'acteurs, nécessite de s'interroger sur les sources et la réalité de leur pouvoir.

À écouter certains de leurs détracteurs, leur influence vient de leur capacité à se faire entendre.

> *What's at issue is just a few people who are very vocal can influence policy in Austin. And it's basically, there is this core group of people and it sounds like a conspiracy theory, I don't want to make it sound that way, but it's people who*

> *are very passionate about their position and they're very eloquent, very talkative and they go and talk and talk and influence policy. So that is in some of the core groups or some of the central city neighborhood groups who generally… it's in a lot of ways those groups who don't want change, which is again human nature. […] There's an adage they're against sprawl and they're against density. It is a paradox.*
>
> Ce qui est en cause, c'est juste un petit nombre de personnes qui sont très véhémentes et peuvent influencer les politiques à Austin. Et en gros, il y a ce noyau de gens… et je sais que ça ressemble à une théorie du complot, je ne veux pas dire ça… mais ce sont des gens qui sont vraiment passionnés par leur position et ils sont très éloquents, très bavards et ils vont parler et parler et influencer les politiques. C'est donc dans certains de ces noyaux de gens ou dans certains des groupes des quartiers centraux de la ville qu'en général... De bien des façons, ce sont ces groupes qui ne veulent pas de changement, ce qui est je le répète tout à fait humain. […] Il y a un adage qui dit qu'ils sont contre l'étalement urbain et contre la densité. C'est un paradoxe.
>
> Entretien PRO-PAYS-CNU 2012

En pointant l'aisance à s'exprimer sans livrer les mécanismes de persuasion, c'est le processus de gouvernance favorisant l'expression citoyenne qui est mis à l'index sans évoquer les raisons sous-jacentes. La position des quartiers est présentée comme indéfendable puisque leur culture écologiste et leur opposition à la densité sont incompatibles dans un contexte de croissance.

Un autre membre du CNU note le fait que « l'ANC en elle-même a très efficacement réussi à faire élire des individus comme conseillers municipaux et à influencer beaucoup de décisions prises » (Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Cela montre en effet l'importance de l'ANC dans la culture de la gouvernance austinite, à l'instar de SOS dans les années 1990 qui a aussi servi de tremplin vers le Conseil municipal[177]. Le président de l'ANC explique en mettant des guillemets que les conseillères municipales issues de l'ANC sont « en quelque sorte [leurs] "amies" au Conseil municipal », qu'elles « ne seront pas nécessairement d'accord » avec l'ANC à chaque fois, mais il espère qu'elles seront plus ou moins alignées avec leurs préoccupations, leur façon de penser et d'aborder certaines questions (Entretien CITOY-QUART/2 2012). Une urbaniste de la Ville résume cela en disant que les militants des quartiers appellent certains conseillers municipaux, « leurs » conseillers (« *my council members* » ; Entretien PRO-URB-COA/5 2012). L'influence de l'ANC réside donc dans la mobilisation des électeurs des quartiers péricentraux lors des

[177] Parmi les sept conseillers municipaux en place au moment de l'étude, une avait assumé le rôle de présidente de l'ANC et une autre celui de vice-présidente.

élections municipales. Cependant, si les candidats soutenus par l'ANC sont en effet parvenus au Conseil municipal, leur position reste minoritaire (voir *supra* 5.2.2.).

Pour justifier le pouvoir des quartiers, un consultant fait référence à leur place institutionnalisée dans le système de planification car « une grande partie de la planification à Austin s'effectue à ce [...] niveau du quartier » (Entretien PRO-TRANSP/2 2013 ; voir *infra* 7.2.6). Toutefois, le rôle des quartiers demeure consultatif. La décision finale appartient aux conseillers municipaux. En outre, les délimitations des zones de planification à l'échelle du quartier ont rarement correspondu aux périmètres des associations de quartier, ce qui a affaibli ces dernières (Entretien CITOY-QUART/8 2013). Les quartiers ont de plus en plus été combinés pour accélérer le processus, ce qui a forcé à rassembler des quartiers n'ayant pas les mêmes caractéristiques (Entretiens CITOY-QUART/1 2011 et CITOY-ABORD/2 2013). Enfin, les plans de quartiers n'ont « pas force d'application juridique, ils peuvent être contredits à tout moment par la Planning Commission ou le Conseil municipal » (Entretien ACAD-GEO-UT 2011). Faute de valeur opposable juridiquement, les conseillers municipaux peuvent décider d'autoriser des projets ne respectant pas les préconisations des plans de quartier. Le processus d'aménagement urbain « finit par être presque au cas par cas » (*idem*) ce qui fait jouer à chaque fois l'influence des quartiers face aux promoteurs devant le Conseil municipal.

Le pouvoir des quartiers tient simplement à la participation massive de leurs habitants aux élections et dans les processus consultatifs de l'aménagement. C'est donc plutôt la faiblesse générale de la participation politique qui apparaît finalement problématique, mais cet aspect n'est pas mis en avant. Au final, le point de vue « des quartiers » n'apparaît guère prédominant à l'échelle du Conseil municipal, et semble encore plus limité dans le champ de l'aménagement urbain.

Une culture des quartiers ?

Interrogé directement, le président de l'ANC alors en poste, définit clairement l'association comme un groupe de citoyens ayant un rôle d'organisation de l'action collective et d'influence politique sur le Conseil municipal et l'administration.

> *What is my role in city planning? It is as the leader of a major stakeholder group in the city's political culture. The ANC, as an umbrella group of all neighborhood associations, is the lead spokesperson for neighborhood concerns in planning and development. And we try to address broader policy questions that affect the growth of the city and be a spokesperson on behalf of the member neighborhood associations so that we collectively can bring our opinion and our involvement in civic affairs to bear on city council and on city administration. So our involvement has no connection to any formal role and has to do with our political influence and our political standing in the city as an influential civic group.*
>
> Quel est mon rôle dans l'aménagement urbain ? C'est celui de *leader* d'un groupe majeur de parties prenantes dans la culture politique de la ville. L'ANC, en tant que groupe chapeautant toutes les associations de quartier, est le principal porte-parole des préoccupations des quartiers en matière de planification et de développement. Et nous essayons d'aborder des questions politiques plus vastes qui affectent la croissance de la ville et d'être un porte-parole des associations de quartier membres [de l'ANC] afin que nous puissions collectivement faire peser notre opinion et notre implication dans les affaires civiques sur le Conseil municipal et sur l'administration municipale. Donc, notre implication n'a aucun lien avec un rôle formel mais a à voir avec notre influence politique et notre position politique dans la ville en tant que groupe civique influent.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

Ce type de disours ressemble fortement à celui des associations professionnelles comme le Real Estate Council of Austin ou la Chambre de commerce. La fondatrice de l'ANC le déclare sans détour : « nous faisons pour les quartiers ce que la Chambre de commerce fait pour les entreprises » (Bartz *cit. in* Carrington 1973). Un autre activiste va plus loin en présentant l'ANC comme un contre-pouvoir nécessaire pour désamorcer une partie du pouvoir tenu par les associations commerciales et du monde de l'immobilier (« *defuse the power* » ; Entretien CITOY-QUART/3 2012). Pour décrire ses stratégies d'action, le président de l'ANC explique qu'il s'agit d'apporter un support technique et d'information pour adresser des problèmes que des individus ne peuvent pas régler seuls en s'adressant de manière collective aux conseillers

municipaux, en centralisant et diffusant l'information et en se relayant aux différentes réunions où il faut exprimer son désaccord (Entretien CITOY-QUART/2).

L'ANC assume son rôle politique. La culture des quartiers s'est formée de manière défensive. Un exemple extrême est celui de l'association du quartier de Blackland qui a été créée en 1982 en réaction aux plans d'expansion de l'Université du Texas (voir Encadré paysager n°4) Pour une activiste de l'East Austin, ce qui est arrivé à Blackland n'est qu'une instance d'une méfiance plus large de la communauté envers ses dirigeants (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Comme échelon d'organisation civique, le quartier a donc bien un rôle défensif de la population face à des menaces qui vont au-delà de la qualité de vie. C'est un relais politique, un moyen de mutualiser les forces face à d'autres acteurs bien plus forts. L'association a servi de cadre à la formation des citoyens aux procédures et outils de l'aménagement, pour mieux s'opposer à certains projets. Le fait que deux conseillères municipales en soient issues montre à la fois le pouvoir et le contenu politique de l'association.

De ces caractéristiques naît une perspective particulière sur l'aménagement d'Austin. Interrogé sur sa conception de l'urbanisme, le président de l'ANC, qui parle au nom de l'association comme le pronom « nous » l'indique, insiste sur les conséquences de la croissance pour la qualité de vie des habitants.

> *Our particular concerns from a neighborhood perspective, such as if there's going to be encouragement of density and more housing units per square mile in the city, how will that affect the residential character of parts of our town where neighbors enjoy certain lot sizes, certain homes of a certain size, the ability to be able find parking on their city street. There are a lot of implications of growth to the quality of life in Austin.*
>
> Nos préoccupations particulières du point de vue des quartiers : par exemple, si la densité est encouragée et qu'il y a plus de logements au kilomètre carré dans la ville, comment cela affectera-t-il le caractère résidentiel de certaines parties de notre ville où les habitants profitent de terrains d'une certaine taille et de maisons d'une certaine taille ? Comment cela affectera la possibilité de trouver une place de parking dans leur rue ? À Austin, la croissance a beaucoup d'implications sur la qualité de vie.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

Malgré cette focalisation reconnue sur la protection de la qualité de vie, les membres ne se reconnaissent pas dans une opposition absolue à la croissance. La fondatrice de l'ANC se défendait déjà d'être opposée à la croissance : « nous ne

sommes pas contre la croissance si elle est planifiée et programmée » (Bartz *cit. in* Carrington 1974).

En outre, plusieurs acteurs remettent en cause la spécificité de la culture des quartiers sans le vouloir. D'après un citoyen militant du quartier d'Oak Hill dans le sud-ouest d'Austin, l'attachement à la propriété privée est caractéristique de la société texane au sens large (« *property rights are a significant part of the culture* » ; Entretien CITOY-QUART/5 2012). D'autres acteurs interrogés sur ce point admettent que la position des associations de quartier ne fait que recouvrir des mécanismes de défense, jugés humains, face au changement. Ainsi, le président du CNU généralise cette résistance au changement comme un réflexe humain, qui n'est pas réservé aux habitants aisés.

> *I've seen how people, culture, does not like change. And it's a human condition. No matter where a person's condition is, or a community, or a neighborhood or even a city's, any change is viewed as… it's just human nature… that it's viewed as a threat, even if it's not a good condition where they are. It's sort of fear of the unknown.*
>
> J'ai vu comment les gens, la culture, n'aiment pas le changement. Et c'est la condition humaine. Peu importe sa situation, pour une personne, une communauté, un quartier ou même une ville, tout changement est considéré comme... c'est juste la nature humaine... c'est considéré comme une menace, même s'ils ne sont pas dans une bonne situation. C'est une sorte de peur de l'inconnu.
>
> Entretien PRO-PAYS-CNU 2012

La posture des quartiers est critiquée, tout en étant admise comme « normale ». C'est donc davantage leur importance dans la culture de l'aménagement urbain qui fait la spécificité du système actoriel d'Austin.

Conclusion du 5.3.1.

La protection de l'environnement et l'attachement aux quartiers sont deux valeurs fondamentales de la culture austinite de l'aménagement urbain. Cependant, la présence d'écologistes et de défenseurs des quartiers dans le système actoriel, ainsi que la culture de l'urbanisme qu'ils expriment n'ont rien de spécifique. C'est seulement leur intervention systématique dans le processus de gouvernance qui est critiquée

comme pratique freinant le développement urbain, comme si la croissance d'Austin remettait en cause sa culture de la gouvernance ouverte à la participation citoyenne.

L'amalgame des écologistes et des quartiers sous l'étiquette de « *no-growthers* » et leur désignation comme obstacle à l'aménagement urbain interpelle davantage. Les quartiers et les écologistes apparaissent comme les bouc-émissaires d'un rejet du changement bien plus répandu parmi la population mais dont l'ampleur n'est pas mesurée. Le grand pouvoir qui leur est attribué contraste avec le faible nombre d'individus accusés de manœuvrer les associations et le simplisme avec lequel sont traités leurs motifs. Ces acteurs ont beau être au cœur des discours, ils sont finalement peu connus au-delà de l'ANC, seule assise structurelle, discréditée comme n'étant pas représentative de la population. La manière dont l'implication de la société civile dans le champ de l'aménagement est décrite dans les entretiens apparaît déformée et simplifiée.

5.3.2. Une coalition d'acteurs privés au service de la croissance ?

Pendant attendu de l'animosité relevée à l'encontre des quartiers, les promoteurs sont désignés en retour comme les acteurs les plus influents dans le champ de l'aménagement urbain. Derrière le rôle prépondérant des intérêts économiques, c'est à la fois le monde des affaires, la communauté du développement immobilier, et une partie des élus et de l'appareil municipal qui sont englobés. Un acteur va jusqu'à l'analyser comme « un exemple classique de régime économique », au sens où Clarence Stone l'a défini :

> *The current system is essentially an economic regime of some of the political leaders, some of the city staff, the major top city staff and the business community. Even though the business community has very wide interests and a lot of the business community is supportive of the more progressive system, the business community that exerts the most influence in the city is definitely development and large industries. Their interests don't always coincide with the others. That's a regime here, and it's very stable because I think the definition is when you start using public money to support the regimes activities.*
>
> Le système actuel est essentiellement un régime économique composé de certains dirigeants politiques, de certains membres du personnel de la Ville, des principaux chefs du personnel et du monde des affaires. Même si les milieux d'affaires ont des intérêts très larges et que beaucoup de membres de la communauté des affaires soutiennent un système plus progressiste, les

> secteurs qui exercent le plus d'influence dans la ville sont certainement la promotion immobilière et les grandes industries. Leurs intérêts ne coïncident pas toujours avec les autres. C'est un régime qu'on a là et il est très stable parce que, par définition, des fonds publics sont utilisés pour soutenir les activités du régime.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

À travers ce modèle actoriel théorique, il dénonce la collusion d'intérêts entre l'institution municipale et le monde des affaires qui entretient la stabilité du système. Tous ces acteurs regroupés sur le critère de leur soutien à la croissance ont-ils cependant la même culture de l'urbanisme ?

5.3.2.1. La communauté du développement immobilier, un groupe puissant et très organisé

Une vision économique de l'urbanisme

Les promoteurs immobiliers, sont systématiquement désignés comme acteurs influents dans les quarante-neuf entretiens où ils sont cités et cristallisent de nombreuses critiques. L'influence de ce groupe d'acteurs sur les transformations urbaines ne fait nul doute, ce sont eux qui « retournent la terre », sans qui les plans ne sont « rien de plus que des mots sur du papier » (Entretien CITOY-QUART/2 2012). Ce qui leur est reproché, c'est leur influence sur le système politique. Une activiste de l'est d'Austin décrit ainsi le pouvoir des promoteurs immobiliers et leur position diamétralement opposée à celle des quartiers.

> *So the fight is not about growth and no growth, the fight is about developers versus neighborhoods. Because the developers and the planners would like to control the future of the way Austin looks. And because the developers have the money, they can fund the City Council campaigns, then developers get in and get heard before neighborhoods get in and get lot more consideration. So, those are the actors, you've got the developers who have the money, you have city council people who want to run again who need money to run. This whole thing of redistricting and having single member districts… If that works, then it won't require as much money but to every council member to run citywide, we've got 700 000 people now, it's ludicrous, people can't raise that kind of money. People who live in neighborhoods don't have enough of disposable income with the property tax rising. So, those are the actors: the development community, who just want to make money. There's a greed component in this*

> *too. And nobody really ever talks about greedy, and about how much money does one need to make.*
>
> Le combat n'est donc pas entre croissance et pas de croissance, le combat est entre les promoteurs immobiliers et les quartiers. Parce que les promoteurs et les urbanistes aimeraient contrôler ce dont Austin aura l'air dans le futur. Et parce que les promoteurs ont de l'argent, ils peuvent financer les campagnes du Conseil municipal, puis les promoteurs arrivent et se font entendre avant que les quartiers n'entrent en ligne de compte et sont traités avec bien plus d'égards. Donc, voici les acteurs, vous avez les promoteurs qui ont l'argent, vous avez des gens du Conseil municipal qui veulent être réélus et qui ont besoin d'argent pour faire campagne. Toute cette affaire de redécoupage et de circonscriptions uninominales... Si cela fonctionne, alors cela ne demandera pas autant d'argent aux conseillers municipaux pour faire campagne qu'actuellement à l'échelle de toute la ville. Nous avons 700 000 habitants maintenant, c'est ridicule, les gens ne peuvent pas récolter ce genre de somme. Les gens qui vivent dans les quartiers n'ont pas assez d'argent disponible avec les taxes de propriété en hausse. Donc, ce sont les acteurs : la communauté de l'immobilier qui veut juste gagner de l'argent. Il y a aussi une part de cupidité. Et personne ne parle jamais de cette cupidité, et de combien d'argent on a besoin de gagner.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

À l'opposé des détracteurs des quartiers, elle insiste sur le fait que le clivage ne réside pas tant entre ceux qui s'opposent à la croissance et ceux qui la promeuvent, que dans la maîtrise du cadre urbain austinite. Les promoteurs immobiliers ont les moyens de modifier ce dernier et de financer les campagnes politiques de candidats au Conseil municipal qui préservent leurs intérêts, voire les étendent. Dans son discours, elle assimile les urbanistes aux promoteurs, car ils ont la même volonté de faire évoluer la forme urbaine. Le pouvoir des acteurs de l'immobilier est donc à la fois politique et économique. Pour cette activiste, les motivations des promoteurs n'apparaissent que mercantiles, sans idéaux.

Les promoteurs interrogés ne s'en défendent d'ailleurs pas. Un promoteur dit qu' « en général, la communauté de l'immobilier ne se soucie pas du type de développement » (Entretien PRO-DEV/5 2013). Un autre présente la profession de promoteur immobilier comme une activité de services (« *in the service business* » ; Entretien PRO-DEV/3 2012), répondant aux demandes du public et donc sans formes urbaines idéales ou valeurs directrices. Leur pratique évoluerait plutôt en fonction des préférences de la clientèle qu'en fonction de leurs propres principes urbanistiques. Leur présentation est étonnante, d'autant plus que le premier est à l'origine du quartier mixte du Triangle (voir *supra* Figure 5), tandis que le deuxième a été recommandé par dix

autres acteurs pour sa façon de penser différemment de la majorité des promoteurs et pour avoir préféré des projets plus urbains aux quartiers suburbains qu'il construisait au début de sa carrière (voir Figure 59).



Figure 59. L'Austonian, incarnation de la densité en centre-ville

Crédits photographiques : MLG 16/03/2013 ; Caffé Medici date inconnue ; entrée du parking sur allée et terrasses sur Second Street MLG 16/03/2013.

Le promoteur de ce gratte-ciel, le plus haut d'Austin au moment de l'étude est décrit comme guidé par des idéaux (« *value-driven* » ; Entretien PRO-URB-Austin/6). Il a choisi de délaisser les quartiers suburbains qu'il construisait au début de sa carrière (« *residences in nature* ») pour développer des projets ayant moins d'impact sur l'environnement dans un cadre plus urbain. Mis à part l'Austonian, non-abordable, il dit faire particulièrement attention à livrer des logements au plus bas prix possible (Entretien PRO-DEV/3). Il défend aussi la durabilité de ce projet qui, en abritant 180 familles sur 3 000 m^2, réduit la consommation de terrain, d'énergie et d'eau.

Pour ce projet, l'entrée du parking a volontairement été placée sur l'allée afin de maximiser la surface d'échange avec Second Street et Congress Avenue où un café, un restaurant et un magasin de yaourt glacé ont été installés. Le projet s'inscrit dans le programme « *Great Streets* » avec une grande attention portée à l'espace public dont profitent les commerces qui y étendent leurs terrasses. Au pied du bâtiment, un ancien magasin de maréchal-ferrant datant du début du XXe siècle devait être préservé. Le promoteur s'était engagé à intégrer la façade dans son bâtiment, mais la structure originelle s'est effondrée dans une tempête en 2006. Les matériaux d'origine ont été utilisés pour reconstruire la façade, l'enseigne a été recrée à partir des traces laissées sur les briques.

Pour les acteurs engagés pour le logement abordable, l'Austonian incarne l'inabordabilité de Downtown, réservé aux personnes aisées (Entretien CITOY-QUART/1).

Dans leurs discours, les idéaux urbanistiques passent derrière les considérations économiques, mais cela ne signifie pas qu'ils n'existent pas. Les aménagements qu'ils produisent parlent d'eux-mêmes dans l'application de principes qu'ils matérialisent, comme la mixité d'usages, la densification du bâti ou la place réduite qu'ils laissent à l'automobile. Il demeure néanmoins étonnant que les promoteurs les plus progressistes se conforment à un discours très convenu et conservateur sur leur profession qui correspond aux préjugés de leurs détracteurs.

Pourtant, la tendance reconnue parmi les autres acteurs est que « le pourcentage de [promoteurs] progressistes ou d'innovants augmente » et serait actuellement « peut-être 80-20, 70% conservateurs, 30% éclairés, progressistes, innovants » (Entretien PRO-LANSDC 2012). Une employée de la Ville au département Neighborhood Housing and Community Development divise elle aussi le groupe des promoteurs en deux groupes selon leurs objectifs.

> *I kind of lump them into mission driven developers and market-rate developers. Mostly the mission driven developers are non-profits. There are a few for-profit firms that actually have figured out a way to both return a profit and do affordable housing. […] People think we only work with non-profits and we don't, we provide funding to for-profit developers, we actually don't make a distinction, it doesn't matter to us as long as they're gonna provide the affordable housing product. But yes that's a small proportion of all the developers across the city.*
>
> Je les classe en quelque sorte entre développeurs guidés par une mission et développeurs de marché. La plupart des développeurs guidés par une mission sont des organismes à but non lucratif. Il y a quelques entreprises à but lucratif qui ont trouvé un moyen de réaliser un profit et de faire du logement abordable. [...] Les gens pensent que nous travaillons uniquement avec des organismes sans but lucratif mais ça n'est pas le cas, nous finançons des promoteurs à but lucratif, nous ne faisons pas de distinction, cela ne nous importe pas tant qu'ils vont construire des logements à prix abordable. Mais oui, c'est une petite part de tous les développeurs à travers la ville.
>
> Entretien PRO-URB-COA/4 2012

Cela correspond bien à la ligne de démarcation tracée par d'autres acteurs. Un urbaniste qui s'investit aussi dans la promotion immobilière se qualifie lui-même comme « promoteur doté d'une conscience » (« *developer with a conscience* » ; Entretien PRO-URB-LIB/1 2011), sous-entendant au passage que les promoteurs immobiliers sont en général considérés comme n'en ayant aucune. Le portrait que ces acteurs font du monde de l'aménagement urbain et de sa culture est encore une fois remarquablement dichotomique, avec une conception « progressiste » et « innovante »

d'un côté, et une conception « conservatrice » et « économique » de l'autre. Même si une évolution est notée au profit d'une plus grande part d' « éclairés », le conservatisme domine toujours selon tous les acteurs interrogés.

Malgré la fréquence de leur mention par d'autres acteurs, les promoteurs immobiliers sont peu connus par les citoyens. Interrogé sur les relations de l'ANC avec les promoteurs, son président reconnaît, au-delà des intérêts divergents, une grande méconnaissance entre les différents groupes. L' « une des choses auxquelles [il] pense depuis très longtemps », « qu' [il n'a] pas encore faites » et qu'il aimerait accomplir avant la fin de son mandat est d' « essayer d'avoir un dialogue plus ouvert et honnête avec les promoteurs immobiliers pour voir s'il y a un moyen de nous mettre d'accord, au moins sur certaines choses » (Entretien CITOY-QUART/2 2012).

> *Now, to some extent that might be hard to do because developers, I mean that's a very generic term, there's lots of developers of all sorts. There are developers who are like local institutions who you obviously know who they are, but there's also developers who might be someone who inherited some land from relatives who live here and they live in California, and they're just looking to make a one time deal, to build a project to take advantage of some inheritance. They don't even know they're a developer right now. So it's a tough chore. But in general no we don't have relationships with them. They probably despise us as we presumably despise them.*
>
> Maintenant, dans une certaine mesure, cela pourrait être difficile à faire parce que les promoteurs, je veux dire c'est un terme très générique, il y a beaucoup de promoteurs de toutes sortes. Il y a des promoteurs qui sont comme des institutions locales, qu'on connait évidemment, mais il y a aussi des gens qui ont peut-être hérité des terres de parents qui vivent ici tandis qu'eux vivent en Californie, et ils cherchent juste à faire une unique transaction pour construire un projet afin de profiter d'un héritage. Au moment où je vous parle, ils ne savent même pas qu'ils seront un jour promoteur. Donc, c'est une tâche difficile. Mais en général non, nous n'avons pas de relations avec eux. Ils nous méprisent probablement autant que nous les méprisons sans doute.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

Bien que la complexité du groupe des promoteurs soit d'abord notée, la fin du discours retourne à une opposition tranchée entre promoteurs et quartiers, teintée de mépris réciproque. La méconnaissance mutuelle peut s'expliquer par le fait que les promoteurs, et les acteurs économiques plus largement, ne prennent pas part aux mêmes arènes de participation publique que les représentants des quartiers, comme le reconnaissent les urbanistes de la Ville. Que ce soit à cause d'un rapport numérique défavorable lors des épisodes de gouvernance ou à cause d'un manque de temps, les

représentants du monde des affaires n'entrent pas en contact avec les groupes de citoyens activistes, à part sur des projets précis, devant les commissions et le Conseil municipal (Entretiens PRO-URB-COA/2 et /5 2012). Comme j'ai pu le constater moi-même (Observation Downtown Austin Alliance 21/10/2014), les urbanistes de la Ville vont directement les voir puisqu'il est difficile de les faire se déplacer aux réunions publiques (Entretien PRO-URB-COA/2 2012). Les cultures restent donc étrangères.

De puissantes organisations

Au-delà des promoteurs, la grande diversité des acteurs professionnels de l'aménagement urbain et, par conséquent, de leur culture produit un tableau plus nuancé. La communauté du développement est très large : « les constructeurs du bâtiment, les avocats, RECA, les architectes, les ingénieurs, les agents immobiliers. Il faut avoir une vue d'ensemble. Quand quelqu'un achète une maison, regardez toutes les personnes qui sont impliquées... les grandes surfaces de bricolage, les articles ménagers, l'énergie... c'est comme une pieuvre » (Entretien CITOY-POL 2013). « Les acteurs les plus influents à l'hôtel de ville sont définitivement RECA et la Chambre de commerce » (*idem*). La force de ce regroupement d'acteurs vient de ces associations professionnelles puissantes, dotées de personnel (Entretien CITOY-QUART/3 2012).

La Chambre de commerce d'Austin est décrite comme le représentant le plus influent des organisations commerciales et, plus largement, du monde des affaires. Citée à vingt-cinq reprises, sa position comme acteur influent du champ de l'aménagement urbain n'est pourtant pas évidente puisqu'elle n'est pas *a priori* spécialisée dans ce domaine. La perception de la Chambre de commerce par certains acteurs est d'ailleurs très négative. Comme pour les promoteurs, il lui est reproché de faire passer l'argent avant l'environnement urbain. Un architecte décrit ainsi, sans concession, le rôle de la Chambre de commerce :

> *The Chamber of commerce just recruits business and industry. What makes Austin great is not business and industry. That helps […] the jobs and the money. The Chamber of commerce doesn't take positions on the visible form of the city. They couldn't care less. If they could get another Samsung plant and tear down the capitol and put it there. They would. The only thing they think about is just dollars. That's the Chamber: a club for commerce, money.*

> La Chambre de commerce recrute des entreprises et des industries, c'est tout. Ce qui rend Austin si remarquable, ce ne sont pas les entreprises et les industries. Ça aide [...] les emplois et l'argent. La Chambre de commerce ne prend pas position sur la forme visible de la ville. C'est le cadet de leurs soucis. S'ils pouvaient obtenir une autre usine Samsung et démolir le Capitole pour la mettre à sa place, ils le feraient. La seule chose à laquelle ils pensent c'est l'argent. C'est ça la Chambre : un club pour le commerce et l'argent.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

En interrogeant directement les personnes concernées, les préoccupations urbanistiques sont en effet apparues assez lointaines. Démentant l'idée d'une culture de l'urbanisme propre à l'organisation, la vice-présidente aux infrastructures métropolitaines de la Chambre de commerce, explique qu'elle ne reflète que les intérêts des membres adhérents (Entretien PRO-ADM-CC 2013). Cependant, à titre individuel, elle considère l'urbanisme académique comme étant déconnecté des réalités et se réclame davantage d'un croisement entre une approche technique d'ingénieur et une approche politique d'acceptabilité :

> *Planning, in my opinion, the folks that come out of academia are often very utopian and then coming from a engineering firm it's often folks who are "this the box that I have to work in and that's it". And so, public policy where I work when it comes to transportation and planning is the middle road. It's kind of… […] excuse the pun, but we're where the rubber hits the road. It's what the community is willing to accept, both from the technical side and then from the policy side of it.*
>
> L'urbanisme, à mon avis, les gens qui sortent du milieu universitaire sont souvent très utopiques et ceux venant d'une entreprise d'ingénieurs sont souvent « c'est le cadre dans lequel je dois travailler et c'est tout ». Et donc, la politique publique sur laquelle je travaille, en matière de transport et de planification, c'est la voie du milieu. C'est un peu… excusez le jeu de mots, mais nous sommes là où les pneus entrent en contact avec la route. C'est ce que la communauté est prête à accepter, tant du côté technique que du côté politique.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

La première définition qu'elle donne de l'urbanisme est, d'un point de vue individuel, « l'endroit où l'environnement physique rencontre votre vie personnelle » (*idem*). Dans un second effort de définition, inspiré cette fois par sa pratique professionnelle, l'urbanisme désigne l'impact de l'environnement urbain sur « les affaires et sur leur capacité à croître, à prospérer et à attirer de nouveaux talents » (*idem*). L'urbanisme est clairement vu comme un facilitateur de croissance. La conception de l'aménagement urbain défendue par la Chambre de commerce est donc, sans surprise, orientée vers la compétitivité de l'environnement offert aux entreprises.

L'action de l'organisation est orientée par les problèmes de ses membres, ce qui l'infléchit vers les transports, et plus précisément vers la gestion du trafic aux heures de pointe, mais aussi sur l'eau pour qu'elle soit accessible dans les nouveaux développements suburbains (*idem*). La représentante de la Chambre de commerce admet qu'en se focalisant sur les transports, l'organisation a tendance à s'éloigner du champ de l'urbanisme, ou du moins à oublier sa connexion avec les transports (*idem*). Les questions étaient jusqu'ici laissées au Real Estate Council of Austin (RECA), mais « il est très probable qu'on voie la Chambre décider de prendre des positions politiques liées à la densité dans un avenir proche », ce qui montre bien que les questions de développement urbain sont de plus en plus centrales (*idem*).

Le RECA représente les professionnels de l'immobilier. Les autres acteurs considèrent que cette organisation professionnelle défend le point de vue de ses membres les plus conservateurs et promeut essentiellement « une vieille forme de développement » car « les membres les plus progressistes n'essaient pas de peser dans l'organisation, comme pour la Chambre de commerce » (Entretien PRO-TRANSP/1 2012). Pourtant, deux promoteurs interviewés l'ont présidée, le premier ayant même participé à sa fondation. Celui-ci raconte que la création du RECA est liée à un changement de culture de la gouvernance entraîné par de nouveaux arrivants à Austin, choqués par l'intransigeance des anciens représentants de la profession vis-à-vis de l'avis de la population :

> *The reason we [founded the Real Estate Council of Austin] back in […] 1990, was because we had a raging debate at that time about water quality in the south west part of the city over at the Barton Springs recharge zone. There were elements of the real estate community, the business, who were perceived as leaders. And they were advocating a very harsh… what I thought was extreme point of view, that we should have no regulation. That the market would take care of it all. And that was a huge overreaction. Now the five of us who were the leaders of starting the Real Estate Council of Austin had all come to Austin sometime in the mid-80's. We were relatively newcomers. We'd been here 5-6-7 years. But we came from places that were more accommodating of community input. And we were embarrassed by the extreme points of views that some of the bandleaders of the real estate industry were putting out there. But they were the ones who were sort of representing us all. We didn't like that. We wanted different. We wanted to have a voice that would be more moderate and more balanced, that would listen to what the community wanted and find a way to try to accomplish some of their goals. Most of their goals. But in a way that would allow our industry to move forward. So we formed the Real Estate Council.*

> La raison pour laquelle [nous avons fondé le Real Estate Council d'Austin] en 1990 était que nous avions un débat houleux sur la qualité de l'eau dans la partie sud-ouest de la ville, dans la zone de recharge de Barton Springs. Il y avait des personnes de la communauté de l'immobilier, des affaires, qui étaient considérés comme des *leaders*. Et ils préconisaient un point de vue très dur… que je pensais être extrême, à savoir que nous ne devrions pas avoir de réglementation. Que le marché s'occuperait de tout. Et c'était une réaction très excessive. Donc, nous cinq qui avons lancé le Real Estate Council of Austin, au milieu des années 1980, nous étions relativement nouveaux. Nous étions ici depuis 5-6-7 ans. Mais nous venions d'endroits plus conciliants avec la participation de la communauté. Et nous avons été gênés par les points de vue extrêmes exprimés par certains porte-paroles de l'industrie immobilière. Mais ce sont eux qui nous représentaient tous en quelque sorte. Nous n'aimions pas ça. Nous voulions que ce soit différent. Nous voulions avoir une voix plus modérée et plus équilibrée, qui écouterait les souhaits de la communauté et trouverait un moyen d'atteindre certains de ses objectifs. La plupart de ses objectifs. Mais d'une manière qui permettrait à notre industrie d'aller de l'avant. Nous avons donc formé le Real Estate Council.
>
> Entretien PRO-DEV/5 2013

La culture de l'aménagement de cette organisation s'est donc toujours voulue progressiste, à l'opposé de sa présentation dans les autres entretiens. Ce promoteur décrit le rôle du RECA « en tant que représentant de l'industrie immobilière » comme nécessitant « d'être attentif et réceptif aux valeurs de cette communauté et aux remarques [qu'ils reçoivent] tandis [qu'ils essaient] de façonner les politiques et de diriger la façon dont les terrains sont développés ». Il insiste sur la nécessité de prendre en compte « différents points de vue », même ceux « de personnes avec lesquelles on n'est pas d'accord » qui ont une voix « légitime dans le débat » (idem). Le Real Estate Council of Austin a été cité quinze fois dans les entretiens comme acteur influent, plus souvent encore à la question des personnes à contacter pour avoir un bon aperçu de la culture de l'aménagement à Austin, mais souvent sans savoir quelle personne précise contacter. Cette méconnaissance des acteurs réels derrière l'organisation est frappante.

Afin d'examiner plus en détails la culture de l'urbanisme du RECA, ses idées et pratiques actuelles, j'ai contacté une urbaniste spécialisée dans le droit du développement foncier et immobilier[178] qui suit les politiques publiques pour le RECA. L'implication du RECA dans l'aménagement urbain est présentée comme un effort pour

[178] J'ai eu connaissance de son rôle au sein du RECA lors de sa nomination contestée au groupe de travail citoyen devant conseiller la municipalité sur la refonte du Code de l'urbanisme (Code Next Citizen Adisory Task Force). Elle a été accusée de conflit d'intérêt dans la presse, car elle occupait aussi la présidence du comité de suivi des politiques du RECA et était considérée par certains comme une *lobbyiste* à ce titre.

« être présent du début à la fin pour donner [ses] avis et conseils dans un sens qu' [il pense] favorable à [ses] adhérents et à la ville dans son ensemble » (Entretien PRO-URB-RECA 2013). Elle développe la perspective de l'organisation :

> *You know, we don't want to put the breaks on development. We're one of the few cities that has stayed relatively economically viable and continuing to grow, though rather slowly through the downturn, but I think what we try to do is look at it a little bit more from the economic side while also looking at all of the various components that make the city great, so trees, and watershed. […] So I think we bring a lot to the table that is positive. […] I think we are sound level-headed representatives in the development arena. […] We're definitely proactive in all of those discussions and really try to be a positive voice, we're not a no-group. You know, you hear there's a lot of groups or some that you feel are just always no, no, no, no, no. And I feel like we at least come to the table with thoughtful, mindful suggestions, and really try to work with other folks in the community to come to a middle ground when it comes to policy and land development.*
>
> Vous savez, nous ne voulons pas mettre de frein au développement. Nous sommes l'une des rares villes qui soient restées relativement viables sur le plan économique et qui aient continué de croître, bien que lentement, pendant la récession. Mais je pense que ce que nous essayons de faire, c'est d'avoir un regard un peu plus économique tout en considérant aussi toutes les diverses composantes qui font une ville remarquable, c'est-à-dire les arbres et l'eau. […] Je pense donc que nous apportons beaucoup de choses positives aux discussions. […] Je pense que nous sommes des représentants sensés et équilibrés dans le champ du développement immobilier. [...] Nous sommes résolument proactifs dans toutes ces discussions et essayons vraiment d'être une voix positive, nous ne sommes pas un groupe d'opposition systématique. Vous savez, on entend dire qu'il y a beaucoup de groupes ou quelques uns qui semblent toujours dire non, non, non, non, non. Et j'ai l'impression que nous, au moins, arrivons à la table des négociations avec des propositions sérieuses et réfléchies, et que nous essayons vraiment de travailler avec les autres membres de la communauté pour arriver à un terrain d'entente en matière de politiques et de développement foncier.
>
> Entretien PRO-URB-RECA 2013

Le discours est clairement laudatif en présentant l'organisation comme sérieuse, réfléchie et collaborative. L'intervention du RECA dans le champ de l'aménagement est clairement contrastée par rapport à celle des quartiers qui, eux, ne s'impliquent qu'au cas par cas, tandis que le RECA reste au niveau des politiques générales et des amendements proposés par le personnel municipal. Elle assume la promotion du développement urbain, mais la tempère par une touche de culture écologiste, liant les aspects économiques et environnementaux dans une perspective assez proche de celle de la Chambre de commerce où l'urbanisme est au service de la qualité de la ville.

Une dernière organisation est citée par seize acteurs : la Downtown Austin Alliance (DAA). Malgré un périmètre plus réduit, elle est reconnue comme influente dans le champ de l'aménagement urbain par les acteurs professionnels et les acteurs de la sphère de gouvernance municipale. À l'unanimité, elle est qualifiée comme plus progressiste que les organisations précédentes en matière de culture de l'urbanisme. Depuis 1993, elle fédère tous les propriétaires et les entreprises des 2,6 km^2 du Public Investment District (PID) qui permet de la financer à hauteur 7 millions de dollars par an (City of Austin [en ligne] Austin Downtown Public Improvement District). Un architecte, dont le cabinet est installé Downtown, et qui y a siégé onze années durant, la définit comme « une force très positive et stabilisatrice pour Downtown, qui défend les choses qui sont dans l'intérêt de Downtown » (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011). Selon l'ancienne assistante d'un conseiller municipal, « ils sont très actifs et s'expriment en faveur d'un bon développement Downtown : comment revitaliser les zones du centre-ville qui ont décliné depuis une vingtaine d'années, ou qui ne se sont jamais développées » (« *voicing good development* » ; Entretien Ex-ASSIST-ELU-COA 2012). Sans que les qualités du « bon » développement, immobilier ou urbain, ne soient expliquées, il est clair que la culture de cette organisation est pour les acteurs interviewés une spécificité assez rare pour être notée.

Pour le directeur exécutif de la DAA, l'urbanisme doit « construire de la valeur et de la vitalité ». Il met sur le même plan le fait de « conserver l'histoire, la culture, les sièges sociaux et les centres de gouvernement » (Entretien PRO-ADM-DAA 2012). La culture de l'urbanisme de la DAA recoupe celle des organisations précédentes en le mettant au service de la santé économique de la ville. Elle a en outre une dimension plus marquée de *marketing* urbain selon laquelle l'aménagement de Downtown doit être une priorité pour la ville car « c'est de là que la communauté tire son caractère unique, alors que les banlieues sont toutes plutôt semblables. C'est l'image de la ville » (*idem*).

L'aura de la DAA s'est traduite dans l'élection de son fondateur comme conseiller municipal, puis comme maire, soutenu par la communauté des affaires et par les écologistes (Entretien Ex-ELU-COA 2012). Celui-ci a promu le développement d'un « 24/7 Downtown », actif 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, grâce à la construction de logements et à la revitalisation des rues commerçantes. Le pouvoir de la DAA est

expliqué par sa faculté à financer l'emploi de personnes (Entretien PRO-ABORD/2 2013) qui sont elles bien identifiées par les autres acteurs (Entretiens Ex-ASSIST-ELU-COA et CITOY-TRANSP/1 2012 ; PRO-URB-ULI 2013 ; Ex-ELU-Travis 2014). L'influence sur le Conseil municipal est aussi illustrée par le « *Downtown Austin Plan* », document de planification réalisé grâce au *lobbying* actif de la DAA (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011) que même l'adjointe de l'administrateur municipal présente comme un travail en partenariat entre la Ville et la DAA (Entretien PRO-ADM-COA/1 2012). La DAA apparaît donc comme un acteur puissant, promouvant un développement dense et une mixité d'usages, mais sur un périmètre restreint au Central Business District. Elle ne se prononce pas sur les problèmes qui concernent le reste de la ville (Entretien PRO-ARCH 2012) ce qui limite son influence sur l'aménagement austinite dans son ensemble.

L'appellation restrictive de « *developers* » recouvre donc un large éventail de cultures actorielles, représentées par un petit nombre d'organisations influentes, d'un point de vue politique aussi bien qu'économique. La culture des professionnels interrogés ne se reflète pas forcément dans celle des organisations censées les représenter.

5.3.2.2. La communauté des professionnels du développement urbain, au cœur du changement

En dehors des acteurs de l'immobilier, les acteurs privés impliqués dans l'aménagement comme spécialistes, architectes, ingénieurs, urbanistes, etc. expriment une culture urbanistique généralement plus marquée.

Des idéaux urbains affirmés

Tous les acteurs professionnels interrogés remettent en cause le mode de développement urbain peu dense et sectorisé qui a donné corps à l'idéal de la « ville-nature ». Ils en dénoncent les conséquences néfastes et sont conscients que le

mode de développement urbain américain centré sur l'automobile apparaît comme le résultat de choix, et non d'une nécessité.

> *So I think spending time in other countries makes American realize how car focused we are, and that we don't need to be but that we've set up our lives that way. Like the people before us set up the roads, set up our systems to be so car dependent, and now we're having to deal with the consequences, which is really sad.*
>
> Je pense que de passer du temps dans d'autres pays fait réaliser aux Américains à quel point nous sommes focalisés sur l'automobile, et que ça n'est pas nécesssaire, mais qu'on a organisé nos vies ainsi. Les gens avant nous ont construit les routes, ont fait en sorte que nos systèmes soient aussi dépendants de l'automobile, et maintement nous devons faire face aux conséquences, ce qui est très triste.
>
> Entretien PRO-ABORD/1 2011

Ils sont inspirés par un modèle « plus urbain », nourri par leurs études, leurs lectures et par une variété de lieux visités. Un architecte insiste sur la relativité de ce modèle, car « ce que les gens pensent être urbain est différent ». Pour définir ce que lui pense être urbain, il reconnaît l'influence des villes qu'il a visitées et qui incarnent pour lui l'urbanité, comme Paris, New York ou San Francisco, puis recourt à l'exemple de Second Street pour l'illustrer (voir Figure 35) :

> *I think that some of the ideas that we have right now in the city like the Great Streets program, I think that's really nice. I think the way Second Street is developing, and you know how everything is linked together there, and it's a very nice like pedestrian sidewalk that kind of connects of it […]. To me, I'm glad to see that happening, that's very urban, even though it's not that dense right now. It's more of what I'm talking about than some of the other areas in town like Congress, closer to the capitol. I don't see that kind of nice pedestrian walkway, sidewalks, whatever and I don't see that everybody participates, you know having outdoor cafés and that kind of stuff.*
>
> Je pense que certaines des idées que nous avons actuellement à Austin sont très bonnes, comme le programme *Great Streets*. Je pense que la manière dont Second Street se développe, et comment tout est relié là-bas, avec un agréable trottoir qui connecte le tout […]. Personnellement, je suis content de voir cela se produire, c'est très urbain, même si ça n'est pas très dense pour l'instant. Mais ça se rapproche plus de ce à quoi je pense comparé à d'autres endroits de la ville comme Congress Avenue, plus près du Capitole, où l'on ne voit pas de cheminements piétons ou de trottoirs agréables, et où on ne voit pas les gens participer, comme dans des cafés en plein air et ce genre de choses.
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

Son idéal personnel d'urbanité se raccroche explicitement à un modèle européen, ce qui rejoint l'idéal des acteurs de la Ville, comme l'ancien maire Kirk Watson lorsqu'il a mis en œuvre la politique de « *Smart Growth* » ou qu'il a imposé sa

vision aux promoteurs du Triangle (Entretien PRO-DEV/5 2013 ; voir Encadré paysager n°17), ou l'adjointe de l'administrateur municipal qui a insufflé le redéveloppement de Second Street (Entretien PRO-ADM-Austin/1 2012). En général, tous les professionnels de l'aménagement souhaitent mettre en œuvre un mode de développement plus compact, plus dense, où le principe de mixité des fonctions organise les espaces urbains.

Des agents du changement

Globalement, ces acteurs se distinguent par leur volonté de contribuer à l'évolution du cadre urbain. Le doyen de l'École d'Architecture de UT écrit ainsi qu'il voit son rôle comme celui d'un « agent du changement » (Steiner 2011a p.x). Il s'enorgueillit de sa participation au changement vers un développement « écologiquement et socialement plus responsable » à Austin et au-delà (*idem*). Cet état d'esprit se transmet dans les formations de l'École, si l'on en juge par le discours d'un des étudiants issus de la formation d'Urbanisme qui décrit ainsi le contenu de ses études :

> *Sort of how space plays a role in… basically… change in cities. How change happens, social change, and how making spaces, specifically public space really, creates opportunities and shapes social change.*
>
> En quelque sorte comment l'espace joue un rôle dans… au fond… le changement dans les villes. Comment le changement se produit, le changement social, et en quoi la fabrique des espaces, des espaces publics spécifiquement, crée des opportunités et modèle le changement social.
>
> Entretien PRO-URB-LIB//3 2012

La façon dont le *design* urbain influence les interactions sociales, parfois positivement, parfois très négativement, enrichit la réflexion des professionnels et motive leur action à Austin. Un paysagiste explique que l'observation de la façon dont les gens interagissent avec les lieux ailleurs lui a donné l'envie de changer les choses à Austin au retour de ses années passées à l'étranger (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012) :

> *When I moved to Austin back I decided that I wanted to make it different. And change the… influence the built environment by promoting walkable places.*
>
> Quand je suis revenu à Austin, j'ai décidé que je voulais faire en sorte que cela soit différent. Changer… influencer l'environnement bâti en promouvant des lieux où l'on peut se déplacer à pied.
>
> Entretien PRO-PAYS-CNU 2012

Cependant, au sein de cette catégorie d'acteurs, certains ne mettent pas leurs idéaux urbanistiques en avant, ni leur capacité à modeler l'espace urbain. Par exemple, un consultant rencontré lors d'une consultation sur le plan de transports de CAMPO laisse sa propre conception de l'urbanisme à l'arrière-plan. Ainsi, lorsque je l'interroge sur ce qui influence sa pratique, il dévie la question sur la spécificité de son rôle de consultant :

> *[The influences] are really not mine personally in certain respects. As a consultant I'm responsive to client needs. And so… I'm not a decision maker from that perspective, or a policy maker. We work for various agencies with the policy makers on top and we help make their policies and their visions and ideals take place. That's kind of my role in it, instead of having my own ideal or my own vision that I would like to implement. It's more being adaptable from that perspective and that's typical of consulting.*
>
> [Les influences] ne sont vraiment pas les miennes personnellement à certains égards. En tant que consultant, je suis réceptif aux besoins des clients. Et donc... Je ne suis pas un décideur de ce point de vue, ni un décideur politique. Nous travaillons pour diverses agences chapeautées par les décideurs politiques et nous aidons à faire en sorte que leurs politiques, leurs visions et leurs idéaux prennent vie. C'est en quelque sorte mon rôle, au lieu d'avoir mon propre idéal ou ma propre vision que je voudrais mettre en œuvre. Il s'agit plus d'être adaptable dans cette perspective et c'est typique des professions de conseil.
>
> Entretien PRO-TRANSP/2 2013

Relancé sur l'éventualité d'un écart entre ses idéaux et ceux de ses clients, il répond vivement qu'il n'y en a « pas du tout ». Pour lui, « l'urbanisme n'est pas une question éthique ou morale », il s'agit juste de répondre aux préférences du marché (*idem*). Tous les consultants ne sont cependant pas du même avis. Un paysagiste travaillant dans un cabinet privé explique pour sa part que le choix des consultants se fait justement en fonction d'une communauté d'idées. Parce qu'il a « participé à des projets qui sont plus innovants, cela attire des types de promoteurs plus innovants » (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012). Il insiste sur le choix qu'il a de ne pas travailler avec des promoteurs qu'il juge trop conservateurs.

D'autres professionnels vont jusqu'à assumer une mission d'éducation envers leurs clients. Une architecte-urbaniste travaillant dans un cabinet privé insiste sur le caractère créatif, collaboratif et évolutif de son travail (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Il s'agit pour elle de trouver collectivement des solutions aux problèmes observés et de « faire des choses..., changer..., aider les gens à trouver des expressions plus

appropriées pour leurs bâtiments ou leur ville » (« *more appropriate expressions* » ; *idem*).

Un architecte qui enseigne à l'Université du Texas souligne le caractère d'entre-deux de l'aménagement, à l'intersection de groupes actoriels distincts qu'il s'agit de faire dialoguer. Il prolonge son travail dans un engagement mi-professionnel mi-civique, souvent au nom du chapitre local du Congress for the New Urbanism (CNU) ou de l'American Institute of Architecture (AIA).

> *I tell my students that architects operate over here with a very specific skills and knowledge and planners, politicians operate over here. Everything that matters happens in between those two worlds. It doesn't happen in architecture, it doesn't happen in the bureaucracy. So I just try to operate in that middle ground. […] I could see how dysfunctional the city was so I just started giving my opinion about how things should happen. I just continued until today.*
>
> Je dis à mes étudiants que les architectes opèrent dans cette zone avec des compétences et des connaissances très spécifiques tandis que les urbanistes, les politiciens opèrent dans une autre zone. Tout ce qui est important se passe dans l'espace entre ces deux mondes. Cela ne se joue pas en architecture, cela ne se joue pas dans la bureaucratie. Donc j'essaie juste d'agir dans cet entre-deux. [...] Je pouvais voir à quel point la ville était dysfonctionnelle, alors j'ai juste commencé à donner mon avis sur la façon dont les choses devraient se passer. Et j'ai juste continué jusqu'à aujourd'hui.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

Influencés par leur parcours universitaire, leurs lectures, les lieux où ils ont vécu et travaillé, les architectes, urbanistes et paysagistes sont les plus conscients du potentiel transformateur de leur rôle, à la fois dans l'espace concret et dans le champ idéel. Plus que les autres acteurs, et même si quelques uns s'en défendent, les professionnels de l'aménagement urbain apparaissent davantage mus par des idéaux urbanistiques qu'ils se sentent la responsabilité de mettre en œuvre.

Conclusion du 5.3.2.

Le monde des professionnels du développement urbain se caractérise par une grande hétérogénéité. Au sein de ce groupe, les promoteurs et les associations professionnelles cristallisent les critiques. Les citoyens activistes leur attribuent une conception uniquement économique de l'urbanisme. Si la réalité s'avère plus nuancée,

ce clivage a des effets très forts. Les activités d'aménagement et de planification sont chargées d'animosité ce qui, sur le temps long, a contribué à rallonger et à complexifier les processus. Les autres professionnels de l'aménagement urbain se distinguent par leur position d'intermédiaire entre leurs clients et l'espace urbain. Leurs études leur donnent une forte conscience de leur rôle et des convictions tout aussi fortes au sujet de la manière d'aménager l'espace.

5.3.3. Au-delà de la dichotomie entre *pro-* et *no-growth*

L'écart entre les conceptions de l'urbanisme au sein de la sphère des acteurs privés, mettant le cadre urbain d'un côté au service de la société, de l'autre au service de l'économie, a des effets performatifs très forts en plaçant une grande conflictualité au cœur de la culture de l'aménagement austinite. Ce clivage entre les opposants et les partisans de la croissance, ou entre les promoteurs et les quartiers, structure fortement les discours de tous les acteurs et leur cadre de pensée. La division n'est cependant pas aussi nette, elle peut être nuancée, voire dépassée grâce à plusieurs aspects relevés au fil des entretiens : des acteurs dont l'activité et l'ancrage territorial leur confèrent des intérêts mixtes, l'identification d'individus à plusieurs groupes d'acteurs et la recomposition des alliances entre groupes.

5.3.3.1. Les acteurs du logement, à l'intersection de la promotion immobilière et des quartiers

Les acteurs du logement sont un exemple particulièrement significatif de la mixité des intérêts. Leur activité les situe à la fois comme professionnels du développement immobilier et comme défenseurs d'une conception plus sociale de l'urbanisme.

Les Community Development Corporations

À l'intersection entre le monde de la promotion immobilière et du monde des citoyens activistes, on trouve les Community Development Corporations (CDC), ou Corporations de développement communautaire. Ce sont des organisations à but non lucratif qui servent d'intermédiaires entre les quartiers et les administrations fédérales et locales pour mener des politiques de développement local, financées largement par des *Community Block Grants.* La culture de ces acteurs à part et pourtant centraux permet de nuancer la ligne de clivage entre promoteurs et quartiers. Elle en rejoint une autre, celle entre « promoteurs de marché » et « promoteurs de mission » (Entretien PRO-URB-COA/4 2013).

Les CDC austinites ont été créées en réaction à des opérations d'aménagement non concertées : la construction de l'autoroute Mopac qui a rasé un tiers du quartier de Clarksville en 1978, la création d'un parc et d'un centre commercial pour Guadalupe en 1981, et l'annexion de terrains par UT pour Blackland en 1983. En cela, elles relèvent des mêmes logiques défensives que les associations de quartier dont elles sont parfois complémentaires (Entretien CITOY-ABORD/2). La plupart du temps, les relations sont étroites avec les associations de quartier. La gestionnaire de Clarksville a ainsi pu récupérer 150 000 dollars que l'association de quartier Old West Austin avait reçus d'un promoteur ne souhaitant pas lui-même fournir des unités de logement abordable dans son projet.

Les CDC ont un fort ancrage local à l'échelle d'un ou de plusieurs quartiers, leur conseil d'administration devant être composé d'au moins 50% d'habitants. Dans l'East Austin, la Guadalupe Neighborhood Development Corporation (GNDC) est restée focalisée sur sa mission de logement en réhabilitant et construisant des logements à destination de personnes justifiant un lien générationnel avec le quartier. Elle a ainsi, de fait, une forte dimension ethnique et sert principalement la population hispanique. Dans l'ancienne partie afro-américaine de l'est d'Austin, dans le quartier de Blackland, il s'agit essentiellement d'aider les familles à bas revenus. La seule CDC située à l'ouest de l'I-35 est celle de Clarksville, à l'emplacement de la première communauté d'esclaves libres fondée en 1871. Son objectif est de maintenir de la mixité sociale en rénovant

d'anciens logements et en ajoutant éventuellement des unités secondaires, louées à un prix abordable à des familles choisies par le conseil de la CDC.

Les efforts d'aménagement, qui consistent essentiellement dans le développement de logements abordables, reposent sur un sens de la communauté que les acteurs parviennent à élargir pour prendre en compte l'échelle de la ville.

> *You know if you're a school teacher, you should live close to your school theoretically. If you're a firefighter you should live close to your firehouse. If you're a doctor or a nurse you should live close to your hospital. That way your kids go to school close by, and everything is in a community, and that's how you develop a community. But when you force people out, to the outskirts because of high property taxes, the community is getting completely diluted; it's getting pulled apart. With that comes people who don't support the things that the community needs, comes crime, comes just disassociation, which I don't think is good for a community. That's not good for urban areas.*
>
> Vous savez que si vous êtes un enseignant, en théorie vous devriez vivre près de votre école. Si vous êtes un pompier, vous devriez vivre près de votre caserne. Si vous êtes un médecin ou une infirmière, vous devriez vivre près de votre hôpital. De cette façon, vos enfants vont à l'école à proximité, et tout forme une communauté, et c'est ainsi que se développe une communauté. Mais quand vous poussez les gens vers la périphérie à cause de taxes foncières élevées, la communauté se dilue complètement, elle est déchirée. Avec cela, arrivent des gens qui ne soutiennent pas les choses dont la communauté a besoin, vient le crime, vient juste la dissociation, ce qui n'est pas bon pour une communauté à mon avis. Ce n'est pas bon pour les zones urbaines.
>
> Entretien PRO-ABORD/3 2013

Les CDC ont une action de développement immobilier ou de rénovation, bien que leur but ne soit pas lucratif. Elles créent, réhabilitent et gèrent des unités de logement abordable. Ils partagent en cela les frustrations des promoteurs immobiliers de marché devant la difficulté des processus de validation des permis de construire et la complexité d'obtention de dérogations par rapport au zonage existant (Entretien PRO-ABORD/3 et PRO-ABORD/2 2013).

Les CDC sont donc à la fois des promoteurs immobiliers, des entreprises de rénovation et des intermédiaires sociaux (voir Encadré paysager n°4). Leurs relations avec les autres groupes d'acteurs sont plus nuancées. Cette communauté fédère un large éventail d'acteurs dans les comités de direction, dont des promoteurs, des professeurs de UT, des entreprises locales et des habitants. À Blackland, les soutiens vont de certains conseillers municipaux qui ont participé aux travaux comme volontaires, à la chaîne Home Depot qui fournit des matériaux, en passant par l'ANC et par des

entreprises locales. Cependant, il peut être reproché à ces alliés d'aider dans le quartier de Blackland mais de ne pas promouvoir le logement abordable dans leur propre quartier (Entretien CITOY-ABORD/2 2013).

Les « *housers* »

Les CDC ne sont qu'un élément de la communauté plus large des défenseurs du logement appelés « *housers* » ou « *housing advocates* », qui comprend aussi de grandes associations nationales comme Habitat for Humanity ou Green Doors. Les défenseurs du logement abordable comptent aussi beaucoup d'universitaires et de professionnels de l'aménagement s'étant spécialisés dans ce domaine de leur profession. Leur culture de l'urbanisme est donc très proche de ces groupes, avec un accent sur l'aspect social. La complexité de leur travail leur donne une vision particulièrement articulée des problèmes de transport, d'énergie, de construction, d'éducation, d'environnement, etc. Ces acteurs ont particulièrement conscience du fait qu'un développement durable n'est possible qu'en réfléchissant au-delà de l'échelle d'une construction individuelle. Ils adhèrent tous au slogan de Housing Works, un regroupement de défenseurs du logement abordable : « *all kinds of housing in all parts of town* » qui englobe les idées de diversité de revenus, de races, toutes sortes de diversité à l'échelle de la ville entière (Entretien ACAD-URB-UT/2 2010).

Tous les « *housers* » interrogés établissent un lien avec l'aménagement urbain, voire « un lien direct entre la forme urbaine et l'abordabilité » qui explique leur engagement dans l'élaboration du *comprehensive plan Imagine Austin* (Entretien PRO-ABORD/4 2013). On reconnaît aux « *housers* » une assez grande influence politique (Entretiens CITOY-ABORD/1 2012 et PRO-DEV/4 2013). Cependant, l'efficacité de leur influence reste à voir : la refonte du Code de l'urbanisme représente un test pour eux (Entretien PRO-ABORD/2 2013).

Ce sont finalement les acteurs qui réfléchissent à partir des modèles les plus théoriques. La forme de leurs opérations urbaines est moins guidée par des modèles visuels ou culturels que par leur objectif. Ainsi, le *design* sera subordonné aux préférences des habitants afin de permettre une meilleure acceptabilité de leurs projets.

Ce groupe actoriel s'avère être en position charnière entre les groupes d'habitants, les professionnels du développement urbain, les élus et l'administration de la Ville.

5.3.3.2. Des intérêts en recomposition permanente

Les individus eux-mêmes ont une multiplicité d'intérêts qui les raccroche à plusieurs groupes. Face aux enjeux, les intérêts de groupes différents peuvent se rapprocher, voire faire émerger de nouveaux groupes.

Des engagements civiques et professionnels intriqués

La multi-appartenance des acteurs à plusieurs groupes leur confère une culture de l'aménagement plus large que celle liée à leurs intérêts professionnels. De nombreux acteurs sont difficiles à catégoriser, parce qu'ils sont passés d'une catégorie à l'autre ou parce qu'ils appartiennent à plusieurs catégories en même temps.

L'aspect le plus évident tient au fait que les professionnels de l'urbanisme sont aussi des habitants, et sont souvent impliqués de manière bénévole dans des groupes ou associations militantes. Nombreux sont les acteurs faisant partie d'associations de quartiers (affiliées ou non à l'ANC). Tous ont en tout cas des intérêts investis dans leur cadre de vie à l'échelle du quartier.

Par exemple, le directeur du Bureau du développement durable de UT a été le porte-parole de son quartier lors du réaménagement de l'aéroport Mueller au milieu des années 1990 (voir Encadré paysager n°13). Il a été nommé président de la Commission citoyenne consultative formée *ad hoc*, puis été élu président de l'ANC de 2001 à 2002. Il se décrit lui même comme un citoyen activiste, un « défenseur des quartiers ».

> *I was very much a neighborhood advocate, versus, I wasn't a developer, I didn't work for the city, I wasn't on city staff, not an elected official, not a planning commissioner, I'm a neighborhood guy. That's where I started in the 90s, voluntary, a citizen activist.*
>
> J'étais vraiment un défenseur des quartiers, au sens où par opposition, je n'étais pas un promoteur, je ne travaillais pas pour la Ville, je ne faisais pas partie du personnel de la Ville, pas un élu, pas un membre de la Planning Commission.

> C'est là que j'ai commencé dans les années 1990, comme bénévole, un militant citoyen.
>
> Entretien PRO-URB-UT 2013

Après un Master d'Urbanisme à UT, il a ensuite participé au projet de planification à l'échelle métropolitaine « *Envision Central Texas* » (voir *infra* Chapitre 8), il a dirigé le Central Texas Sustainability Index de 2000 à 2009, avant d'être embauché par l'Université du Texas. Il est aussi membre de conseils consultatifs d'associations à but non lucratif (dont l'ACDDC, voir Endadré paysager n°15). Son parcours montre la diversité des influences qui ont constitué sa culture personnelle de l'urbanisme et de l'aménagement urbain. Sa culture de l'urbanisme est reconnue et en quelque sorte validée par les politiques qui ont fait appel à lui, puis par le monde universitaire avec qui il a collaboré, avant de devenir une figure clef de l'aménagement et du développement durable de UT. Cela lui permet d'imposer plus largement sa culture de l'aménagement urbain, dans son rôle actuel d'intermédiaire entre les intérêts de UT et ceux des habitants des quartiers riverains, en mettant en œuvre les principes acquis tout au long de son parcours.

> *So I consider myself kind of a neighborhood guy, principled-based planner, I'm a big adherent to process. […] None of this stuff, no big plan can hinge on an individual. You got to really have… it's got to be a movement. Any big plan has to be a movement of effort. […] That's when I think planning really starts to be powerful, is when the plan and the process and the principles that led to it are owned by a lot of people. And it's bigger than whoever happens to be in office at the time. And the development community sees that value as being something they can tap into rather than is averted. That's I think what any planning process should be after is creating a movement for the ideas.*
>
> Je me considère donc plutôt comme un gars qui défend le point de vue « des quartiers », un urbaniste qui fonde sa pratique sur des principes, je suis un grand partisan du processus. [...] Rien de tout cela, aucun grand plan ne peut dépendre d'un seul individu. On doit vraiment... ça doit être en mouvement. Tout grand plan doit aller dans le sens d'efforts conjugués. [...] C'est à ce moment-là, je pense, que la planification commence vraiment à être puissante, c'est-à-dire lorsque le plan, le processus et les principes qui y sont associés sont appropriés par beaucoup de gens. Et cela dépasse la personne qui se trouve être au pouvoir à ce moment-là. Et la communauté du développement immobilier considère cette valeur comme quelque chose qu'elle peut exploiter plutôt qu'elle ne l'évite. Je pense que c'est ce que tout processus de planification devrait rechercher : la création d'un mouvement pour les idées.
>
> Entretien PRO-URB-UT 2013

La centralité de ce personnage, devenu urbaniste sur le tard, est mise en valeur par le nombre de fois où je l'ai rencontré dans des événements professionnels : lors de

la présentation de l'Université à un groupe d'étudiants venus de Munich, à « *Earth day* » pour présenter les initiatives durables de UT, ou encore à une réunion de l'American Planning Association où l'on discutait des pratiques de participation citoyenne à travers les réseaux sociaux (Observation American Planning Association 22/02/2013).

Autre exemple de multi-appartenance, un promoteur immobilier se décrit lui-même comme écologiste. Il se justifie par ses donations à l'alliance Save Our Springs et sa participation bénévole au Conseil d'administration d'une association à but non lucratif acquérant des terrains pour les protéger du développement immobilier (Entretien PRO-DEV/4 2013). Son engagement à Austin est multi-facette. Soutien de l'Austin Community Design and Development Center (ACDDC), membre bénévole de commissions citoyennes consultatives au service de la municipalité, invité à l'Université pour des séminaires ou des tables rondes, il est une figure incontournable de l'aménagement d'Austin. Ses projets sont reconnus comme plutôt progressistes, favorisant la mixité fonctionnelle et sociale : des condominiums de hauteur moyenne à grande, des immeubles collectifs à prix relativement abordables, avec des commerces en pied d'immeuble. Cependant, ses choix personnels d'habitant vont plutôt à l'encontre de ses pratiques professionnelles :

> *I'm a big hypocrite. We build all these condominiums all over the place and I live in a 3 000 square foot house on a half-acre. You know… so, I'm part of the problem.*
>
> Je suis un gros hypocrite. Nous construisons partout tous ces condominiums et je vis dans une maison de 270 m^2 sur 5 000 m^2 de terrain. Vous voyez... je fais donc partie du problème.
>
> Entretien PRO-DEV/4 2013

Cet exemple montre que les engagements civiques ou professionnels ne correspondent pas toujours aux choix personnels d'habitants, ce qui est dénoncé assez généralement au sujet de la densité et explique le syndrome NIMBY : tout le monde est pour, en principe, mais pas près de chez soi.

> *As a general culture in Austin there is pretty widespread support for the… you know… parallel or overlap between the planning values and the values of the population. But when it comes to particular places that fall apart. […] When it comes down to particular places, my backyard, it changes.*
>
> En général, dans la culture austinite, il existe un soutien assez large pour le... vous savez... parallèle ou chevauchement entre les valeurs de planification et les valeurs de la population. Mais quand il s'agit de lieux particuliers tout cela

> s'écroule. [...] Quand on arrive à l'échelle d'endroits particuliers, de mon jardin, ça change.
>
> Entretien PRO-URB-COA/6 2012

Autre phénomène expliquant l'intrication des intérêts de groupe, c'est la multiplicité des professions. En effet, nombreux sont les acteurs à avoir plusieurs activités. Un urbaniste libéral spécialisé dans le développement économique enseigne aussi à l'École d'Architecture de l'Université du Texas, tout en conduisant des projets de promotion immobilière. Il cherche cependant à se distinguer des promoteurs de marché qui ne portent pas attention au caractère abordable des logements qu'ils construisent.

> *I like to think that I'm a developer with a conscience. We really do focus on mixed-use projects, where the housing is mixed income. So, I'm a big believer in that for any kind of housing program, it's important to have a mixture of income levels living in the same development instead of just one low income or wealthy… it creates a healthy neighborhood.*
>
> J'aime penser que je suis un promoteur immobilier avec une conscience. Nous nous concentrons vraiment sur des projets avec une mixité d'usages, où le logement accueille des revenus mixtes. Donc, je crois vraiment qu'il est important que dans tout programme de logement, il y ait un mélange de niveaux de revenus vivant dans le même projet, au lieu de seulement un niveau de revenus faible ou élevé... cela crée un quartier sain.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/1 2011

La cheffe de projet de la CDC de Clarksville travaille l'autre moitié de son temps, à son compte, dans la construction immobilière, « non abordable » précise-t-elle. Du fait de la diversité de leurs intérêts, ces acteurs témoignent d'une culture de l'aménagement urbain mixte illustrée par le Tableau 9.

Tableau 9. Multi-appartenance des acteurs

Acteur	Engagement civique écologiste	Engagement civique dans un quartier	Engagement civique pour le logement	Engagement civique pour les transports	Engagement au CNU	Lien avec UT SOA	Lien avec des activités de développement immobilier	Participation aux commissions municipales	Engagement politique à l'échelon municipal	Nombre d'engagements simultanés
ACAD-ARCH-UT										6
ACAD-URB-UT/1										5
PRO-URB-LIB/1										4
CITOY-POL										4
CITOY-TRANSP/1										4
CITOY-QUART/8										3
PRO-DEV/4										3
CITOY-QUART/7										3
Assist-ELU-Austin/1										3
PRO-URB-UT										3
CITOY-TRANSP/2										3
Assist-ELU-Austin/2										3
ELU-Austin/1										3
Ex-ELU-Austin										2
PRO-ABORD/3										2
CITOY-QUART/1										2
PRO-URB-RECA										2
ELU-Austin/3										2
PRO-URB-ENVIR										2

Légende :

Engagement avant la période d'étude
Engagement pendant la période d'étude
Engagement après la période d'étude

Tous ces phénomènes combinés montrent une multi-appartenance, civique et professionnelle, particulièrement développée. On peut l'expliquer par la valorisation des engagements civiques et par la plus grande flexibilité des parcours professionnels aux États-Unis.

Des convergences d'intérêts entre groupes

Un second phénomène tient à la conjonction des intérêts entre plusieurs groupes. Ainsi certaines personnes, les représentants politiques notamment, incarnent la synthèse de divers intérêts. La plupart du temps, ces intérêts sont plutôt proches, ils partagent les mêmes valeurs. Le cas d'un conseiller municipal montre la perméabilité des intérêts des habitants du centre-ville, de ses entreprises (à travers le soutien de la DAA à sa candidature), des associations de cyclistes et des urbanistes et citoyens proches du CNU. Ces groupes voient tous d'un bon œil la densification urbaine, l'investissement dans les divers modes de transports en centre-ville, dont des modes doux. Par contre, ce conseiller municipal incarne aussi une rupture au sein des associations de quartier et permet de souligner l'hétérogénéité de leurs intérêts.

> *In the late 90's there was growing interest in the downtown both in Austin and across the country. And a lot was written at the time about the renewed interest in downtown, downtown renaissance. I formed a neighborhood association to try to give residents a voice in the rebirth of downtown. We were generally supportive of residential developments, which sounds very innocuous but for a neighborhood association it's actually fairly unusual because it really puts us at odds with many if not most neigh associations in town. The situation was so bleak downtown, with so many surface parking lots and a lack of population that to us, the few of us that were here, new development was something that we welcomed.*
>
> À la fin des années 1990, il y avait un intérêt croissant pour Downtown, à Austin comme à travers le pays. On a beaucoup écrit à l'époque sur le regain d'intérêt pour les centres-villes, la renaissance de Downtown. J'ai formé une association de quartier pour essayer de donner une voix aux résidents dans la renaissance de Downtown. En général, nous étions en faveur des projets résidentiels, ce qui semble très anodin, mais pour une association de quartier, c'est plutôt inhabituel, car cela nous met vraiment en porte-à-faux avec beaucoup, voire la plupart, des associations de quartier de la ville. La situation était si triste Downtown, avec tant parkings de surface et trop peu d'habitants que pour le peu d'entre nous qui y vivions, tout nouveau développement était le bienvenu.
>
> Entretien ELU-COA/1 2012

Exemple plus étonnant, un ancien maire a incarné la conjonction d'intérêts *a priori* opposés dans la culture de la gouvernance austinite. Il a accepté de se présenter aux élections municipales à la demande de représentants des écologistes et du monde des affaires. Il raconte ainsi comment il a été poussé à se présenter :

> *I had a very key environmentalist come to me and she was the voice of the environmental community and I had had a very strong voice, sort of the voice of*

> *the developer-business community come to me independently, and said we'd like you to run for office. And I said well it's interesting cause it crossed my mind and I'll do it only if both of you stand behind me at my announcement. And you say that I have the environmental support, you say that I have the developers support and then I would do it. That happened so I got elected in 2000 and served […] tree 3-years terms*[179].
>
> Une écologiste de premier plan est venue me voir, et elle était la voix de la communauté écologiste, et une personnalité de la communauté de l'immobilier et des affaires était venue me voir indépendamment. Ils m'ont dit : nous aimerions que vous vous présentiez aux élections municipales. Et j'ai dit, eh bien, c'est intéressant parce que ça m'a traversé l'esprit mais je ne le ferai que si vous êtes tous les deux derrière moi lors de mon annonce de candidature. Et vous direz que j'ai le soutien des écologistes, et vous direz que j'ai le soutien des promoteurs et alors je le ferai. C'est ce qui s'est passé, donc j'ai été élu en 2000 et j'ai exercé […] trois mandats de trois ans.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Cela montre le rapprochement des intérêts écologistes et de certains promoteurs au début des années 2000. L'ancien maire, promoteur immobilier de profession, spécialisé dans la réhabilitation du patrimoine historique du centre-ville, est à l'origine de la fondation de la DAA pour fédérer les intérêts des propriétaires des activités de cette zone. Il affiche lui aussi fièrement son appartenance au camp des écologistes mais trace une ligne de fracture au sein de ce camp, entre les « vrais » écologistes et ceux qui rejettent la croissance en bloc.

> *And me I'm in the environmental camp. I'm sort of this… I consider myself an environmentalist… you know… I was the green mayor of the country. […] I wasn't with the no-growthers. I consider myself a true environmentalist.*
>
> Et moi je suis dans le camp écologiste. Je suis en quelque sorte... Je me considère comme un écologiste... vous savez... j'étais le maire écolo du pays. [...] Je n'étais pas avec les anti-croissance. Je me considère comme un véritable écologiste.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Sa réputation de maire écologiste tient aussi à la conjonction des principes du développement durable et de la renaissance des centres-villes américains. Pendant son mandat de maire, il affichait l'objectif de faire du centre-ville un endroit vivant, tous les jours, à toute heure, « *a 24/7* Downtown » et d'y accueillir 20 000 nouveaux résidents (Gregor 2006a). Lui-même habite l'une des premières tours de condominium développée Downtown, dont la taille (17 étages et 53 mètres) paraît bien modeste par rapport aux plus récentes. Vivant et travaillant au centre-ville, il fait la plupart de ses

[179] Un mandat de conseiller municipal, puis deux en tant que maire.

déplacements à pied et porte fièrement le surnom de « *Mister Downtown* ». S'il possède encore une voiture, il ne l'utilise pas au quotidien, incarnant ainsi la mutation des préférences de cadre et de style de vie soulignée par certains acteurs (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). Son cas montre donc la multi-appartenance à plusieurs groupes, la multiplicité des rattachements identitaires et la perméabilité des intérêts de plusieurs groupes *a priori* opposés.

L'émergence de nouveaux mouvements rassembleurs

Un dernier aspect qui permet de nuancer le classement par groupes actoriels réside dans la recomposition de certaines coalitions autour de nouveaux mouvements ou projets. L'apparition de nouveaux groupes rapidement devenus influents montre la recomposition des groupes actoriels.

Par exemple, pour répondre à la dispersion des défenseurs du logement et de l'environnement, un nouveau mouvement a été créé : Liveable City. Fondée par deux universitaires et un directeur de campagne, l'objectif est de fédérer les groupes d'activistes en pensant les problèmes différemment, et en commun, sous la bannière du développement durable[180].

> *The idea was to stop thinking about one problem at a time. We can't approach this from the environment. The environment is not a complete enough system, even though it represents a system. We can't handle it just with energy. We can't deal with it just from politics. Politics is not the major mover of things in the city. And I believe now it's actually culture. I think culture is the strongest force in the community.*
>
> L'idée était d'arrêter de penser à un problème à la fois. Nous ne pouvons pas aborder cela du point de vue de l'environnement. L'environnement n'est pas un système assez complet, même s'il représente un système. Nous ne pouvons pas aborder cela seulement du point de vue de l'énergie. Nous ne pouvons pas l'aborder uniquement du point de vue de la politique. La politique n'est pas le principal moteur des choses dans la ville. Je crois maintenant qu'il s'agit de la

[180] "*Liveable City is guided by its mission to safeguard the long-term social, environmental, and economic well being of all Austinites. To this end, we believe that: An educated and informed citizenry is essential to improving our community's quality of life. Individual community issues are best addressed as part of a complex whole, acknowledging the critical relationships between such issues as affordable housing, education, transportation, the environment and the economy. Every Austin resident deserves access to an affordable home, a good education, a decent job, accessible transportation, adequate health care and other basic elements that comprise a livable community*" (Liveable City [en ligne] Advocacy Goals).

> culture. Je pense que la culture est la principale force au sein de la communauté.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Il implique des universitaires, des élus, des activistes du logement, des quartiers et de l'environnement (Entretiens PRO-URB-LIB/2 2012 et PRO-URB-ULI 2013) et a pour but de créer une nouvelle coalition à partir d'une nouvelle culture partagée des enjeux.

Le nouveau mouvement le plus cité est le Congress for the New Urbanism (CNU) dont le chapitre local a été fondé en 2008, à la suite du congrès annuel du CNU organisé à Austin, peu de temps après que la création de chapitres locaux a été autorisée. Le CNU Central Texas (CNU CTX) est présenté comme « un groupe émergent qui ne milite pas pour un certain type de développement mais juste pour des projets bien conçus qui promeuvent le développement durable à grande échelle » (Entretien Ex-Assit-ELU-COA 2012. Il se veut pourvoyeur d'idées nouvelles (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011) tout en étant détaché des logiques actorielles classiques, comme l'explique un architecte qui en est membre :

> *The CNU is interesting because it's armed, it has a weapon: the New Urbanism charter. The charter is such obvious, logical, readable, believable, philosophical place to stand. We're not taking your side or your side, this is how it has to be. This is what needs to be done. Because it's so right, it's so logical, it's so inherently correct. But the reason it's a weapon, it's because it lets you not take sides. If you take sides, you know politically, ultimately you lose some.*
>
> Le CNU est intéressant parce qu'il est armé, il a une arme : la charte du *New Urbanism*. La charte est tellement évidente, logique, lisible, croyable comme position philosophique à tenir. Nous ne prenons pas parti pour un camp ou l'autre, c'est comme ça que ça doit être. Parce que c'est tellement juste, tellement logique, tellement intrinsèquement correct. Mais la raison pour laquelle c'est une arme, c'est parce que cela nous permet de ne pas prendre parti. Si on prend parti, politiquement parlant, au final on perd quelque chose.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

Le CNU CTX intervient pour défendre des projets d'ampleur et donne son avis sur les processus d'aménagement par le biais de communications citoyennes de ses membres ainsi que par des lettres publiques.

> *We have a mission to both educate and advocate for the principles that are laid out in the charter. We will speak, we will promote policies that promote the principles of the charter. And we will promote public projects. But we don't… we won't go to a private project and say we don't like you, we do like you. We*

> *don't want people to seek approval from us. We will simply advocate good principles that will promote projects that have good principles with them.*
>
> Nous avons pour mission d'éduquer et de défendre les principes énoncés dans la charte. Nous allons parler, nous allons promouvoir des politiques qui favorisent les principes de la charte. Et nous allons promouvoir des projets publics. Mais nous ne ... nous n'irons pas dire d'un projet privé qu'on aime ou qu'on n'aime pas. Nous ne voulons pas que les gens cherchent notre approbation. Nous préconisons simplement de bons principes qui favorisent les projets fondés sur de bons principes.
>
> Entretien PRO-PAYS-CNU 2012

Pour beaucoup, le CNU n'a pas révolutionné les modèles urbanistiques, il s'agit juste de bon sens, venu valider des idées qu'ils avaient déjà eues à l'occasion de leurs voyages ou de leurs travaux (Entretiens PRO-URB-COA/3 et PRO-PAYS-CNU 2012). Cependant, la notoriété nationale et internationale du mouvement aide et permet de présenter des exemples concrets comme opérations-modèles (*idem*).

Ce groupe a réussi à rassembler un grand nombre d'acteurs souhaitant changer le mode de développement urbain, même s'ils ne souscrivent pas complètement aux projets mis en œuvre par une partie du CNU (Entretiens ACAD-URB-UT/2 2010 ; PRO-URB-LIB/1 2011). Dans ce mouvement, se retrouvent des acteurs issus de plusieurs catégories. De nombreux urbanistes de la Ville y sont associés et ont été rencontrés lors de réunions du CNU, même si aucun n'a affiché son appartenance au CNU lors des entretiens. En revanche, des membres de la Planning Commission, des professeurs de UT, un conseiller municipal, des assistants de conseillers municipaux, des journalistes, des promoteurs immobiliers, des architectes et paysagistes et une membre du personnel du Sierra Club s'y rattachent ouvertement. Les événements organisés par le CNU (conférences, présentations, projections, etc.) sont l'occasion de rencontrer une grande variété d'acteurs du champ de l'aménagement, même le président de l'ANC.

Au final, ce mouvement fait office de réseau (« *it's a good network organization* » ; Entretien PRO-HOUS/4 2013). Il permet de créer un axe transversal à d'autres mouvements professionnels comme l'ULI, l'American Planners Association ou l'American Institue of Architects. Les événements et rencontres du CNU CTX permettent de discuter à travers les barrières inter-professionnelles voir inter-générationnelles. Un sous-groupe d'activistes plus jeunes appelé CNU Next Gen, pour

« nouvelle génération », s'inspire des techniques du *Tactical Urbanism* pour inspirer des changements plus profonds dans la culture urbaine (voir Encadré paysager n°18).

Un autre groupe très récent, AURA[181], a été fondé en 2013. Il rassemble certains membres du CNU et d'autres citoyens, originellement impliqués dans la promotion des transports en commun, dans le but de dénoncer l'approche jugée peu démocratique prise par le Conseil municipal pour étendre le rail à Austin. Eux aussi plus jeunes en moyenne, les membres du groupe maîtrisent à merveille la communication *via* Twitter et autres réseaux sociaux, tout comme la communication plus classique des conférences de presse. Ils ont établi une coalition avec la Chambre de commerce et la Downtown Austin Alliance pour promouvoir une refonte en profondeur du code de l'urbanisme lors du processus « *Code Next* ». (Observations AURA 15/10/2014 ; Downtown Austin Alliance 21/10/2014).

Le groupe Friends of Austin Neighborhoods (FAN), qui a aussi des membres en commun avec les groupes précédents, a été formé après mes séjours de terrain, au printemps 2015, comme alternative à l'ANC, par certains acteurs appartenant à DANA, à l'association de quartier de Mueller, à AURA, et au CNU. Ils mettent l'accent sur la participation en ligne qui permet selon eux plus d' « *inclusiveness* », afin de recueillir l'avis des habitants qui ne peuvent pas se déplacer aux réunions (King 2015c). Le président de FAN déclare vouloir « récupérer la signification originelle du mot *neighborhood* » à savoir « une communauté dans une zone donnée de la ville et toutes les voix de cette communauté » (Roger Cauvin *cit. in* King 2015c). Ce nouveau mouvement coïncide avec un mouvement de repli de l'ANC, dont la liste de diffusion, qui était ouverte à tous, a été restreinte aux seuls membres à jour de leur cotisation.

Ces nouveaux groupes montrent la perméabilité des intérêts entre groupes professionnels, géographiques et civiques. Cependant, l'appartenance au CNU des personnes impliquées dans la fondation de FAN ou d'AURA et l'alliance de circonstance nouée avec la Chambre de commerce, la Downtown Austin Alliance et le

[181] AURA signifiait originellement Austinites for Urban Rail Action, mais le groupe a élargi ses préoccupations pour inclure l'usage des sols en lien avec le transport et se définit comme « *land use and transportation advocacy group* ».

Real Estate Council of Austin sur la question de la refonte du Code de l'urbanisme ont tendance à mettre le CNU du côté des promoteurs de la croissance, en dépit de la volonté de ses membres de ne pas prendre parti.

Conclusion du 5.3.3.

La classification basique en groupes professionnels et civiques paraît s'appliquer à merveille dans le cas d'Austin où la dichotomie est même simplifiée jusqu'à confronter les promoteurs de la croissance et ses opposants. Cependant, cette dichotomie a beau avoir de puissants effets discursifs, la réalité est beaucoup plus fluide et complexe. Les individus appartiennent souvent explicitement à plusieurs groupes et leurs intérêts individuels sont donc un assemblage mouvant des intérêts de ces groupes. Ces derniers aussi se révèlent être en recomposition constante, avec des synthèses d'intérêts liées à la fonction particulière de certains, ou des coalitions mises sur pied pour regagner de l'influence à l'échelle de la ville.

Conclusion du 5.3.

Le fort clivage du champ actoriel a un rôle très actif. Même si l'analyse montre des positions en réalité plus nuancées, le discours portant sur les autres acteurs est extrêmement caricatural et a une force d'auto-réalisation en crispant le système d'aménagement.

On observe que le pouvoir des groupes acteurs n'est pas le même selon le niveau d'analyse. Dans les discours en revanche, il est transposé d'un niveau à l'autre, du processus de gouvernance au système de gouvernement, d'un domaine à l'autre, de la politique à l'aménagement, d'une échelle à l'autre, du quartier à la ville entière. Cela donne une vue biaisée du pouvoir réel de ces groupes et encourage une culture de la méfiance. À l'échelle individuelle cependant, se révèle un chevauchement des intérêts qui vient remettre en question les différences tranchées de culture de l'urbanisme entre les groupes actoriels. Il semble falloir chercher plutôt des communautés d'intérêts reliant des acteurs appartenant à plusieurs groupes.

Conclusion du Chapitre 5

De nombreux défis relevés pas les acteurs interrogés se rattachent au fonctionnement du système actoriel lui-même. Un premier ensemble de problèmes relève de l'émiettement de la gouvernance urbaine et métropolitaine : le manque de communication entre les différentes autorités, les limitations imposées par la législation texane, le faible pouvoir des comtés, l'inadéquation des périmètres des autorités publiques avec l'étendue des problèmes rencontrés à l'échelle de la métropole. Un second ensemble de problèmes tient au positionnement des acteurs : le manque de direction et de décision des élus actuels, l'attitude ambiguë des urbanistes de la Ville, l'opposition systématique des écologistes et des quartiers, l'égoïsme des quartiers et la cupidité des promoteurs immobiliers. Ces reproches, tous exagérés, montrent cependant la validité des modèles des régimes urbains et de la « *growth machine* ». Si peu d'acteurs les utilisent explicitement, le champ actoriel austinite se scinde bien en fonction de la maîtrise de la croissance, et en particulier de l'évolution du cadre urbain. Ainsi, la conflictualité du champ de l'aménagement et le manque de confiance entre les différents groupes constituent le premier enjeu de l'aménagement urbain austinite.

Le cadrage du système actoriel réalisé dans ce chapitre souligne qu'aux États-Unis, et plus encore au Texas, l'urbanisme et la planification sont en eux-mêmes un défi. L'organisation des institutions a de nombreux effets structurels contraignants sur le champ de l'aménagement urbain. Malgré cela, la ville d'Austin a développé une culture plus encline à aménager l'espace en ménageant la communauté, du fait de sa culture de la gouvernance très ouverte. Cela structure particulièrement le champ de l'aménagement urbain, dont les processus ouverts et longs occupent une large place dans l'arène politique. D'un côté, l'urbanisme lui-même en devient un sujet civique, chaleureusement débattu, formant une « communauté épistémique » au sens large. D'un autre côté, des décennies de conflits entre groupes opposés se sont stratifiées en un Code de l'urbanisme aussi touffu que complexe, ce qui a pour effet de rendre polémique la gouvernance, d'allonger les processus et de rendre conflictuels les épisodes. Tous les niveaux de la culture de la gouvernance aménagiste en sont grippés.

Cependant, les critères de classement des acteurs donnés par les personnes interrogées ne semblent pas complètement opérationnels pour expliquer la structuration des groupes actoriels au sein du champ de l'aménagement, puisque tant d'individus appartiennent à plusieurs groupes en même temps, ou successivement. Dans le chapitre suivant, une approche par la hiérarchisation des enjeux permet d'interroger d'autres critères de structuration du champ, en « communautés culturelles » organisées autour d'enjeux précis. Il s'agit de souligner le caractère « politique » de la culture de l'aménagement urbain au double sens du mot, plus facilement appréhendé en anglais grâce à la distinction entre le domaine des « *politics* », de la politique, de celui des « *policies* », des politiques produites.

Chapitre 6. Les enjeux contemporains de l'aménagement d'Austin : pôles d'un champ culturel éclaté en communautés à géométrie variable

Introduction du Chapitre 6

Le chapitre précédent a permis de souligner le contexte institutionnel particulièrement contraint et culturellement peu favorable à l'intervention aménagiste dans lequel la culture austinite s'inscrit en porte-à-faux. En effet, la culture de la gouvernance d'Austin apparaît exceptionnellement interventionniste et ouverte à la société civile, au point que l'aménagement urbain est un sujet central de la politique municipale. S'y exprime un fort clivage de la culture de l'urbanisme des acteurs privés qui complique les processus d'aménagement et les rend extrêmement conflictuels. Les critères professionnels et civiques de l'engagement des acteurs dans le champ de l'aménagement urbain sont insuffisants pour expliquer les dynamiques actorielles et les points de divergence culturelle entre les acteurs. Ils ne permettent pas non plus de mettre en lumière la spécificité de la culture de l'aménagement urbain d'Austin.

Afin de comprendre ce qui détermine la spécificité des idées, pratiques et valeurs de l'aménagement urbain austinite, je propose d'analyser le regroupement ou la divergence des acteurs autour des enjeux contemporains. Au-delà des cultures de groupes civiques et/ou professionnels, des communautés culturelles transversales se structurent autour d'enjeux urbains précis. La question de ce qui cimente ces communautés d'acteurs nous invite à sonder l'existence d'une culture de l'urbanisme partagée, ou de points communs plus pragmatiques, comme des intérêts convergents, qui pousseraient à soutenir certaines politiques et permettrait de parler de communautés « de politique » (« *policy communities* » ; Healey 2007).

L'objectif de ce chapitre est donc d'une part de brosser un tableau des enjeux spécifiques de l'aménagement austinite et, d'autre part, d'interroger la pertinence d'une approche par les enjeux pour comprendre la structuration du champ actoriel. En

analysant la manière dont les acteurs hiérarchisent les problèmes, comment ils les modélisent et les articulent à la spécificité du contexte local, quelles solutions ils envisagent et comment ils les justifient, cela permet d'une part d'interroger les points d'accord et de divergence entre les acteurs afin de délimiter des communautés culturelles et de déterminer sur quelles bases ces communautés se rassemblent. Cela permet d'autre part de dégager la spécificité de la culture de l'aménagement austinite par rapport à d'autres villes.

Les enjeux de l'aménagement urbain relèvent en effet de l'ordre des choix, des priorités, de hiérarchisations, d'arbitrages en fonction de la singularité de la situation locale (Offner 2000). Les enjeux ont beau être souvent les mêmes d'une ville à l'autre, la hiérarchisation et l'appropriation de ceux-ci par les différents acteurs, elles, varient, ce qui fait la spécificité de la culture locale. Cette hiérarchisation définit donc un des mécanismes endogènes structurants, c'est-à-dire un « référent territorial » qu'il est important de prendre en compte lorsqu'on souhaite adopter des pratiques exogènes et s'inspirer d'expériences et de modèles extérieurs, ou lorsqu'on souhaite exporter l'expérience austinite (Arab 2007).

Lors des entretiens, j'ai demandé à chaque acteur de hiérarchiser les plus grands enjeux de l'aménagement urbain à Austin. Le tableau suivant donne ainsi une image du « référent territorial » austinite en se fondant sur les enjeux cités par les acteurs et sur leur hiérarchisation (voir Tableau 10). Les enjeux sont regroupés par catégorie thématique dans la première colonne. La deuxième colonne compte le nombre de mentions d'un enjeu, quelle que soit sa position dans le classement des enjeux établi par les acteurs interviewés, et met en valeur la fréquence de la mention de chaque enjeu. Afin de mettre en valeur la hiérarchie des enjeux donnée par le classement effectué par chaque acteur, j'ai attribué un nombre de points différents suivant la position de l'enjeu par rapport aux autres. Les premiers ont reçu 5 points, les deuxièmes 4 points, etc. L'addition de ces points donne un score total pondéré dans la troisième colonne qui représente l'importance globale des enjeux pour l'ensemble des acteurs interrogés. Enfin, en divisant le score total par le nombre de mentions, on obtient un score moyen sur 5 dans la quatrième colonne qui représente, lui, la priorité

moyenne attribuée aux enjeux. Plus le chiffre est proche de 5, plus l'enjeu a été jugé prédominant par les acteurs qui l'ont cité.

Tableau 10. La hiérarchie des enjeux de l'aménagement austinite selon les acteurs interrogés

	Fréquence		Importance	Priorité
Catégorisation des enjeux classés par les acteurs interviewés	Nombre de mentions dans les classem-ents	Pourcentage d'acteurs ayant mis l'enjeu dans leur classement	Score total pondéré en fonction de la position de l'enjeu dans le classement	Score moyen /5
Urbanisme, densité, usages, hauteur des bâtiments	39	56,5	155	3,97
Transports, congestion automobile, transports en commun	32	46,4	130	4,06
Environnement, air, eau, énergie et développement durable	30	43,5	111	3,70
Coût du logement et coût de la vie	29	42	109	3,76
Croissance, étalement urbain	17	24,6	73	4,29
Acteurs et fonctionnement du système actoriel	12	17,4	53	4,42

De manière assez surprenante, c'est la place de l'urbanisme en lui-même et des ses aspects techniques qui sont le plus fréquemment mentionnés. Les tensions autour de la forme urbaine et sa densité apparaissent au cœur des enjeux dans le contexte critique, qui provoque une crise, d'accueil d'une population croissante. Les autres enjeux, plus classiques, ne sont-ils que des conséquences de cette crise de croissance ? Les transports cristallisent les inquiétudes de près de la moitié des acteurs, devant l'environnement et le coût du logement. Tous liés à la croissance rapide, ces thèmes apparaissent comme interdépendants, leur classement dépendant de la priorité que chaque acteur choisit de leur donner, en fonction de sa culture de l'aménagement urbain et de sa conception de l'urbanisme au sens strict. Enfin, le fonctionnement du système actoriel atteint le plus haut score moyen. Cette hiérarchie fait ressortir les enjeux structurels du champ de l'aménagement urbain qui sont jugés prioritaires par rapport aux enjeux sectoriels qui s'y posent.

Il est remarquable qu'aucun enjeu ne soit cité par une majorité écrasante d'acteurs. Cela fait certes écho au clivage du champ actoriel déjà mis en relief dans le chapitre précédent, mais cela révèle aussi d'autres lignes de division au sein de ce champ.

Dans un premier temps, la structuration du champ actoriel autour de l'enjeu de la croissance et de sa conséquence spatiale, l'étalement urbain, met en valeur le contexte spécifique d'Austin. Cet enjeu montre la division idéologique sur les facteurs de la croissance, la faible modélisation de ses conséquences et le flou des objectifs de développement urbain durable affichés. Dans un deuxième temps, la difficulté à faire évoluer le mode d'aménagement urbain montre les écueils sur lesquels une communauté « de politique » peut se briser malgré un accord global sur l'enjeu des transports. Dans un dernier temps, les diverses manières d'envisager les conséquences sociales de la croissance d'Austin mettent en lumière la multiplicité des niveaux de divergence qui empêchent que les différentes communautés culturelles puissent dialoguer.

6.1. Faire face à la croissance d'Austin : un enjeu critique ?

Si l'on classe ensemble tous les enjeux qui en découlent, « le défi numéro un est la croissance » (Entretien PRO-ADM-CC 2013). Les enjeux environnementaux, des transports ou du logement ont souvent été reliés explicitement au contexte de croissance démographique. Dix-sept acteurs ont désigné sans détours la croissance elle-même comme enjeu principal et ce, souvent en première ou en deuxième position (score moyen de 4,29/5).

L'analyse approfondie des entretiens montre cependant une très faible modélisation théorique de cet enjeu et des lignes de division idéologiques entre les acteurs qui ne permettent pas la formation de communautés de politique en matière d'urbanisme.

6.1.1. Un enjeu de taille et d'idéologie

En analysant plus précisément la façon dont le problème est abordé dans les entretiens, on s'aperçoit que les acteurs n'ont pas tous la même conception de la croissance. Cela constitue un point de divergence idéologique entre une large communauté qui partage une conception libérale, au sens à la fois économique et politique de la croissance, et une communauté bien plus réduite qui la remet en cause en soulignant ses facteurs et ses conséquences.

La croissance, « merveilleux problème à avoir »

Un grand nombre d'acteurs se retrouvent autour d'une conception bénéfique et inéluctable de la croissance. Parmi eux, on trouve les représentants de l'Université du Texas (UT), des urbanistes travaillant pour des organismes publics, y compris la municipalité, les organisations représentant le monde des affaires et de l'immobilier et la plupart des élus au Conseil municipal. L'idéologie dominante de la croissance s'exprime, par exemple, dans le discours du directeur du développement durable de UT qui la classe comme premier enjeu :

> *It's growth, raw population growth. All the challenges of sustainability and planning are rooted in population growth. […] Mobility, affordability, environmental… All that stuff is put under pressure by population growth. Cities that aren't growing or are declining like Cleveland and Detroit have a completely different set of planning challenges than we have. In some sense we have the right kind of problems and challenges. People want to be here. So how do you make sure there's a kind of fair opportunity for everybody? And that's when you get into housing and schools. How do you make sure your infrastructure can keep up? That's when you get into mobility and water, and energy. The biggest challenge is how do we get serious about the kind of population growth that we're undergoing. I think it's just overwhelming to people to figure it out.*
>
> C'est la croissance, la croissance brute de la population. Tous les défis de la durabilité et de l'aménagement sont enracinés dans la croissance de la population. […] Mobilité, accessibilité financière, environnement… Tout cela est mis sous pression par la croissance démographique. Les villes qui ne sont pas en croissance ou sont en déclin, comme Cleveland et Détroit, ont une série de problèmes d'aménagement complètement différents de ceux que nous avons. Dans un certain sens, nous avons le bon type de problèmes et de défis. Les gens veulent être ici. Alors, comment s'assurer qu'il y a une opportunité équitable pour tout le monde ? Et c'est là qu'on entre dans le logement et les

> écoles. Comment s'assurer que les infrastructures puissent suivre ? Là on entre dans la mobilité, l'eau et l'énergie. Le plus grand défi est de savoir comment prendre au sérieux le type de croissance démographique que nous connaissons. Je pense que c'est trop énorme pour que les gens se rendent compte.
>
> Entretien PRO-URB-UT 2013

L'attractivité d'Austin met tous les aspects de l'aménagement urbain sous pression. L'urbanisme doit s'adapter à la croissance qui, pour lui, est par défaut une bonne chose en soi, puisqu'Austin a « la bonne sorte de problèmes et de défis ». Cependant, bien que cet aspect soit à peine effleuré, il suggère que la croissance n'apporte pas des opportunités égales à tous, puisqu'il faut s'assurer que la situation ne devienne pas inéquitable pour certains. À la fin de l'argumentation, le plus gros problème devient l'attitude face à la croissance. S'esquisse ici une ligne de division entre ceux qui, comme lui, prennent le problème « au sérieux » et « les gens » qui ont du mal à « se rendre compte ». Il sous-entend que la population d'Austin est dépassée par l'ampleur de la croissance et ne l'a pas encore acceptée.

La comparaison avec d'autres villes est un procédé argumentatif fréquemment utilisé pour montrer que la situation d'Austin est plutôt enviable. Il permet de prouver le caractère globalement bénéfique de la croissance, en éludant ses facteurs, et en minimisant ses conséquences négatives. Ainsi, une urbaniste de CapMetro y recourt elle aussi pour montrer qu'à la différence des villes en « croissance lente » ou en « difficultés économiques », Austin n'a pas de problème d'emploi ou de délabrement urbain. Le problème d'Austin est sa croissance, rendue concrète par des chiffres « énormes », « de 30 à 40 000 personnes par an ». « Toutes [les] préoccupations concernant la circulation, le logement abordable, les écoles et la représentation politique, […] ça peut être des soucis dans tous les cas, mais la croissance les pousse au premier plan ». Pour elle, la spécificité d'Austin réside dans sa croissance exceptionnelle et non dans les enjeux d'aménagement. Cette même catégorisation d'Austin parmi les villes en croissance se retrouve de manière explicite dans le discours de la représentante de la Chambre de commerce :

> *We're one of the fastest growing cities, counties in the country. And that is a wonderful problem to have. And so now it's how do you deal with that growth? How do you plan for that growth? How do you be proactive? And Austin in the past has had the reputation of "if you don't build it they won't come". Well they came anyway.*

> Nous sommes l'une des villes et l'un des comtés les plus dynamiques du pays. Et c'est un merveilleux problème à avoir. Mais maintenant, comment on gère cette croissance ? Comment on planifie pour cette croissance ? Comment être proactif ? Et dans le passé, Austin a eu la réputation de « si vous ne construisez pas, ils ne viendront pas ». Eh bien, ils sont venus quand même.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

Elle replace Austin dans le contexte national et situe la ville parmi les espaces où la croissance est la plus rapide à l'aide d'un superlatif. La situation exceptionnelle d'Austin et des comtés environnants fait de la croissance un « merveilleux problème à avoir ». De manière sous-entendue, elle affirme qu'il vaut mieux cela que d'avoir les problèmes des villes en déclin. Par une liste de question et l'anaphore du « *how* », elle met en relief la nécessite de gérer, planifier, d'anticiper cette croissance. Comme dans les argumentations précédentes, les causes à l'origine de la croissance ne sont pas abordées. Tout lien causal entre l'urbanisme et l'attractivité d'Austin est négligé. En revanche, selon cette logique, l'urbanisme a pour mission d'organiser la croissance qui est présentée comme inéluctable. La croissance actuelle est prise comme la preuve que la croissance ne se contrôle pas.

Interrogée sur le rôle de la Chambre de commerce comme promoteur de la croissance, la représentante commence par acquiescer avant de détourner la question :

> *Definitely [we're a growth agent], I mean, growth in the aspect again that as a city, as an economy, if you stand still and you don't change, you're normally dying. You can't remain stagnant. So you need to continue to grow. And by growing your economy, it leads to a prosperous life. And so a good quality of life for your community.*
>
> Sans aucun doute [nous promouvons la croissance], je veux dire, la croissance à nouveau au sens que, en tant que ville, en tant qu'économie, si on reste immobile et qu'on ne change pas, normalement on meurt. On ne peut pas stagner. Donc, on doit continuer à croître. Et en faisant croître votre économie, cela mène à une vie prospère. Et donc à une bonne qualité de vie pour la communauté.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

La définition de la croissance comme nécessité vitale évite de s'interroger sur ses facteurs et des conséquences négatives. En repoussoir, la stagnation économique est déjà assimilée au déclin économique qui est agité comme un épouvantail. La croissance économique continue est, elle, présentée comme une nécessité pour avoir une bonne qualité de vie. Finalement, dans les discours de ces acteurs, « les défis

d'Austin sont liés à sa prospérité » (Entretien PRO-ADM-DAA 2012). La hausse des prix du logement en centre-ville et dans les quartiers péricentraux est ainsi présentée comme saine (« *healthy* » ; *idem*) quand la baisse des valeurs immobilière serait un symptôme du déclin urbain. Le fait que ces discours soient fondés sur une opposition dialectique simpliste avec les villes en déclin apparaît comme assez faible du point de vue de l'argumentation. D'autres mécanismes rhétoriques viennent en appui pour mythifier la croissance d'Austin.

Le mythe de la croissance irrépressible

La modélisation scientifique de la croissance est remarquablement absente des discours des acteurs qui soutiennent son caractère bénéfique. Les facteurs sont éludés derrière l'idée que la croissance est inéluctable, qui cimente la culture de cette communauté. Seule l'ampleur du problème est énoncée avec insistance à l'aide de nombreux chiffres, ce qui souligne l'importance des répercussions sur le champ de l'aménagement urbain et justifie que le système aménagiste soit adapté pour y faire face. Par exemple, pour une urbaniste de CapMetro, l'enjeu numéro un, celui de la croissance, entraîne la nécessité de construire suffisamment afin d'accueillir les nouveaux arrivants. Elle développe sa pensée, ponctuée de chiffres :

> *We have the challenges that come with really rapid growth. If you go pull the numbers, it's unbelievable what we're trying to cope with here. Between 30 and 40 000 people a year are added to Austin. That's somewhere between 12 to 15 000 households. That means we need to build 12 to 15 thousand either houses or apartment, or something, every single year. That's a lot to get planned, to get permitted, to get constructed. That's a lot. And when we fall behind then housing becomes more expensive. It's hard to do numbers that big every year.*
>
> Nous avons les défis qui vont avec une croissance très rapide. Si vous analysez les chiffres, c'est incroyable ce à quoi nous tentons de faire face ici. Entre 30 et 40 000 personnes en plus par an à Austin. Cela fait entre 12 et 15 000 ménages. Cela signifie que nous devons construire 12 à 15 000 maisons ou appartements, ou autre, chaque année. C'est beaucoup à planifier, à faire valider, à construire. C'est beaucoup. Et lorsque nous prenons du retard, alors le logement devient plus coûteux. C'est difficile d'atteindre des chiffres aussi élevés chaque année.
>
> Entretien PRO-URB-Metro 2013

Les étapes du processus d'urbanisation sont égrenés dans une anaphore qui évoque la course d'obstacles : planifier, obtenir le permis de construire, bâtir. Le défi se complique du fait de la taille de la ville et du nombre absolu de personnes et de logements que ce pourcentage de croissance recouvre. Elle raconte qu'à chaque conférence, elle montre un graphique comparant la croissance d'Austin à celle du Texas et à celle du reste du pays pour en souligner le caractère exceptionnel. D'autant que pour une grande ville comme Austin, cela représente des chiffres absolus bien plus impressionnants que « juste les pourcentages ». Elle poursuit en disant que « c'est Austin, c'est [leur] réalité, et ça fait longtemps que ça l'est ». La situation exceptionnelle d'Austin réside, selon elle, dans une croissance continue depuis sa fondation, produisant un doublement de la population tous les vingt ans. Elle insiste sur cet état de fait qui conditionne l'aménagement urbain d'Austin. Le même argument du doublement de la population est développé par un ancien maire, à la seule différence qu'il aurait lieu tous les vingt-cinq ans, d'après lui :

> *So, Austin has doubled in population every twenty-five years going back to our founding, in 1840. And what's uncanny about that […] Austin growth curve is perfectly plane. It's about 2,8% compounded every decade. That means two and a half-decade you will double. […] I believe it to be the only city in the country that can say that. So we've been a city for seventeen decades, all seventeen decades have had the same growth rate. That's uncanny. It has never been above 3%. It has never been below 2,4%. It's just flat. I tell people you might as well fight gravity if you're gonna fight… We're in a capitalistic free society, people are gonna move where they wanna move. And attractive cities are going to attract people. And Austin has always grown. I show them the stats. Austin grew in the 60's, the 70's, the 80's, the 90's at exactly the same rate we're growing now.*
>
> Austin a donc doublé sa population tous les vingt-cinq ans depuis notre fondation en 1840. Et ce qui est extraordinaire à ce sujet […] c'est que la courbe de croissance d'Austin est parfaitement plane. C'est environ 2,8% combinés chaque décennie. Cela signifie qu'en deux décennies et demie on doublera. […] Je crois que c'est la seule ville du pays qui peut dire ça. Nous avons donc été une ville pendant dix-sept décennies, chacune de ces dix-sept décennies a eu le même taux de croissance. C'est extraordinaire. Il n'a jamais été supérieur à 3%. Il n'a jamais été inférieur à 2,4%. C'est juste rectiligne. Je dis aux gens : vous pourriez aussi bien vous battre contre la gravité si vous voulez vous battre… Nous sommes dans une société capitaliste libre, les gens vont s'installer là où ils le souhaitent. Et les villes attractives vont attirer les gens. Et Austin a toujours grandi. Je leur montre les statistiques. Austin a grandi dans les années 1960, les années 1970, les années 1980, les années 1990 exactement au même rythme que maintenant.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

En égrenant les décennies, il recourt lui aussi à l'énumération, pour montrer la continuité du phénomène. D'après cet ancien maire, la croissance s'explique par le libéralisme, fondement idéologique, à la fois politique et économique. Cela lui permet d'affirmer de manière tautologique, comme vérité absolue ou une sorte de loi universelle de l'attraction : les villes attractives attirent les gens. Ceux qui veulent freiner la croissance remettraient donc en cause le principe fondamental de la liberté. Dans ce raisonnement Austin est attractive par nature. La preuve en est à nouveau puisée dans la courbe démographique prétendument rectiligne, témoignant d'une croissance continue, et donc, par inférence, inéluctable.

L'analyse des chiffres officiels du recensement dément pourtant cette vision d'un progrès démographique invariable[182]. Dans le Chapitre 3, les différentes étapes de la croissance ont d'ailleurs été soulignées, avec les ralentissements dus aux crises ainsi que les différents facteurs, plus humains que naturel, qui ont entraîné les périodes de croissance. Cependant, cette répétition du doublement de la population par des figures d'autorité ou d'expertise constitue un mythe, au sens d'histoire représentant des faits de manière exagérée. Le mythe est aussi une représentation active qui résonne avec la population et légitime l'action publique (McCann *in* Kitchin et Thrift 2009 p. 119). La croissance est ainsi naturalisée, présentée comme inéluctable. Les acteurs et actions qui la promeuvent sont masqués et ainsi exclus du débat public.

L'impossible modélisation alternative de la croissance

Les détracteurs de cette vision dominante de la croissance sont une figure récurrente de ces discours de la croissance inéluctable. En la comparant à un phénomène physique, naturel, comme la gravité, l'opposition à la croissance relève de la lutte contre l'inexorable (Entretien Ex-ELU-COA 2012). Par conséquent, l'idée sous-jacente est que les acteurs qui s'y opposent vont contre les lois de la nature et sont ainsi placés dans le domaine de l'impossibilité. De la même manière qu'en disant « c'est Austin, c'est notre réalité », l'urbaniste de CapMetro range implicitement ceux qui voudraient stopper la croissance dans la catégorie des rêveurs, voire des fous, qui

[182] Voir Tableau 17 et Figures 98 et 99 en Annexe.

nient la réalité. Le même phénomène est à l'œuvre dans l'argumentation de la représentante de la Chambre de commerce : les opposants à la croissance sont présentés comme contre-productifs en empêchant que les mesures nécessaires ne soient prises (Entretien PRO-ADM-CC 2013).

Un urbaniste de la Ville recourt à l'exemple de l'usine de traitement de l'eau n°4 dont le projet de construction a donné matière à controverse entre 2007 et 2012. Il l'utilise pour dénoncer la position des activistes citoyens qui découle, selon lui, de leurs réticences face à la croissance, de leur volonté de ralentir la croissance et donc de la freiner par tous les moyens possibles :

> *I think that's part of the activists would like for Austin to slow down. They don't want it to grow, change as fast. So for them, they're taking out positions that make harder to get development approvals through the process. They're skeptical about mega public projects like Water Treatment Plant n°4 because they question whether it's needed. The planning philosophy of Austin has been if we're going to grow, it's better to try to accommodate that growth in Downtown, or around Downtown, in the inner city.*
>
> Je pense qu'une partie des activistes voudrait que Austin ralentisse. Ils ne veulent pas qu'elle grandisse, change aussi vite. Donc, pour eux, ils se positionnent de manière à rendre plus difficile l'obtention des validations des projets tout au long du processus. Ils sont sceptiques quant aux mégaprojets publics comme l'usine de traitement de l'eau n°4, car ils mettent en question sa nécessité. La philosophie d'Austin en matière de planification a été la suivante : si nous croissons, il vaut mieux essayer d'accueillir cette croissance Downtown ou autour du centre-ville, dans la partie centrale.
>
> Entretien PRO-URB-COA/3 2012

Dans la deuxième phrase, la juxtaposition des verbes « *grow* » et « *change* » produit un effet d'assimilation de la croissance au changement, révélant une banalisation de la croissance, intégrée comme un phénomène de changement normal. Selon lui, « la philosophie de l'aménagement d'Austin » est clairement d'accueillir la croissance et, de préférence, au centre. Cependant, ce qu'il entend ici par « Austin » est ambigu. S'agit-il de la municipalité, des urbanistes qui y travaillent, de la majorité des habitants ? Dans cette formulation, les opposants à la croissance sont symboliquement exclus d'Austin. Alors même que la plupart des acteurs reconnaissent que cette réticence face à la croissance fait au contraire partie de l'identité d'Austin et fonde notamment sa réputation anti-développement (Entretiens PRO-DEV/4 et PRO-ADM-CC 2013).

Comment qualifier la culture de ceux qui sont présentés comme des opposants à la croissance ? Selon ce même urbaniste de la Ville, tous les acteurs impliqués dans l'aménagement urbain voient leur culture définie par la croissance et par sa rapidité.

> *I think Austin's people that are active in city planning are defined by our growth, growth rate. Austin has been growing about 3% a year for many many decades, and that's faster than other American cities. Most American cities grow about 1% a year. And it has a huge impact on who's involved in planning, and what they think about planning. I would say that folks who are happy with the growth are on one side, that are coping with it or making money by it, or like all the service and amenities that go with growth. You know if you're a bigger place you have more theatres, you've got more restaurants, you've got better chefs. There's that side of Austin that like the change and take advantage of all the amenities that a bigger city brings, economic advantages and cultural. The other side of the coin are long term residents who remember Austin when it was half the size, sleepy capitol-university town.*
>
> Je pense que les personnes d'Austin engagées dans l'urbanisme sont définies par notre croissance, notre taux de croissance. Austin a connu une croissance d'environ 3% par an depuis de nombreuses décennies et c'est plus rapide que les autres villes américaines. La plupart des villes américaines croissent d'environ 1% par an. Et cela a un impact énorme sur les personnes impliquées dans l'urbanisme et sur ce qu'elles pensent de l'urbanisme. Je dirais que les gens qui sont heureux de la croissance sont d'un côté, ceux qui y font face ou font de l'argent grâce à elle, ou aiment tous les services et les avantages qui accompagnent la croissance. Vous savez, plus la ville est grande plus on a de théâtres, de restaurants, meilleurs sont les chefs cuisiniers. Il y a un côté d'Austin qui aime le changement et qui profite de tous les avantages d'une grande ville, économiques comme culturels. Le revers de la médaille, ce sont les résidents de longue date qui se souviennent d'Austin alors qu'elle faisait la moitié de sa taille, une ville capitale et universitaire endormie.
>
> Entretien PRO-URB-COA/3 2013

Dans son argumentation, les groupes impliqués dans l'aménagement urbain composent les deux faces d'une même pièce. Il trace une opposition binaire entre les deux parties qu'il ne qualifie cependant pas de la même manière, ni avec le même degré de précision, dans la suite de son discours. Les premiers sont caractérisés par leur capacité à s'adapter à la croissance, à en bénéficier et à en reconnaître les avantages. Les seconds ne sont caractérisés que par la durée de leur résidence à Austin et par leur attachement à leurs souvenirs de la ville. Les termes de la comparaison ne sont donc pas traités de manière symétrique, ce qui fait qu'ils ne s'excluent pas mutuellement *a priori* : il semble tout à fait possible d'appartenir aux deux groupes à la fois. Le critère de démarcation serait la reconnaissance des avantages procurés par la croissance, tandis que l'opposition à la croissance ne

viendrait que d'une nostalgie du temps révolu. En plus d'être symboliquement exclus d'Austin, les opposants sont aussi placés hors du temps contemporain.

Les acteurs critiques face à la croissance austinite n'expliquent évidemment pas leur opposition de la même manière. Pour un activiste politique, l'usine de traitement de l'eau n°4 est analysée comme un « exemple classique » de fonctionnement d'un « régime économique » qui utilise de l'argent public au service de certains acteurs privés (Entretien CITOY-POL 2013). La croissance est donc le résultat de décisions soutenues par des alliances, et non d'un processus « spontané » d'attractivité (*idem*). Les partisans de la construction de l'usine de traitement n°4, au nombre desquels figurait le Real Estate Council of Austin (RECA), la Chambre de commerce et la plupart des élus sont identifiés comme des promoteurs de la croissance. En s'appuyant sur les projections de croissance démographique pour en justifier le financement, ils ont permis cette croissance. En revanche, les opposants à sa construction – des écologistes, des représentants des quartiers et des élus – ont mis en doute la nécessité de cette usine et se sont opposés à ce que les résidents actuels portent le financement d'une infrastructure qui ne leur bénéficierait pas, contrairement « aux promoteurs immobiliers qui profitent directement de l'extension du service d'eau » (Shea *in* Austin Neighborhoods Council 2012). L'argument environnemental a aussi été mobilisé pour souligner l'incongruité de l'augmentation des capacités de traitement de l'eau dans un contexte de crise d'approvisionnement et alors que les pratiques actuelles visent davantage à réduire la consommation en eau.

Plus généralement, à l'instar d'universitaires qui analysent l'usage d'incitations financières pour attirer de nouvelles entreprises (Oden et Mueller 1999), les acteurs remettent en cause l'idée que la croissance ne peut pas du tout se maîtriser. Ils pointent notamment le rôle des politiques incitatives et des « *package deals* », ces ensembles d'incitations financière et/ou foncières, auxquels recourent la municipalité et d'autres acteurs, notamment la Chambre de commerce, mais aussi l'Université du Texas. Il insiste sur le rôle actif des responsables politiques et économiques dans la promotion de la croissance.

Un architecte, membre de l'ANC qui siége à la Zoning and Platting Commission, en dénonce les conséquences : les nouvelles entreprises attirées à Austin viennent avec

une partie de leurs employés et renchérissent les prix du logement. Sans remettre en cause le recours à de telles incitations, il demande des négociations à la fois plus précises et plus fermes avec ces entreprises, afin qu'elles garantissent des emplois d'un certain niveau de salaire à la population locale, et non pas uniquement des emplois très peu qualifiés (Entretien CITOY-QUART/3 2012). Cet acteur réclame une action publique plus encadrante et une plus grande prise en compte des conséquences de la croissance. De même, une autre citoyenne réclame la prise en compte du « coût de la croissance » plutôt que de s'y opposer absolument (Entretien CITOY-ENVIR 2012). On peut étudier les stratégies discursives de ces acteurs critiques vis-à-vis de la croissance, à travers le discours d'un autre citoyen membre de l'ANC :

> *There's an assumption I think it's fair to say that most people believe the growth has some positive aspects and has some benefits. Especially if employers keep relocating and offering good employment, then that tend to, if you have skills to be employed then that tends to make your life better. You could make more money, and you have more alternatives. But what we're bad at measuring is the cost of growth. […] The City Council and the Chamber of Commerce, which are often closely tied, with the exception right now of two members, both of whom are former officers of the ANC […] and the other people are good people but they tend to believe more in the Chamber of Commerce mantra that growth is always good. That all kinds of growth are good. And I think that that's what has to be questioned. Some growth is probably good but these deals for instance, where we're offering tax subsidies, Apple is one example, Samsung is another. There's a number of examples. You have to question whether that particular growth is going to be more expensive or more burdensome to the existing residents than if you did no tax subsidy. It's hard to argue I think that it's not more expensive than providing no subsidy.*
>
> Je pense qu'il est juste de dire que la plupart des gens croient que la croissance a des aspects positifs et qu'elle présente certains avantages. Surtout si les employeurs continuent de s'y installer et d'offrir de bons emplois, alors ça a tendance à, si vous avez les compétences pour être employé, cela a tendance à améliorer votre vie. Vous pourriez gagner plus d'argent et vous auriez plus de choix. Mais ce que nous avons du mal à mesurer, c'est le coût de la croissance. […] Le Conseil municipal et la Chambre de commerce, qui sont souvent étroitement liés, à l'exception actuellement de deux membres, qui sont toutes deux d'anciennes responsables de l'ANC […] et les autres membres sont de bonnes personnes, mais ils ont tendance à plus croire le mantra de la Chambre de commerce selon lequel la croissance est toujours bonne. Que toutes les sortes de croissance sont bonnes. Et je pense que c'est ce qui doit être remis en question. Une certaine croissance est probablement bonne, mais ces offres, par exemple, quand nous offrons des subventions fiscales, Apple en est un exemple, Samsung en est un autre. Il y a de nombreux exemples. On doit se demander si cette croissance en question coûtera plus cher ou sera plus pesante pour les résidents actuels que si on ne versait aucune subvention fiscale. Je pense qu'il est difficile d'affirmer que ce n'est pas plus cher que de n'offrir aucune subvention.

Ce citoyen souligne qu'il existe une communauté culturelle entre la Chambre de commerce et la majorité des élus municipaux. Il remet en cause la croyance qu'il leur attribue selon laquelle toute croissance est par essence bonne, insistant sur le coût que la croissance fait peser sur les communautés qui l'accueillent. À travers le nombre de modalisateurs et de précautions oratoires, il apparaît clairement que mon interlocuteur est conscient du caractère minoritaire de sa position. Sa démonstration s'appuie sur des exemples et sur le champ lexical de la recherche qu'il oppose à celui de la croyance. Le questionnement et la mesure des impacts des mesures incitatives sont présentés comme des impératifs. Sans conclure de manière décisive, il se contente de dire que les promoteurs de la croissance auront du mal à prouver le « mantra » selon lequel toute sorte de croissance serait bonne dans l'absolu. En effet, le système fiscal du Texas qui fait peser la charge fiscale sur les individus plutôt que sur les sociétés n'est pas *a priori* propice à transformer ces mesures incitatives en amélioration des services ou en baisse des impôts pour les particuliers. Plus qu'un modèle théorique alternatif de la croissance, c'est le besoin d'une modélisation qui apparaît.

Pour cette petite communauté d'acteurs rassemblant quelques citoyens activistes issus de domaines variés, une minorité d'élus et des universitaires, la croissance est le résultat de politiques mises en place par une large coalition d'acteurs qui en bénéficient. Ils mettent en doute le fait que cette croissance soit la manifestation ou la preuve d'une véritable santé économique (« *real economic health* » ; Entretien CITOY-TRANSP/2 2013) à l'inverse de ceux qui considèrent toute croissance comme étant bonne pour tous grâce à l'effet de ruissellement (Entretien CITOY-QUART/3 2012). Enfin, ils réclament une conceptualisation plus rigoureuse de la croissance.

***

Les deux communautés culturelles caricaturées comme « *pro-growth* » et « *anti-growth* » s'opposent en fait sur leur approche de la croissance. L'analyse approfondie des entretiens montre une différence entre ceux qui la considèrent comme un donné pour lequel il faut aménager et ceux, plus rares, qui distinguent plusieurs types de

croissance sur lesquelles le politique peut agir. Les premiers présentent les seconds comme un obstacle et les placent en dehors de la réalité, à contre-courant de l'évolution d'Austin. Pour les seconds, les premiers baignent dans une « croyance en la croissance culturellement ancrée » (« *cultural belief in growth* » ; Entretien CITOY-QUART/3 2012) qui les pousse à la promouvoir. Ces deux communautés se caractérisent par une conception politique différente qui détermine une culture de l'urbanisme différente, les premiers le voyant comme un accompagnateur d'une croissance inéluctable, les seconds soulignant le rôle des décisions politiques, celles d'urbanisme incluses, dans la promotion de la croissance.

L'absence de modélisation théorique proposée par les premiers a pour effet d'en masquer les facteurs et de présenter la croissance comme un fait, une évidence : Austin est attractive. L'histoire du développement urbain d'Austin est complètement oubliée, résumée en une courbe de croissance démographique. Pour les seconds, l'histoire sert au contraire d'objet d'analyse ayant mené au développement d'un modèle actoriel. Le modèle théorique des régimes urbains et des coalitions de croissance est donc ponctuellement utilisé pour expliquer le fonctionnement du système actoriel, mais l'audience est très limitée du fait du caractère académique et de la connotation marxiste de ce modèle. On note le besoin d'une modélisation plus rigoureuse des facteurs de la croissance et de ses conséquences.

6.1.2. Le développement urbain durable, modèle théorique ubiquiste mais flou

A première vue, le développement durable apparaît comme un objectif fédérateur, un modèle théorique guidant l'action. En témoignent les créations récentes d'un département municipal intitulé Office of Sustainable Development, d'un Office of Sustainability dans l'organigramme administratif de l'Université du Texas ou encore du centre de recherche interdisciplinaire Center for Sustainable Development. Les acteurs institutionnels se sont bel et bien saisis du concept de développement durable et les acteurs qui représentent ces institutions utilisent sans hésitation « *sustainability* » ou « *sustainable development* » dans leurs discours. L'analyse des discours de l'éventail actoriel plus large révèle cependant des discordances qui vont jusqu'à remettre en

question l'existence du développement durable comme objectif consensuel d'une communauté « de politique ».

Les désaccords sous le paradigme consensuel du développement durable

La place du développement durable comme objectif à promouvoir dans la politique municipale fait consensus[183]. Selon une ancienne urbaniste de la Ville, le personnel de la Ville a vraiment la mission de suivre « toute la philosophie » établie par le Conseil municipal et « d'être plus durable » (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Les régulations et politiques mises en place influencent ensuite les autres acteurs de l'aménagement, en particulier la communauté du développement immobilier (*idem*). D'autres acteurs partagent cet objectif, notamment des organisations aux buts explicitement urbanistiques qui intègrent la promotion du développement durable dans leur mission. Le directeur de l'Urban Land Institute (ULI) pense ainsi « qu'il y a une culture propre aux membres de l'ULI du fait de sa mission de promotion des meilleures pratiques et d'une occupation des sols durable » (Entretien PRO-URB-ULI 2013). Un citoyen membre du CNU explique que les membres de l'organisation partagent aussi une culture commune, différente de celle du reste de la population, qui reconnaît que « nous avons besoin de logements plus denses pour être durables », et que « nous avons besoin d'amener les gens à vivre plus près les uns des autres afin d'utiliser moins de ressources par habitant » (Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Il leur assigne la mission d' « éduquer tous les autres à ce propos » (*idem*).

On voit transparaître dans ces discours une définition assez restreinte du développement durable. En reliant la durabilité à la densité, ce citoyen, par ailleurs président de la Planning Commission, rejoint la position d'un promoteur immobilier qui pose cette équation : « la durabilité, c'est la densité » (« *Sustainability equals density* » ; Entretien PRO-DEV/3 2012). Pour un assistant de conseiller municipal, un environnement urbain bâti « où on a le choix de son mode de transport, le choix de son mode de vie, le choix de ses loisirs, juste des choix, dans un environnement dense » a plus de chance d'être durable que le mode de développement urbain actuel (Entretien

[183] Les termes du développement durable, ou de son contraire « *unsustainable* », sont cités à quatre-vingt-neuf occurrences, dans trente interviews.

Assist-ELU-COA/2 2013). Dans cette définition de la durabilité, la dimension environnementale n'est que sous-entendue au profit de la valorisation d'une forme urbaine dense adaptée à une multiplicité de moyens de transport. Pour lui, la forme urbaine prédétermine la possibilité pour les individus de vivre en accord avec les principes du développement durable : « si notre ville n'est pas construite correctement, il n'y a pas moyen que nous puissions être durables » (Entretien Assist-ELU-COA/2 2013).

Ce lien privilégié avec la forme urbaine se voit dans d'autres discours moins théoriques à travers les exemples choisis. Un autre citoyen, membre de la commission des transports, utilise ainsi le concept sans le définir précisément, mais recourt à des exemples illustratifs ou des opérations exemplaires de la mise en œuvre du développement durable comme Mueller (voir Encadré paysager n°13), « avec une mixité d'usages et de vrais trottoirs » (Entretien PRO-TRANSP/1 2012). On voit aisément la référence faite à un état actuel non durable, où les usages sont séparés les uns des autres, où il faut conduire longtemps pour aller de son domicile au travail, et où les déplacements piétons sont découragés par l'absence de trottoirs en de nombreuses parties de la ville. Le développement durable est donc immédiatement traduit dans les termes d'occupation des sols et d'adaptation de l'espace public aux piétons. Les projets exemplaires endossent en grande partie la modélisation du développement durable car le modèle théorique est très imprécis.

Le développement durable est bien utilisé comme objectif politique, mais sa définition et son contenu sont très imprécis. Une conseillère municipale lui confère même le statut de principe fondamental de gouvernance :

> *It's not a problem or challenge but more of a core governing principle in term of urban planning here in Austin: encouraging sustainable development, and also protecting our environmental features. And that has a lot to do with the way we grow and the way Austin will develop over the next thirty years. If we hold true to our values.*
>
> Ce n'est pas un problème ou un défi, mais plutôt un principe de base en matière d'aménagement urbain ici, à Austin : encourager le développement durable et protéger nos caractéristiques environnementales. Et cela a beaucoup à voir avec notre croissance et la manière dont Austin se développera au cours des trente prochaines années. Si nous restons fidèles à nos valeurs.
>
> Entretien ELU-COA/3 2012

Encadré paysager n°13. Mueller, quartier durable-modèle ?

Le quartier de Mueller est brandi en exemple de réussite à de nombreux titres : application des principes du *New Urbanism*, développement durable, densification, logement abordable, etc. Les récompenses s'amoncèlent à l'échelle locale, nationale et mondiale (Catellus [en ligne] 2018). L'opération d'aménagement de l'ancien aéroport Robert Mueller est la plus grande opération en cours à Austin (plus 280 hectares), c'est aussi celle qui montre la plus étroite collaboration entre la Ville, les consultants et les quartiers.



Figure 60. Les formes urbaines et architecturales du nouveau quartier de Mueller

Crédits photographiques (en Z) : MLG 23/04/2013, 26/05/2012, 1/04/2013 ; The Muskin Company date inconnue ; MLG 26/05/2012 ; The Muskin Company date inconnue.

Le quartier est organisé autour d'un grand lac artificiel autour duquel se trouvent de grandes maisons individuelles très luxueuses qui ne changent de la maison typique que par leur *design* plus contemporain. En s'éloignant, on voit apparaître des types architecturaux différents comme les maisons mitoyennes ou les maisons organisées autour d'un jardin commun. Des points nodaux concentrent les bâtiments collectifs de hauteur assez modeste. Des allées de services on été créées pour y placer les garages et offrir un aspect moins suburbain aux façades principales.

20% du quartier est dédié aux espaces publics avec de vastes espaces verts. Un chemin piéton et cycliste de 8 km ceint le quartier. Des espèces végétales indigènes s'y développent avec un entretien minimal.

Dès 1984, un collectif de citoyen Citizens for Airport Relocation (CARE) décide de prendre les devants face aux plans d'agrandissement ou de relocalisation de l'aéroport devenu trop petit pour le trafic aérien et de plus en plus enclavé dans les quartiers résidentiels. Le collectif CARE plaide pour une relocalisation de l'aéroport et rédige un plan de re-développement en forme de gâteau de mariage, avec une forte densité au centre et de moins en moins de densité vers les marges. En 1993, le financement de la construction du nouvel aéroport sur le site de l'ancienne base militaire d'Austin Bergstrom située au sud-est d'Austin est approuvé. Le maire désigne une *task force* de seize citoyens chargés de fixer les objectifs et d'imaginer le processus. Ils s'accordent sur des objectifs : de responsabilité fiscale, l'opération doit être rentabilisée et doit accroître la base fiscale de la ville ; de développement économique au bénéfice des résidents de l'est d'Austin ; de compatibilité avec les quartiers environnants et d'amélioration de la qualité de vie ; de diversité des logements ; de durabilité, le nouveau quartier devant être écologique, économe en énergie et favoriser les transports en commun.

L'élaboration du *master plan* est confiée à Roma Design, prestigieuse firme originaire de San Francisco sous l'œil attentif d'un groupe de dix citoyens. Après une valse d'hésitations, l'État du Texas qui s'était invité sur un tiers de la surface disponible décide de se retirer du projet, forçant les consultants à redessiner le plan. L'aéroport Robert Mueller est finalement fermé en 1999. Le plan est adopté par la ville en 2000. Dans un ultime retournement, des élus texans proposent de garder l'aéroport pour l'usage de l'État. Les engins sont alors mis à l'œuvre dans la nuit pour commencer à détruire les pistes d'atterrissage (Entretien Ex-ELU-Austin 2012).

À l'angle nord-ouest du quartier, les usages économiques ont été rassemblés dans un espace qui ressemble beaucoup à un *mall* comme Austin en compte déjà tant. Seules les caractéristiques écologiques des bâtiments diffèrent. Les divers constructeurs participant ont été obligés de construire selon les objectifs du *green building program* d'Austin Energy, ce qui a contribué à changer leurs habitudes (Entretien PRO-DEV/6 2013). Dans les parties plus résidentielles, les terrains sont plus petits que la moyenne austinite, mais la densité apparaît finalement peu élevée et reste limitée tant que le quartier n'est pas connecté au centre-ville par un transit léger sur rail. De nouveaux types de logements peu présents à Austin sont cependant développés comme les maisons mitoyennes ou les maisons organisées autour d'un jardin commun. Les unités secondaires d'habitation sont autorisées dans tout le quartier. Tout le quartier est régi par des règles de *design* (City of Austin 2004).

Au début du projet, personne ne croyait en sa réussite, situé comme il l'était à l'est de l'I-35. La communauté du développement immobilier poussait la mairie à simplement vendre les terrains (Entretien Ex-ELU-Austin 2012). Le succès de ce quartier, et l'augmentation rapide des prix des logements, a prouvé que ce type de bâti et de forme urbaine pouvait correspondre aux attentes du marché. Cela a donc fait évoluer les mentalités, mais certains acteurs ne considèrent pas que ce soit véritablement un exemple reproductible du fait de sa taille et du caractère public du terrain (Entretien PRO-URB-UT 2013). L'objectif de 25% de logements abordable n'a pu être exigé du promoteur Catellus que parce qu'il s'agissait de terrains publics.

Cette imprécision se remarque par les différents usages qui en sont faits par d'autres citoyens engagés. Une activiste de l'est d'Austin utilise le terme pour qualifier *a posteriori* la création des Community Development Boards sous la présidence de Lyndon Baines Johnson comme un projet durable avant la lettre car il donnait à la communauté un pouvoir sur son développement (« *It was really an effort to create sustainable neighborhoods, what we talk about now : Live, shop and work in the same neighborhood* » ; Entretien CITOY-QUART/7 2013). Cela témoigne d'une réappropriation du terme, avec une perspective plutôt sociale. Cependant, elle y juxtapose l'idée de « vivre, faire ses courses et travailler dans le même quartier », ce qui révèle une confusion avec certaines formulations du Congress for the New Urbanism et la prépondérance des modèles urbanistiques dans l'appréhension du développement durable.

En général, les citoyens ont une approche plus sociale du développement durable. Un architecte engagé dans l'ANC partage l'objectif de bâtir une ville durable, mais pour lui la durabilité n'est pas suffisamment définie puisque les politiques présentées comme durable forcent une partie de la population à quitter la ville (Entretien CITOY-QUART/3 2012). Pour un autre citoyen activiste, l'équité « est toujours la part la plus faible de la durabilité » (Entretien CITOY-POL 2013). Il déplore la mauvaise communication de la municipalité autour du développement durable qui, en délimitant de trop nombreuses aires d'actions pour les citoyens, en empêche une bonne visualisation et une bonne compréhension. La représentation graphique classique avec les trois cercles qui s'intersectent est trop abstraite et ne met pas assez l'accent sur les enjeux sociaux. Il propose donc une représentation à cinq branches dans un cercle, avec la culture et l'engagement comme axes supplémentaires afin d'insister sur les aspects sociaux du développement durable (voir Figure 61).

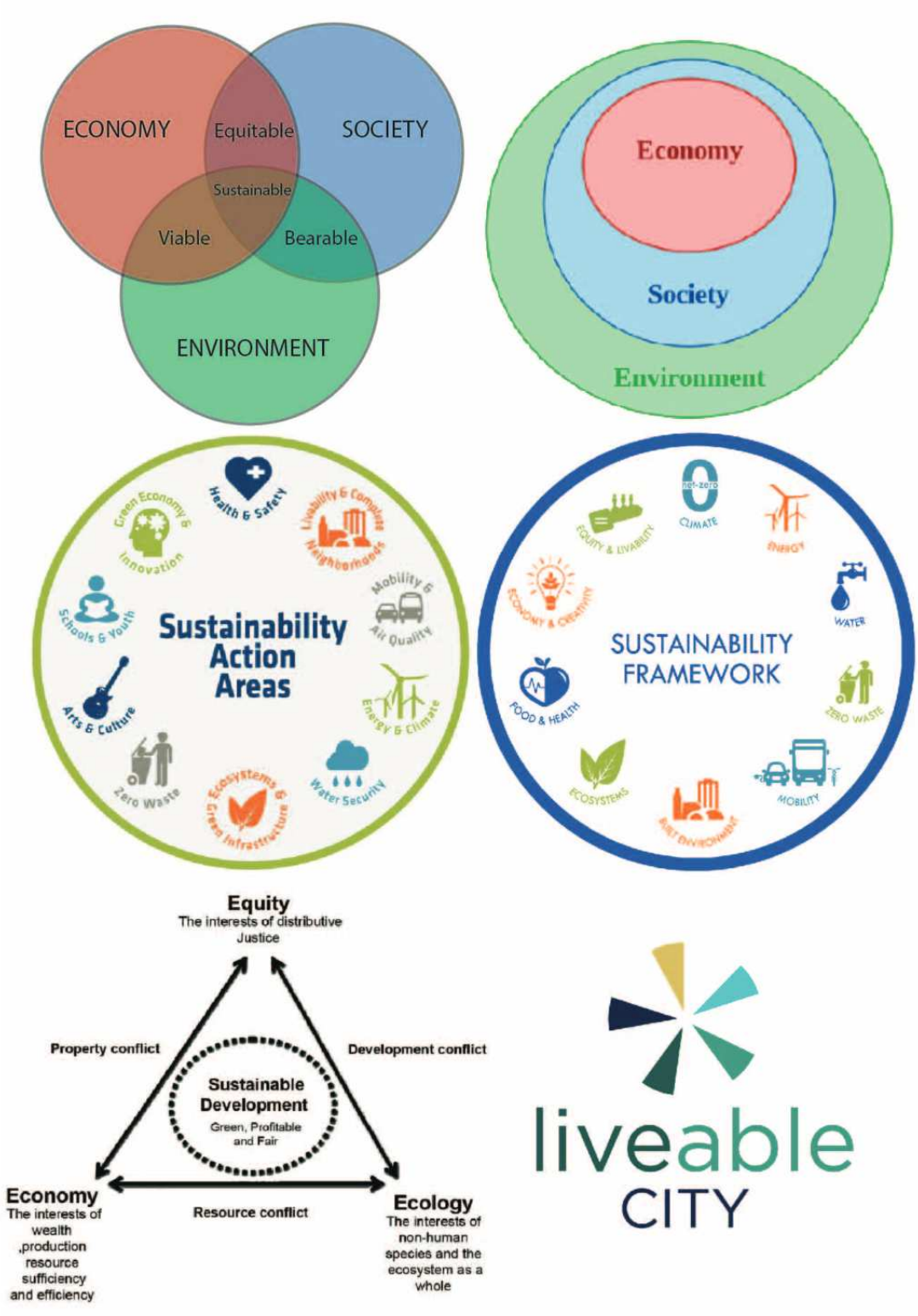


Figure 61. Les modélisations graphiques du développement durable à Austin

Images (en Z) : Schématisation classique MLG 12/11/18 ; Moore 2000 ; City of Austin 2013 ; City of Austin 2014 ; Moore 2014 ; Liveable City [en ligne] Advocay Goals.

Les modélisations graphiques oscillent entre les objectifs de précision et de lisibilité.

Des professionnels de la participation citoyenne se montrent très réticents à utiliser le concept (Observation American Planning Association 22/02/13). Une jeune urbaniste travaillant pour le Sierra Club explique ainsi ses réticences à utiliser le mot « sustainability » malgré un discours critique vis-à-vis du mode de développement urbain actuel :

> *We don't have the money anymore to spend on things that… to continue the old patterns. I try to get away from using sustainability as a term because there's a fragment of the tea party, Agenda 21 conspiracy theorists, and sustainability is one of the words that they jump on and are very much against, which is very weird. It's also like smart growth. The opposite is dumb growth? What does that mean? There's a problem with a lot of those terms. The planners love to use special terms and love to use acronyms that just doesn't translate.*
>
> Nous n'avons plus d'argent à dépenser pour des choses qui… pour continuer les vieux schémas. J'essaie de ne pas utiliser le terme de durabilité car il y a un fragment du Tea Party, des théoriciens du complot de l'Agenda 21 et la durabilité est l'un des mots qui les font bondir et auxquels ils sont farouchement opposés, ce qui est très bizarre. C'est comme avec la *Smart Growth*. Le contraire serait une croissance stupide ? Qu'est-ce que ça veut dire ? Il y a un problème avec beaucoup de ces termes. Les urbanistes aiment utiliser des termes spéciaux et des acronymes qui sont intraduisibles dans le langage commun.
>
> Entretien PRO-URB-ENVIR 2013

Elle classe le développement durable parmi ces mots d'experts difficilement compréhensibles par le grand public, à l'instar de la « *Smart Growth* », mais avec un stigma politique supplémentaire. Le développement durable ayant été dénoncé comme un *diktat* des organisations internationales, le terme est trop polémique pour une partie de la population, notamment certaines personnes climato-sceptiques. Il s'avère cependant difficile pour elle de trouver un terme alternatif lui permettant de nommer le type d'urbanisme qu'elle souhaiterait voir advenir. Interrogée sur ce point, elle propose, en alternative à durable : « résilient », puis « redondant », et enfin l'idée double de « sécurité » (« *safety* » et « *security* » ; *idem*). La complexité du concept, son flou et son instrumentalisation politique sont donc trois faiblesses qui limitent son caractère fédérateur.

Des enjeux environnementaux faiblement modélisés

Une autre faiblesse de l'objectif de développement urbain durable vient du retrait des enjeux environnementaux. Cité par trente acteurs, il ne tient pas la place primordiale que les ouvrages scientifiques sur Austin laissaient imaginer (voir *supra* Chapitre 4.1) La démonstration du rôle fondamental de l'environnement pour l'identité politique austinite et pour le sens du lieu (Moore 2007 ; Swearingen 2010) portait à croire que l'environnement occuperait une place centrale parmi les enjeux de l'aménagement. L'absence de consensus n'est pas spécifique aux enjeux environnementaux, mais leur traitement discursif a révélé plusieurs spécificités, en particulier l'inadaptation de l'échelle des problèmes et de celle de leur prise en charge.

Le premier indice m'a été donné par le fait que les acteurs aient insisté sur le caractère personnel de la présence des enjeux environnementaux dans leur classement (« *my first* » ; Entretien PRO-TRANSP/1 2012 ; « *I would list the impact of growth on environmental values, including wildlife habitat as my third* » ; Entretien ACAD-PAYS-UT 2012), comme si le sujet ne faisait pas consensus ou qu'il était reconnu par peu de monde. Un architecte dénonce l'incohérence entre les échelles :

> *I would say climate change and water conservation are probably two of my biggest worries for the future, not only in Austin, but for anywhere in the world. And I'm sure you agree […] it's a worldwide problem. Last summer, it's the worst drought we've ever had, the lake almost dried up. And people are sitting in there, worrying about neighborhoods and that's fine, but you know we have pressing things we need to worry… carbon footprint, you know… […] I got a little frustrated with all that too. But, see I'm an architect so I kind of look into the future. A lot of these people don't. They're more worried about their own backyard. When I talk about the backyard, it's their own property, their own interests. Well even more their own interests than the neighborhood's because it's a little greedy when there are a lot of poor people who can't afford to live in the city, you know, and then all these people are able to live in central Austin, keep the tax rates high, so that forces affordable housing outside… that's just kind of… so in a sense you can see these neighborhood folks as being a little bit… I hate to say this… but they're very self-interested. I'd rather have people coming more dense… and I live in an old neighborhood, […] and I like that area but, you know, I wouldn't mind living closer, more dense, to where we could get more of a mix, more cultural mix, more economic mix, more affordable housing, but that's not gonna happen if everybody wants to keep their neighborhoods less populated, right?*
>
> Je dirais que le changement climatique et la conservation de l'eau sont probablement deux de mes plus grandes inquiétudes pour l'avenir, non seulement à Austin, mais dans le monde entier. Et je suis sûr que vous êtes

> d'accord […] c'est un problème mondial. L'été dernier, c'était la pire sécheresse que nous ayons jamais connue, le lac s'est presque asséché. Et les gens restent là, inquiets pour les quartiers et c'est bien, mais vous savez que nous avons des choses urgentes dont il faut nous inquiéter… l'empreinte carbone, vous savez… […] J'ai été un peu frustré par tout ça aussi. Mais, voyez-vous, je suis un architecte, alors je regarde l'avenir. Beaucoup de ces gens là ne le font pas. Ils sont plus préoccupés par leur propre jardin. Lorsque je parle de leur jardin, c'est leur propre propriété, leurs propres intérêts. En fait, bien plus leur propre intérêt que celui de leur quartier, parce que c'est un peu cupide quand il y a beaucoup de pauvres gens qui ne peuvent pas se permettre de vivre en ville, vous savez, alors que toutes ces personnes qui peuvent se permettre de vivre dans le centre d'Austin, maintiennent des taux d'imposition élevés, qui éloignent les logements abordables en dehors… c'est juste en quelque sorte… dans un sens, on peut considérer ces gens des quartiers comme un peu… je déteste dire ça… mais ils sont très égoïstes. Je préférerais que la population se densifie… et je vis dans un ancien quartier […] et j'aime bien cet endroit mais, vous savez, cela ne me dérangerait pas de vivre plus près, plus dense, qu'on puisse avoir plus de mélange, plus de mixité culturelle, de mixité économique, plus de logements abordables, mais cela n'arrivera pas si tout le monde veut garder ses quartiers moins peuplés, n'est-ce pas ?
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

En hiérarchisant les principaux enjeux d'aménagement à Austin, et en insistant sur le caractère personnel de son classement, il met en perspective les enjeux de l'eau et du changement climatique comme des problèmes mondiaux. Après avoir demandé ma validation, il oppose ces enjeux aux préoccupations des quartiers, qu'il dit valable, mais qu'il déconnecte de l'urgence. La frustration qu'il éprouve face à l'absence de réponse politique le fait dévier dans le cours de son argumentation. Il va jusqu'à accuser « ces gens là » de réfléchir seulement à l'échelle de leur jardin et d'agir en faveur de taxes de propriété élevées, d'être « cupides » et « égoïstes ». Au-delà de ces accusations nourries de la frustration de son engagement civique, il est intéressant de relever l'association qu'il fait dans son discours entre les échelles spatiales et temporelles. Lui se préoccupe du futur, de l'échelle de la ville et du monde. Par déduction, ceux qui se préoccupent de leur jardin restent enfermés dans une pensée de l'immédiat. Sa propre capacité découle de sa profession et peut-être de sa formation d'architecte qui lui ont donné une culture particulière.

La solution qui clôture cette séquence argumentative apparaît *a priori* détachée de l'enjeu de départ. Il propose, avec des hésitations de formulation, de densifier les quartiers, ce qui sous-entend que c'est la forme étalée qui consomme les ressources naturelles, mais là encore les facteurs ne sont pas exposés. En prônant l'évolution de la forme urbaine comme solution aux enjeux environnementaux, il sous-entend que la

forme urbaine actuelle n'est pas durable, mais les raisons environnementales ne sont pas mentionnées. En revanche, l'impossibilité financière pour certaines personnes d'habiter Austin, qui lui apparaît injuste, trouve ici sa solution dans la construction de davantage de logements abordables.

Visiblement conscient que sa solution est peu populaire, il la justifie en disant que lui même habite un de ces quartiers prisés pour leur faible densité et qu'il accepterait qu'il soit densifié en échange d'une plus grande diversité. Le couplage entre la densité et la diversité que doit produire l'urbanité est sous-entendu mais pas explicité, alors qu'il est tout à fait possible d'imaginer une densification sans que les fonctions soient diversifiées. Ces sauts logiques signalent des préconceptions à propos de la densité qui peuvent nuire à la popularisation et mettent en tout cas l'enjeu environnemental très en retrait.

L'absence d'action face aux enjeux environnementaux s'expliquerait donc par la déconnexion entre l'échelle des problèmes et les échelons d'action au sein de la municipalité, notamment du fait de la planification à l'échelle des quartiers (voir *infra* 7.2.6). Pourtant, certains quartiers se targuent d'agir pour l'environnement. Un représentant du quartier de Blackland explique ainsi que les efforts de conservation de l'eau, d'économie d'énergie et de production d'énergies renouvelables mis en œuvre par la Community Development Corporation tendent vers un modèle que d'autres communautés pourraient adopter, s'ils en avaient la volonté (Entretien CITOY-ABORD/2 2013). Il s'agit pourtant d'un quartier peu favorisé, mais les acteurs impliqués dans la gouvernance du quartier sont caractérisés par des « valeurs » et une « conscience de l'impact humain sur la planète » qui les poussent à être respectueux de l'environnement (« *environmentally friendly* » ; *idem*). Dans le discours de l'activiste, l'insistance sur ces valeurs et sur la « croyance dans le réchauffement climatique » dit aussi en creux que tout le monde ne partage pas ces valeurs. La culture écologiste ne correspond pas à la culture générale d'Austin.

Mais même au sommet de l'administration municipale, d'autres facteurs expliquent l'absence de politique environnementale malgré la prise en compte de l'échelle des enjeux. L'exemple de l'eau, cité à lui seul par quatorze acteurs (score moyen de 3,93/5), est le seul enjeu pour lequel les acteurs opèrent systématiquement

un changement d'échelle. Les problématiques d'aménagement urbain d'Austin sont reliées à des enjeux plus larges, voire mondiaux, ce qui n'est pas du tout le cas pour les autres enjeux. Le discours de l'administrateur municipal permet d'étudier l'appréhension particulière de cet enjeu :

> *I think that, not just here locally, but statewide we have to think about water issues. Potable water for people to drink and that situation seems to just be getting worse and worse. And just because of the intensity of the drought that we've been dealing with over time. More and more people are coming here, so that puts greater demand on everything, on the transportation system, on the water supply, a whole range of things that people need.*
>
> Je pense que, pas seulement ici, localement, mais à l'échelle de l'État, nous devons penser aux problèmes d'eau. De l'eau potable que les gens puissent boire et cette situation semble aller de mal en pis. Et juste à cause de l'intensité de la sécheresse que nous avons rencontrée au fil du temps. De plus en plus de gens s'installent ici, ce qui fait que la pression est plus forte sur tout, sur le système de transport, sur l'approvisionnement en eau, sur tout un éventail de choses dont les gens ont besoin.
>
> Entretien PRO-ADM-COA/2 2013

La diminution des ressources en eau n'est pas un problème spécifique à Austin ; il touche tout le Texas d'après l'administrateur, ainsi que d'autres États pourrait-on ajouter. Il affirme d'abord la spécificité de cette ressource naturelle vitale dont la quantité se réduit du fait des sécheresses récurrentes. Puis, il érode cette spécificité en comparant l'eau à d'autres besoins et en la traitant comme une infrastructure, au même titre que les routes, que la croissance démographique vient saturer... Dans le cas d'Austin, la forte croissance démographique accroît la pression sur l'eau. L'eau apparaît donc comme un sujet médiateur entre la pression que la croissance met sur les infrastructures et la dégradation subie par les ressources naturelles, mais ces dernières apparaissent en retrait puisque le lien n'est pas fait explicitement avec la forme du développement urbain et les conséquences environnementales qu'il peut avoir.

D'autres acteurs mentionnent la baisse du niveau des lacs, l'assèchement des rivières et les rationnement d'eau en été comme signes de la pénurie d'eau, sans en expliciter les causes. Contrairement à la congestion automobile, ce sont des manifestations saisonnières, moins visibles immédiatement, donc moins mobilisatrices Un urbaniste de la Ville note toutefois la nécessité d'agir à deux niveaux à la fois, du point de vue de la disponibilité de la ressource et du point de vue de sa conservation (« *We need to both look at water supply as well as how we use it, and use*

less » ; Entretien PRO-URB-COA/3 2012). Pourtant, ni lui, ni aucun autre acteur ne propose de solution concrète pour agir à l'un ou l'autre de ces niveaux. C'est d'autant plus étonnant que la réputation écologiste d'Austin se fonde sur la campagne Save Our Springs du début des années 1990 ayant mené à légiférer pour protéger la qualité de l'eau contre le développement urbain excessif. Outre le fait que le problème s'est visiblement déplacé vers la question de la quantité d'eau, une explication plausible à l'absence de communauté « de politique » autour de l'eau serait justement le dépassement de l'échelle municipale qui rend les politiques municipales impuissantes à régler les problèmes.

Seule une ancienne élue du Comté de Travis, qui avait justement fait campagne sur les enjeux hydriques est rentrée dans le détail des politiques mises en œuvre par le Comté pour contrôler la croissance dans les zones non incorporées à l'extérieur d'Austin (Entretien Ex–ELU-Travis 2014). En s'appuyant sur ses responsabilités en matière de santé, le Comté a exigé que les nouveaux projets de lotissement prouvent un approvisionnement en eau pour vingt ans, ce que les puits dans la nappe phréatique ne permettent pas. L'absence de politique à l'échelle de l'aire urbaine d'Austin s'explique, selon elle, par le fractionnement des autorités concernées. La municipalité d'Austin qui a pour sa part un contrat avec la Lower Colorado River Authority pour la fourniture de son eau potable, ne s'inquiète donc pour l'instant pas de cette question à long terme. Elle oppose le Conseil municipal d'Austin, dominé selon elle par les intérêts immobiliers à court terme, avec celui de San Antonio, dont le *leadership* industriel anticipe davantage (« *It has long held big industry and visionary leadership for growth* » ; *idem*). Ce dernier, souhaitant réduire la pression sur l'aquifère Edwards, construit un *pipeline* pour acheminer de l'eau depuis Caldwell (Comté de Burleson, au nord-est d'Austin). Le projet de vendre de l'eau le long du parcours pour défrayer les coûts de construction permettrait aux promoteurs de lancer des lotissements dans tout l'est de l'aire urbaine austinite non incorporée, aggravant ainsi l'étalement urbain. Cette ancienne élue du Comté se désole de l'inaction du Conseil municipal d'Austin face à cette situation.

> *On that particular issue, I kept saying to my friends at City Council, you've got to pay attention to this. You've got your water locked in for the next fifty years on the Colorado but if we experience more drought and if we experience more*

> *growth, and the two work against you, you've got to be looking for water sources yourself. Do you want to let San Antonio grab all the water that's adjacent to you?*
>
> Sur cette question particulière, je n'ai pas arrêté de répéter à mes amis du Conseil municipal : vous devez faire attention à ça. Votre eau est assurée par le Colorado pour les cinquante prochaines années, mais si nous connaissons davantage de sécheresse et de croissance, et les deux travaillent contre vous, vous devrez vous aussi chercher des sources d'eau. Voulez-vous laisser San Antonio s'emparer de toute l'eau autour de vous ?
>
> Entretien Ex-ELU-Travis 2014

Même s'ils évoquent la course à l'eau, les arguments employés pour pousser ses collègues à l'action frappent par le retrait des dimensions environnementales. La faiblesse de l'écologie sur la scène politique municipale depuis le tournant des années 2000, s'explique selon cette actrice par la meilleure organisation de la communauté immobilière. En outre, l'approche longtemps « hostile » des écologistes leur a aliéné les autres acteurs. En conséquence, l'environnement est devenu un sujet « extrêmement sensible » à Austin, ce qui empêche d'en débattre de manière dépassionnée (« *the word environment is a very big hot button here in town, and it shouldn't be* » ; *idem*). Les sujets environnementaux ne permettent donc pas de créer une communauté « de politique » alors même que l'écologie est considérée comme une valeur partagée.

Un consensus autour d'une forme urbaine durable ?

La faible formalisation de l'enjeu de la pression sur les ressources naturelles entraîne un glissement systématique vers la densification de la forme urbaine comme enjeu en soi, citée par onze acteurs (score moyen de 3,64/5). La question de la durabilité de la forme urbaine découle de la logique suivante sans jamais qu'elle soit explicitée : l'étalement urbain n'est pas durable car il conduit à une consommation trop grande des ressources naturelles. Une forme urbaine plus dense limite la consommation d'espace, et, par extension, de toutes les ressources naturelles (« *The bigger the building, the taller the building, the less area... you're absorbing. And so if you build a taller building, you can house more people on a smaller piece of land. That saves resources. So it's better for the environment* » ; Entretien CITOY-TRANSP/1 2012).

La diffusion de cette conscience au sein de la population donne lieu à des estimations très différentes selon les personnes interviewées. Pour certains acteurs, il y a un consensus dans l'opposition à l'étalement urbain. Cependant, le consensus s'effrite lorsqu'il s'agit de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre. Un professionnel du logement abordable dénonce ainsi la « schizophrénie » d'Austin :

> *A friend of mine used to say Austin is schizophrenic: they are both anti-sprawl and anti-density at the same time. So oh! we don't want to hurt the environment, we don't want sprawl but at a neighborhood level I don't want my neighborhood to have tall buildings or dense apartments, I like the way it is.*
>
> Un de mes amis a l'habitude de dire qu'Austin est schizophrène : ils sont à la fois anti-étalement et anti-densité. Donc, oh ! Nous ne voulons pas nuire à l'environnement, nous ne voulons pas d'étalement, mais à l'échelle du quartier, je ne veux pas que mon quartier ait de grands immeubles ou des appartements denses, je m'aime comme il est actuellement.
>
> Entretien PRO-ABORD/4 2013

Le passage de la première personne du pluriel à la première personne du singulier est intéressant. Il signale dans l'esprit du locuteur un glissement d'une perspective collective à un point de vue individuel, voire individualiste. À nouveau, l'échelle de l'enjeu et celle de la mise en œuvre des solutions ne coïncident pas. Toutefois, selon une consultante ayant travaillé au plan métropolitain Envision Central Texas (voir *infra* 7.2.7), seule une partie de la population reconnaîtrait le problème :

> *I think that some of the groups that were part of the effort of Envision Central Texas, the more environmental and sustainability focused groups recognized the implications for a thin layer of development all across the region driving resource consumption, water issues… These problems are the problems of the commons, these are the tragedy of the commons. It was basically an idea that was encapsulated way back when sheep were allowed to graze on a pasture and then everybody kind of outstrips the resources if there's no control. Everybody's sheep go graze. The pasture is just destroyed. And nobody's sheep can graze. So you have these things that are the commons, water, air, and unfettered we will outstrip that. It's unsustainable.*
>
> Je pense que certains des groupes qui ont participé à Envision Central Texas, les groupes les plus axés sur l'environnement et le développement durable ont reconnu les implications d'une fine couche de développement dans toute la métropole, entraînant consommation de ressources, problèmes d'eau… Ces problèmes sont ceux des communs, c'est la tragédie des communs. Il s'agissait en fait d'une idée formulée il y a longtemps, quant les moutons étaient autorisés à paître dans une prairie et que tout le monde épuise en quelque sorte les ressources s'il n'y a aucun contrôle. Les moutons de chacun paissent. Le pâturage est juste détruit. Et plus personne ne peut faire paître ses moutons. Donc, vous avez ces choses qui sont les biens communs, l'eau, l'air et, sans entraves, nous allons les épuiser. Ça n'est pas durable.

Entretien PRO-COM-ECT 2013

Cette consultante recourt au raisonnement du biologiste Garrett Hardin sur la tragédie des communs[184]. Elle insiste sur l'idée d'un contrôle nécessaire pour assurer la durabilité de ces ressources. L'accord présupposé sur le rejet de l'étalement urbain ne se limite-t-il pas en fait à un cercle de personnes dotées d'une culture urbanistique qui ne recouvre pas tous les acteurs de l'aménagement urbain ?

L'absence de consensus sur la forme urbaine se dévoile lorsque plusieurs acteurs justifient le choix de vivre dans une maison individuelle alors qu'ils sont en train de donner des arguments en faveur de la diversification des types de logements et la densification du tissu urbain. Un ingénieur déclare ainsi « ça n'est pas tout le monde qui veut vivre dans un environnement dense, et c'est bien aussi » (« *not everybody wants to live in a dense environment and that's okay too* » ; Entretien PRO-TRANSP/2 2013). La formulation employée sonne comme une précaution oratoire, pour désamorcer des critiques qu'ils savent qu'on va leur opposer s'ils ne reconnaissent pas le principe de liberté individuelle qui passe avant tout. La consultante d'Envision Central Texas y recourt lorsqu'elle décrit la stratégie adoptée pendant le processus de participation publique pour amener les citoyens à reconnaître la densification comme solution.

> *We could sprawl 'til kingdom comes but there's things that people value, the farmland, the Hill Country, the aquifer, not having to drive an hour one way to get to the job. And so we're like: okay we may need to look at how we can figure growth so that it gives us those quality of life outcomes we're after and has multiple benefits instead of unintended side consequences And density, or the way that people are able to access services, jobs, housing choices, different kinds of housing, not just single family. Those are all gonna exist, we're always gonna have it and of course, and that's great, but what about choices for that?*
>
> Nous pourrions nous étaler jusqu'à la fin des temps, mais il y a des choses auxquelles les gens tiennent, les terres agricoles, le Hill Country, l'aquifère, ne pas avoir à conduire une heure pour se rendre au travail. Et donc nous disons o.k. il se peut que nous devions revoir comment envisager la croissance afin d'obtenir ce que nous souhaitons en termes de qualité de vie et d'avoir de multiples avantages plutôt que des dommages collatéraux. Et la densité, ou donner la capacité aux gens d'accéder à des services, à des emplois, à des choix de logement, à différents types de logements et pas seulement des maisons unifamiliales. Celles-ci vont continuer d'exister, nous en aurons toujours bien sûr, et c'est super, mais pourquoi ne pas laisser le choix en la matière ?
>
> Entretien PRO-COM-ECT 2013

[184] La « tragédie des communs » est une expression du biologiste Garrett Hardin qui démontre qu'une ressource possédée en commun sera détruite du fait des intérêts individuels à la surexploiter. Il en déduit qu'il faut la faire gérer par une autorité supérieure ou adopter un régime de propriété privée car l'individu aurait alors intérêt à conserver cette ressource.

Elle souligne d'abord les traits environnementaux auxquels les Austinites sont attachés, mais la mention de l'aquifère apparaît déjà un peu trop spécialisée et finalement moins persuasive que celle du temps de trajet. Elle justifie ainsi de manière implicite l'inadaptation de la forme urbaine étalée actuelle, puisqu'elle détruit ce à quoi la population se dit attachée. Dans son discours, elle s'éloigne du terme visiblement délicat de densité qu'elle remplace par l'accessibilité aux services et à l'emploi. La possibilité d'habiter dans une maison individuelle, valorisée sans justification au détour d'une incise, est intégrée dans la possibilité de choix de forme d'habitat. Toutes ces précautions montrent qu'elle ne souhaite clairement pas heurter les personnes qui préfèrent un mode de vie suburbain, tout en présentant l'existence de formes de logements plus denses comme nécessaire pour que les habitants aient le choix.

Poussant le procédé plus loin, la représentante de la Chambre de commerce va jusqu'à ériger le choix de cadre de vie comme qualité spécifique à Austin, en s'appuyant sur la déclaration d'un ancien maire de la ville :

> *One of the best quotes I've ever heard was from one of our state senators, he was a former mayor of Austin, Kirk Watson. […] one of the greatest things he said about Austin – and I agree with him – and our region was: if you wanted to live urban, you could live urban, if you wanted to live suburban, you could live suburban, if you wanted to live semi-rural or rural, you could do that, and you still can do that in a generally short span of time, commute time. So how do you protect and enhance those different lifestyles? How do you accept that not everyone wants to live in a thirty or fifty story building? Some people want to live in a different setting. But how do you do it thoughtfully? How do you do it in a way that delivers the services that the community wants? How do you do it in a way that gets the best return on investment and the best service per capita and for that cost, cost per capita?*
>
> L'une des meilleures citations que j'aie jamais entendues vient d'un de nos sénateurs d'État, qui était un ancien maire d'Austin, Kirk Watson. […] Une des choses les plus remarquables qu'il ait dites à propos d'Austin - et je suis d'accord avec lui - et notre métropole était : si on voulait un mode de vie urbain, on pouvait l'avoir, si on voulait un mode de vie suburbain, on pouvait l'avoir, si on voulait un mode de vie rural ou semi-rural, on pouvait, et on le peut encore avec un temps de trajet en général assez court. Alors, comment on protège et on améliore ces différents modes de vie ? Comment on accepte que tout le monde ne veuille pas vivre dans un bâtiment de trente ou cinquante étages ? Certaines personnes veulent vivre dans un environnement différent. Mais comment le fait-on de manière réfléchie ? Comment le fait-on d'une manière qui offre les services que la communauté veut ? Comment le fait-on de manière à obtenir le meilleur retour sur investissement et le meilleur service par habitant et par rapport au coût, au coût par habitant ?
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

Pour elle, la liberté du choix de cadre de vie peut être érigée comme valeur spécifique à Austin, ce qui revient à accepter que la forme urbaine compacte ne convient clairement pas à tout le monde. Cependant, à la fin de son argumentation, l'anaphore du « comment fait-on ? » fait progressivement évoluer cette idée. Le choix du style de vie est d'abord confronté à la nécessité de la réflexion, à la nécessité de délivrer des services à la communauté et enfin à un retour sur investissement rapporté au nombre d'habitants. Ainsi elle érode petit à petit le caractère absolu de l'égalité des cadres de vie. L'argument économique est d'ailleurs utilisé par d'autres acteurs pour montrer la non durabilité du mode de développement étalé actuel. « On ne peut plus se le permettre », selon un acteur du logement abordable (« *We can't afford it anymore* » ; Entretien PRO-ABORD/4 2013). Pour lui, ça n'est pas l'aspect environnemental qui va faire évoluer la majorité quant à l'étalement urbain, mais les questions économiques, le fait que « l'usage du sol étalé n'est pas économiquement durable » (*idem*). Du point de vue des services municipaux, cela coûte trop cher d'assurer la fourniture de l'eau, de l'énergie et l'évacuation des eaux usées par rapport aux revenus fiscaux produits.

> *People are starting to pay attention to some of the climate kind of impacts of sprawl. Though to be honest I don't think that's gonna get people, I think the economics is what's gonna get people to do… it does some, but I think most people… What we are coming to find is that a sprawled kind of land use pattern is not economically sustainable.*
>
> Les gens commencent à prêter attention à certains des impacts climatiques de l'étalement urbain. Bien que, pour être honnête, je ne pense pas que cela va atteindre les gens, je pense que l'économie est ce qui va amener les gens à faire… ça joue un peu, mais je pense que la plupart des gens… ce que nous découvrons c'est que le mode d'occupation des sols de l'étalement urbain n'est pas économiquement durable.
>
> Entretien PRO-ABORD/4 2013

Selon cet acteur, c'est l'argument économique qui sera le levier du changement non plus pour une minorité mais « pour la majorité des gens ». Toutefois, sa langue butte sur l'expression du résultat de cette prise de conscience. L'usage répété du présent continu ou progressif (*be* + *ing*) montre que le processus n'a pas encore abouti.

***

Le développement durable est approprié par une communauté culturelle plutôt experte qui utilise les termes de durabilité et de non-durabilité sans hésitation, mais pas

dans le sens originel du concept. Le pilier environnemental et le pilier social sont en retrait, ce qui est assez étonnant pour le premier. Même du point de vue économique, on peut considérer que le culte de la croissance met en retrait le concept de développement qui doit accompagner cette dernière par une amélioration des conditions de vie. La durabilité est donc employée dans un sens essentiellement urbanistique, afin de promouvoir des politiques de densification, et non de développement durable au sens strict.

Cette communauté rassemble une partie des élus, les urbanistes de la municipalité et du privé, ainsi que certains citoyens engagés dans les commissions ou des associations d'urbanisme qui ont donc une culture développée de l'urbanisme au sens strict. Face à elle, une autre communauté culturelle partage une dimension plus sociale du développement durable, mais ne constitue pas une communauté « de politique » du fait de l'absence de consensus sur l'opérationnalité du concept.

Conclusion du 6.1.

Les enjeux environnementaux sont utilisés de manière assez marginale comme révélateurs des problèmes contemporains du développement urbain. La faiblesse actuelle de l'écologie politique à Austin et les difficultés intrinsèques pour appréhender ces enjeux les empêchent de fédérer les acteurs autour de politiques. Pour un groupe d'acteurs experts, la forme du développement urbain actuel n'est pas durable, mais l'argument leur semble tellement évident qu'ils ne prennent pas la peine de démontrer ce point. L'ancrage du modèle idéal de la ville-nature et la valorisation de la liberté individuelle empêchent une condamnation totale de l'étalement urbain.

Malgré une utilisation assez large des termes du développement durable, l'efficacité politique du concept est limitée. Cantonnée à une forme urbaine dense, la diffusion de la culture du développement durable dans l'ensemble de la communauté austinite reste superficielle et élitiste, même si certains acteurs essaient de développer une culture de la durabilité plus à l'écoute des dimensions sociales. Ce qui apparaît cependant faire consensus, c'est la non durabilité de la forme urbaine actuelle dont l'évolution nécessite un changement de modèle d'urbanisme.

6.2. Changer de modèle d'urbanisme : un enjeu consensuel ?

Le modèle d'urbanisme dominant, fondé essentiellement sur un zonage euclidien et les principes de séparation des usages pour éviter qu'ils entrent en conflit, ne permet pas d'accomplir les idéaux de la ville durable. Cela explique la prépondérance des enjeux liés au système d'urbanisme lui-même, qui sont cités par trente-neuf acteurs interviewés avec un score moyen de 3,97/5. Les enjeux systémiques surpassent donc les enjeux sectoriels, se nourrissant de ces derniers. Les enjeux des transports et de la densification engendrent notamment la nécessité de faire évoluer le modèle d'urbanisme au niveau de ses principes et de ses outils, en reliant par exemple l'occupation des sols au développement d'un réseau de transports en commun. Les dysfonctionnements du système aménagiste actuel et de sa régulation urbanistique font de l'évolution du système aménagiste un enjeu central.

6.2.1. Lever les blocages du système aménagiste et du Code de l'urbanisme

Un système actoriel crispé, des processus grippés, un Code alambiqué

Aussi caricaturale soit elle, l'opposition entre partisans et critiques de la croissance, exprimée en termes de « *pro-growth versus no-growth* » ou de « *neighborhoods versus developers* », crée une grande conflictualité dans le système de l'aménagement austinite. L'ouverture des processus de gouvernance de l'aménagement urbain donne de nombreuses occasions à cette conflictualité de s'exprimer à divers moments du processus où les acteurs aux intérêts opposés s'affrontent. Pour tous les acteurs sans exception, le système aménagiste constitue un problème en soi.

Les principaux griefs tiennent à la conflictualité des processus de gouvernance qui rallonge le temps des aménagements, renchérit les coûts, requérant souvent les services d'avocats, ou la mobilisation à répétition des citoyens. D'après une architecte-urbaniste, le système d'aménagement est « une négociation du début à la fin », ce

qu'elle ne considère pas être une façon « très saine » d'aménager la ville (« *It's a total negotiation, down to a very high level of detail. (…) I don't consider that a very healthy way to do planning* » ; Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Comment éviter les « batailles pénibles » entre quartiers et promoteurs et réussir à appliquer les idéaux des politiques d'urbanisme sur le terrain (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012) ? En disant qu'il manque un niveau de planification pour traduire ces idéaux à l'échelle des quartiers, elle dénonce de manière implicite l'échec des plans de quartiers, ou du moins, la difficulté de les faire évoluer pour répondre aux objectifs urbanistiques. D'après elle, ces batailles seraient évitées avec un plus grand niveau de certitude, de prédictibilité, pour les quartiers comme pour les promoteurs immobiliers, ce sur quoi tout le monde s'accorde.

Cette négociation permanente accroît les inégalités entre les acteurs qui n'ont pas les mêmes moyens.

> *It's just this sort of very ad hoc thing right now that isn't very efficient. And you have to negotiate a lot. And people don't have the time and the energy to do that. And developers have an incentive, they can pay a lawyer. Especially the downtown projects, you're talking about hundred-million-dollar projects. They can pay somebody to do all that, whereas if it's a neighborhood association, it's all done pro bono.*
>
> C'est juste ce genre de processus au cas par cas qui n'est pas très efficace. Et on doit beaucoup négocier. Et les gens n'ont pas le temps et l'énergie pour le faire. Et les promoteurs ont un avantage, ils peuvent payer un avocat. Surtout pour les projets du centre-ville, on parle de projets à cent millions de dollars. Ils peuvent payer quelqu'un pour faire tout ça, alors que dans le cas d'une association de quartier, tout est fait bénévolement.
>
> Entretien PRO-ABORD/4 2013

Les professionnels de l'aménagement peuvent budgéter ces négociations, certains disent même que la réputation litigieuse d'Austin les avantage car elle tient des concurrents potentiels à l'écart du marché austinite (Entretien PRO-DEV/4 2013). La première solution aux enjeux d'aménagement urbain serait pour le président de l'ANC de pouvoir payer un personnel permanent pour jouer à armes plus égales avec le Real Estate Council of Austin, la Chambre de commerce ou la Home Builders Association (Entretien CITOY-QUART/2 2012).

Le résultat de ces batailles s'est figé dans un Code de l'urbanisme très défensif, enrichi de nouveaux règlements adoptés sous la pression citoyenne pour se prémunir de nouveaux conflits. Les acteurs interviewés font référence à des arrêtés connus de

tous tant leur discussion a occupé le débat public. Ainsi, l'arrêté « *McMansion* » fait suite à une âpre bataille pour empêcher la prolifération de grandes maisons à étage maximisant la surface habitable et surplombant les bungalows traditionnels (Chapitre 25-2, Sous-Chapitre F du Land Development Code ; Entretiens CITOY-QUART/1 2011 ; ELU-COA/2, ELU-COA/1, ELU-COA/3 2012 ; CITOY-QUART/8, CITOY-ABORD/2, PRO-DEV/6 2013). Cet arrêté établit un gabarit maximum et renforce les retraits par rapport aux limites de propriété pour éviter que les anciens bungalows puissent être remplacés par des maisons représentant une gêne pour les voisins. Autre exemple traumatique pour les promoteurs, l'arrêté « Heritage Tree » interdit la coupe d'arbres sur les propriétés privées (Ordinance 20100204-038 ; Entretiens PRO-DEV/3, CITOY-TRANSP/1, PRO-DEV/2 2012 ; PRO-ABORD/4, PRO-DEV/4, PRO-URB-RECA 2013). Il a été pris en réaction à la coupe d'un arbre en pleine nuit par un promoteur immobilier. Une employée de la Ville explique que les citoyens sont « échaudés » par de mauvais développements qui entament leur confiance (Entretien PRO-DD-COA 2012) et poussent à réguler toujours plus l'aménagement. En conséquence, le Code de l'urbanisme est perçu comme un enjeu en soi :

> *[An architect who used to be on the Planning Commission] said the current land-use Code is the scar tissue of decades of development battles, which I think is a great analogy. 'Cause somebody does something that somebody doesn't like and then they make an ordinance so that it can never happen again. And it gets tacked on. [The Code is very defensive]: that's a good way to put it. Protecting this, protecting that.*
>
> [Un architecte qui a siégé à la Planning Commission] a déclaré que le Code de l'urbanisme actuel est le tissu cicatriciel de décennies de batailles autour de projets de développement urbain, ce qui, à mon avis, est une excellente analogie. Parce que quelqu'un fait quelque chose que quelqu'un d'autre n'aime pas, alors on prend un arrêté pour que cela ne se reproduise plus jamais. Et c'est ajouté au Code. [Le Code est très défensif]: c'est une bonne façon de le dire. On protège ceci, on protège cela.
>
> Entretien PRO-ABORD/2 2013

Une membre du RECA, travaillant pour des consultants en ingénierie et en développement immobilier, a sans doute elle aussi cette analogie en tête lorsqu'elle explique que la ville met des pansements sur chaque problème (« *We're notorious as a city for kind of sticking on a band aid* » ; Entretien PRO-URB-RECA 2013). On entend aussi la critique sous-jacente selon laquelle ces solutions sont temporaires et ne règlent pas les problèmes de fond. Ce manque de confiance a créé au fil du temps un Code de

l'urbanisme d'une grande complexité, freinant le processus de développement et renchérissant les projets. Tous les acteurs se rejoignent sur sa complexité et son côté *ad hoc*. Une professeure de Droit à UT le présente comme un patchwork d'arrêtés (Discussion informelle 23/03/2010). Une adjointe de l'administrateur municipal explique qu'ils ont « des Codes et des ordonnances très très complexes qui ne cessent de s'amonceler les uns sur les autres. C'est tellement complexe que même le personnel qui l'administre ne sait pas tout ce qui se passe » (Entretien PRO-ADM-COA 2012).

Pour beaucoup d'acteurs, y compris le personnel de la Ville, ce Code est un défi en lui-même. Les acteurs qui y sont confrontés racontent le très long processus d'examen des permis de construire, semé d'embuches, les nombreux aller-retour entre les concepteurs du projet et l'urbaniste de la Ville responsable du cas pour s'assurer qu'aucune partie du Code ne remet en cause le projet (Entretien PRO-ABORD/2 2013). Le défi principal serait donc de simplifier la compréhension du Code (*idem*). Pour les associations à but non lucratif développant du logement abordable, cela permettrait de faire baisser le coût du logement en raccourcissant les délais (Entretien PRO-ABORD/4 et PRO-ABORD/2 2013). Une urbaniste de CAMPO insiste sur la nécessité d'une refonte du Code afin d'accomplir les objectifs du nouveau *comprehensive plan Imagine Austin*. Elle explique ainsi ce qu'elle estime nécessaire pour régler les problèmes d'aménagement actuels. Il faudrait selon elle :

> *A planning department that understands and applies […] "Imagine Austin" and the Code rewrite as part of that. And then the permitting process, development review process, all of these pieces in the planning department, all of them, have to work together to realize the vision of Imagine Austin. And they have to work for the actual people who are the customers coming in the door, trying to do something and for the citizens. I mean we all need to know that they work in a clear predictable consistent way. That the rules are the same rules for everybody. And no variances, no exceptions, no political power stuff. Anybody ought to be able to read the rules and follow the same ones. That would be a new day. We're looking forward to it. And I expect the city staff are looking forward to it too, because the thing about an old comp plan and regulations that have kind of built up […] and stacks of pages that you have to go through to try and figure out what are the regulations for this. The people who will lose in this are the lawyers and consultant who have been paid a lot of money to dig through this stuff.*
>
> Un département de la planification qui comprend et applique *Imagine Austin* et la réécriture du Code qui va avec. Et puis, le processus d'autorisation des permis de construire, le processus d'examen des permis, tous ces éléments du service de planification, tous devraient travailler ensemble pour réaliser la vision d' *Imagine Austin*. Et ils doivent travailler au service des gens qui se présentent,

> qui essaient de faire quelque chose, au service des citoyens. Je veux dire, nous avons tous besoin de savoir que cela fonctionne d'une manière prévisible et cohérente. Que les règles sont les mêmes pour tout le monde. Et pas de dérogations, pas d'exceptions, pas de trucs de pouvoir politique. Tout le monde devrait être capable de lire les règles et de suivre les mêmes règles. Ce serait une nouvelle donne. Nous avons hâte d'y être. Et je pense que le personnel de la Ville a hâte d'y être aussi, parce que le truc avec le vieux *comprehensive plan* c'est que des tas de règlements se sont empilés, […] des montagnes de pages pour essayer de comprendre quelles sont les règles pour telle chose. Les gens qui vont y perdre ce sont les avocats et les consultants qui ont été payés beaucoup d'argent pour s'y retrouver dans ce genre de choses.
>
> Entretien PRO-URB-Metro 2013

Le système actuel se caractérise non seulement par un empilement de règles mais aussi par autant de demandes de dérogations et d'exceptions, dont l'accord ou le rejet est pris par le Conseil municipal et non simplement par la Planning Commission qui rendent le résultat des processus très imprévisible. On comprend pourquoi la refonte du Code de l'urbanisme entraînerait, d'après cette urbaniste, une reconfiguration du système actoriel.

« *Code Next* » : un nouveau modèle de Code ?

La refonte du Code de l'urbanisme identifiée comme action prioritaire pour la mise en œuvre du *comprehensive plan Imagine Austin* est considérée comme un enjeu ou un outil, selon les personnes interrogées. Bien que tous s'accordent à dire que le Code doit être réécrit, la méfiance entre acteurs en crispe la refonte. Pour le président de l'ANC, c'est même le premier défi de l'aménagement à Austin.

> *From a macro standpoint, is the presumably coming changes to the land development Code. One of the biggest initiatives of the city staff is to follow up Imagine Austin with rewriting our land development Code and that's gonna be a huge challenge if they do follow through on that. I'm not saying it would not be helpful potentially but I think it causes a lot of room for it to be slanted potentially to the type of New Urbanism and high density that the staff wants. […] And challenge things like compatibility standards and neighborhood plans.*
>
> D'un point de vue macro, ce sont les changements à venir qui seront vraisemblablement apportés au Code de l'urbanisme. L'une des plus grandes initiatives du personnel de la Ville est de donner suite à *Imagine Austin* en réécrivant notre Code de l'urbanisme, ce qui représentera un énorme défi s'ils vont jusqu'au bout. Je ne dis pas que ce ne serait pas potentiellement utile, mais je pense que cela laisse beaucoup de place pour qu'il soit potentiellement orienté vers le type de développement urbain du *New Urbanism* à très forte

> densité que le personnel de la Ville souhaite. […] Et mettre en péril des choses comme les normes de compatibilité et les plans de quartier.
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

La crainte est pour les quartiers de voir la communauté de l'immobilier prendre l'ascendant pendant le processus de refonte du Code de l'urbanisme, intitulé « *Code Next* » et que disparaissent les mesures et arrêtés qui protègent contre les incompatibilités d'usages. On le voit, le problème réside essentiellement dans le rapport de force exercé tout au long du processus de réécriture. Même la nomination des membres de la CATF devant superviser *Code Next* a donné lieu à des controverses, certains citoyens choisis étant accusés d'être en fait des *lobbyistes* de la communauté du développement immobilier.

Le débat porte aussi sur la philosophie de l'urbanisme, certains acteurs considérant qu'il s'agit avant tout de favoriser ou de ne pas empêcher l'émergence des formes urbaines souhaitées au lieu de réguler à outrance.

> *We're going to rewrite our Code. There's this big giant thick book called the land development Code. And it's more than just zoning: zoning, subdivision regulations, site plans, parking requirements… We somehow change the Code to where we can enable this denser urban environment… And I agree with this. My planning colleagues say that our Code is sort of a 1975 Code that supports and promotes suburban development. So maybe that's something we could do, is change just the very nuts and bolts of the Code, to where if you're a developer would make it easier for you to create a kind of new dense environment that people are increasingly saying that they want. Stay out of the way of the market. Don't create something that's getting in the way of something positive. But also I think too much in the past planning has been regulatory, like here's what you can't do and I think that that doesn't always work. But also, because I'm not a planner I don't have a good feel… I know that we need to be more transit oriented but I don't know necessarily how to get there.*
>
> Nous allons réécrire notre Code. Il y a ce gros livre énorme appelé le Code de l'urbanisme. Et c'est plus que du zonage : le zonage, les règlements de lotissement, les plans masse, le nombre de place de stationnement… Nous modifions en quelque sorte le Code pour permettre l'activation de cet environnement urbain plus dense… Et je suis d'accord avec cela. Mes collègues urbanistes disent que notre Code est en quelque sorte un Code de 1975 qui soutient et favorise un développement suburbain. Donc peut-être que nous pourrions faire quelque chose en changeant les détails du Code pour que, si vous êtes un promoteur, il vous soit plus facile de créer un nouvel environnement dense, ce que les gens disent vouloir de plus en plus. Rester à l'écart du marché. Ne pas créer quelque chose qui empêche les choses positives d'arriver. Mais aussi, je pense que dans le passé, la planification a été trop réglementaire, comme voici ce que vous ne pouvez pas faire. Je pense que cela ne fonctionne pas toujours. Mais aussi, parce que je ne suis pas un urbaniste, je n'ai pas une vision très… Je sais que nous devons être davantage

> axés sur les transports en commun, mais je ne sais pas nécessairement comment y arriver.
>
> Entretien PRO-DEMO-COA 2013

Afin d'encourager les formes urbaines souhaitées, les membres du CNU prônent le recours à un *Form-Based Code*. Ce nouveau type de Code de l'urbanisme fixe la forme urbaine en régulant les hauteurs, l'aspect des façades, l'emplacement des stationnements, la relation entre les bâtiments et avec la rue. Les usages en revanche sont plus flexibles. D'après une architecte, le Code existant est « très général » et « n'est pas assez spécifique pour donner aux voisins une idées précise de ce qui pourrait se construire » (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012). Souvent lorsque quelqu'un développe un projet immobilier, il n'est même pas nécessaire de fournir un plan masse et les voisins n'ont aucune idée de ce qui va être construit. Elle estime qu'un *Form-Based Code* pourrait donner une meilleure idée de la compatibilité avec les formes urbaines existantes pour les voisins (*idem*).

Mais le modèle du *Form-Based Code* reste encore confidentiel et l'échec du projet-pilote sur Airport Boulevard n'a pas permis de familiariser un plus large public avec cet outil (voir Encadré paysager n°14). Même un architecte ayant assisté à des réunions sur le sujet m'a confié ne pas être capable d'expliquer de quoi il s'agissait (Entretien PRO-ABORD/2 2013).

Pour certains, même avec un nouveau Code, le problème demeurera car il est politique. « Le véritable test sera la première fois qu'un promoteur demandera une dérogation ou une exemption » (Entretien PRO-URB-UT 2013). Le directeur du Développement Durable de UT se demande si le Conseil municipal sera capable de rester ferme face à ces demandes en renvoyant le promoteur à sa planche à dessin, jusqu'à ce qu'il trouve un moyen de faire marcher son projet dans les limites du Code existant (*idem*). La volonté du Conseil municipal à mettre en œuvre le *comprehensive plan* sera le facteur déterminant disent des acteurs refroidis par des décennies de plans restés sur les étagères (Entretien PRO-ABORD/4 2013).

> *The land development Code is going to be the huge struggle. […] It's easy to have a good plan, but to make that into law is very different.*
>
> Le Code de l'urbanisme sera une grande bataille. […] C'est facile d'avoir un bon plan, mais l'inscrire dans la loi est très différent.

Comme l'annonçait cet activiste des transports, la refonte du Code de l'urbanisme a donné lieu à une grande bataille qui s'est soldée par l'interruption du processus en août 2018.

***

Le clivage actoriel autour de la croissance a pour principale conséquence d'avoir rendu le Code de l'urbanisme extrêmement complexe. La régulation de l'occupation des sols se fait au cas par cas, ce qui multiplie les épisodes d'opposition entre les acteurs, aggrave la méfiance et diminue la prédictibilité du système. Le processus de refonte du Code de l'urbanisme apparaît comme un défi insurmontable dans un tel contexte de méfiance, alors que tous sont d'accord pour pointer les dysfonctionnements liés au Code actuel. Le problème réside donc moins dans des différences de culture de l'urbanisme que dans la culture de l'aménagement urbain austinite qui reflète la conflictualité du système actoriel.

Encadré paysager n°14. Airport Boulevard, des formes urbaines de la dépendance automobile à l'urbanisme fondé sur les formes

Sur le chemin reliant l'aéroport à la ville, le long d'Airport Boulevard, des commerces s'égrènent, chacun étant entouré d'un vaste parking, dont l'entrée interrompt un trottoir déjà assez inhospitalier. Panneaux d'affichage géants qui se lisent à vive allure, *fast food*, banques équipées de *drive-in*, concessionnaires automobiles, garages, lavage-auto… l'espace est tout entier orienté vers l'automobile, tandis que le piéton, vision rare, apparaît bien fragile. Cet espace générique, sans repère identitaire, ni attrait, semble confirmer les préjugés sur la ville américaine aux paysages urbains monotones, qu'on ne peut différencier (Staszak 2001 p. 10) : « *anywhere USA* » (Observation City of Austin 20/01/2010).



Figure 62. Airport Boulevard, royaume de l'automobile

Images : Google street view, octobre 2016.

Les faibles densité et hauteur du bâti, les enseignes lisibles à grande vitesse, la monotonie du paysage, les grands espacements entre les bâtiments, les trottoirs interrompus sur des dizaines de mètres… tout signale une organisation de l'espace entièrement tournée vers l'automobile.

Le paysage urbain d'Airport Boulevard présente une version de cet environnement « hostile » (Kunstler 1993), quasi inhumain, manquant d'urbanité. Au lieu de diversité et de densité dont le couplage définit le caractère proprement urbain d'un espace (Lévy et Lussault 2003 p. 966), c'est la répétition et l'espacement qui dominent les paysages urbains d'Airport Boulevard où seules les enseignes varient. L'écart entre le modèle idéal de l'urbanité européenne et la réalité de la ville américaine frappe ainsi dès l'arrivée à Austin.

C'est cet axe routier qui a été choisi en 2010 pour y appliquer un nouvel outil d'urbanisme, le *Form-Based Code* (FBC), nouveau type de code de l'urbanisme défendu par le Congress for the New Urbanism. Plutôt que de partir de l'affectation des usages, ce type de planification se concentre sur la forme urbaine (hauteur, façades, emplacement des stationnements, relation entre le bâtiment et la rue) pour donner un résultat prévisible en terme de *design* avec plus de flexibilité dans les usages.

Airport Boulevard a ainsi été cité par dix acteurs, non pas pour son caractère autocentré, mais parce qu'il pourrait incarner un modèle urbanistique diamétralement opposé « orienté vers les piétons, les vélos et les transports en commun » (Entretien PRO-URB-Austin/6 2012). Pour un urbaniste de la Ville, ce projet pourrait incarner les principes des « nœuds et des corridors » d'*Imagine Austin*, densifier doucement l'existant à proximité des transports en commun (*idem*). Plutôt qu'une forme précise, c'est la collaboration entre les quartiers et le secteur privé pour décider ce qu'ils veulent qui devrait faire modèle (Entretien Ex-Assit-ELU-Austin 2012). À la différence du *comprehensive plan Imagine Austin*, le FBC est un outil règlementaire, il n'y aurait donc pas d'incertitude sur le résultat, les gens savent ce qu'ils obtiendront puisque la forme est déterminée par le plan. Cela pourrait éviter des batailles sur le zonage et les droits afférents, parcelle par parcelle.



Figure 63. Les Form-Based Codes dans les Transit Oriented Districts

Crédit photographique : MLG 5/04/2013 ; Dessin : Urban Design Group.

La photographie montre le Transit Oriented District de Crestview « Midtown Commons » inauguré en 2009 autour d'une station de la Red Line. Le Station Area Plan modifie le Code de l'urbanisme applicable pour un périmètre donné autour de la station et vise à faciliter une plus forte densité, une mixité d'usages, les modes doux et les transports en commun.

Le dessin projette le développement d'une nouvelle station de la Red Line à proximité de l'ancien centre commercial Highland Mall qui doit laisser place à un campus de l'Austin Community College, dans la zone qui serait concernée par le FBC d'Airport Boulevard.

La stratégie du « *win your winners first* » a été appliquée, « si ça doit marcher quelque part c'est bien là » (Entretien Ex-Assit-ELU-Austin 2012). Les quartiers environnants soutiennent l'idée d'une densification pour améliorer les services auxquels ils ont accès, comme pouvoir marcher jusqu'à un café. La situation ne peut d'ailleurs guère qu'être améliorée : les commerçants se battaient pour ne pas mettre la clef sous la porte, le centre commercial Highland Mall était alors vide à 40%. En démontrant le potentiel des FBC sur Airport Boulevard, l'idée serait de pouvoir ensuite appliquer ce modèle sur d'autres corridors.

Malgré ces auspices favorables, le projet est encore en souffrance huit ans après son lancement. Les circonstances de l'arrêt du projet ne sont pas claires. Un militant d'AURA dit que les consultants choisis sur appel à proposition se sont aliénés les habitants et les commerçants en imposant un modèle dès lors perçu comme étranger. Selon lui, il aurait mieux valu confier la mission d'enquête à un urbaniste attaché à la Ville ou à un étudiant. Au final, le FBC n'a pas fait son entrée dans la culture de l'urbanisme local au-delà du cercle des acteurs impliqués dans le *Congress for the New Urbanism*.

6.2.2. Promouvoir une forme urbaine plus dense

Comme les discours des acteurs le montrent, le changement de modèle d'urbanisme doit permettre une forme urbaine plus dense, en prenant en compte ensemble les transports et l'occupation des sols. La densification serait un moyen de rendre le développement d'Austin plus durable, une (sinon la) solution pour absorber la croissance démographique sans aggraver l'étalement urbain. Onze acteurs ont été jusqu'à citer la densité elle-même comme enjeu d'aménagement pour Austin (score moyen de 3,64/5), au sens où le défi serait de la faire accepter par la population. Les solutions proposées relèvent essentiellement d'adaptations localisées du Code, de zones de projet faisant exception au règlement général ou d'options. C'est par ailleurs l'un des rares enjeux pour lesquels les acteurs usent d'exemples concrets dans leur argumentation, ce qui indique que les modèles urbanistiques exemplaires jouent un rôle particulier pour cet enjeu. Finalement, ce sont les divergences de conception de la densité qui se révèlent comme enjeu central et expliquent la faible efficacité des outils de densification existants.

Le couplage de l'occupation des sols et des transports

À Austin, comme dans toutes les villes américaines, le modèle d'urbanisme dominant a longtemps visé à séparer les fonctions, pour limiter les nuisances, à l'aide d'un zonage euclidien. L'enjeu de « lier le transport et l'occupation des sols pour créer des infrastructures se soutenant mutuellement » (Entretien PRO-TRANSP/2 2013) implique donc un changement de modèle au niveau des principes et des outils. Malgré l'évidence apparente de ce lien, il n'a rien d'évident comme le montre l'existence de deux départements municipaux séparés pour gérer les domaines pourtant clefs de l'urbanisme que sont les transports et l'occupation des sols et qui dépendent d'adjoints municipaux distincts. À cette difficulté institutionnelle s'ajoutent les difficultés législatives entraînées par le Code actuel de l'urbanisme qui « n'est pas très progressiste », et « rend difficile la création de densité et de développements plus compacts à cause du zonage en place » (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012).

Les acteurs interrogés souhaitent tous, sans exception, voir évoluer le schéma d'occupation des sols de la ville vers un modèle spatial plus « compact et connecté » (Entretien PRO-URB-ULI 2013) rapprochant les lieux de travail, de services, de logement et les transports en commun (Entretien Assist-ELU-TX 2014). Pour une urbaniste de CapMetro, le défi de la gestion de la croissance est de « l'accueillir en des endroits et de manière à avoir des communautés compactes, où il est possible de se déplacer à pied, connectées par les transports en commun » (Entretien PRO-URB-Metro 2013). Aucune dissension à ce sujet.

En revanche, la localisation et les moyens de créer cette compacité sont plus discutés. Ces deux volets se retrouvent dans le discours du président de l'ANC pour qui « la question politique numéro un est comment intégrer la densité » et « c'est juste une question de localisation » (« *The number one broader policy question is how do you fit density in* ». « *It's just a function of where the density should go* »; Entretien CITOY-QUART/2 2012). Pour illustrer sa pensée, il donne l'exemple d'Highland Mall qu'il envisage comme un centre très dense, un « véritable Mid-Town » (voir Encadré paysager n°14). Le choix de cet exemple est significatif car la zone ne contient pas de quartier bien établi, c'est une zone peu amène, à l'urbanisation lâche, le long d'Airport Boulevard, séparée des quartiers existants par des barrières naturelles ou des infrastructures. Le principe urbanistique de planification concomitante de l'occupation des sols et des transports fait donc consensus, mais pas n'importe où. L'idée de densifier l'occupation des sols le long des corridors de transport en commun, autour des stations et Downtown, ainsi que les formes urbaines modèles des Transit-Oriented Districts et des Mixed-Use Corridors sont consensuelles. En revanche, la densification des quartiers déjà bien établis est plus polémique.

Une mise en œuvre insatisfaisante malgré un large éventail d'outils

Outre la refonte du Code de l'urbanisme (voir *supra* 6.2.1), les acteurs interrogés donnent comme solution de densification des formes urbaines des outils déjà existants, et citent des exemples, sans vraiment approfondir la réflexion sur ce qui fait que ces outils ont fonctionné ou non.

Un des exemples jugés réussis de densification se situe à l'ouest de l'Université, où l' « *University Neighborhood Overlay* » (UNO) permet de dépasser l'ancienne limite de hauteur qui culminait à 10 mètres pour atteindre les 53 mètres et procurer plus de logements étudiants à proximité immédiate du campus universitaire. L'ancien maire qui l'a piloté le présente comme un succès, bien qu'il reconnaisse qu'il ne s'agit pas d'un modèle idéal.

> *It's not the model that I would proudly show to graduate class. […] UNO was a more of a bargain. But [the change] was pretty dramatic. […] That UNO plan, was in my opinion way more impressive because there was a thirty years history of not only "no" but "hell, no" for heights or for students living next door to campus.*
>
> Ça n'est pas le modèle que je montrerais avec fierté aux étudiants. […] UNO était plutôt un marchandage. Mais [le changement] a été assez spectaculaire. […] Ce plan UNO était, à mon avis, bien plus impressionnant parce qu'au sujet de la hauteur et du fait que les étudiants vivent à proximité du campus il y avait trente ans de passif avec des gens disant pas seulement « non » mais « il n'en est pas question ».
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

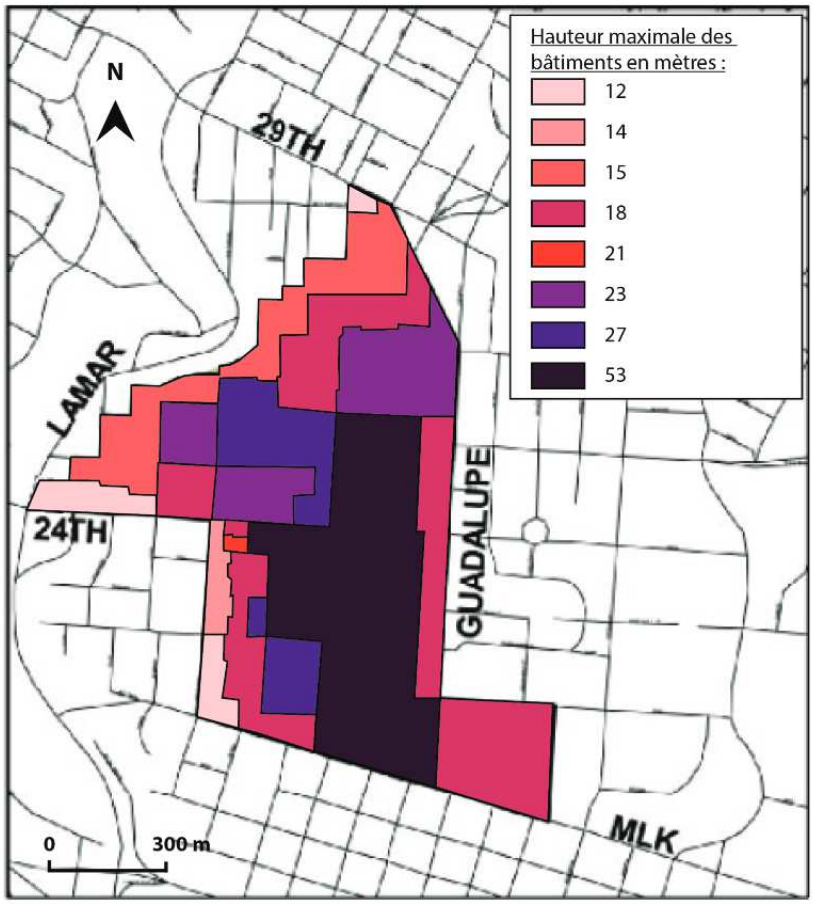


Figure 64. Le découpage finement négocié de l'*University Neighborhood Overlay*
Réalisation : MLG 30/10/18.

La réussite tient davantage à des critères pragmatiques. Le quartier avait déjà perdu beaucoup de son caractère familial à maisons individuelles, ce qui a permis de négocier des changements de hauteur. Mais son découpage alambiqué montre bien que la Ville a parfois abdiqué devant des propriétaires trop véhéments (« *Usually based on one property owner was raising so much hell we said: all right, forget them, we'll carve them out* » ; Entretien Ex-ELU-COA 2012 ; voir Figure 64). Malgré des regrets évidents devant l'échec de certaines négociations et de n'avoir pas pu pousser la limite de taille plus haut, le maire se félicite du fait que 10 000 étudiants supplémentaires puissent désormais vivre à proximité immédiate du campus qui est l'emplacement le plus logique et le plus écologique puisqu'il limite les trajets pendulaires.

Il s'agit donc d'un périmètre doté d'un règlement spécial, négocié longuement entre les habitants concernés et la municipalité. Trois autres acteurs ont mentionné ce projet, en soulignant que l'outil des bonus de densité avait permis de construire des logements à prix abordable alors que ce même outil ne l'a pas permis Downtown. Cet outil permet d'échanger une densité plus élevée, et donc souvent une hauteur supérieure, contre des bénéfices communautaires, notamment contre la construction de logement abordable. Si aucun acteur interviewé ne fait un lien entre le type de logement construit et la réussite de l'outil, une actrice spécialisée dans les résidences pour personnes âgées m'a expliqué, lors d'une rencontre informelle, que ces produits, tout comme les résidences étudiantes, étaient plus rentables pour les promoteurs car ils pouvaient recevoir des subventions supplémentaires par rapport aux logements abordables classiques. L'échec de ce même outil Downtown, où sont construites des résidences de standing, s'explique aussi par un manque de volonté politique. En effet, dès 2007 un groupe de travail sur le logement abordable a pointé l'existence d'une faille législative qui permet aux promoteurs de passer par un autre zonage appelé « CURE » sans contribuer aux bonus de densité (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Lors de l'écriture du « *Downtown Austin Plan* », cette faille a en principe été supprimée mais la législation nécessaire n'est passée que huit ans plus tard (Pagano 2013), laissant le temps à de nombreux projets de s'inscrire dans l'ancienne réglementation (Entretien PRO-URB-COA/4 2012).

La densification se fait aussi sur des zones de projet sur l'impulsion de la municipalité. Le deuxième exemple que l'ancien maire donne de son action, et de sa réussite à densifier, est celui du quartier de Mueller, à l'emplacement de l'ancien aéroport (voir Encadré paysager n°13). Celui-ci est unanimement célébré par les autres acteurs interviewés.

> *[UNO and Mueller] were the two big dramatic urban planning exercises, politically for the city. Mueller I think is great. In hindsight now, I think if I were mayor and all, that we could actually get even more density on Mueller. But neighbors, they think that's dense, it's not dense. It's well done, mixed-use. It feels dense to Austin. Not to me. But the average Austin voter. As good as Mueller is, and it's really really good, it has won numerous country national awards. I would make it more dense today. But it's a huge success because it's sort of changing a lot of people's minds in Austin. At least the people that matter: City Council members, Planning commissioners that are probably going to become Councilmembers one day, neighborhood activists, some environmentalists. […] A bunch of [UT] professors have moved over there and ride their bikes to work everyday now. So Mueller, it really has changed some key people's thinking about urban planning in Austin.*
>
> [UNO et Mueller] ont été les deux grands exercices cruciaux d'urbanisme, politiquement pour la Ville. Je pense que Mueller est remarquable. Avec le recul aujourd'hui, je pense que si j'étais maire, nous pourrions en fait densifier davantage Mueller. Mais les voisins, ils pensent que c'est dense, ce n'est pas dense. C'est bien fait, à usages mixtes. Cela semble dense pour Austin. Pas pour moi. Mais à l'électeur moyen d'Austin. Aussi réussi que Mueller soit, et c'est vraiment très réussi, il a remporté de nombreux prix nationaux, je le rendrais plus dense aujourd'hui. Mais c'est un énorme succès car cela a en quelque sorte changé l'opinion de beaucoup de gens à Austin. Au moins des gens qui comptent : des membres du Conseil municipal, des membres de la Planning Commission qui vont probablement devenir conseillers municipaux un jour, des activistes de quartier, de certains écologistes. […] Un certain nombre de professeurs [de UT] a emménagé là-bas et va au travail à vélo tous les jours maintenant. Donc Mueller, cela a vraiment changé la pensée de certaines personnes clefs à propos de l'aménagement urbain d'Austin.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Avec cet exemple, l'ancien maire souligne l'écart dans la culture de la densité des citoyens austinites « moyens » et des élites. Une partie de cette élite, politique, citoyenne et universitaire, a été en quelque sorte convertie à la densité. Même si pour lui, la densité pourrait être augmentée dans ce quartier. À nouveau, il s'agit d'un périmètre spécial de planification, régie par un *master plan*. Il est étonnant que seul un acteur ait souligné que cette réussite s'explique par le caractère public des terrains et par la longue négociation avec les quartiers environnants (Entretien PRO-URB-UT 2013).

Dernier exemple donné, les *Transit-Oriented Districts* (TOD) qui sont des zones délimitées autour des stations de l'unique transit léger sur rail, la Red Line, où s'applique un règlement d'urbanisme spécifique. Ces TOD restreignent les usages du sol les moins intensifs, prohibent les parkings situés à l'avant des bâtiments et encouragent la mixité des usages commerciaux et résidentiels. Cependant, malgré la délimitation de six TOD en 2004, puis de trois supplémentaires, la densification reste très ponctuelle et les acteurs paraissent plutôt insatisfaits.

> *If we could see some of these small projects like Airport [Boulevard], Crestview works pretty well, if only the train was better, if there was more of a link, and the Plaza Saltillo. If those could be models, that would help a lot. That creates density but it's all this kind of spread, there needs to be something that brings them all together. But that's a start anyway. So people can kind of see how they can experience what that kind of density feels like. It's not that dense, they're only like five-four stories at the most.*
>
> Si nous pouvions voir certains de ces petits projets comme Airport [Boulevard], Crestview fonctionne plutôt bien, si seulement le train était meilleur, s'il y avait plus de lien et Plaza Saltillo. Si cela pouvait être des modèles, cela aiderait beaucoup. Cela crée de la densité mais tout est assez éparpillé, il doit y avoir quelque chose qui rassemble tout. Mais c'est un début quand même. Les gens peuvent donc voir comment ils peuvent éprouver ce genre de densité. Ce n'est pas si dense, il n'y a que cinq ou quatre niveaux.
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

La faible efficacité de la Red Line est mise en cause, ainsi que sa localisation peu stratégique. Pour un promoteur immobilier, les choses ont été faites « à l'envers » en choisissant un tracé en fonction des rails existants plutôt que de l'emplacement stratégique de zones de densification (Entretien PRO-DEV/4 2013). L'un de ses développements est souvent utilisé comme opération-modèle par la communication de la Ville, mais son succès n'est pas lié à l'assouplissement des règles de zonage du TOD comme le prouve l'érection de quatre autres projets similaires le long d'East Sixth Street, loin de la Red Line (*idem*).



Figure 65. Logements collectifs dans l'East Austin

Crédits photographiques : MLG 24/04/2013.

La première photo montre les Saltillo Lofts construits dans le TOD de la Plaza Saltillo. Le second ensemble immobilier est situé sur East Sixth Street plus à l'est, en dehors de tout zonage spécifique.

Les exemples de densification donnés sont donc essentiellement des règlements spéciaux faisant exception au Code général de l'urbanisme comme les très controversés *Planned Unit Developments* (PUD) à l'échelle d'un projet, les *Overlays*, ou les *Master Planned Developments*, mieux acceptés par la population, car discutés longuement avant leur adoption, à l'échelle d'une zone. Dans ces derniers, la municipalité parvient à requérir des standards plus élevés en matière de construction, de respect de l'environnement, de logement abordable, etc. grâce à son statut de maître d'ouvrage. Le caractère public des terrains et l'adéquation des objectifs municipaux avec l'évolution du marché semblent être les principaux critères de réussite.

Surtout, ces outils sont déjà en place. Ce que souhaitent les acteurs ne sont donc pas de nouveaux outils, mais souvent une facilitation de ces derniers, et une évolution de la position de l' « austinite moyen » vis-à-vis de la densité.

L'exemple des « *special use infill options* », qui permettent de densifier à l'échelle d'une parcelle en construisant une unité secondaire d'habitation (Secondary Dwelling Unit ou Accessory Dwelling Unit) sur un terrain déjà occupé par une maison ou des unités d'habitation sur des petites parcelles qui ne l'auraient pas normalement permis, est cité par cinq acteurs. Ces outils de « densification douce » sont tirés d'exemples d'usages trouvés dans les « quartiers traditionnels » mais devenus illégaux avec le temps. Les acteurs soutenant ce type de développement souhaiteraient en faciliter l'usage actuellement entravé par la complexité du Code (Entretien ACAD-URB-UT/1

2010) et qu'au lieu que chaque quartier doive accepter ces outils optionnels un par un, ils soient autorisés par défaut à l'échelle de la ville (Entretien PRO-ABORD/2 2013 ; voir Encadré paysager n°15).

Faire évoluer la position des Austinites vis-à-vis de la densité est présenté comme un enjeu central car les quartiers aisés voient les projets de densification douce comme une menace vis-à-vis de leur qualité de vie quand les quartiers populaires les voient comme un moyen de les gentrifier (Entretien ACAD-URB-UT/1 2010). Un professeur d'Urbanisme explique que « pour changer et créer une plus grande densité, il faut le faire d'une manière qui soit attractive pour les gens. Les [unités d'habitation secondaires] sont un moyen de faire cela car elles font déjà partie de la culture. Au fil du temps cela pourrait devenir plus dense » (Entretien ACAD-URB-UT/2 2010). Le *design* de la densité prend une importance toute particulière.

> *And as far as the density challenge […] to me that's a design challenge. Helping people understand, helping them visualize what a denser neighborhood, like within a transit-oriented district, would look like. […] So, it's not only doing great demonstration projects that are some of the first ones, but also working with neighborhood groups and other folks just helping them visualize how good design can make density work.*
>
> Et pour ce qui est du défi de la densité […] pour moi, c'est un défi de *design*. Aider les gens à comprendre, les aider à visualiser ce à quoi ressemblerait un quartier plus dense, comme le cœur d'un Transit-Oriented District. […] Il ne s'agit pas seulement de faire de super projets de démonstration parmi les premiers, mais aussi de travailler avec des groupes de quartier et d'autres personnes pour les aider à visualiser comment un *design* de qualité peut faire en sorte que la densité fonctionne.
>
> Entretien PRO-ABORD/2 2013

Les exemples ponctuels de constructions plus denses ont donc une importance cruciale pour les acteurs interrogés afin de faire évoluer la culture des habitants en montrant la densité sous un meilleur jour. Un urbaniste de la Ville explique que les habitants ont une représentation partielle de la densité, que pour eux elle ne signifie que des externalités négatives (Entretien PRO-URB-COA/1 2011). Tant que les connotations associées sont négatives, il paraît difficile de la faire accepter. L'expérience concrète de la densité grâce à des exemples bâtis pourrait donner lieu à des perceptions très différentes en apportant des bénéfices à la communauté.

La boîte à outils de la densification apparaît donc déjà en place, mais de manière exceptionnelle ou optionnelle par rapport au Code général de l'urbanisme. Ces outils n'ont par ailleurs pas fait l'objet d'une analyse approfondie à la recherche des raisons pour lesquelles ils fonctionnaient ou non. De manière un peu simpliste, la responsabilité est reportée sur une culture locale peu propice à la densité.

La densité, sujet tabou ?

Nombre de mes interlocuteurs ont présenté la densité comme un sujet sensible, un mot tabou, voire un gros mot. (« *Density has 7 letters, but in Austin it's a 4-letter word* » ; Entretien Ex-ELU-COA 2012). J'ai pu faire l'expérience du caractère sensible de ce mot à l'occasion de la préparation de l'exposition de l'Alley Flat Initiative intitulée « *Affordable Housing : What's in your Backyard?* », lorsqu'on m'a demandé d'éviter de l'employer dans le langage des posters (Le Guen 2010 ; Encadré paysager n°15). Pendant l'élaboration du *comprehensive plan Imagine Austin*, les urbanistes de la Ville ont eux aussi soigneusement évité le terme, lui préférant le terme « *compact* » (Entretien PRO-ARCH 2013). La raison de toutes ces précautions est donnée par un urbaniste de la Ville : le mot densité ploie sous le poids des connotations négatives ce qui force à l'éviter (« *Density is a loaded word. They avoided it* » ; Entretien PRO-URB-COA/1 2011). Il est intéressant de noter la mise à distance opérée par le locuteur qui utilise « ils » pour désigner la position du groupe d'urbanistes de la Ville auquel il appartient. À l'occasion d' *Imagine Austin* comme lors de la préparation de l'exposition de l'Alley Flat Initiative, il s'agit d'un groupe d'acteurs experts, convaincu de la nécessité de densifier la forme urbaine, qui s'adresse à un public moins informé, et potentiellement réticent, en évitant le mot qui fâche.

Pourtant, le mot apparaît dans cinquante-neuf des entretiens. Il apparaît aussi fréquemment dans le débat public d'après le président de la Planning Commission. À la question de la hiérarchie des enjeux d'aménagement à Austin, il répond en effet qu' « il y a deux mots qui reviennent tout le temps : la hauteur, la hauteur des bâtiments, et la densité, le nombre de personnes par hectare » (Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Sans expliquer pourquoi, il déroule aussitôt un discours de réhabilitation du terme densité :

So I give a talk sometimes where I talk about density, what does that mean? Density means number of persons per acre, or number of households per square mile, whatever measure you want to use. If you don't like people then you don't like density. If you have one person per acre that's dense. If you were from Alaska, or if you were from Siberia, you would think that two people per acre was too many, because you come from an area where there's one person per square kilometer. And so everything is relative. We live here in a relatively low density area compared to other cities. We're about 2 800 persons per square mile here in Austin. In other cities in America that we compare ourselves to, it can be 5 000 per square mile on average. So we're much lower than other cities that people might go to, like, to San Diego or Denver or Dallas they might think it's comparable to Austin. So we could be a much denser city but people are afraid of that. […] So anyway I think that we need to educate people about the fact that we can absorb greater density and not destroy the quality of life. It takes education.

Donc, je donne parfois une conférence dans laquelle je parle de densité, qu'est-ce que cela signifie ? La densité signifie le nombre de personnes par hectare ou le nombre de ménages par kilomètre carré, quelle que soit la mesure que vous souhaitez utiliser. Si vous n'aimez pas les gens, vous n'aimez pas la densité. Si vous avez une personne par hectare, c'est dense. Si vous venez d'Alaska, ou de Sibérie, vous pensez que deux personnes par hectare c'est trop, car vous venez d'une région où il y a une personne par kilomètre carré. Et donc tout est relatif. Nous vivons ici dans une zone de densité relativement faible par rapport aux autres villes. Nous sommes environ 1 000 habitants par kilomètre carré ici à Austin. Dans d'autres villes d'Amérique, auxquelles nous nous comparons il y a 2 000 habitants par kilomètre carré en moyenne. Nous sommes donc beaucoup plus bas que d'autres villes que les gens pourraient visiter comme San Diego, Denver ou Dallas, et penser comparables à Austin. Nous pourrions donc être une ville beaucoup plus dense mais les gens ont peur de cela. […] Donc, je pense que nous devons éduquer les gens sur le fait que nous pouvons absorber une plus grande densité et ne pas détruire la qualité de vie. Cela demande de l'éducation.

Entretien CITOY-TRANSP/1 2012

Bien que son argumentation relativise la perception de la densité en fonction des lieux et des cultures, il s'efforce de la présenter comme une mesure, donc neutre en soi. « On ne dit jamais qu'on est contre la température ? Alors pourquoi le dire de la densité qui n'est, elle aussi, qu'une mesure ? » (Discussion informelle CITOY-TRANSP/1 10/10/2014). Cependant, la perception de la densité est, comme celle de la température, à la fois individuelle et culturelle. La peur de la densité devrait donc être combattue par des efforts d'éducation. Mais certaines connotations sont attachées au mot densité selon la personne qui l'emploie, ce qui permet de délimiter des communautés culturelles.

L'analyse des entretiens montre que l'usage du mot densité n'est pas neutre. Il a toujours été employé comme synonyme de « forte densité » à une exception près qui s'avère fort instructive en manifestant le caractère de bien absolu attribué à la densité par un ancien maire :

> *Certainly density can be done poorly but bad density is better than good low density. Cause good low density just drives more and more greenfield development.*
>
> La densité peut certes être faite de façon médiocre, mais une mauvaise densité est préférable à une bonne faible densité. C'est parce qu'une bonne faible densité n'entraîne que de plus en plus de développement urbain aux dépens des espaces naturels.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Cette conception n'est pas isolée parmi les acteurs de l'aménagement urbain et c'est finalement autour de cela que le débat se cristallise : la densité peut-elle être considérée comme un bénéfice en soi pour la communauté, au même titre que la fourniture d'espaces verts ou de logement abordable ? Une autre conseillère municipale issue de l'ANC s'y oppose : « au moins une personne du Conseil municipal a dit que la densité était un bénéfice communautaire en soi, et je rejette cette affirmation quand nous avons tant de choses qu'il nous faut nous efforcer d'accomplir » (Entretien ELU-COA/2 2012). D'autres acteurs des quartiers vont jusqu'à en faire une menace, notamment pour le coût de la vie. Un citoyen engagé déroule ainsi les plus grands défis de l'aménagement à Austin :

> *Probably the biggest planning issues would be transportation planning, and how to make alternatives available at a reasonable cost and without making social equity issues worse, not better. […] Connected to that is how to plan for and how to integrate density that is not offensive and problematic for the existing residents. In many cases, we've had increases in density that also decrease the affordability.*
>
> Les principaux problèmes d'urbanisme sont probablement la planification des transports et la manière de proposer des alternatives à un coût raisonnable et ce, sans aggraver les problèmes d'équité sociale, sans même parler de les améliorer. […] Lié à cela, il y a comment planifier pour la densité et l'intégrer de manière qui ne soit pas choquante et problématique pour les résidents existants. Dans de nombreux cas, nous avons eu des augmentations de densité qui ont aussi réduit l'abordabilité.
>
> Entretien CITOY-QUART/6 2012

Cela rejoint le discours du président de l'ANC qui insiste sur le fait que la densité apporte « à la fois du bon et du mauvais ». Une communauté composée des acteurs

des quartiers et des élus proches de leurs préoccupations s'oppose donc à une conception selon laquelle toute densité serait bonne à prendre. À l'opposé, la densification est érigée en principe urbanistique absolu, synonyme de durabilité (Entretien PRO-DEV/3 2012 ; voir *supra* 6.1.2) par les professionnels de l'aménagement, les élus favorables à la croissance et certains universitaires qui y voient un moyen de mettre en œuvre un développement urbain plus durable.

***

Si la densification de la forme urbaine actuelle est reconnue comme nécessaire par tous les acteurs interrogés, la densité en elle-même représente bien un enjeu clivant en raison de conceptions différentes de ce que densité signifie. La question des outils d'aménagement est moins problématique que celle de la localisation de la densité accrue. On ne remarque cependant pas de communauté « de politique » autour de cet enjeu du fait de la dispersion des outils et du caractère exceptionnel de la plupart des zones sur lesquelles ils s'appliquent. Comme l'exemple des TOD le montre, le lien entre une densité accrue et un système efficace de transports en commun est encore balbutiant.

6.2.3. Les transports, enjeux et moyens d'aménagement

Le domaine des transports apparaît à la fois comme un symptôme de la non-durabilité de la forme urbaine et comme un moyen de la faire évoluer. Les enjeux liés aux transports ont fréquemment été classés en priorité (par trente-deux acteurs pour un score moyen de 4,06/5) en lien étroit avec l'idée de faire évoluer la forme urbaine. Ceux-ci recouvrent plusieurs idées distinctes : la congestion automobile comme constat, la possibilité de choix modaux alternatifs à l'automobile et l'investissement dans les infrastructures de transport public comme moyens de guider le développement urbain.

L'organisation des acteurs autour de cet enjeu est très instructive pour comprendre l'importance de tous les niveaux des dynamiques actorielles dans la formation de communautés (voir *supra* Tableau n°8). Autour d'un diagnostic commun

s'est formée une très large communauté « de politique » pour développer les transports en commun et densifier les abords des stations. Des divergences ont malgré tout empêché la mise en œuvre de cette solution et méritent qu'on s'y attarde pour comprendre l'échec d'une politique urbaine apparemment consensuelle.

L'évidence de la congestion automobile, produit d'une culture commune

Les transports sont identifiés comme un enjeu clef, symptomatique de la crise de croissance d'Austin. Caractéristique du mode de développement austinite et de sa difficulté à évoluer, « le transport est la plus grande faiblesse […] dans cette ville » (Entretien ACAD-PAYS-UT 2012). Alors que les acteurs sont assez prompts à mettre en avant les réussites d'Austin, les transports publics sont un domaine pour lequel la ville ne pourrait en aucun cas être érigée comme modèle (Entretien PRO-URB-COA/2 2012), signe manifeste qu'elle n'a pas encore fini sa transition vers son nouveau statut de grande ville. Les acteurs interrogés présentent l'enjeu des transports comme une évidence, ne développant guère leur argumentation et ne donnant que très peu de preuves à l'appui au-delà de leur expérience personnelle des encombrements routiers.

> *The growth is not slowing down. They say 1200 people a week are moving to Austin. I believe it, it feels like it. The traffic feels like it.*
>
> La croissance ne ralentit pas. On dit que 1 200 personnes par semaine emménagent à Austin. Je le crois, cela se sent. Le trafic s'en ressent.
>
> Entretien PRO-ABORD/3 2013

Aucun acteur ne m'a fourni de chiffres précis pour illustrer l'allongement du temps de trajet ou le nombre de kilomètres d'embouteillages cumulés, comparé à d'autres villes, comme si l'expérience individuelle répétée des embouteillages suffisait à prouver le problème.

> *You have 150 people moving here every day, 85 cars a day move to Austin. So, I tell people if you didn't like traffic driving to work this morning, wait because on your drive home this evening, there's gonna be 85 more in front of you on the road.*
>
> Vous avez 150 personnes qui emménagent ici chaque jour, 85 voitures par jour arrivent à Austin. Donc, je dis aux gens : si vous n'aimiez pas la circulation en allant au travail ce matin, attendez de voir ce soir, car il y aura 85 voitures en plus devant vous sur la route.
>
> Entretien Ex-ELU-COA 2012

Le trafic automobile matérialise la croissance démographique pour laquelle, en revanche, les chiffres continuent de s'amonceler. Les embouteillages sont ainsi présentés comme la conséquence normale de la croissance démographique, la manifestation visible de l'arrivée de nouveaux habitants, soit le revers de l'attractivité d'Austin.

> *I think probably transportation is the highest [priority]. So, in transportation and growth, planning encompass a lot of things. One is the straight out mobility of people around the city. You know there's 50 000 people that move here a year, 100 cars a day. Where are all those people going? I mean, I know where they are, they're on MoPac on my way home. But pretty soon… it's bad now, and it's gonna get worse.*
>
> Je pense que le transport est probablement la priorité absolue. Ainsi, dans le domaine des transports et de la croissance, l'urbanisme englobe beaucoup de choses. L'une est la mobilité fondamentale des gens à travers la ville. Vous savez, il y a 50 000 personnes qui emménagent ici chaque année, 100 voitures par jour. Où vont toutes ces personnes ? En fait, je sais où elles sont, elles sont sur MoPac quand je rentre chez moi. Mais très bientôt… la situation est mauvaise actuellement, mais ça va empirer.
>
> Entretien PRO-URB-ULI 2013

La répartition spatiale de cette croissance a des implications en termes de mobilité que l'urbanisme doit prendre en compte. Le directeur de l'Urban Land Institute simplifie le problème en le rapportant à l'échelle individuelle, à son expérience des encombrements routiers lors des ses déplacements pendulaires. Les chiffres varient légèrement, mais l'impression reste la même : la congestion automobile ne se mesure pas, elle se ressent à l'échelle individuelle, et cela ne va faire qu'empirer. Sur le diagnostic, il y a un consensus total parmi les acteurs.

Le consensus se fait aussi sur les causes de ce problème. Outre la croissance démographique, la place de l'automobile dans la culture et la façon dont la ville a été aménagée à son service expliquent la difficulté à réduire la dépendance à ce mode de transport. Mis à part les quartiers péricentraux qui dépendaient de tramways, depuis disparus, l'essentiel du développement urbain austinite s'est fait en fonction de l'automobile. Un conseiller municipal, avocat de profession vivant Downtown, explique avoir étudié le destin de son quartier comme un microcosme du destin des villes américaines après la Seconde Guerre mondiale, ce qui a formé sa vision de l'urbanisme :

Everybody discovered the automobile, moved out, central cities lost their population. Our lives throughout modern American cities became dominated by the car. […] Previously, they had been built around humans and walking and all that. And the car changed all that. […] I really see the principal challenge as trying to shift development patterns back to ways of living that are less dependent on the automobile. One of the reasons it's difficult is that so much of the existing city was built out in ways that are so auto oriented. It's hard enough creating a traditional neighborhood in the first place. But then taking existing areas and trying to retrofit them, that's just a fascinating challenge. […] And from the public policy perspective, it's very interesting because most of our existing development regulations were designed to foster development at the periphery of the city. And so, the regulations themselves tend to be very auto oriented. And of course they apply not just at the edge of the city but right here in the old central city. So, most of the developments in the central city that worked well historically, before the car, would now be completely illegal under current ordinances. […] To me the really exciting challenge is to figure out how to revamp these development regulations to foster more of the pedestrian oriented style of development we had before the advent of the car.

Tout le monde a découvert l'automobile, a déménagé en dehors de la ville, les villes-centres ont perdu leur population. Partout dans les villes américaines modernes, nos vies ont été dominées par la voiture. Au lieu de… Auparavant, elles avaient été construites autour des humains et de la marche, etc. Et la voiture a changé tout ça. […] Je considère vraiment que le principal défi consiste à réorienter les modes de développement urbain vers des modes de vie moins dépendants de l'automobile. L'une des raisons pour lesquelles c'est difficile, c'est qu'une grande partie de la ville existante a été construite autour de l'automobile. C'est déjà assez difficile de créer un quartier traditionnel au départ. Mais quand il s'agit de zones existantes à réaménager, c'est un défi fascinant. […] Et du point de vue des politiques publiques, c'est très intéressant parce que la plupart de nos règlements de développement existants ont été conçus pour favoriser le développement à la périphérie de la ville. Et donc les règlements eux-mêmes ont tendance à être très orientés vers l'automobile. Et bien sûr, ils s'appliquent non seulement à la périphérie de la ville, mais ici même, dans la ville centrale plus ancienne. Ainsi, la plupart des développements dans la ville centrale qui fonctionnaient bien historiquement, avant la voiture, seraient désormais complètement illégaux en vertu des arrêtés actuels. […] Pour moi, le défi le plus passionnant est de trouver comment restructurer ces règlements d'urbanisme pour favoriser davantage le style de développement urbain axé sur les piétons que nous avions avant l'avènement de la voiture.

Entretien ELU-COA/1 2012

La prépondérance de l'automobile à Austin est visible dans les formes urbaines, même au plus près du centre. Par exemple, alors que nous avons rendez-vous dans un café en plein centre-ville, sur Congress Avenue, au pied de la plus grande tour d'Austin, l'Austonian, mon interlocuteur m'enjoint à regarder juste de l'autre côté de la rue. À travers Downtown les gratte-ciel alternent avec de vastes parkings de surface.



Figure 66. L'emprise des parkings de surface en plein Downtown
Crédit photographique : MLG 24/04/2013

« C'est une très mauvaise façon d'utiliser le sol dans une ville où il est précieux ou en tout cas devrait l'être » (Entretien PRO-URB-COA/6 2012), me dit-il. Cet urbaniste de la Ville, spécialisé en *design* urbain classe les transports en tête des enjeux d'aménagement austinite, à la fois d'un point de vue environnemental et au nom d'une conception de l'urbanisme devant optimiser l'usage des sols et les déplacements. Même si les voitures pouvaient rouler sans avoir d'implication sur le changement climatique, il penserait toujours que c'est un gros problème car c'est un moyen horriblement inefficace de déplacer les gens dans une ville où l'immobilier est précieux (*idem*).

Pourtant, il m'avoue être lui-même venu en voiture à notre rendez-vous, ce qui signale la difficulté des changements de comportements individuels. Si la forme urbaine crée une dépendance à la voiture (Entretien PRO-ABORD/1 2011), il y a aussi des blocages qui sont plus de l'ordre des habitudes culturelles. Il y a certes des effets de structure : l'efficacité moindre des transports en commun pousse beaucoup de gens à dire qu'ils n'ont pas d'autre choix que de prendre la voiture, mais tant que la fréquentation des transports en commun reste faible, les améliorations ne peuvent être financées (Entretien Assist-ELU-COA/1 2012). Si les plus fervents partisans du *New Urbanism* rencontrés privilégient le vélo, la marche à pied, l'auto-partage et les transports en commun, ils ne se sentent pas tous prêts à se débarrasser de leur voiture (*idem*) car la survie à Austin sans voiture n'est pas évidente comme le montre la réaction étonnée d'un acteur à la vue de mon vélo :

> *So, you survived without a car here!? It's not easy. Our mass transportation is pathetic!*
>
> Alors, vous avez survécu ici sans voiture ? Ce n'est pas facile. Nos transports en commun sont pathétiques !
>
> Entretien PRO-DEV/4 2013

Les transports en commun sont négativement connotés et peu utilisés. Une consultante explique que les transports en commun ne font pas partie de la culture austinite et qu'il faut donc familiariser la population avec les transports en commun (Entretien PRO-URB-Metro 2013). Les transports en commun sont aussi délaissés parce qu'ils sont peu fréquents et lents. Le caractère « pathétique » et la faiblesse de la fréquentation forment donc un cercle vicieux.

***

L'évidence de l'enjeu de la mobilité s'expliquant par la croissance urbaine d'une part, et par la culture de l'automobile et la forme urbaine étalée qui s'autoalimentent d'autre part, la seule solution viable est pour les acteurs interviewés de densifier la forme urbaine autour d'un système renforcé de transports en commun.

La division de la communauté « de politique » autour du projet de transit léger sur rail

Les acteurs interviewés sont unanimes à souhaiter l'amélioration des transports en commun. Quasiment aucun acteur interviewé n'a plaidé pour l'élargissement ou la construction de nouvelles routes. Seule la représentante de la Chambre de commerce a avancé des solutions routières : le bouclage de la ceinture de voies rapides (actuellement empêché par une forte opposition écologiste), le développement d'axes est-ouest (puisque tous les plus grands axes autoroutiers, MoPac et I-35, sont d'orientation nord-sud) et la tarification dynamique d'une voie des axes nord-sud pour en éviter la saturation totale. Mais pour elle aussi, la solution aux problèmes de congestion ne se fera que grâce à un report modal sur les transports en commun.

> *As a Chamber our members tell us that traffic and congestion is one of the greatest impediments to future growth and expansion. So, if you're kind of*

> *translating that to rail, then from our perspective ridership is extremely important to the ability to get people out of their car and taking the train instead.*
>
> En tant que Chambre, nos membres nous disent que la circulation et les embouteillages constituent l'un des principaux obstacles à leur croissance et expansion futures. Donc si vous transposez cela au rail, de notre point de vue, le nombre de passagers est extrêmement important pour pouvoir sortir les gens de leur voiture et leur faire prendre le train à la place.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

La création d'un transit léger sur rail ou train urbain (« *light or urban rail* »), sorte de tramway, concentre tous les espoirs d'amélioration des transports chez les acteurs interrogés. Elle doit être liée à la densification des zones entourant les stations, afin d'atteindre un niveau d'habitants par kilomètre carré suffisant pour que le transit léger sur rail soit rentable. Le lien entre le réseau de transports en commun et la forme urbaine paraît évident à tous les interlocuteurs : pour qu'une ligne de train soit rentable, il faut qu'elle transporte suffisamment de passagers afin de rentabiliser les coûts d'infrastructure et d'opération.

Une première ligne de transit léger sur rail a déjà été créée : la Red Line votée en 2004 et ouverte en 2010. La faible rentabilité de la ligne est imputée à son tracé et au faible développement des TOD autour des stations (voir Encadré paysager n°14). Le tracé a en effet été décidé pour des raisons de coûts d'infrastructure plutôt qu'en fonction que du nombre potentiel d'habitants desservis. Afin de réduire les coûts, mais aussi pour satisfaire certaines demandes politiques à l'échelle métropolitaine, il a été décidé de suivre le tracé d'une ancienne ligne de fret et de réutiliser les rails, ce qui ne rend pas la desserte optimale (Wood [en ligne] 2012).

> *It carries so few passengers and go such a strange route, it takes longer than the buses that from end to end used to. That's not what you would normally expect right? It's counter logical the way that it worked out. And it makes a poor poster child, a poor example, to say we should do more rail when you have the first example locally that doesn't work that great.*
>
> Il transporte si peu de passagers et prend une route si étrange que cela prend plus de temps que les bus qui allaient d'un bout à l'autre. Ce n'est pas ce à quoi on s'attendrait normalement, non ? C'est illogique la manière dont ça s'est fait. Et cela en fait une piètre figure de proue, un piètre exemple pour dire que nous devrions développer davantage le train alors que le premier exemple au niveau local ne fonctionne pas très bien.
>
> Entretien CITOY-QUART/6 2012

L'existence de cette première ligne n'aide donc pas à convaincre les sceptiques, nombreux, si l'on en croit l'échec d'une nouvelle proposition en 2012. La campagne de

2012 pour un transit léger sur rail a été particulièrement animée mais s'est soldée par un rejet de la proposition qui devait financer un premier segment du train urbain avec la participation de l'État fédéral. Les conseillers municipaux ont lié ce projet au financement d'améliorations routières que afin de s'assurer le soutien de la population rétive vis-à-vis des transports en commun. Les représentants politiques ont cette fois encore choisi un tracé où la densité n'est pas encore présente mais où elle devrait se produire, notamment trois zones en profonde transformation : Mueller, le futur campus médical et East Riverside.

Ce tracé qui passe par l'est du campus est défendu par les acteurs de l'Université du Texas, dont le discours ne laisse même pas envisager qu'un autre tracé soit possible (Entretiens PRO-ADM-UT et PRO-URB-UT 2013). Il correspond aux plans d'expansion de l'Université qui prévoit le déplacement de son centre de gravité plus à l'est où est développé le campus médical. D'autres professionnels de l'aménagement soutiennent l'usage du transit léger sur rail comme outil de densification le long du tracé (Entretien PRO-DEV/4 et PRO-TRANSP/2 2013), et tout un ensemble de professionnels s'étant rangé derrière le tracé choisi en disant que les querelles sur le tracé du transit léger sur rail ne font que repousser un investissement nécessaire (Entretien PRO-URB-Metro et PRO-URB-UT 2013).

> *Like for the light rail, I don't care where it's going, we need to get it done. The way I feel about it, I really don't care, we need all of it and sooner or later I think we'll build all of it. But what we mostly need to do is to stop arguing about whether it goes over there or over there, and build one of them. Build whatever we can get the agreement to do now. And if we had done that ten years ago, we'd have some of it now. If we keep trying to find the perfect plan, ten years from now we still won't have any.*
>
> Comme pour le transit léger sur rail, je ne me soucie pas de savoir où il va, nous devons le faire. Ma façon de penser, ce n'est vraiment pas mon souci, nous avons besoin de tout, et tôt ou tard, je pense que nous allons tout construire. Mais ce que nous devons surtout faire, c'est cesser de nous disputer pour savoir s'il va passer par ici ou là et en construire un. Construisons tout ce sur quoi nous pouvons nous mettre d'accord maintenant. Et si nous l'avions fait il y a dix ans, nous en aurions maintenant. Si nous continuons d'essayer de trouver le plan parfait, dans dix ans, nous n'en aurons toujours pas.
>
> Entretien PRO-URB-Metro 2013

Cet exemple de discours met à nouveau la croissance en position primordiale. C'est comme si la planification fine des investissements en transports en commun n'était pas nécessaire vu la croissance rapide d'Austin. Le retard pris dans ce domaine

laisse Austin dans la situation d'un adolescent en pleine croissance dont les vêtements sont de moins en moins à sa taille. Le choix des vêtements importe peu pour cette actrice puisque la ville adolescente remplira bientôt ces nouveaux vêtements. Il apparaît à la fois comme un instrument incontournable pour organiser la croissance, fluidifier des déplacements de plus en plus nombreux et comme un attribut spécifique des grandes villes. La vision commune de ces acteurs, élus et spécialistes des transports, repose sur d'autres modèles de ville qu'ils ont en tête : il n'y a pas de ville remarquable qui n'ait pas un bon système de transports publics (Entretien ELU-COA/2 2012).

L'échec de la proposition de 2012 n'est pas seulement dû aux habitants de la périphérie qui devraient financer un projet dont ils ne bénéficieraient que très marginalement. Un groupe militant pour davantage de transports en commun s'est finalement retrouvé dans le même camp que les opposants de principe à tout transport public. Un représentant d'AURA, nouveau groupe civique militant m'a ainsi expliqué ainsi que son choix avait été déchirant (« *it breaks my heart to vote against transit* » ; Discussion informelle CITOY-TRANSP/2 pendant Observation AURA 15/10/2014). Comment expliquer la rupture de cette communauté « de politique » sur un projet qui semblait consensuel ?

Le débat a essentiellement porté sur le tracé du deuxième segment ferré. Les opposants à la proposition ont argué que d'autres tracés permettraient d'avoir une bien meilleure fréquentation et donc une rentabilité financière plus satisfaisante. Le tracé que les citoyens disaient être le plus rentable passe à l'ouest du Campus sur Guadalupe. C'est le segment le plus dense et le plus fréquenté actuellement.

Ce choix politique du tracé, qui ne dessert pas les Austinites actuels mais vise à accueillir de futurs habitants, ne rencontre donc pas l'approbation des électeurs appelés à se prononcer dans les urnes.

> *I think they're pushing for the Mueller route because of their perceived land use implications, what an urban rail line could give to Mueller. Their rationale is that if we were to bring urban rail there, we could build a lot more density. That redevelopment plan, the City Council put a cap on the density unless transit was improved. Instead of paying 500 million dollars for an urban rail system to improve land use, they could have a zoning change. They are using transportation as a land use tool rather than a mobility tool. It's completely backwards. The ridership can't support the level of service they want to provide.*

> Je pense qu'ils poussent en faveur de la route pour Mueller à cause de leur perception des conséquences que cela aurait en matière d'occupation des sols, de ce qu'une ligne de train urbain pourrait offrir à Mueller. Leur logique c'est que si on y amène le train urbain, alors on pourra construire beaucoup plus densément. Le Conseil municipal a plafonné la densité de ce plan de réaménagement, à moins que les transports publics ne soient améliorés. Au lieu de payer 500 millions de dollars pour un système de train urbain destiné à améliorer l'utilisation des sols, ils pourraient changer le zonage. Ils utilisent les transports comme un outil d'occupation des sols plutôt que comme un outil de mobilité. C'est complètement insensé. Le potentiel de passagers ne peut pas financer le niveau de service qu'ils souhaitent offrir.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

C'est aussi une différence de conception de l'urbanisme qui s'exprime. Ce dernier est mis au service de la croissance et non de la meilleure organisation de l'environnement urbain actuel au profit des habitants. Ce citoyen activiste qui reconnaît pourtant que l'occupation des sols est liée à la desserte en transports en commun, explique que la planification de ces derniers ne peut être utilisée comme seul outil de densification (*idem*). Ce faisant, les décideurs se privent du soutien des habitants qui doivent accepter de les financer. Même la Chambre de commerce ne voit d'intérêt au développement des transports en commun qu'à la condition que cela réduise la congestion automobile.

Par ailleurs, la représentante de la Chambre de commerce se montre insatisfaite de la communication sur le choix des tracés :

> *We would like to see an analysis of multiple corridors that tells us what is the estimated ridership in those different corridors, as well as again, what is the return on investment in vertical growth, your* ad valorem *taxes, etc. etc. And that's not been done.*
>
> Nous aimerions voir une analyse des divers corridors nous indiquant quel est le nombre estimé d'usagers dans ces différents corridors, ainsi qu'à nouveau le retour sur investissement de la croissance en hauteur, les taxes sur la valeur, etc, etc. Et cela n'a pas été fait.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

Cela souligne une autre raison de l'échec : le processus de gouvernance de ce projet d'urbanisme. Les données chiffrées de la fréquentation projetée n'ont pas été communiquées. Un ingénieur consultant pour Campo explique ainsi la conception du processus de consultation autour du plan de transports en commun « *Project Connect* » afin de construire un consensus :

> *So, as you noticed in the workshop, our posters didn't have solutions. But they were more focused on an understanding that ultimately would lead to a vision. An understanding that yes we can have transit friendly communities. They're already here now. No one's trying to impose this dense urban setting on anyone. It's just happening. It's a certain segment of people want that. And so, we have to create a vision for say, I'm up in Leander and I want to go Downtown Austin I can take my car, or I can hop on the metro rail […], get on one of those go to cars that around… grab a bike at a bike share… so we're trying to create a lot of options. But we have to understand and share that vision sufficiently to be willing to put significant dollars behind that to do that.*
>
> Ainsi, comme vous l'avez remarqué lors de l'atelier, nos affiches ne présentaient pas de solution. Mais elles étaient plutôt concentrées sur une compréhension qui mènerait finalement à une vision. Une compréhension que oui, nous pouvons avoir des communautés favorables aux transports en commun. Elles sont déjà là aujourd'hui. Personne n'essaye d'imposer ce cadre urbain dense à qui que ce soit. Simplement, cela se produit. Il y a un certain segment de personnes qui le souhaite. Et donc nous devons créer une vision pour, par exemple, si je suis à Leander et que je veux aller au centre-ville d'Austin, je peux prendre ma voiture, ou je peux sauter dans le métro, […] prendre un de ces véhicules disséminés en auto-partage… prendre un vélo à une station partagée. Donc nous essayons de créer beaucoup d'options. Mais nous devons suffisamment comprendre et partager cette vision pour être prêts à dépenser des sommes considérables pour cela.
>
> Entretien PRO-TRANSP/2 2013

Selon lui, le choix de ne pas présenter les solutions est volontaire. Il s'agit d'abord de faire comprendre la nécessité d'avoir des communautés organisées autour des transports en commun. Il cherche à éviter que l'environnement urbain dense soit perçu comme une imposition par des habitants réticents. Pour cela il cherche à construire une vision fondée essentiellement sur le choix individuel. S'il faut que le projet soit suffisamment convaincant pour que les électeurs acceptent de voir leurs taxes alourdies pour financer ces nouvelles infrastructures et votent en sa faveur lors des élections, il oublie que les critères de conviction ne sont pas les mêmes pour tous. Si certains voient dans le tracé choisi l'ouverture d'un potentiel de développement urbain autour des nouvelles stations, la majorité préférerait que le tracé desserve des axes déjà denses.

Les citoyens participant aux réunions souhaitaient au contraire pouvoir peser sur le choix du tracé. En conséquence, le processus de consultation n'a pas été perçu de la même manière par tous. Les urbanistes n'ont laissé ouverte que la forme urbaine qui devait en résulter. Le matériel roulant, la forme des stations et des développements urbains alentours n'étaient certes pas fixés, mais les tracés en revanche l'étaient, sans

laisser aucune place à leur évaluation et à la négociation, ce qui, pour un citoyen engagé, est symptomatique de la façon dont le domaine des transports est géré.

> *That [Project Connect] meeting we went to, it was: here's the plan. This is what you're gonna get. This is how it's gonna be no matter what you say. Everyone is upset with that. There's no response. I've submitted tons of input on transportation. And not once anything has ever changed. Even though I'm on the City of Austin Urban Transportation Commission, and on the CapMetro Customer Satisfaction Advisory Commitee and on the Alliance for Public Transportation board. They say that I'm wrong about where the urban rail line should go.*
>
> La réunion [Project Connect] à laquelle nous sommes allés, c'était : voici le plan. C'est ce que vous allez avoir. C'est comme ça que ça sera, quoi que vous disiez. Tout le monde est en colère contre ça. Il n'y a pas de réponse. J'ai soumis des tonnes de remarques sur le transport. Et ça n'a jamais rien changé, pas une seule fois. Même si je suis membre de la commission municipale pour les transports urbains, et du comité consultatif de satisfaction des usagers de CapMetro et au conseil de l'Alliance pour les Transports Publics. Ils disent que je me trompe en ce qui concerne le tracé du train urbain.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

La multiplicité des formes d'engagement civique énumérée par cet acteur devrait apporter à sa voix un certain poids qui contraste avec l'absence de réponse et de changement. La différence de culture de l'urbanisme crée un double conflit de gouvernance. D'une part, les experts et les élus ne considèrent pas comme nécessaire que les citoyens soient inclus dans la décision du tracé des infrastructures de transports en commun, ce que ces derniers revendiquent. D'autre part, les comités et commissions créées spécifiquement pour représenter les citoyens ou les usagers au sein des institutions ont un rôle perçu comme plus symbolique que décisionnel.

***

Ainsi, alors qu'il semblait y avoir une large communauté unie autour de l'enjeu des transports et de la mise en œuvre d'une politique de train urbain, celle-ci s'est fissurée au cours du processus de gouvernance. Les éléments mis sur la table des négociations et la présentation des débats ont aliéné une partie des plus fervents défenseurs des transports en commun. Cela a révélé une différence dans leur conception de l'urbanisme, ce dernier étant considéré par les élus comme un outil d'organisation de la croissance à long terme, ce qui leur laisse le choix du tracé comme un choix technique, d'expert, quand les citoyens et les acteurs économiques y voient

un instrument d'amélioration de leur vie urbaine et souhaitent que l'impact à court terme soit maximisé.

Conclusion du 6.2.

La question du modèle d'urbanisme à mettre en place pour favoriser la forme urbaine souhaitée montre que malgré un consensus sur le diagnostic, les divergences se nourrissent de conceptions de l'urbanisme différentes. Celles-ci se traduisent dans les tentatives de définition du vocabulaire clef, mais aussi dans l'évaluation des processus de gouvernance. Malgré des divergences, les acteurs ont su se mettre d'accord sur une politique mais sa mise en œuvre concrète demande un accord sur le processus de gouvernance qui, lui, n'a pas été discuté.

6.3. Une ville et une culture de l'aménagement de plus en plus divisées ?

Les enjeux sociaux cités par les acteurs, et en particulier ceux liés au logement, montrent des lignes de fractures de plus en plus fines et révèlent le caractère fractal des communautés culturelles. Le coût du logement, classé par vingt-neuf acteurs interrogés, arrive juste derrière les enjeux du transport et de l'environnement. Les autres enjeux sociaux ont été évoqués plus rarement : la pauvreté a été mentionnée par quatre acteurs, l'équité et l'éducation par deux. La santé, la ségrégation, la diminution de la diversité culturelle et le départ des familles avec enfants ne l'ont été que par une personne.

Si le coût croissant du logement semble à première vue un phénomène que personne ne nie[185], on remarque tout de même une ligne de clivage très nette entre les acteurs sur les solutions à adopter qui recoupe la classification des acteurs selon leur catégorie professionnelle et la base de leur engagement civique. Les divergences s'exacerbent encore avec les enjeux de pauvreté et les enjeux raciaux qui sont

[185] L'adjectif « *affordable* » est mentionné dans cinquante-et-un entretiens, « *affordable housing* » et « *affordability* » dans quarante-et-un.

étroitement liés dans le contexte américain. Cela dépasse alors les clivages professionnels et civiques pour impliquer des critères plus personnels.

6.3.1. « *Through the Roof*[186] » : la crise du logement

Les acteurs sont en général d'accord sur les causes de la crise du logement, mais ils se divisent sur les politiques et moyens à mettre en œuvre pour y faire face. Derrière cette division, se révèlent des conceptions opposées du logement abordable et de la place de l'action publique dans le champ de l'aménagement urbain.

La hausse des prix du logement : la rançon du succès ?

Sur les causes de la crise actuelle du logement, les acteurs sont unanimes. Pour tous, c'est la hausse rapide de la demande comparée à l'augmentation plus lente du stock de logements qui pose problème. C'est l'effet de la loi de l'offre et de la demande. « Austin est victime de son propre succès » : son dynamisme économique, son enviable taux de chômage avoisinant les 5%, tout cela met le marché immobilier sous pression alors que de plus en plus de gens s'y pressent (Entretien PRO-ABORD/4 2013). L'augmentation plus rapide du nombre d'habitants que du nombre de logements crée une situation de marché tendu au détriment des locataires (« *a landlord's market* »). Avec 98% des logements occupés, un taux d'occupation « fou », les propriétaires peuvent imposer un prix élevé à leurs locataires qui n'ont guère d'autre choix que de payer plus qu'ils ne peuvent se le permettre (*idem*). La crise s'aggrave donc avec l'attractivité d'Austin à mesure que la population continue d'exploser.

Certains acteurs insistent cependant sur le fait que la hausse de la demande est liée à l'arrivée de nouveaux habitants tandis que les professionnels de l'immobilier mettent l'accent sur les difficultés rencontrées pour construire de nouveaux logements. La hausse de la demande est mise sur le compte de l'arrivée massive de personnes

[186] En 1999, le Community Action Network tire la sonnette d'alarme avec un rapport intitulé *Through the Roof: A Report on Affordable Homes*. Le rapport dénonce la hausse des prix du logement qui rend de plus en plus inabordable le marché austinite de l'immobilier pour une large partie de la population, « enseignants, pompiers, musiciens, vendeurs et autres personnes travaillant dur pour subvenir aux besoins de leur famille » (Mitchell *in* Community Action Network 1999).

plus aisées, venues travailler dans les secteurs dits « créatifs ». Un architecte actif au sein de l'ANC explique la situation par le fait que la ville est devenue « une destination », « colonisée par une classe plus aisée venue de Californie », ce qui « pousse dehors » (« *colonized by a more wealthy class native from California* », « *force out* » ; Entretien CITOY-QUART/3 2012) les classes aux revenus modérés et bas. Le succès économique d'Austin et sa publicité ont attiré de nouveaux habitants. Les acteurs interrogés ont une idée assez précise de leur provenance. Sous l'appellation des « Californiens », ils viendraient en fait plus généralement de lieux où l'immobilier est beaucoup plus cher, comme New York, Chicago, San Francisco, Los Angeles, San Jose ou San Diego (Entretiens CITOY-TRANSP/1 2012 ; CITOY-TRANSP/2 et PRO-URB-COA/7 2013). Habitués à des prix très élevés, ces nouveaux arrivants provoquent une inflation générale des prix.

Si l'on confronte ces discours à la réalité des chiffres du recensement, Austin attire avant tout des Texans : neuf des dix premiers comtés dont sont originaires les nouveaux Austinites sont texans et celui de Los Angeles n'arrive qu'en septième position (Myers 2013). Cette idée de l'arrivée en masse de personnes venues de Californie forme un mythe actif (Entretiens CITOY-TRANSP/1 et PRO-URB-LIB/3 2012 ; PRO-URB-ENVIR, CITOY-TRANSP/2 et PRO-DEMO-COA 2013) relayé dans les discours d'acteurs bien informés tels que le président de la Planning Commission ou le démographe de la Ville. Pour ce dernier, c'est la crise en Californie qui a poussé « des gens jeunes et talentueux » à venir tenter leur chance à Austin qui était, elle, en plein *boom* (Entretien PRO-DEMO-COA 2013). Il assimile ce phénomène démographique à un « modèle géographique classique d'analyse spatiale » :

> *And so simply put, the more young talented people we attract, the more attractive we become to young and talented people. So, it's like a gravity model, classic geographic spatial analysis gravity model.*
>
> En termes simples, plus nous attirons de jeunes talents, plus nous attirons de jeunes gens talentueux. C'est donc comme un modèle de gravité, un modèle gravitaire, modèle classique d'analyse géographique spatiale.
>
> Entretien PRO-DEMO-COA 2013

Cette justification scientifique teinte tout le reste de son discours, alors qu'il s'appuie sur des faits au mieux incomplets. Cette cristallisation autour de l'arrivée de Californiens à Austin, bien moins massive que ce que les discours recueillis ne laissent imaginer, participe à la construction d'un bouc-émissaire qui déplace les tensions

internes entre les différentes classes sociales à l'intérieur de la population d'Austin, vers l'extérieur entre « Austinites de longue date » et « nouveaux venus », entre « *old Austinites* » et « *newcomers* ».

L'abordabilité relative du marché immobilier austinite explique que beaucoup de ménages et d'entreprises soient venus s'y installer (Entretien PRO-URB-COA/7 2013). Encore aujourd'hui, pour le directeur du département Planning and Development Review, les prix austinites restent « une bonne affaire » (« *bargain basement* » ; *idem*) comparés à ceux de New York, de la Californie ou du Colorado. Ce différentiel des prix explique l'attractivité d'Austin, tout comme le différentiel fiscal. L'absence d'impôt sur le revenu rend le Texas attractif pour les entreprises et les ménages venus d'ailleurs (Entretien PRO-URB-COA/7 2013). Par conséquent, ce système fait reposer une très grande partie des revenus publics sur les taxes de propriété, évaluées essentiellement en fonction de la valeur du terrain, alors qu' « un impôt sur le revenu serait plus équitable » (Entretien CITOY-ABORD/2 2013). Un facteur d'attractivité devient ainsi un élément aggravant la hausse des coûts du logement et son impact sur les populations les plus pauvres, souvent à revenus fixes, qui ne peuvent faire face à la hausse des impôts fonciers : les retraités dont le montant de la pension est fixe, les employés aux salaires bas, et même beaucoup d'employés du secteur public.

La hausse des prix de l'immobilier fait augmenter très rapidement les taxes, y compris pour les propriétés avoisinant celles qui viennent d'être vendues. Même les personnes possédant leur logement peuvent donc être forcées à quitter leur maison face à la montée continue des taxes de propriété. Cette hausse des taxes n'épargne pas les locataires dont les propriétaires répercutent le montant sur celui du loyer. L'augmentation des prix du logement et des taxes de propriété pose problème à des résidents de longue date qui, faute d'une variété suffisante de logements abordables à Austin, doivent s'éloigner (Entretien PRO-URB-COA/7 2013) et supporter des frais de transport importants.

Il existe un consensus apparent sur la réalité de la crise du logement et ses causes. Tous les acteurs admettent que la hausse des valeurs immobilières entraîne celle des taxes et complique la situation financière de nombreux ménages. Seul un

acteur interviewé diverge sur les causes et a déclaré que « les impôts n'augmentent pas parce que votre maison a plus de valeur que l'année précédente », mais « parce que votre gouvernement dépense plus d'argent et que le seul endroit où le prendre ce sont vos impôts » (Entretien PRO-DEV/1 2012).

On peut donc parler d'une crise généralisée du logement liée à l'écart croissant entre le salaire moyen et le coût du logement. La notion d' « *affordable housing* » apparaît d'autant plus importante pour comprendre les enjeux liés au logement que toutes les classes de revenus sont touchées, bien que dans des proportions différentes.

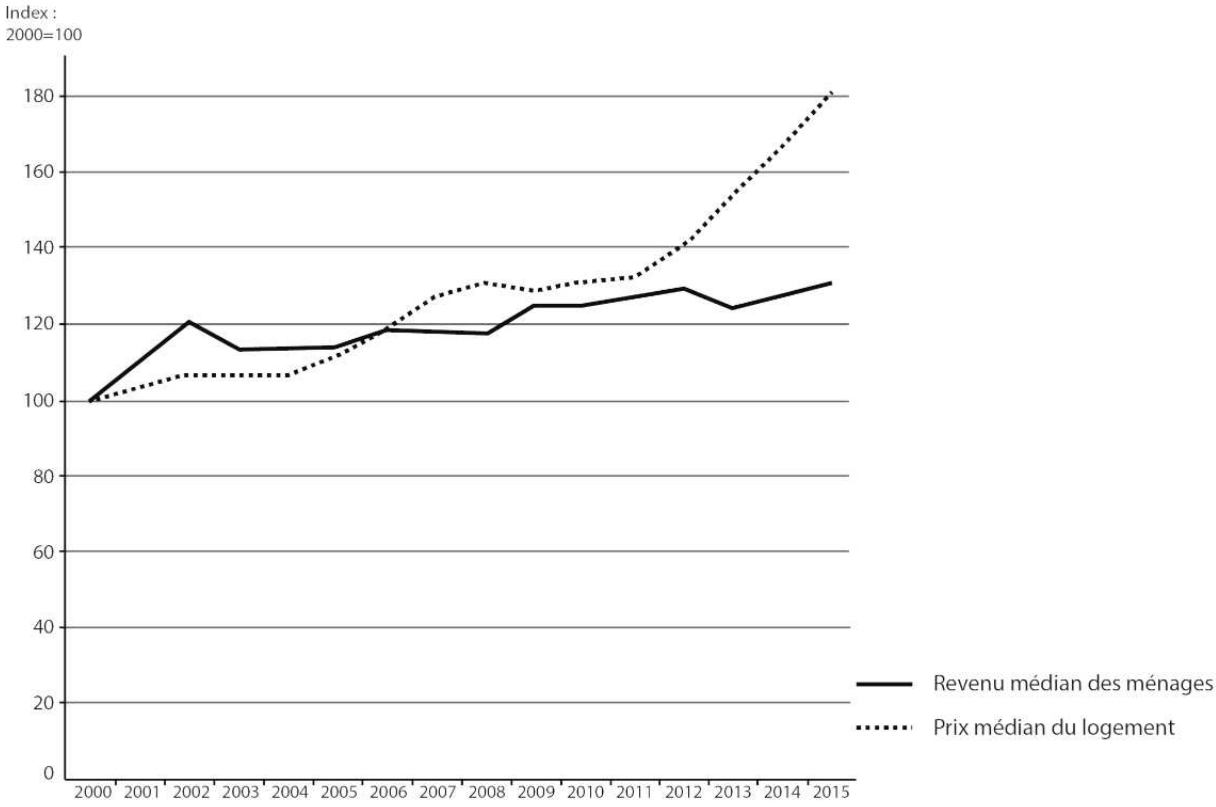


Figure 67. Évolution des prix du logement par rapport au revenu médian de 2000 à 2015
Sources : Texas Real Estate Center et U.S. Housing and Urban Development.
Réalisation : MLG 14/11/2018.

Soutenir l'offre ou l'encadrer ?

Malgré sa place importante dans les préoccupations, le traitement de l'enjeu du logement est l'objet de multiples divergences. Le clivage le plus tranché réside dans l'opposition entre ceux qui souhaitent une intervention publique et ceux qui souhaitent seulement simplifier les procédures afin d'augmenter le stock de logements plus rapidement.

Une grande majorité des acteurs, dont ceux de l'immobilier, voient le problème uniquement comme une inadéquation entre l'offre et la demande. Les solutions voulues sont multiples, il s'agit de simplifier les processus d'aménagement afin de les accélérer et d'augmenter plus rapidement le stock de logements au prix du marché. Pour cela, il faut réduire les obstacles et diminuer le nombre de commissions et d'instances devant lesquelles chaque projet doit passer. Tous les acteurs sont d'accord pour simplifier les règlementations et rendre le Code de l'urbanisme plus lisible (Entretien PRO-DEV/1 2012). Le service chargé de l'inspection des permis de construire devrait aussi être mieux pourvu en personnel compétent afin d'accélérer l'examen des permis de construire (Entretien PRO-ABORD/3 2013). Une employée de la municipalité souligne le besoin de revalorisation symbolique et fonctionnelle de l'urbanisme par la création d'un poste d'administrateur municipal adjoint dédié (« *deputy city manager* ») qui chapeaute tous les départements impliqués (Entretien PRO-DD-COA 2012), alors qu'ils sont aujourd'hui sous la responsabilité d'adjoints différents, le développement économique d'un côté, les transports, l'eau et l'énergie d'un autre, les services d'urbanisme et de logement encore ailleurs (voir *supra* Figure 58).

Des acteurs de l'immobilier vont jusqu'à remettre en cause la place donnée aux quartiers dans le processus. En donnant un avis consultatif au Conseil municipal en cas de dérogation demandée par rapport au Code de l'urbanisme, les quartiers ralentissent encore le processus et en rendent le résultat plus incertain d'après les acteurs de l'immobilier. Dans les fait, ce temps est utilisé pour négocier des améliorations ou des compensations, ce qui explique que les associations de quartier y soient attachés.

Pour la plupart des acteurs, le stock de logements, majoritairement composé de maisons individuelles doit être diversifié avec des produits intermédiaires entre les

pavillons et les grands condominiums comme des petits collectifs ou des petites maisons de ville, et entre les produits très abordables, souvent publics ou associatifs, et les produits du marché trop onéreux (« *missing middle* »). Selon l'assistante d'un conseiller municipal, pour permettre une plus grande variété de logements et densifier, il faut à la fois rendre le Code de l'urbanisme plus favorable à diverses formes de logements et amorcer un changement culturel pour réduire les préventions à l'encontre de la densité :

> *I think one thing that I would like to see, which is more a cultural change than a regulatory change, is I would like to see less animosity toward density in general. And especially toward high-end density. Like high cost residential and stuff. 'Cause we have such a shortage of housing here, there's such a shortage of all kings of housing, high-end and affordable, that whenever someone wants to build a high-end project, people fight it because they say we should be building low cost projects. But the reality is if you don't put enough high cost projects, then those folks buy middle class houses and fix them up. And those people can't afford these houses… no one seems to understand the whole spectrum of… yes we do need affordable housing and mid-level housing… high-end housing helps too because it gets the rich people into those units so they're not highing your units.*
>
> Une chose que j'aimerais voir, je pense, qui serait plus un changement culturel qu'un changement réglementaire, c'est que je souhaiterais moins d'animosité envers la densité en général. Et surtout envers la densité haut de gamme. Comme les logements très chers, etc. Parce que nous avons une telle pénurie de logements ici, il y a une telle pénurie de toutes les sortes de logements, haut de gamme et abordables, que chaque fois que quelqu'un veut construire un projet haut de gamme, les gens le combattent parce qu'ils disent qu'on devrait construire des projets à bas prix. Mais en réalité, si vous ne mettez pas suffisamment de projets haut de gamme, ces gens-là achètent des maisons de la classe moyenne et les rénovent. Et les gens de la classe moyenne ne peuvent plus s'offrir ces maisons… personne ne semble comprendre tout l'éventail de… oui, nous avons besoin de logements abordables et de logements de niveau moyen… les logements haut de gamme aident aussi parce que ça permet d'y mettre des riches qui ne feront pas monter le prix de vos logements.
>
> Entretien Assist-ELU-COA/1 2013

Le fait qu'Austin manque de variété dans ses formes de logements sert à justifier la nécessité de construire des produits de luxe pour désengorger ceux de moyenne gamme. Une partie des acteurs soutient ainsi l'idée selon laquelle il suffirait de laisser les promoteurs augmenter le stock de logements, même au prix du marché voire inabordables, pour améliorer la situation du logement abordable.

La communauté des « *housers* » ne croit pas qu'il suffise de laisser le secteur privé construire davantage et souhaiterait des solutions règlementaires. L'idéal pour eux serait de pouvoir imposer un zonage prescriptif (« *inclusionary zoning* ») requérant qu'un

certain pourcentage d'unités soit à un prix abordable, comme dans de nombreux États, mais c'est illégal au Texas. Dans les cas de *Master plans* développés sur des terrains publics, la municipalité peut requérir un certain pourcentage de logements abordables comme objectif pour le maître d'œuvre, comme c'est le cas dans le quartier de Mueller où l'objectif est fixé à 25% (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Une conseillère municipale souhaiterait que, sur les terrains publics, l'accès au marché immobilier soit à chaque fois conditionné par des objectifs en termes de logements abordables, mais d'autres objectifs sont parfois favorisés (Entretien ELU-COA/3 2012). Sur les terrains privés en revanche, nulle règle ne s'applique. Des quartiers parviennent tout de même à négocier leur soutien en échange d'une contribution au logement abordable, le plus souvent sous forme financière (Entretien PRO-ABORD/3 2013), si le projet en question doit passer devant le Conseil municipal pour demander une exception au règlement d'urbanisme s'appliquant sur ce terrain. L'impossibilité de requérir des parts de logements abordables réduit le champ des solutions à des politiques relevant de la négociation et du bricolage.

On a tenté de formaliser cette négociation à travers des programmes incitatifs, par exemple en échange de bonus de densité ou d'exemptions de droits de développement. Par exemple la politique de « *SMART Housing* » lancée en 2000 propose des rabais sur les droits de développement et un processus accéléré d'inspection du permis de construire si les projets remplissent les critères demandés. 10% des unités doivent être à un prix raisonnable, le projet doit être situé à moins de 400 mètres d'un arrêt de transports en commun ayant une fréquence de vingt minutes maximum. Après quelques années couronnées de succès, l'engorgement du service d'inspection des permis de construire a rendu cette procédure inefficace. Le programme des bonus de densité, n'a pas permis la construction d'unités abordables sur place, à l'exception du quartier de l'Université, car les promoteurs peuvent aussi abonder un fonds pour le logement abordable plutôt que de construire eux-mêmes les unités requises. Les promoteurs choisissent systématiquement ce montant compensatoire, ce qui ne permet pas d'offrir aux travailleurs modestes la possibilité d'habiter en centre-ville, comme le dénonce une activiste afro-américaine (Entretien CITOY-QUART/1 2011).

> *They're supposed to [build affordable housing] so that people who work in these Austonians and the Western can live and work and play too. I believe in that concept. People should be able to walk to work and walk to grocery stores and catch public transportation. But the people who do the manual labor in this town can't afford to live here. So, they have to get in their little raggedy cars and drive here, which cause more congestion, more pollution, because we don't provide space in the city, or in that development, for them to live there.*
>
> Ils sont censés [construire des logements abordables] pour que les gens qui travaillent dans ces [gratte-ciel] puissent vivre, travailler et se divertir eux aussi. Je crois en ce concept. Les gens devraient pouvoir marcher pour se rendre au travail, marcher pour faire leurs courses et attraper un transport public. Mais les personnes qui font le travail manuel dans cette ville ne peuvent pas se permettre de vivre ici. Ils doivent donc monter dans leur petit tacot et conduire jusqu'ici, ce qui cause plus d'embouteillages, plus de pollution, parce que nous n'offrons pas de lieu dans la ville, ou dans les projets de développement, pour qu'ils vivent ici.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Le langage qu'elle utilise résonne fortement avec les textes de Richard Florida et du *New Urbanism* qui promeuvent les espaces où l'on peut « vivre, travailler, se récréer », mais aussi manger et faire des achats (« *live, work, play, eat, shop* »). Elle réclame l'accès à ce style de vie pour toutes les classes de population.

L'autre type de solution consiste à contourner le système texan de taxation de la propriété. Par exemple, en 2007, en traçant un district de préservation de la propriété (« *Homestead Preservation District* ») dans la partie centrale d'East Austin, la plus touchée par la gentrification, le Conseil municipal avait comme objectif affiché de lutter contre la perte involontaire de propriété par les ménages à revenu bas ou modéré, de promouvoir la propriété et de développer des opportunités de logement abordable. L'idée serait de confier les terrains à une *Land Bank* afin que les propriétaires ne soient imposés que sur la valeur de leur logement. Il s'agirait aussi de mettre en place un mécanisme de « *Tax Increment Financing* » (TIF) utilisant les excédants dégagés par la hausse des taxes qu'induit la gentrification pour investir dans la construction ou la préservation du logement abordable. Mais les outils prévus n'ont encore jamais fonctionné (voir *supra* 5.1.2). Dans la même veine, l'Alley Flat Initiative propose de maintenir les logements abordables existants en permettant aux propriétaires de payer leurs taxes grâce à une source de revenus locatifs aux prix du marché (Entretiens ACAD-URB-UT/1 et /2 2012, PRO-ABORD/2 2013 ; voir Encadré paysager n°15).

Encadré n°15. L'Alley Flat Initiative, stratégie de promotion du logement abordable et de la densification douce

Dispersées dans les quartiers péricentraux d'Austin, des unités d'habitations secondaires occupent parfois le fond des parcelles. À partir de 2003, une succession d'ateliers universitaires ont développé un moyen de relancer la construction de ces unités afin de lutter contre la gentrification d'East Austin de densifier le tissu urbain d'Austin et créer une forme urbaine plus durable. Ces unités ont été dénommées Alley Flat car nombre de ces parcelles sont adossées à des allées de service.



Figure 68. La densification douce du tissu urbain austinite par l'Alley Flat Initiative

Crédits photographiques (en Z) : Jody Horton ; MLG 22/04/2012 ; UT SOA Architectural Studio 2009 ; Images : Google Maps Réalisation : MLG 1/07/2011.

Les deux premières photographies figurent les prototypes construits dans le cadre de studios universitaires en 2008 et en 2009, voire par les étudiants eux-mêmes pour le deuxième. Grâce à des dons, le premier prototype a pu être équipé de panneaux solaires.

L'image de synthèse est aussi l'œuvre d'étudiants. Elle montre le potentiel de revitalisation du réseau d'allées laissées à l'abandon.

La dernière image montre l'insertion de l'Alley Flat n°2 dans le tissu pavillonnaire de l'est d'Austin.

L'Alley Flat Initiative (AFI) est née d'un travail en partenariat entre l'École d'Architecture de UT et la Guadalupe Neighborhood Development Corporation (GNDC), Community Development Corporation fondée en 1981 dans les quartiers majoritairement latinos de l'est d'Austin, autour de l'église catholique Notre-Dame de Guadalupe.

Les étudiants remarquent que 70% des ménages sont propriétaires de leur logement, ce qui est bien supérieur à la moyenne austinite de 40%, les familles ayant investi sur plusieurs générations, malgré de faibles revenus, dans l'achat d'une maison familiale. Mais nombre de ces ménages modestes éprouvent des difficultés croissantes à se maintenir dans leurs maisons face à l'envolée des valeurs foncières et des taxes de propriété. Cela a conduit les étudiants à rechercher un moyen de développer des logements abordables et durables, tout en permettant aux habitants actuels de demeurer dans leur maison, dans ces quartiers historiquement délaissés.

Remarquant que le tissu urbain est constitué de parcelles profondes dont l'arrière est desservi par une allée de service que la municipalité a cessé d'entretenir à partir de 1997, mais qui demeurent dans le domaine public, ils proposent de développer des unités secondaires d'habitation au fond des parcelles. La GNDC avait déjà pour pratique d'installer des « *duplexes* », soit deux habitations côte-à-côte, sur une parcelle. Dans le projet de l'Alley Flat, la location de l'unité secondaire devrait permettre aux propriétaires de la maison principale d'absorber la hausse des taxes de propriété.

L'AFI s'inscrit dans le « *2020 climate protection plan* ». La densification douce doit participer à la lutte contre l'étalement urbain et réduire les déplacements pendulaires en augmentant le stock de logements à proximité du centre. Les Alley Flats participent au Green Building Program d'Austin Energy et leur *design* vise à réduire la consommation d'énergie. L'unité secondaire est équipée d'un système de récupération des eaux de pluie pour compenser l'imperméabilisation du terrain et la connexion à l'allée évite de condamner et d'imperméabiliser une partie du terrain pour offrir un accès à la parcelle du fond. Enfin, la revitalisation du réseau d'allée apparaît comme une belle opportunité de créer des cheminements verts protégés de la circulation à travers la ville et de sécuriser ces allées dont certaines sont envahies par la végétation au point d'en barrer le passage.

À partir de 2005, trois studios universitaires consécutifs ont travaillé avec la GNDC pour développer des prototypes architecturaux, en synergie avec les travaux des Solar Decathlon qui vise à créer des prototypes d'habitat autonome, auxquels ont participé des équipes d'étudiants de UT. Afin de piloter la construction des prototypes, une organisation à but non lucratif, l'Austin Community Development and Design Center a été fondée par deux étudiants en 2007 face au besoin ressenti d'un intermédiaire dans la relation entre le GNDC et UT que rendaient compliquée les différences de calendriers, de vocabulaire utilisé, ainsi que de poids donné aux différentes valeurs pourtant partagées (Moore et Palleroni 2008 p.48).

La stratégie de développement de l'AFI vise à produire un changement culturel vis-à-vis de la densité et du logement abordable, tous deux négativement connotés, en s'appuyant sur une forme urbaine ancienne et un vocabulaire nouveau. Elle s'appuie sur une forme déjà existante : ces unités secondaires déjà construites dans le passé pour s'adapter à la géométrie variable des familles comme l'indique le surnom « *granny flat* ». L'expression « *workforce housing* » ou « logement pour travailleurs », destiné aux pompiers, enseignants, secrétaires, etc. est préférée à « *affordable housing* » et présentée comme une « infrastructure sociale », nécessaire au bon fonctionnement de la ville au même titre que les hôpitaux ou les écoles, qui doit donc être distribuée géographiquement de façon à être accessible depuis toutes les parties de la ville.

Deux communautés « de politique » bien distinctes s'opposent sur les solutions à mettre en œuvre, et au fond sur la définition du logement abordable.

Des conceptions diverses du logement abordable

« *Affordable housing* », qu'on traduit de manière pas tout à fait satisfaisante par « logement abordable », est une notion spécifique aux États-Unis qui se mesure en fonction des revenus des habitants. Le département du logement et du développement urbain (HUD) définit un logement comme abordable pour tel foyer si ce dernier ne dépense pas plus de 30% de ses revenus pour disposer d'un logement de qualité décente. Pourtant, malgré cette définition officielle, les acteurs interviewés ne s'accordent pas quant à la signification du logement abordable.

Le terme de « logement abordable » recouvre des réalités très différentes en termes sociaux. Les acteurs qui réhabilitent ou construisent du logement abordable, les « *housers* », regrettent que le logement « public » (« *public housing* ») soit beaucoup moins répandu aux États-Unis qu'en Europe. Il est « destiné aux personnes les plus vulnérables tandis qu'en Europe il pourvoit aussi en logement des personnes qu'on peut considérer comme appartenant à la classe moyenne » (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Le directeur d'une association à but non lucratif spécialisée dans le logement dit avoir été frappé par cette différence entre les deux continents et par les chiffres eux-mêmes qu'il cite de mémoire. À Austin, le logement « public » et les aides à la personne (« *vouchers* ») représentent 6 à 7 000 logements, tandis qu'à Copenhague, ville de taille comparable, il y en a 30 à 40 000. Cet écart souligne le retrait des pouvoirs publics du domaine du logement, qui force les « *housers* » à former un tiers-secteur entre le public et le privé qui occupe la partie la plus rentable du marché.

Dans les discours des activistes des quartiers, le logement « public » est très stigmatisé. Une activiste de l'est d'Austin dénonce ainsi leurs effets délétères sur les quartiers et sur leurs habitants.

> *I've seen too how they did it in a lot of the old neighborhoods when they did these boxes and put all the poor people, and then what happened, the problems that happened with humanity there is just terrible. There's so much history in there. The public housing, all of that stuff. Without having the amenities and everything else.*

> J'ai vu aussi comment ils ont fait dans beaucoup d'anciens quartiers quand ils ont fait ces boîtes et mis tous les pauvres gens, et puis ce qui s'est passé, les problèmes humains qui se sont produits là-bas, c'est juste terrible. Il y a tellement d'histoire là-dedans. Le logement public, tout ça. Sans avoir d'équipement et tout le reste.
>
> Entretien CITOY-QUART/8 2013

Elle souligne l'absence d'attention à la forme des bâtiments où on « range » les pauvres ainsi qu'aux services et agréments. La puissance publique, désignée par un « *they* » impersonnel et générique, est accusée d'avoir un passif chargé dans sa mise en œuvre du logement public. Les autorités publiques se sont d'ailleurs détournées de l'aide à la pierre et ont préféré fournir des aides à la personne, les « *section 8 vouchers* ». La mauvaise réputation de ces logements a conduit à donner à toute location une connotation négative qui rend difficile leur acceptation dans les quartiers, comme le trahit le discours de cette autre habitante d'East Austin.

> *And then you got a lot of East side neighborhoods, […] who don't want renters in their neighborhood. Because for thirty years we had tenements housing with drug users […] Renters brought all kinds of crime to your neighborhood. So, they have these live experiences, bad experiences… you know they've worked hard, they were blue-collar workers, they purchased their homes, and they're keeping their homes up. The speculators, realtors, bought the house next door and turned it into a section 8 rental and they're living next to crack heads. So, they don't want renters in their neighborhood. So, even though we've got a pot of money to build new housing for low income Downtown workers, nobody wants the housing in their neighborhood. We do. We're progressive.*
>
> Et puis vous avez beaucoup de quartiers de l'est, […] qui ne veulent pas de locataires dans leur quartier. Parce que depuis trente ans, nous avons eu des immeubles de logements en location avec des drogués […] Les locataires ont amené toutes sortes de crimes dans votre quartier. Ils ont donc ces expériences vécues, ces mauvaises expériences… vous savez, ils ont travaillé dur, c'était des cols bleus, ils ont acheté leur maison et en ont pris soin. Des spéculateurs, des agents immobiliers, ont acheté la maison d'à côté et en ont fait une location pour *section 8* et ils vivent à côté de toxicos. Donc, ils ne veulent pas de locataires dans leur quartier. Donc, même si nous avons une somme d'argent pour construire de nouveaux logements pour les travailleurs à faible revenu du centre-ville, personne ne veut les logements dans leur quartier. Nous oui. Nous sommes progressistes.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Même si elle se défend d'avoir cette attitude et en exempte aussi son quartier, son discours apparaît compréhensif envers les personnes qui s'opposent aux logements locatifs. Les locataires des logements publics sont présentés comme des vecteurs de criminalité dans des termes très durs et peu nuancés. Le tout témoigne

d'un amalgame entre le logement public, le logement abordable et les logements en location.

Cette activiste explique que c'est l'expérience de personnes proches se retrouvant en peu de temps sans logement suite à un accident ou à un licenciement qui lui a fait complètement changer d'avis sur la question des refuges pour sans-abri et du logement abordable (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Elle avait pourtant été désignée comme membre d'une commission par d'autres habitants de son quartier justement pour s'opposer à l'implantation d'un refuge pour sans-abri et a finalement œuvré à sa construction dans son quartier. On note également que les financements pour le logement abordable dont elle parle sont associés dans son esprit aux personnes modestes qui travaillent Downtown. La question des personnes auxquelles sont destinées le logement abordable apparaît cruciale dans d'autres discours.

Du logement aux personnes qu'il abrite, il y a des raccourcis vite empruntés. Les acteurs divergent sur les catégories de personnes concernées par le logement abordable. Pour la communauté du développement immobilier « de marché », il faut reconsidérer les personnes bénéficiaires du logement abordable. Un promoteur, conscient que sa définition est plus restrictive que la définition officielle déclare ainsi : « Pour moi, il faut le dire clairement, le logement abordable est destiné aux travailleurs pauvres » (« *And to me affordable housing, you just have to say it, it's for working poor people*[187] » ; Entretien PRO-DEV/4 2013). Un autre acteur de la promotion immobilière, habitant lui-même Downtown, apparaît peu à l'aise avec la signification d'« *affordable housing* ». Pour lui, le terme est trop polysémique :

> *That term [affordable housing] is so… can mean so many things to so many people. If by affordable housing you mean a government program of subsidy where the government remains in control of the asset, and regulates the rents, but provides some support then that affordable housing can work. If by affordable housing you mean I've lived here all my life, and now I can't afford to live here anymore because of the taxes, that's not in my opinion affordable housing.*
>
> Ce terme [logement abordable] est tellement… peut vouloir dire tant de choses pour tant de gens. Si par logement abordable, vous entendez un programme gouvernemental de subvention où le gouvernement contrôle toujours le bien et réglemente les loyers, mais fournit un certain soutien alors ce logement

[187] Au cours de l'entretien, il décrit la famille cible comme composée de deux parents travaillants, gagnant à eux deux 40 à 50 000 dollars par an et ayant des enfants.

> abordable peut fonctionner. Si par logement abordable vous voulez dire : j'ai vécu ici toute ma vie et je ne peux plus me permettre de vivre ici à cause des impôts, ce n'est pas à mon avis du logement abordable.
>
> Entretien PRO-DEV/1 2012

Dans cette conception, le logement abordable ne devrait concerner que les ménages les plus modestes et non les classes moyennes. Il ne devrait pas non plus s'appliquer à tout type de logement mais rester cantonné à des projets publics ou subventionnés, ce qui apparaît bien plus restrictif que la définition officielle. Sa définition se rapproche de celle du « *public housing* ». Les acteurs de la promotion immobilière ont comme point commun d'exclure d'office les personnes ne travaillant pas « dur » et considèrent comme normal que le centre-ville ne soit pas accessible aux travailleurs pauvres (Entretien PRO-DEV/4 2013). Pour eux, toutes les parties de la ville ne sont pas adaptées pour accueillir du logement abordable alors qu'à l'inverse, le slogan de la communauté des défenseurs du logement abordable est au contraire d'avoir une mixité de logements dans tous les quartiers : « *all kinds of housing in all parts of town* ».

La communauté unissant les promoteurs « avec une conscience », les « *housers* » à but non lucratif et des universitaires utilise le terme « logement abordable » dans toute son acception officielle. Sans doute est-ce en partie parce qu'ils utilisent ces catégories dans leur pratique professionnelle, dans leurs demandes de financement, etc. L'expérience personnelle joue aussi un rôle important comme l'indique la tendance à recourir aux chiffres des impôts que les acteurs, ou leurs voisins, ont payés en l'espace de dix ans.

L'avantage de la notion de logement abordable est qu'elle s'applique à toutes les classes sociales. Une consultante, se définissant comme faisant partie du monde des *New Urbanists* adeptes de la *Smart Growth*, se sent concernée :

> *Affordable housing is coming up strong. Maybe it's because personally I'm looking right now. No, it's a real problem. Household affordability, it drives sprawl. Because people drive 'til they qualify. You know you keep driving until you can afford something and then you just commute back in which drives traffic congestion. They're all so totally linked together.*
>
> Le logement abordable arrive en force. Peut-être que c'est parce que moi-même je suis actuellement en train de chercher maintenant. Non, c'est un vrai problème. L'abordabilité du foyer, cela entraîne l'étalement urbain. Parce que les gens doivent conduire jusqu'à ce qu'ils puissent se payer un logement. Vous savez, vous continuez à conduire jusqu'à ce que vous puissiez vous permettre quelque chose et vous ne faites que des trajets domicile-travail en voiture, ce qui entraîne des embouteillages. Tout est complètement lié.

Elle a beau appartenir clairement à la classe moyenne supérieure, la recherche d'un logement dans ses moyens la soumet au principe général selon lequel la distance du logement au centre dépend du pouvoir d'achat du ménage. Avec cette conception de l' « abordabilité », toutes les catégories sociales sont concernées. L'abordabilité du logement est intégrée dans le système des enjeux d'aménagement : la crise du logement abordable nourrit l'étalement urbain et aggrave la crise environnementale.

Les constructeurs de logements abordables insistent sur le fait que si l'« abordabilité » du logement recule pour toutes les catégories de population, cela a toutefois un effet bien plus grand sur les personnes les plus modestes, les plus « vulnérables » et « les moins aptes à le supporter » (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Payer plus de la moitié de son revenu pour se loger quand on gagne 80 000 dollars par an ne met pas en péril les besoins fondamentaux, même si cela peut limiter les extras, comme les sorties au cinéma ou au restaurant. En revanche, lorsqu'on gagne 18 000 dollars à l'année, dépenser plus de la moitié pour son logement met en danger la capacité à subvenir aux besoins alimentaires du ménage. Pour ce constructeur de logements abordables, le logement abordable est donc un défi important « pour la communauté » (*idem*). Par son choix de formulation, il fait du logement abordable un problème public, pour la ville d'Austin dans son ensemble, qui peut mettre en danger l'équilibre de la communauté, ce que ne reconnaissent pas les acteurs qui insistent sur un effort de construction quels que soient le prix et l'emplacement.

Cette plasticité de la notion de logement abordable pose problème car elle ne permet pas de mettre l'accent sur les populations qui en ont le plus besoin. Une activiste latino-américaine milite par exemple pour que les niveaux d' « abordabilité » soient adaptés aux niveaux de revenus à une échelle plus fine que le revenu médian de la ville. Elle explique d'ailleurs qu'elle n'utilise pas l'expression « *affordable housing* » pour cette raison, car cette appellation peut être trompeuse quand du logement abordable destiné à des personnes gagnant 80% du revenu familial médian est construit dans des quartiers où le revenu médian est beaucoup plus bas que celui de la ville. Elle souligne ainsi que le problème n'est pas seulement le coût du logement mais son rapport à ce que gagnent les ménages en un lieu précis.

Le terme « *affordable housing* » n'est donc pas tout à fait opérationnel pour traiter les problèmes sociaux particuliers au sein de la crise plus générale du logement. Un changement progressif de vocabulaire témoigne de la nécessité de faire évoluer le cadre discursif pour mieux appréhender les enjeux sociaux et du logement.

Au fil de mes séjours, j'ai remarqué un changement de vocabulaire. L'expression « *household affordability* », soit l' « abordabilité du foyer », a remplacé progressivement celle d' « *affordable housing* » centrée sur le logement. C'est d'ailleurs la formulation qui a finalement été adoptée dans le *comprehensive plan Imagine Austin* (City of Austin 2012). À l'origine de ce changement, les discussions entre les membres du groupe de travail citoyen supervisant *Imagine Austin*. Le citoyen à l'origine de l'introduction de l'expression « *household affordability* » explique ainsi ses objectifs, qu'il promeut aussi dans le cadre de l'association Liveable City.

> *I think that's an important idea to start thinking about affordability as more than just your home, so that we can start to make the connection between land use and housing. […] We want to try to change the conversation in Austin and stop talking about it on such simple terms. Because it just it doesn't work. It's like us just trying to work on an environmental level in the 1990s. It's not enough. You have to work on multiple levels at the same time.*
>
> Je pense que c'est une idée importante de commencer à penser à l'abordabilité comme concernant plus que le logement, afin que nous puissions commencer à faire le lien entre l'occupation des sols et le logement. […] Nous voulons essayer de changer la conversation à Austin et cesser d'en parler en termes si simples. Parce que ça ne marche pas. C'est comme lorsque nous avons essayé de travailler au niveau environnemental dans les années 1990. Ce n'est pas assez. On doit travailler sur plusieurs niveaux en même temps.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Il faut cesser de penser les usages de manière séparée et inclure le logement dans toute réflexion d'aménagement. Cette nouvelle expression permet de « réfléchir de manière plus globale afin de prendre en compte […] les trois coûts principaux de votre ménage. Et il ne peut pas être simplement question de combien on paye en loyer. C'est le lieu de résidence qui détermine le loyer, les coûts de transport et le coût des services publics qui sont les trois grands générateurs de coûts » (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Les investissements en termes de transports publics sont ainsi liés au logement abordable. Enfin, les coûts énergétiques doivent aussi être réduits. La CDC de Blackland s'efforce par exemple de réduire les coûts énergétiques (« *utility costs* ») pour ses locataires qui ont déjà des revenus très modestes grâce à une architecture

climatique bien pensée (Entretien CITOY-ABORD/2 2013). Cette notion d' « abordabilité du foyer » est donc plus logique d'un point de vue aménagiste car elle inclut tous les coûts liés au logement et donne des arguments à l'encontre des promoteurs qui soutiennent que le logement abordable peut être construit plus loin. L'adoption de cette expression s'est vite répandue dans les milieux du *New Urbanism* car ces acteurs ont bien perçu que cela renforçait leurs arguments en faveur d'un modèle d'urbanisme mixte et moins dépendant de l'automobile (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013).

Autre cheval de bataille des « *housers* », il s'agit aussi de surmonter les préjugés négatifs qui entourent le logement abordable et de faire évoluer les mentalités, car « pour beaucoup de gens, [l'expression] est très chargée de connotations péjoratives » (Entretien PRO-ABORD/4 2013). Certains acteurs s'efforcent donc de faire changer le regard sur le logement abordable en soignant son architecture afin qu'on ne puisse le distinguer des logements construits au prix du marché (Entretiens PRO-ABORD/2 et /4 2013), mais aussi en appuyant sur les services rendus par ces logements.

> *Part of what we are trying to do is to change the frame of understanding that average Texans have both about who affordable housing is for but also what it includes. Lots of people understand affordable housing only as a temporary place for unproductive people to live. They are not likely to understand how affordable housing can also be a benefit to the environmental degradation of the city as a whole. So, by trying to get people to understand that affordable housing is a technology in two ways. One because it provides social infrastructure needed by firemen, teachers, postal workers… by people who work hard. But also as the piece of technological infrastructure required to meet the 2020 climate protection plan. And to reduce carbon levels.*
>
> Une partie de ce que nous essayons de faire est de changer le cadre de compréhension que les Texans moyens ont à la fois de à qui est destiné un logement abordable, mais aussi ce que cela comprend. Beaucoup de gens comprennent le logement abordable uniquement comme un endroit temporaire pour que les personnes improductives vivent. Ils ne comprendront probablement pas qu'un logement abordable puisse être aussi un avantage pour la ville dans son ensemble contre la dégradation de l'environnement. Donc, en essayant de faire comprendre aux gens que le logement abordable est une technologie sur deux plans. D'une part parce qu'il fournit une infrastructure sociale nécessaire aux pompiers, aux enseignants, aux travailleurs postaux… à des personnes qui travaillent dur. Mais aussi en tant qu'infrastructure technologique nécessaire pour accomplir le plan de protection du climat 2020. Et réduire les émissions de carbone.
>
> Entretien ACAD-URB-UT/2 2010

En considérant le logement comme une infrastructure diffuse au même titre qu'un réseau de parcs ou de lacs, cela permet de mettre en avant les rôles du logement dans la ville (voir Encadré paysager n°15). En doublant cette infrastructure « sociale » par des bénéfices écologiques, comme la production d'énergie solaire ou la récupération des eaux de pluie, cela multiplie les services que le logement abordable peut rendre dans une ville.

Enfin, pour un tout petit nombre d'acteurs, c'est plutôt le modèle économique qu'il s'agirait de repenser. Le problème d' « abordabilité » se creuse car il dépend du rapport des salaires au coût du logement. Il faut donc prendre en compte la deuxième partie de l'équation, à savoir les revenus des ménages. Actuellement, les entreprises qui s'installent font venir une grande partie de leurs employés d'ailleurs et les travailleurs austinites ne peuvent prétendre qu'aux emplois les moins qualifiés (Entretiens CITOY-QUART/1 2011 et CITOY-QUART/3 2013). Il faudrait donc mieux former la population pour qu'elle puisse bénéficier des secteurs économiques porteurs (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013) ou faire venir des entreprises dont les emplois correspondent aux besoins de la population locale (« *attract jobs targeted for the community* » ; Entretien CITOY-QUART/3 2013). C'est donc le modèle économique et social qu'il s'agirait de repenser de manière plus globale, et cela, seule une poignée d'acteurs inspirés par des théories socialistes le défend. Selon un architecte, le « couplage [pourtant nécessaire] de l'économie et de l'aménagement ne fait pas partie de la culture locale » car l'idée dominante aux États-Unis est que cela équivaut à du communisme (*idem*). Il regrette que l'on cantonne l'urbanisme aux images en négligeant les aspects économiques et qu'on ne s'inspire pas plus des entreprises du secteur privé qui, elles, recourent à une comptabilité englobant tous les coûts. Ce mélange de références s'oppose selon lui à la culture actuelle de l'aménagement urbain qui repose sur une certaine conception de la richesse urbaine sans prendre en compte tous les coûts.

***

La division en communautés de politiques autour de l'enjeu du logement est plus complexe. Tous les acteurs sont d'accord pour augmenter le stock de logements, le problème étant, comme pour la densité, un problème de localisation. La communauté de l'immobilier, des affaires et une partie des représentants politiques s'accordent pour promouvoir une réduction des obstacles à la construction. Lorsque l'obstacle s'avère être l'intervention des citoyens, la communauté se fissure puisque ces derniers souhaitent garder un contrôle sur ce qui est construit à proximité de chez eux, ce que, malgré son épaisseur, le Code de l'urbanisme ne permet pas de garantir. L'autre communauté puissante est celle des « *housers* » qui remplissent le vaste écart entre les logements publics subventionnés et les logements au prix du marché. Leur action est multiforme, car il s'agit d'exploiter toutes les possibilités d'un système très défavorable au logement abordable.

6.3.2. Les enjeux sociaux liés au développement urbain d'Austin

Les conséquences sociales du dynamisme économique et démographique d'Austin sont présentées par trente-cinq acteurs, les autres oubliant complètement ces aspects au profit d'une vision plus technique de l'urbanisme ou, plus rarement, uniquement environnementale. Le fossé entre les groupes d'acteurs s'élargit encore davantage à ce sujet. La hausse des prix du logement est la source d'inquiétude principale à cause des mutations géographiques qu'elle produit. Seul un petit nombre d'acteurs qualifie le phénomène de gentrification ; leur marginalisation semble produire une méfiance insurmontable face aux politiques d'urbanisme et aux opérations d'aménagement.

Une reconfiguration géographique et sociale profonde

Les effets géographiques de cette crise du logement abordable sont largement reconnus. Une urbaniste de la Ville s'inquiète des conséquences des problèmes liés au

coût du logement qu'elle désigne comme des « préoccupations structurelles » (Entretien PRO-URB-COA/4 2012). Elle craint la dichotomisation géographique entre la ville-centre d'une part, avec « seulement des très riches et des très pauvres vivant dans des logements subventionnés », et d'autre part les banlieues, habitées par les « gens entre les deux » (« *middle folks* »), qui créent de l'étalement urbain, ne payent pas de taxe de propriété à la Ville et provoquent « plus de problèmes » à l'échelle métropolitaine (*idem*). Le responsable de la planification de l'Austin Independent School District classe la pauvreté comme troisième enjeu de l'aménagement. Il s'appuie sur la très grande part d'élèves bénéficiant de repas gratuits en raison de leur condition sociale (64%), la grande fréquence des déménagements qui pour lui est un signe d'instabilité économique (27% des enfants avaient une autre adresse l'année précédente contre 12% à l'échelle nationale).

La dichotomisation sociale est particulièrement frappante en plein centre-ville. Au cœur de Downtown se juxtaposent les plus riches et les plus pauvres. En effet, c'est dans ses rues que se concentrent les personnes sans domicile fixe, ce qui fait que les acteurs de la Downtown Austin Alliance (DAA) se sont engagés dans des politiques en faveur des sans-abri aux côtés d'acteurs avec lesquels ils s'opposent d'ordinaire (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Le Directeur de la DAA a beau ne pas avoir classé les enjeux de pauvreté parmi les enjeux principaux, il a cependant noté l'accroissement des problèmes de grande pauvreté et de personnes sans-abri au cours de l'entretien avant de décrire son implication dans un projet de centre d'hébergement d'urgence. Le problème de la concentration des sans-abris Downtown entretient selon lui la criminalité du fait de la localisation de la vie nocturne et de l'abondance de la consommation d'alcool (Entretien PRO-ADM-DAA 2012).

Les mutations sont aussi démographiques. Une conseillère municipale insiste sur le fait que les familles avec enfants sont particulièrement concernées par cet éloignement forcé du centre-ville, voire de la ville centre :

> *One of the challenges that I think is a real concern is this trend of families with children moving out of the central city. That's a phenomenon that we have to work hard to reverse. Because it will have a lot to do with how diverse and interesting our central city is. And if it's basically all singles and empty nesters, that will really change the culture of the city.*

> L'un des défis qui me préoccupent est la tendance des familles avec enfants à quitter la ville centre. C'est un phénomène qu'il nous faut travailler dur pour inverser la tendance. Parce que cela aura beaucoup à voir avec la manière dont notre ville centre sera diverse et intéressante. Et s'il n'y a pratiquement plus que des célibataires et des couples dont les enfants sont partis, cela changera vraiment la culture de la ville.
>
> Entretien ELU-COA/3 2012

Son discours montre le lien établi entre les catégories de population vivant en ville et la culture d'Austin. La conseillère craint qu'un bouleversement culturel et une perte d'identité accompagnent la recomposition démographique de la ville et le changement des structures familiales. Une dichotomisation en termes d'âge apparaît de manière sous-jacente. La ville n'accueillerait plus que de jeunes adultes et des couples plus âgés dont les enfants ont quitté le foyer (« *empty nesters* »).

Cependant, le fait que le centre-ville soit devenu inabordable n'est pas regardé comme un problème par tous. Pour un promoteur immobilier, vouloir que certaines unités des nouvelles tours résidentielles soient abordables ne fait pas sens.

> *I think it's stupid to try to take housing that costs $350 per square foot to build, and that's what those big high-rise residential projects cost. Construction contract alone, forget financing, soft costs, fees, profit, every interest during construction, all the rest of it. Well to subsidize that, somehow somebody's got to write a big old check. By the time you end up with a thousand square feet home, that's $300 000. You could build really decent housing for a family for 60-70-80 bucks a square foot. So why in the world do you wanna put the working poor on the 25th floor of a high-rise where they don't want to be anyway! There's no grocery store around in most case, maybe Whole Foods but that's more expensive. That doesn't make a lot of sense. I think the smart thing to do is to get a mile or two from the city and build lots of housing for the same dollars. But if you talk that way, then people think you're an elitist. That we need democracy. That we need a demographic wide profile to live downtown. These big buildings they should be for all people, not just rich people. Well there's something to that but are you more interested in a philosophy or are you more interested in providing housing for the working poor. That's my take. You can build five times as much housing elsewhere that more appropriate for a family.*
>
> Je pense que c'est stupide d'essayer de prendre des logements coûtant 3 700 dollars le mètre carré, et c'est ce que coûtent ces grandes tours résidentielles. Contrat de construction seul, oubliez le financement, les coûts accessoires, les frais administratifs, les bénéfices, tous les intérêts pendant la construction, tout le reste. Eh bien, pour subventionner ça, il faut bien que quelqu'un signe un gros chèque. Au moment où vous vous retrouvez avec un logement de 90 mètres carrés, c'est 300 000 $. Vous pouvez construire des logements décents pour une famille à 650-750-850 dollars le mètre carré. Alors pourquoi diable vouloir placer les travailleurs pauvres au 25e étage d'une tour où ils ne veulent pas être de toute façon ! Il n'y a pas d'endroit où faire ses courses dans la plupart des

> cas, peut-être Whole Foods, mais c'est plus cher. Ça n'a pas de sens. Je pense que la chose intelligente à faire est d'aller à un kilomètre et demi de la ville et de construire de nombreux logements pour le même budget. Mais si vous parlez de cette façon, alors les gens pensent que vous êtes un élitiste. Que nous avons besoin de démocratie. Nous avons besoin d'un large profil démographique vivant dans le centre-ville. Ces grands bâtiments devraient être pour tout le monde, pas seulement pour les riches. Eh bien, il y a du vrai dans tout cela, mais est-on plus intéressé par une philosophie ou est-on plus intéressé par la fourniture de logements aux travailleurs pauvres ? C'est mon avis. Vous pouvez construire cinq fois plus de logements à un autre endroit plus approprié pour une famille.
>
> Entretien PRO-DEV/4 2013

Le promoteur oppose le calcul financier, « intelligent », appuyé sur l'énumération des coûts à « une philosophie » et à des principes, sous-entendus inefficaces. Celle-ci lie selon lui des idéaux démocratiques à la coprésence de plusieurs classes d'habitants. Cependant, si le lien logique n'est pas explicité, ce qu'il oppose clairement c'est le pragmatisme financier, d'une part, et une philosophie idéaliste, d'autre part. Il discrédite cette philosophie en affirmant certains présupposés culturels allant à l'encontre de celle-ci : le fait que Downtown ne soit pas un lieu approprié pour élever des enfants et que les travailleurs pauvres ne souhaitent pas habiter dans des gratte-ciel. S'il n'est pas clairement affirmé, l'idéal suburbain apparaît cependant ici en négatif.

À l'autre bout du spectre actoriel, une activiste d'East Austin dénonce la violence symbolique de ce renversement démographique lié à la revalorisation du centre-ville. Alors que l'espace central autrefois délaissé est revalorisé, ceux qui s'en étaient accommodés sont chassés et « envoyés » dans l'espace suburbain qui avait été élu par un autre groupe.

> *They were the ones who wanted to live in the suburbs and travel in. You know they created that whole policy of creating the suburbs so that they could be segregated and everything else. And they come in to work, and they go back to their suburbs. Now that they flip it and want to live in the downtown area, the urbanism, all it's gonna do is that the poor people now are gonna live on the outskirts and then have to travel in, and have to drive. It's just flipping it. All it is doing is just flipping it instead of creating a diversity where all people can live together regardless of their income and their race, you know, work together and live together too, which I think is the most important part: how does humanity fit into this whole thing if you're making inner cities only for the rich?*
>
> C'est eux qui ont voulu vivre en banlieue et faire le trajet en ville. Vous savez, ils ont créé toute cette politique de développement des banlieues afin qu'ils puissent être séparés et tout le reste. Et ils viennent en ville travailler et ils retournent dans leur banlieue. Maintenant que c'est l'inverse et qu'ils veulent vivre dans le centre-ville, tout ce que l'urbanisme va faire, c'est que les pauvres vont maintenant vivre à la périphérie et qu'ils devront faire les trajets en étant

> obligés de conduire. C'est juste retourner la situation. Tout ce que cela fait, c'est de retourner la situation au lieu de créer une diversité où tous peuvent vivre ensemble indépendamment de leurs revenus et de leur race, vous savez, travailler ensemble et vivre ensemble, ce qui est selon moi la partie la plus importante : comment l'humanité s'intègre-t-elle dans tout cela si vous ne faites des centres-villes que pour les riches ?
>
> Entretien CITOY-QUART/8 2013

Elle accuse un « *they* » indéterminé d'avoir autrefois promu le développement des banlieues résidentielles, mais de vouloir reconquérir le centre-ville à présent. L'image du retournement de situation dénonce une inversion, voire un remplacement démographique. Bien que tacite, la dimension raciale est bien présente. À la ségrégation raciale mise en place par les plans d'aménagement à la fin des années 1920, succède une ségrégation sur la base des richesses. Cela explique la qualification par un petit nombre d'acteurs interrogés de ces phénomènes démographiques sous le vocable de la gentrification, avec une double dimension, sociale et raciale.

La gentrification est une troisième ligne de fracture entre les groupes qui vient s'ajouter, et non seulement remplacer, celles des solutions face à la crise du logement et de la définition du logement abordable. Listée parmi les enjeux principaux par deux acteurs seulement, la gentrification occupe tout de même une place importante et apparaît dans dix-huit entretiens à cinquante reprises. Les acteurs ne sont pas tous d'accord pour qualifier les changements démographiques qui touchent East Austin comme un phénomène de gentrification.

Une partie des acteurs considère que, puisque la hausse des prix du logement concerne toute la population, les habitants de l'est d'Austin ne sont pas victimes d'un phénomène particulier. Un acteur de la promotion immobilière donne l'exemple du quartier péricentral huppé de Tarrytown où d'anciennes maisons sont détruites pour faire place à des maisons neuves de 500 m^2 à un million de dollars. La valeur des maisons de tout le quartier augmente aussi, entraînant les taxes avec. D'après lui, on ne peut donc pas réduire le problème à celui de la gentrification :

> *So I struggle to think that any particular group is being taken advantage of, personally, when it's a member of that same group who was the first one to sell who created the opportunity for the knockdown… who created the opportunity for this bigger more expensive house. It's hard to say I'm a victim of gentrification if your neighbor profited and sold and started the ball rolling. But that's a personal opinion.*

> Donc, personnellement, j'ai du mal à penser qu'un quelconque groupe particulier soit abusé quand il s'agit d'un membre du même groupe qui a été le premier à vendre et qui a créé l'opportunité de démolition… Il est difficile de dire je suis victime de la gentrification si votre voisin en a profité en vendant et enclenché la machine. Mais c'est une opinion personnelle.
>
> Entretien PRO-DEV/1 2012

Il insiste sur le fait qu'il livre son opinion personnelle, sans doute conscient qu'elle ne fait pas l'unanimité et qu'elle va même plutôt à rebours du politiquement correct. Son argumentation dépersonnalise les situations individuelles en les réduisant à des transactions financières. La décision d'un voisin peut, selon lui, disqualifier les plaintes d'un habitant et sous-entend une communauté d'intérêts entre voisins qui n'a rien d'évident. L'argumentaire est centré sur les formes urbaines, sur la destruction des bungalows au profit de *McMansions*, et évacue les dimensions sociales du problème. Les habitants sont considérés uniquement comme vendeurs, acheteurs ou râleurs, sans être caractérisés par leur revenus ou leur situation familiale et sociale.

Les autres acteurs ayant minoré le phénomène expliquent que les personnes quittant leur maison en tirent un bon prix lorsqu'ils la vendent (Entretiens PRO-DEV/1 et /2 2012). Le départ des populations des quartiers de l'est d'Austin vers la banlieue est aussi, selon un acteur lié au monde de l'immobilier, le résultat du fait que les populations immigrées « veulent leur part du rêve américain » (Entretien PRO-DEV/2 2012). Pour la communauté immobilière, ce phénomène est le signe de la liberté individuelle et ne pose donc guère problème.

À l'opposé, les activistes de l'est d'Austin et les universitaires étudiant le phénomène soulignent que le bénéfice des personnes partant ne concerne que les propriétaires (Entretien CITOY-ABORD/2 2013), tandis que les locataires subissent, sans contrepartie. Ils notent en outre que les personnes forcées de s'éloigner perdent l'accès à certains services, et parfois leur ancrage communautaire. L'attachement communautaire se voit très bien avec le « pèlerinage » du dimanche que font de nombreuses familles hispaniques habitant en banlieue pour se rendre à leur ancienne église dans l'est d'Austin (Entretien ACAD-URB-UT/1 2010). En quittant Austin, ils ont perdu leur « centre culturel » et doivent « faire des centaines de kilomètres pour venir en ville, même le week-end » (*idem*). La question du choix du départ n'a été élucidée dans aucun entretien. Si un choix est certes fait, il faudrait s'interroger sur les alternatives

disponibles au moment de ce choix et mener des enquêtes approfondies auprès des familles ayant quitté East Austin.

Enfin, ces acteurs notent que l'augmentation des prix est plus forte dans les quartiers où les prix étaient les plus bas. Du fait de l'héritage historique de la ségrégation raciale, la différence des prix du logement a longtemps été très marquée entre les parties Est et Ouest de la ville, de part et d'autre de l'Interstate Highway 35. Le marché immobilier de la partie Est de la ville, réservée aux personnes de couleur, a été artificiellement sous-évalué (Entretien CITOY-ABORD/2 2013). L'arrivée de populations plus aisées, et majoritairement blanches dans ces zones a fait très rapidement augmenter les prix. Par exemple, un terrain à 8 000 dollars en valait 50 000 dix ans plus tard (*idem*). Cela fait dire aux activistes que les membres de la communauté « originelle », « indigène » sont riches de leur propriété mais pauvres selon tout autre critère (« *they're property rich and cash poor* » ; Entretien CITOY-QUART/7 2013).

Les personnes les plus touchées appartiennent en priorité aux communautés afro-américaine et latino-américaine. Et sans surprise, ce sont les acteurs représentants ces communautés ou militant dans les quartiers où elles étaient concentrées qui ont le plus évoqué le problème de la gentrification. Il y a tout de même des phénomènes de solidarité géographique et entre différentes minorités. Par exemple, un architecte d'origine asiatique explique la faible implication des minorités ethniques dans les processus de planification :

> *[The minorities don't have the time or the cultural capital to get involved] and their neighborhoods they've already been pushed out so much you know, they're already on the outskirts of town. You've heard that East Austin is pretty much racial…now there's no minorities over there cause all the White people are just moving across I-35, because now it's considered central Austin. And now all the African-Americans have moved to Pflugerville. African-Americans used to be a huge part of Austin. Their population has dropped significantly. That was discussed at one of our meetings about the census. The African-Americans have been forced out. The Hispanics and the Latinos are holding their own. All these bars and clubs, they're moving across I-35 and now there are restaurants and everything there. Where are all the people that used to live there? And that's something that we need to think about 'cause if Austin claims to be such a progressive place, and I know this because I'm not… I'm a minority too and I've suffered from discrimination even though I'm as white as anybody else is. I grew up in Texas and I speak the language but I sense racial discrimination a lot, even in Austin. That's why I feel bad for these folks who… Austin is a beautiful place, but if it's just going to be for white people… you know you have to have cultural diversity for a city to work.*

> [Les minorités n'ont pas le temps ni le capital culturel pour s'impliquer] et leurs quartiers ont déjà été tellement poussés vers l'extérieur, vous savez, ils sont déjà aux marges de la ville. Vous avez entendu dire qu'East Austin est plutôt racialisé… maintenant il n'y a plus de minorités ici car tous les Blancs ne font que traverser l'Interstate 35 parce qu'aujourd'hui c'est considéré comme le centre d'Austin. Et maintenant, tous les Afro-Américains ont déménagé à Pflugerville. Les Afro-Américains étaient une large partie d'Austin. Leur population a considérablement diminué. Cela a été discuté lors de l'une de nos réunions concernant le recensement. Les Afro-Américains ont été expulsés. Les Hispaniques et les Latinos résistent. Tous ces bars et clubs déménagent de l'autre côté d'I-35 et maintenant, il y a des restaurants et tout le reste là-bas. Où sont toutes les personnes qui y vivaient ? Et c'est quelque chose auquel nous devons penser parce que Austin prétend être un endroit si progressiste, et je le sais parce que je ne suis pas… Je suis une minorité aussi et j'ai souffert de discrimination même si je suis aussi blanc que n'importe qui. J'ai grandi au Texas et je parle la langue mais je ressens beaucoup la discrimination raciale, même à Austin. C'est pourquoi je me sens mal pour ces gens qui… Austin est un endroit magnifique, mais si ce n'est que pour les Blancs… vous savez, la diversité culturelle est essentielle pour qu'une ville fonctionne.
>
> Entretien PRO-ARCH 2012

La première partie du discours est très tranchée, voire exagérée, ressemblant plus à une dénonciation qu'à une analyse. On ressent sa solidarité face aux discriminations subies par les minorités ethniques qui sont tues par la majorité des acteurs blancs. Puis, l'analyse se fait plus nuancée et s'affine selon les communautés ethniques. Le discours apparaît très critique vis-à-vis de l'image progressiste d'Austin. Le critère de convergence culturelle serait le fait d'avoir été victime de discrimination.

Cependant certains acteurs blancs habitant dans ces quartiers, y travaillant ou les ayant étudiés montrent eux-aussi une grande sensibilité au problème. Une jeune urbaniste « *Anglo* » travaillant pour le Sierra Club explique le désengagement civique et politique, le « *disenfranchisement* », des habitants du quartier de Blackland où elle vit, et de l'East Austin plus généralement, par la différence de traitement réservé à ces quartiers et par la colère accumulée au sein des populations ainsi marginalisées (Entretien PRO-URB-ENVIR 2013). Elle note que si la situation s'améliore depuis les quinze dernières années, c'est notamment parce que ces quartiers sont devenus plus divers, plus mixtes, « ou pour le dire clairement, des Blancs sont venus s'y installer », ce qui a apporté plus d'attention pour ces quartiers et leurs besoins (*idem*). La capacité politique de ces quartiers s'améliore donc un peu grâce à la gentrification, mais ne bénéficie plus aux anciens habitants qui les ont quittés. Cependant, elle note sans les détailler que cela a apporté d'autres problèmes (*idem*).

La catégorisation des victimes de la gentrification n'est pas aussi évidente qu'il n'y paraît. Une militante latino-américaine de l'est d'Austin y inclut les « *Anglos* » autant que les « *the Brown and Black people* » (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Dans son discours, elle décrit de manière très positive ces personnes venues s'installer dans ces quartiers pour des questions de prix du logement certes, mais aussi parce qu'elles appréciaient la diversité du quartier et de ses écoles (*idem*). De même, dans le quartier de Blackland, la ligne de division n'est plus tant raciale que morale : c'est l'attitude vis-à-vis de la construction de nouveaux logements abordables, qui ressort de valeurs individuelles, qui devient le critère de partition :

> *But the land up there created a different real estate dynamic and when the University agreed to that then the area stabilized and it made it more attractive to upscale people who want to come in and pick up cheap lots and they inadvertently gentrified the area. Some of them knew exactly what they were doing and again there are upscale people are not always evil, they happen to make more money than anybody else, and some of them have donated time and money to our non-profit. They live here, they like what's going on, they wanted to live in a diverse neighborhood and it's cool. Some of them however fight us every time we go to get a loan to build housing, buy housing and they don't want anymore rental housing, they fight the non-profit. So, that's the dividing line, do they support the non-profit and affordability or do they fight it.*
>
> Mais la terre là-bas a créé une dynamique immobilière différente et lorsque l'Université a accepté le compromis, la zone s'est stabilisée et cela l'a rendu plus attrayante pour les gens plus aisés qui viennent et choisissent des lots bon marché et ont gentrifié la zone par inadvertance. Certains d'entre eux savaient exactement ce qu'ils faisaient et, encore une fois, il y a des gens aisés qui ne sont pas toujours méchants, ils gagnent juste plus d'argent que les autres, et certains d'entre eux ont donné du temps et de l'argent à notre organisation à but non lucratif. Ils vivent ici, ils aiment ce qui se passe, ils veulent vivre dans un quartier divers et c'est cool. Certains d'entre eux nous combattent chaque fois que nous allons chercher un prêt pour construire un logement, acheter un logement et ils ne veulent plus de logements locatifs, ils luttent contre les organisations à but non lucratif. C'est la ligne de démarcation, est-ce qu'ils soutiennent l'organisation et l'abordabilité, ou est-ce qu'ils les combattent ?
>
> Entretien CITOY-ABORD/2 2013

Il est étonnant que presque aucun acteur public n'ait mentionné le sujet de la gentrification. Seule une représentante de la Ville travaillant à l'Office for Sustainable Development a mentionné le sujet, disant que ce phénomène aidait à gommer la fracture entre l'est et l'ouest de la ville (Entretien PRO-DD-COA 2012). Le démographe de la Ville, qui parle par ailleurs beaucoup de la forte diminution de la communauté afro-

américaine et de la concentration des Hispaniques dans des « *barrios* » plus éloignés du centre (Robinson [en ligne] 2011), a classé ainsi les enjeux lors de l'entretien :

> *It's got to be a way to figure out how to do transit. In terms of planning. Now to me, as a demographer, it is something different than that. Our biggest challenge is we have a huge growing underclass. And that underclass is primarily Latino. If you look at all the people that are in poverty and they're young, underneath the age of ten in the city of Austin, 85% of those people are young Hispanic children. So, this is a big huge underclass and if we're not able to integrate them into, in other words educate them, have jobs for them, we're not going to be able to sustain our success. So, to me, that's our biggest challenge but that's not really a planning challenge. You know some people might argue with this. To me that's more of a social challenge.*
>
> Ce doit être un moyen de parvenir à créer des transports en commun. En termes de planification. Pour moi, en tant que démographe, c'est quelque chose de différent. Notre plus grand défi est que nous avons une classe précaire énorme et croissante. Et cette classe précaire est principalement latino. Si vous regardez toutes les personnes qui sont dans la pauvreté, ils sont jeunes, ils ont moins de dix ans dans la ville d'Austin, 85% de ces personnes sont de jeunes enfants hispaniques. Il s'agit donc d'une énorme classe précaire et si nous ne sommes pas en mesure de les intégrer, c'est-à-dire de les éduquer, d'avoir des emplois pour eux, nous ne pourrons pas maintenir notre succès. Donc, pour moi, c'est notre plus grand défi, mais ce n'est pas vraiment un problème d'urbanisme. Vous savez que certaines personnes pourraient discuter de cela. Pour moi, c'est plus un défi social.
>
> Entretien PRO-DEMO-COA 2013

Il insiste beaucoup sur l'originalité de son point de vue, du fait de sa profession, mais ne cite pas la gentrification dans cet entretien, alors qu'il la qualifie ailleurs de « changement total et profond » (« *overall sea change* » ; Robinson [en ligne] 2011) et qu'il cartographie dans son travail quotidien (voir Figure 69). Il l'explique par « une série de changements macro-scalaires qui ont donné tout d'un coup un cachet très différent à l'est d'Austin en termes d'attractivité pour le marché » (*idem*). Il met en question le fait que les enjeux sociaux de pauvreté ressortent du domaine de l'aménagement urbain. En qualifiant l'appauvrissement des communautés latino-américaines de défi social, il disqualifie la responsabilité et la capacité d'action de l'urbanisme.

L'analyse de la hiérarchisation des enjeux sociaux montre que la majorité des acteurs interviewés réfléchissent à partir d'une conception techniciste de l'aménagement qui repose sur l'attribution des usages des sols et la desserte en transports. Les enjeux sociaux sont souvent pensés comme situés au-delà de la sphère de compétence de l'urbanisme, cantonné au statut d'opération technique (« *they see it*

as more of a technical undertaking » ; Entretien PRO-URB-LIB/3 2012). Cette culture de l'urbanisme diffère radicalement de celle des personnes qui considèrent que l'urbanisme devrait se préoccuper des enjeux sociaux, et en particulier des conséquences sociales des politiques ou des projets d'aménagement.

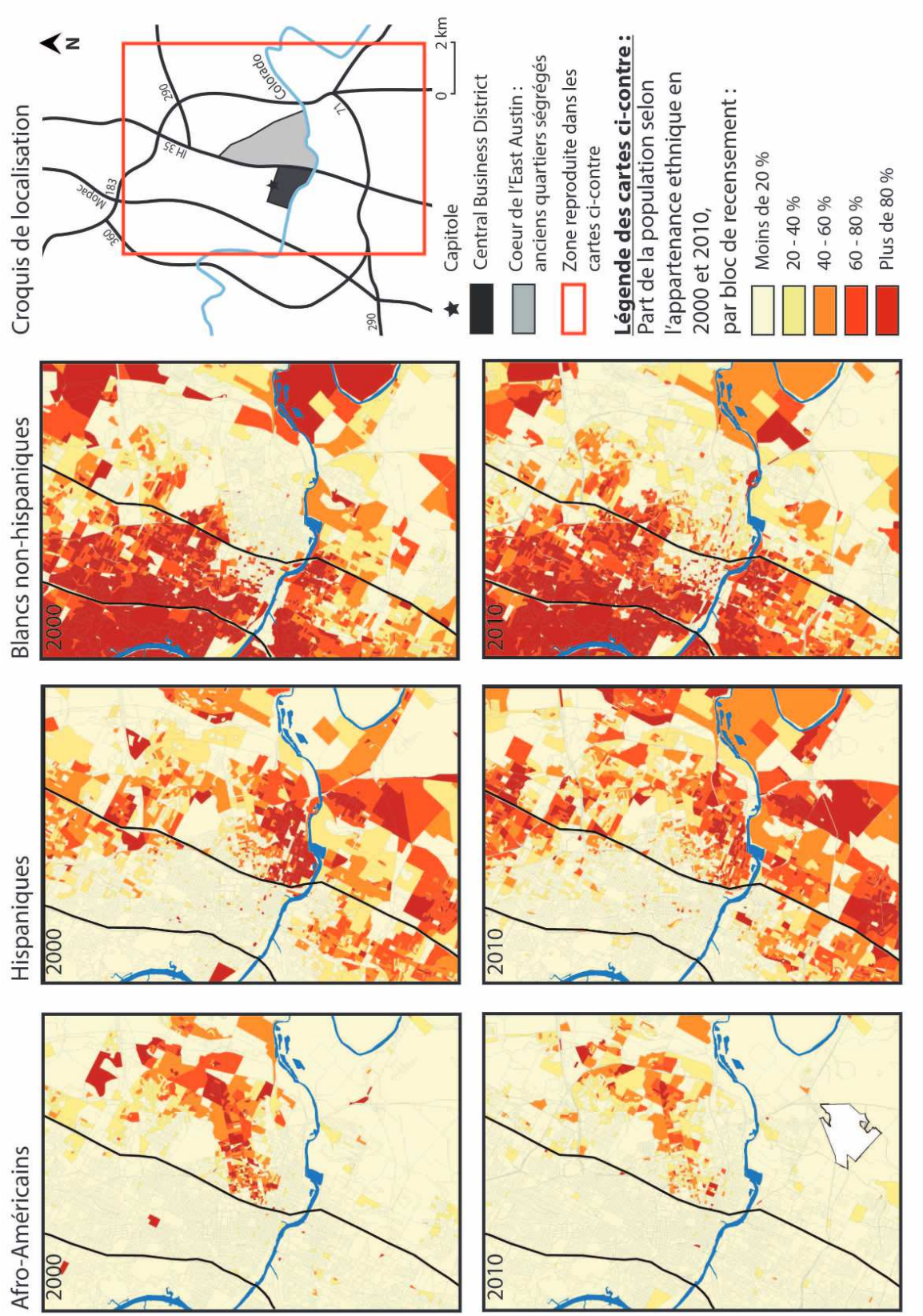


Figure 69. Cartes montrant l'évolution du peuplement de la partie centrale d'Austin de 2000 à 2010

Source : Ryan Robinson, City of Austin, US Census Bureau 2000 et 2010. Modifications : MLG 12/11/2018.

Encadré paysager n°16. L'Interstate Highway 35, fracture raciale et urbaine à gommer

Symbole de l'essor de la civilisation automobile, l'évolution de l'autoroute inter-États n°35 (I-35) est aussi une rupture paysagère et sociale dans la géographie d'Austin. Dans le premier *comprehensive plan* de 1928, les minorités ethniques étaient reléguées à l'est d'East Avenue, créant une barrière raciale et sociale durable, plus tard concrétisée dans le béton par la construction de l'autoroute dans au tournant des années 1960.



Figure 70. Du boulevard arboré au corridor de béton entre l'est et l'ouest d'Austin

Crédits photographiques (en U puis à droite) : East Avenue *ca* 1950 Texasfreeway.com ; Construction de l'autoroute surélevée 24/08/1960 Texasfreeway.com ; Croisement d'I-35 et d'Airport Boulevard 1971 Texasfreeway.com ; Downtown en arrivant du nord Texas Transportation Policy Research Center Texas A&M University, date inconnue.

L'autoroute forme une barrière urbaine particulièrement massive : à double étage sur la plupart de son parcours au centre d'Austin, elle est flanquée d'une contre-allée à trois voies de chaque côté. Malgré quelques efforts pour en rendre le franchissement moins difficile et désagréable, notamment grâce à des éclairages, l'autoroute forme encore aujourd'hui une barrière physique et psychologique très forte. Wilhelmina Delco, qui a servi dix mandats à la Chambre des représentants, décrit cet obstacle majeur en le comparant à la mer rouge « il faut une intervention divine pour la traverser » (KLRU [en ligne] 2014b).

Il est vrai que la traversée physique de la barrière est ardue, mais la traversée psychologique l'est encore plus. En 2010, un agent immobilier déconseillait encore à un nouveau professeur à l'Université du Texas d'acheter une maison à l'est de l'I-35 alors que les prix de l'immobilier dans cette zone augmentaient très rapidement.

La rupture sociale et ethnique s'affiche clairement sur toutes les cartes démographiques, en termes de revenus et de coût du logement. Cependant, l'est d'Austin connaît un phénomène de revalorisation symbolique et économique. Beaucoup de scènes musicales ont déjà franchi l'I-35 à la recherche d'un loyer moins élevé, tout comme de nombreuses familles chassées par l'essor des prix du logement. La rupture ethnique franche a donc tendance à se gommer tandis que les ménages les plus pauvres doivent s'éloigner en périphérie, ce qui accroît leur vulnérabilité aux coûts de transport et alimente l'étalement urbain.

Un éminent architecte local, Sinclair Black, membre du CNU, a proposé un plan d'enfouissement de l'autoroute pour recoudre les parties est et ouest d'Austin. Cela permettrait de libérer plus de 120 000 m^2 pour le développement urbain, ce qui pourrait financer les travaux nécessaires à l'enfouissement. Le *design* proposé met l'accent sur des bâtiments de taille moyenne, donnant sur des rues inspirées du programme « Great Streets ». Le projet valorise l'intermodalité et le développement des transports publics et des modes doux. Malgré l'intérêt du Conseil municipal pour ce projet, le ministère du transport texan (TxDOT) préfère financer l'ajout de voies, potentiellement payantes (*toll lanes*).

L'I-35 est aussi le symbôle des difficultés de circulation croissantes à Austin. Souvent classée parmi les axes routiers les plus embouteillés, l'I-35 compte actuellement 6 heures d'encombrement par jour, et les prévisions ne sont guère optimistes, car cela devrait passer à 9 heures en 2050.



Figure 71. Le projet d'enfouissement de l'I-35

Images : en haut : Black et Vernooy ; en bas : Reconnect Austin [en ligne] Home, dates inconnues.

Une méfiance vis-à-vis des politiques d'urbanisme

Les acteurs publics et du monde de l'immobilier sont réticents à reconnaître les bouleversements démographiques et leur impact sur la fracture ethnique préexistante (« *the ethnic divide* » ; Entretien CITOY-TRANSP/1 2012) en dépit des chiffres. Les activistes de l'est d'Austin dénoncent les conséquences des politiques d'aménagement sur la composition ethnique de la ville. Cet écart entretient une méfiance vis-à-vis des aménageurs de la part des minorités. Une activiste afro-américaine dénonce les « conséquences non souhaitées » (« *unintended* ») de la façon dont la ville a été aménagée ces dix dernières années, depuis la politique de *Smart Growth* :

> *[When they took] the decision about ten years ago to include East Austin into the urban core and begin to gentrify this part of the city because the housing stock were low, still continues though… In 97 I think the cost of property taxes were 12-15 hundred dollars. […] And last year I paid with two exemptions over 6 000 dollars. Luckily I have social security and a retirement so I can do it that but a lot of people don't. So they sell low, and then they have to move out and then they have to come into town to have their services because they moved out to some house where there's nothing around. So, I don't think when they were thinking oh this is a wonderful idea let's stop the sprawl […] by making the city more dense and […] building up density in East of I-35, that that would stop sprawl. Densifying and gentrifying, both are the same thing. Because when you talk of gentrifying, you talk of some of the McMansions that are two stories with two people in it. So that doesn't address densification but it's taking up a whole lot more land than two people really need. So, I think it was both ends, not either or, it was both ends.*
>
> [Quand ils ont pris] la décision il y a environ dix ans d'inclure East Austin dans le noyau urbain et de commencer à gentrifier cette partie de la ville parce que le parc immobilier était insuffisant, cela continue encore d'ailleurs… En 1997, le coût des taxes foncières était de 1 200-1 500 dollars. […] Et l'année dernière, j'ai payé, avec deux exemptions, plus de 6 000 dollars. Heureusement, j'ai la sécurité sociale et une retraite, alors je peux le faire, mais beaucoup de gens ne peuvent pas. Donc, ils vendent à bas prix, puis ils doivent déménager et ensuite ils doivent venir en ville pour avoir accès aux services, parce qu'ils ont déménagé dans une maison où il n'y a rien autour. Alors, je ne crois pas que lorsqu'ils ont pensé : oh, c'est une merveilleuse idée d'arrêter l'étalement urbain […] en rendant la ville plus dense, en […] densifiant à l'est de l'I-35, que cela arrêterait l'étalement urbain. Densifier et gentrifier, les deux sont la même chose. Parce que lorsque vous parlez de gentrifier, vous parlez de certaines *McMansions* à deux étages qui ne contiennent que deux personnes. Cela ne résout pas la densification, mais cela prend beaucoup plus de terrain que ce que deux personnes ont vraiment besoin. Donc je pense que c'était les deux buts, pas l'un ou l'autre, c'était les deux.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

L'objectif de densification, justifié par la lutte contre l'étalement urbaine, est pour elle un échec. Des bungalows ont été remplacés par des *McMansions* ou des *McLofts* : la densité du bâti a certes augmenté, mais pas la densité de population. Bien qu'au départ elle mette cela sur le compte d'un manque de réflexion et de prévoyance, la fin du discours dénonce une stratégie quant à la localisation de cette densification et sous-entend donc une volonté :

> *Instead, if we can get more housing East of I35 and begin to densify people, because many of the people who are gonna be impacted don't go to city hall, don't listen to the planning commission, they don't know what New Urbanism is, they've never heard it, don't know what MFI is, what VMU is. And so they got a population where they would have no resistance. If they tried to do that West of the Interstate, they would have had resistance. But they chose East of the interstate because they knew that it would have happened before people knew that is was going on.*
>
> Au lieu de cela, si on pouvait obtenir davantage de logements à l'est d'I35 et commencer à densifier la population, parce qu'une grande partie des gens qui vont être touchés ne vont pas à la mairie, n'assistent pas à la Planning commission, ils ne savent pas ce qu'est le *New Urbanism*, ils n'en ont jamais entendu parler, ne savent pas ce que signifie MFI et ce que signifie VMU. Et ainsi, ils ont choisi une population où ils n'auraient aucune résistance. S'ils essayaient de le faire à l'ouest de l'Interstate, ils auraient eu de la résistance. Mais ils ont choisi l'est de l'autoroute parce qu'ils savaient que cela se serait produit avant que les gens ne sachent ce qui se passait.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Les quartiers de l'est d'Austin offraient offraient moins de résistance car leur population était moins au fait des politiques d'aménagement. L'accumulation de sigles qu'elle utilise pour signifier la complexité du discours urbanistique représenta parfaitement l'obstacle à la compréhension que peut être le jargon professionnel pour les personnes extérieures au milieu en question. Elle va jusqu'à parler d' « exode » comme conséquence des politiques visant à réduire l'étalement urbain :

> *People who used to be able to live on this side of town, well now they can't anymore. If you look at the most recent demographics, people are being pushed to the edges. And we say we're doing all of this to stop sprawl. And the more compact the city the infrastructure costs are low, all those good things but because the land cost is so high people are being forced to move out and so you see an exodus of people who do the service industry jobs, and the low income jobs having to leave town. So if that's what Austin is gonna turn out to be then that's not keeping Austin weird.*
>
> Les gens qui pouvaient vivre de ce côté-ci de la ville, maintenant ils ne le peuvent plus. Si vous regardez les données démographiques les plus récentes, les gens sont poussés vers les marges. Et nous disons que nous faisons tout cela pour arrêter l'étalement urbain. Et que plus la ville est compacte, plus les

> coûts d'infrastructure sont bas, mais le coût du terrain est si élevé que les gens sont obligés de partir, ce qui entraîne un exode de personnes qui occupent des emplois dans le secteur des services, et des emplois à bas salaire, qui doivent quitter la ville. Donc, si c'est ce qu'Austin va devenir, cela n'est pas conserver la bizarrerie d'Austin.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Pour elle aussi, les mouvements démographiques sont liés à une perte d'identité. On note la très bonne maîtrise de l'argumentation urbanistique, assez remarquable pour une citoyenne n'ayant jamais étudié l'urbanisme. Une autre activiste de l'East Austin pointe directement les politiques de *Smart Growth* et les formes urbaines du *New Urbanism* qu'elle amalgame comme responsables de la gentrification. La construction d'unités de logement pour des ménages gagnant 80% du revenu familial médian de la municipalité crée de la gentrification dans les quartiers où le revenu médian est plus bas que la moyenne municipale. Ainsi, les efforts pour créer du logement abordable ne sont pas destinés aux communautés de l'East Austin : « 80% du revenu familial médian, ce n'est pas pauvre. Les travailleurs pauvres, les gens de couleur, ce n'est pas pour nous » (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Pour cette raison elle parle de ces politiques comme « d'outils de gentrification » (*idem*) et milite pour que les niveaux d' « abordabilité » soient adaptés aux niveaux de revenus à une échelle plus fine que le revenu médian de la ville.

Les politiques d'aménagement sont donc assimilées à des outils de gentrification. Cette méfiance vis-à-vis des autorités et des politiques d'aménagement a aussi été observée pendant le processus de planification *Imagine Austin* (Entretien CITOY-QUART/7 2013). La fracture raciale dénoncée dans les entretiens est aussi une fracture culturelle moins évidente entre certains citoyens et leur administration qui crée un climat de méfiance défavorable à la mise en place de toute politique d'aménagement urbain.

***

Les effets sociaux de la croissance et de la crise du logement abordable qu'elle produit sont profonds. La géographie de la ville en est bouleversée avec un fort gradient de richesse centre-périphérie qui vient se superposer à la situation de dichotomie est-

ouest héritée de la période ségrégationniste. Cette dernière s'estompe en termes ethniques, du fait de la gentrification, pendant que la première s'aggrave et prend une dimension ethnique inverse du modèle urbain américain classique. La crise du logement abordable a donc une forte dimension raciale qui est reconnue par une part marginale des acteurs. Le phénomène de gentrification en particulier n'est pas pris en charge par les urbanistes de la Ville ou les responsables politiques, tout comme les conséquences sociales des politiques d'urbanisme. Les activistes d'East Austin et les personnes qui les soutiennent se retrouvent fortement isolés dans leur discours de justice sociale. Ce décalage avec les discours officiels crée un manque de confiance entre les parties, menant à ce que toute politique d'urbanisme et tout projet d'aménagement soient soupçonnés de produire de la gentrification.

Conclusion du 6.3

L'enjeu du logement abordable s'est révélé être une porte d'entrée sur nombre de problèmes sociaux plus profonds : les mouvements démographiques subis, la recomposition géographique des quartiers, la pauvreté qui touche beaucoup d'enfants, l'éloignement des familles du centre pour des raisons financières. Les solutions proposées sont essentiellement des réponses du marché, consistant à relâcher les contraintes règlementaires et à fluidifier la production immobilière, ou des bricolages, souvent à l'initiative d'associations à but non lucratif, pour atténuer un peu le problème sans réel espoir de le résoudre.

Faute d'une formulation globale des enjeux sociaux en termes de droit à la ville, les enjeux sociaux apparaissent très fragmentés. Le caractère généralisé de la crise du logement abordable à tendance à élargir la définition des victimes de la croissance à toute la classe moyenne austinite, ce qui a pour effet d'éclipser les plus défavorisés dans les discours politiques (Le Guen 2014). L'analyse des discours dominants montre la mise à l'arrière-plan des problèmes raciaux derrière une nouvelle catégorisation opposants les « nouveaux venus » aux « *old Austinites* ».

Seul un nombre restreint des acteurs interrogés remet en cause les politiques de compétitivité économique mises en œuvre par la Ville et par la Chambre de commerce. Les conséquences des politiques d'aménagement et de développement économique

sur les processus de gentrification sont largement ignorées et réclameraient de nouveaux outils. Comme Sarah Dooling a pu parler de « ségrégation écologique » pour insister sur les conséquences des politiques de durabilité de la municipalité (Dooling 2009), j'ai proposé de parler de « ségrégation compétitive » pour désigner cet état de fait, à savoir l'actuelle compétition entre plusieurs catégories de population pour résider à proximité du centre-ville, ainsi que l'impact des politiques d' « attractivité » et de « compétitivité » sur les mouvements démographiques (Le Guen 2014).

Derrière un apparent consensus sur les causes de la crise du logement, les clivages se multiplient et s'emboîtent à la manière de poupées russes. Le plus alarmant se situe entre les acteurs représentant les minorités ou vivant dans les quartiers de l'est d'Austin et les représentants de la Ville sur les aspects les plus sociaux car il crée une méfiance envers l'urbanisme qui rejoint celle des acteurs les plus libéraux pour d'autres raisons. L'historique des politiques d'aménagement et des torts qu'elles sont accusées d'avoir fait aux minorités ethniques a créé une grande défiance. Les discours recueillis ne permettent pas d'espérer la voir diminuer. Même si la municipalité décidait de prendre le problème à bras le corps, toute politique d'aménagement risquerait de se trouver en butte aux réticences de la communauté qui en serait destinataire, faute d'une culture de confiance entre les différents acteurs.

Conclusion du Chapitre 6

L'analyse des enjeux de l'aménagement contemporain d'Austin a mis en lumière leur caractère systémique et interdépendant. La croissance rapide d'Austin est bel et bien l'enjeu numéro un pour l'aménagement de la ville, ce qui la distingue des villes en déclin et la rapproche des « *booming cities* », mais à l'échelle d'une grande ville désormais. Tous les autres enjeux en découlent directement ou en sont aggravés. Il s'agit d'enjeux somme toute classiques de la métropolisation, mais la croissance exceptionnelle d'Austin et les restrictions des pouvoirs d'aménagement rendent la situation particulièrement critique, car peu contrôlable. Le discours dominant exclut cependant la croissance la sphère de maîtrise de l'aménagement, ce qui a des effets performatifs, en ôtant certains sujets ou moyens de la table des négociations. Les acteurs n'étant pas tous d'accord sur cette impossibilité de contrôle, les prémisses des discussions sont trop différentes selon les groupes pour qu'un dialogue constructif puisse se développer.

Les classements des enjeux croisent des dimensions personnelles, professionnelles et civiques. Ils dessinent des cultures spécifiques à des groupes d'intérêts ou à des communautés unies par des sensibilités qui transcendent les appartenances professionnelles sur certains sujets, les recoupent sur d'autres (voir Tableau 11). Certains spécialistes des transports ont ainsi plutôt classé des enjeux sociaux en priorité, montrant ainsi qu'ils avaient une conception davantage sociale de l'urbanisme et non, comme on aurait pu s'attendre, en termes d'infrastructures. Au niveau fondamental, se trouve leur culture de l'urbanisme, à partir de laquelle ils délimitent le champ d'action de l'urbanisme et définissent les notions. Les clivages portent donc avant tout sur la question de ce qui peut être et devrait être maîtrisé par l'urbanisme. Pour les domaines consensuels comme les transports et l'occupation des sols, les politiques à mettre en œuvre ne portent à controverse que dans les détails, pas sur le principe. Pour le domaine moins consensuel du logement, les divergences se traduisent dès le choix des mots et des stratégies à mettre en œuvre.

Tableau 11. Typologie des conceptions urbanistiques en fonction des enjeux jugés prioritaires

Angle d'approche des enjeux d'aménagement	Conception de l'urbanisme	Rôle attribué aux outils d'urbanisme	Rapport à la croissance	Rapport à la densité	Rapport aux mouvements démographiques	Rapport à l'idée de développement durable
Utilitariste, à travers l'adaptation des infrastructures à la croissance économique	L'urbanisme doit fournir un environnement pratique et étendre les infrastructures nécessaires à la société et à son économie	Accompagner la croissance et s'y adapter	La croissance est nécessaire à l'économie	Juste une question de stock	Les déplacements sont libres et volontaires, influencés par l'attractivité de la ville	La société et l'environnement sont des ressources pour l'économie
Communautaire, du point de vue des habitants, de leur niveau et qualité de vie	L'urbanisme doit fournir des services à la société et l'organiser de manière à en protéger l'intégrité et les valeurs	Veiller à la compatibilité des usages, développer du logement abordable	La croissance doit être mise au service de la population austinite dans son ensemble et ses effets négatifs doivent atténués	Doit être localisée où elle ne gènera pas	Les déplacements sont forcés par des logiques économiques qui changent la culture de la ville	La société prime sur l'économie. L'environnement est conçu comme une valeur plus qu'une ressource
Environnemental, attentif aux impacts environnementaux des activités humaines	L'urbanisme doit protéger l'environnement dont dépendent la société et son économie	Protéger l'environ-nement des excès du dévelop-pement	La croissance doit être contenue	Doît être localisée dans des milieux non vulnérables	La liberté individuelle devrait être limitée si elle détruit l'environnement	L'environnement prime sur la société et l'économie qui se sabordent en attaquant les ressources environnementales
Critique, en termes de justice socio-spatiale	L'urbanisme peut être un outil d'oppression contre certaines communautés au sein de la société, il faut le mettre au service d'un rééquilibrage	Méfiance vis-à-vis des outils d'urbanisme. Devraient protéger les communautés dans leur environnement	La croissance doit bénéficier aux habitants, particulièrement les plus défavorisés	Ne doit pas être un fardeau de plus pour les quartiers historiquement ségrégés	Les déplacements subis sont en particulier par les communautés ethniques	Les communautés font partie de l'environnement et doivent être protégées
Progressiste, vise à l'adéquation des outils d'urbanisme	L'urbanisme doit organiser les différents usages pour en tirer des bénéfices maximums pour la société, l'économie et l'environnement	Associer les usages et organiser leur compatibilité	L'urbanisme peut offrir un environnement propice à la croissance	Nécessité pour s'adapter à la croissance	L'échelle des outils d'urbanisme ne permet pas de prendre en compte ces déplacements	Les trois sphères doivent être prises en compte et peuvent être à peu près équilibrées
Systémique, à travers l'organisation et le *leadership* politique	L'urbanisme est aux mains d'une minorité, il faut en démocratiser les processus afin de faire prévaloir les besoins de la société dans son ensemble et non d'un petit groupe d'acteurs	Accomplir une vision du bien commun	Résultat d'une coalition de croissance au pouvoir ou de l'influence des quartiers	Résultat d'une négociation qui devrait être équitable	Les mouvements démographiques requerraient un ajustement du système gouvernemental	Les trois sphères ne peuvent être équilibrées tant que le système politique dysfonctionne

Ces différences de cultures urbanistiques peuvent cependant être dépassées, car les acteurs se rassemblent plutôt en fonction des politiques qu'ils veulent voir mettre en place pour former des communautés « de politique », ou « *policy communities* », qui réunissent plusieurs « *advocacy groups* » (voir Figure 72). Les appartenances professionnelles sont des déterminants culturels finalement moins importants que certains aspects plus personnels comme l'endroit où ils ont vécu, les combats qu'ils ont menés et les acteurs qu'ils ont cotoyés.

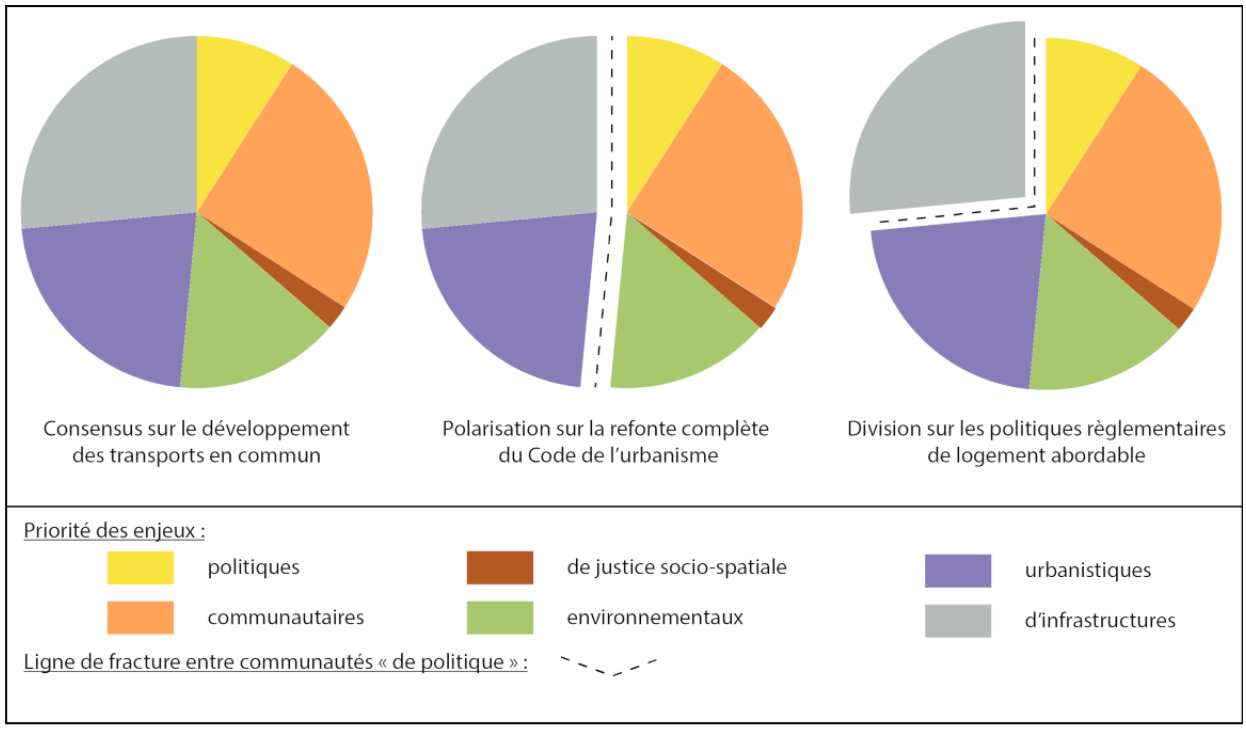


Figure 72. Schématisation de la formation ou division en communautés « de politique »

Le classement individuel des enjeux est un bon indice de la conception que chaque acteur a de l'urbanisme.

Les diagrammes circulaires représentent la part de chaque conception au sein des acteurs interviewés en fonction des enjeux qu'ils jugent prioritaires mais n'ont pas de valeur statistique. Certains acteurs peuvent combiner deux conceptions. Cette répartition montre l'importance de la conception de l'urbanisme en termes communautaires, devant les conceptions en termes d'infrastructures et de progrès socio-technique.

Les différentes conceptions sont ensuite groupées selon la position des acteurs au sujet de trois politiques clefs pour faire face aux enjeux contemporains d'Austin.

Le premier diagramme montre la réunion de toutes les conceptions sur la question des transports en commun où elles s'avèrent compatibles.

Le deuxième diagramme montre la polarisation des conceptions en deux camps opposés au sujet de la refonte du Code de l'urbanisme, du fait de la confiance inégale dans la mise au service du bien commun des outils d'urbanisme.

Le troisième diagramme montre l'incompatibilité de la conception utilitariste sur la question du logement abordable qui n'est pas conçu comme indispensable à la croissance par les acteurs de cette tendance.

Conclusion de la troisième partie

Les acteurs de l'aménagement urbain d'Austin se caractérisent par des cultures différentes. C'est dû, d'une part, à leur appartenance à des groupes qui cultivent une conception de l'urbanisme, un vocabulaire, des argumentaires et des relations avec les autres groupes tout à fait spécifiques. D'autre part, les acteurs réagissent aussi aux enjeux tels qu'ils se posent à Austin, et dans une logique d'action, sont capables de former des communautés « de politique » plus larges. Cela ne signifie pas que les membres d'une même communauté partagent la même culture de l'urbanisme, seulement la même approche des enjeux, c'est-à-dire une même cuture de l'aménagement urbain. Cette dernière demeure liée à une conception de l'action urbanistique, mais plusieurs conceptions peuvent s'avérer compatibles selon la politique d'aménagement à développer. Grâce au classement des enjeux par les acteurs interrogés, on peut avoir une idée de l'importance des sensibilités en termes d'enjeux d'aménagement prédominants (voir Figure 72) et faire émerger une typologie culturelle (voir Tableau 11).

La place des enjeux politiques et d'urbanisme proprement dits éclipse les enjeux plus thématiques à Austin. C'est la marque de divisions plus profondes sur les processus d'aménagement en eux-mêmes. Une culture de la gouvernance urbaine commune est entravée par la difficulté de communication entre les différentes communautés culturelles. Les groupes actoriels partagent peu d'arènes communes à l'exception de celle, par essence conflictuelle, de la salle du Conseil municipal. Les processus de gouvernance devraient donc être élaborés avec davantage de soin et établir un accord sur les présupposés des processus. Les lignes de fracture résident le plus souvent dans les non-dits de ces processus, ou dans ce qui est exclu d'autorité de la négociation. Cette réflexion sur les différentes cultures de l'urbanisme paraît incontournable pour retisser une confiance étiolée entre les différents groupes d'acteurs. Plus qu'une culture commune de l'urbanisme, c'est une culture commune de l'aménagement urbain, et en particulier de sa gouvernance qu'il s'agit de favoriser.

Quatrième partie. La culture de l'aménagement urbain austinite en quête d'un nouveau modèle d'urbanisme : plans et stratégies d'évolution

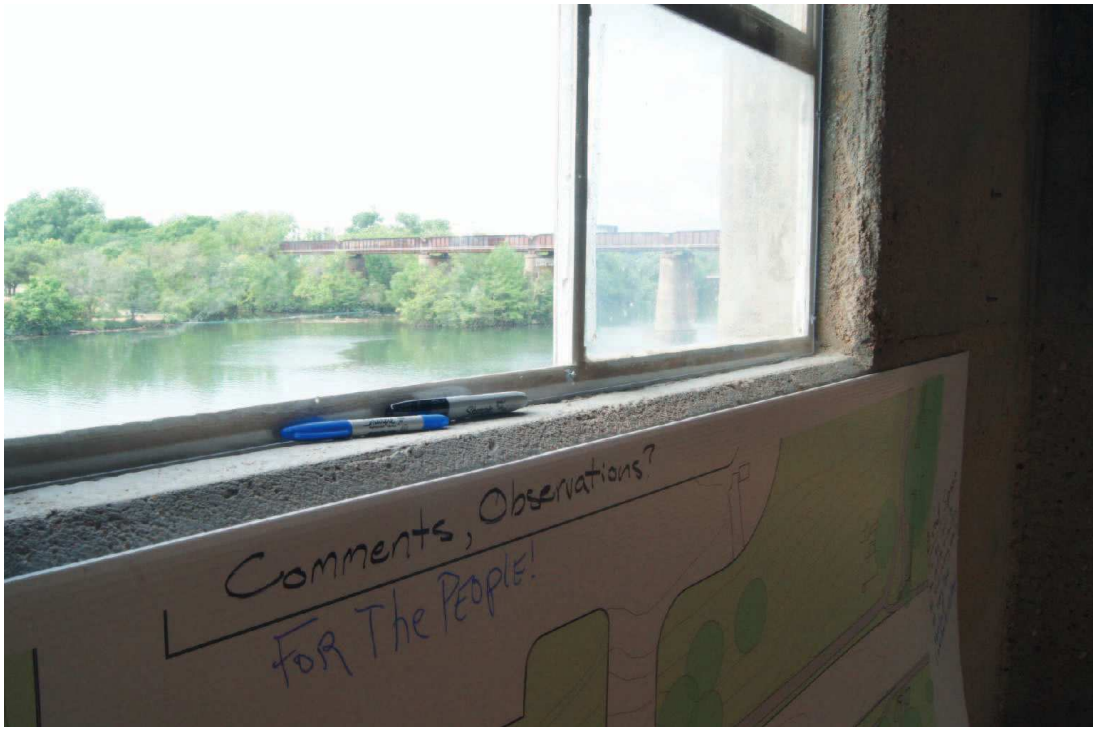


Figure 73. « Pour le peuple » : Consultation publique pour l'aménagement des rives de Lady Bird Lake

Crédit photographique : MLG 27/04/2013.

Introduction de la quatrième partie

Après avoir analysé la structuration du champ de l'aménagement d'Austin autour des logiques de groupes actoriels, puis de communautés fédérées autour d'objectifs politiques, l'objet de cette dernière partie est de cerner les formes et les facteurs d'évolution à l'œuvre au sein de la culture de l'aménagement austinite prise comme un ensemble. Devant l'ampleur de la question, l'angle des outils et celui des pratiques sont ici privilégiés. Les changements peuvent ainsi être relevés entre les documents successifs de planification qui ont fixé un rapport de force à différents moments, mais aussi dans les stratégies assumées des acteurs pour provoquer un changement dans le champ contemporain de l'aménagement urbain.

Afin d'analyser la manière dont le système actoriel élabore les politiques urbaines qui orientent ensuite les pratiques d'aménagement, il paraît indispensable de confronter l'éclairage essentiellement subjectif apporté par les entretiens à l'évolution d'un outil précis, objectif, fruit de consensus et passé au filtre des rapports de pouvoir et du processus politique, qui par conséquent traduit et fixe la culture officielle. Le document de planification appelé *comprehensive plan* est pour cela un objet d'étude idéal car ce document oriente le développement futur de la ville et son zonage, soit les règles qui s'appliqueront au développement urbain. Les documents d'urbanisme stratégique ou de planification permettent en effet d'analyser la « forme urbaine en projet » telle qu'elle est souhaitée et soutenue dans ces documents normatifs (Grosjean 2008 p. 8). Ils donnent accès à un modèle urbanistique du « projet urbain », qui est la représentation de la ville projetée dans le futur vers laquelle tendent les actions mises en place dans le plan. L'évolution de ce modèle projeté et des outils mis en place pour atteindre ce but peut être étudiée à travers la succession des documents de planification.

Dans le prolongement de la partie précédente, l'outil « plan » permet de voir l'agencement concret du champ actoriel de l'aménagement urbain pendant son élaboration à l'intersection entre idées et pratiques. L'élaboration des plans repose de plus en plus sur des processus de gouvernance à dimension participative. L'analyse de ces processus et de leurs épisodes lors de l'élaboration du dernier *comprehensive plan*,

Imagine Austin, permet d'observer les rapports effectifs entre les acteurs. La place relative des professionnels et des citoyens lors de l'élaboration des documents est prise comme un révélateur des dynamiques actorielles du champ plus large de l'aménagement urbain, voire de l'évolution de la culture de la gouvernance.

L'élaboration d'un document de planification est l'un des moments charnières pour que les acteurs emploient des stratégies pour peser sur le débat, tenter de l'orienter ou d'influencer les autres acteurs. Cependant, on peut aussi analyser les stratégies déployées à d'autres moments en fonction de ce qu'en ont dit les acteurs lors des entretiens. Croiser cette dimension stratégique avec leur perception du changement de la culture, permet de synthétiser les facteurs et stratégies d'évolution de la culture des acteurs de l'urbanisme à Austin et de conclure sur le rôle des modèles dans cette évolution.

Le Chapitre 7 analyse le résultat de l'interaction entre cultures actorielles au travers d'un outil qui délivre aussi un discours sur la ville passée, présente et future : le *comprehensive plan*. L'analyse exhaustive de tous les documents de planification est articulée à leur contexte de production, avec une attention particulière pour les rôles joués par les différentes catégories d'acteurs dans leur élaboration. L'évolution des méthodes, des processus de planification et du contenu des plans est interrogée afin de retracer l'évolution de la culture de l'urbanisme à proprement parler.

L'objet du Chapitre 8 est de cerner l'évolution contemporaine de la culture de l'urbanisme à partir du corpus d'entretiens. Il s'agit de confronter les opinions des acteurs sur les facteurs d'évolution et d'analyser leurs pratiques pour diffuser leurs idées au sein du champ actoriel de l'aménagement. Quelles stratégies et procédés explicites les acteurs emploient-ils pour convaincre qu'un changement de modèle urbain est nécessaire et emporter l'adhésion (ou limiter l'opposition) aux nouvelles formes urbaines ? Quels rôles donnent-ils aux différents types de modèles ?

Chapitre 7. La planification du développement urbain austinite : un révélateur de l'évolution de la ville idéale

Les documents de planification sont des outils d'aménagement orientés par une vision urbanistique vers un « projet urbain », soit une énonciation principielle de ce que la ville devrait être à l'horizon de quelques dizaines d'années. Ces principes guident les actions normatives mises en place dans le plan, ou parfois dans des documents annexes, qui doivent tendre vers cette projection de la ville future.

Avant d'être un document, c'est également tout un processus, « *a planning exercise* », dont le déroulement, les acteurs impliqués et leur degré d'implication varient selon la culture de la gouvernance du moment. Loin d'être le simple résultat des besoins sociaux, de prises de décisions rationnelles et de procédures techniques, la planification doit donc être examinée en relation avec les circonstances historiques et culturelles qui entourent son élaboration (Huxley *in* Kitchin et Thrift 2009 p. 193).

Dans un premier temps, il semble nécessaire de faire le point sur les spécificités de la planification aux États-Unis et sur les méthodes à mobiliser pour étudier les plans et leur processus d'élaboration. Dans un second temps, un retour sur l'histoire de la planification à Austin souligne les inflexions des modèles idéaux de la ville projetée et pose les bases de la réflexion sur la planification urbaine contemporaine afin d'analyser en détails le dernier exercice de planification qui s'est achevé pendant la recherche sur le terrain : le *comprehensive plan Imagine Austin* adopté en 2012. Un tableau synoptique clôt le chapitre en montrant l'évolution de la conception de la planification, du rôle des différents acteurs et du modèle de ville idéale poursuivi (voir Tableau 16).

7.1. Les enjeux de la planification urbaine aux États-Unis

Aux États-Unis, la planification est un outil ubiquiste, fondamental dans la culture de l'urbanisme, mais aux pouvoirs variables suivant l'État. L'évidence de cet outil ne doit pas nous détourner d'une réflexion sur les méthodes à employer pour étudier ces documents, tant dans leur contenu que dans le processus de leur élaboration qui implique un nombre et une variété croissants d'acteurs.

7.1.1. Étudier la culture de l'urbanisme à travers l'outil plan

Le plan, un outil central mais critiqué dans la culture professionnelle de l'urbanisme

Le plan est l'un des principaux supports et vecteurs d'idées de la profession d'aménageur. Élaborer des plans est sans doute l'acte créatif central de la profession d'aménageur, l'acte qui a donné son nom à l'aménagement urbain dans le monde anglo-saxon (*the act that « gave planning its name »*; Neuman 1998 p. 216) où les mots utilisés pour désigner cette profession, *planning*, et ses professionnels, les *planners*, dérivent en effet directement du mot « *plan* ». Le plan peut sans doute être considéré comme « le produit le plus important des aménageurs » (Alexander 2002 p. 191).

Cependant, les plans sont de plus en plus considérés comme des outils dépassés et inadaptés à la réalité métropolitaine contemporaine, trop mouvante et complexe pour être appréhendée par un tel document (Altshuler 1965 ; Friedmann 1971 ; Beauregard 1987 , 1989 ; Feinstein 2000 ; Callon *et al.* 2001 ; Pinson 2006). La prétention de planifier et de maîtriser le développement urbain apparaît vaine face à la concurrence et à l'incertitude induites par le système mondialisé dans lequel les villes s'inscrivent. La complexification des formes d'urbanisation, la diversité croissante des fonctions sociales et économiques que les villes doivent assumer, le changement rapide des activités qui requièrent des espaces d'une grande flexibilité, et la non-correspondance entre territoires et institutions rendent la planification stratégique bien hasardeuse. L'urbanisme même, en tant que projet de maîtrise du développement et des changements urbains, est forcé de se redéfinir et de réévaluer ses moyens.

Néanmoins, le plan fait partie intégrante de la profession d'urbaniste ou d'aménageur depuis longtemps et demeure encore un outil très largement utilisé. Une partie des critiques formulées à son encontre sont d'ailleurs liées à son caractère ubiquiste. De nombreux éléments se retrouvant d'un plan à un autre, certains cabinets d'experts sont accusés de faire du copier-coller d'anciens plans et d'adapter le contenu au contexte local de manière seulement marginale (Observation Imagine Austin 2/04/2011). Alors que les villes font face à une grande incertitude et à des problèmes sans précédents, il semble plus important que jamais de démêler les origines et les

effets de la planification afin de maximiser les bénéfices de cette activité si répandue (Goodspeed [en ligne] 2012).

Le plan est en effet un outil particulièrement commun et ubiquiste, promu par plusieurs institutions dont la National League of Cities. Comme le note Jennifer Robinson, « malgré des formes diverses, à un moment donné la plupart des villes du monde ont été ou seront sujettes à un exercice de planification stratégique à long terme à l'échelle de la ville » (Robinson *in* McCann et Ward 2011 p. 15).

Aux États-Unis, on retrouve cet exercice dans la plupart des villes grandes et moyennes, quel que soit leur stade de développement. Mais la planification urbaine stratégique se décline aussi à d'autres échelles, plans de quartiers ou de secteurs à grande échelle et plans métropolitains ou régionaux à petite échelle. Souvent rendu obligatoire par les législations étatiques, le plan représente donc un objet particulièrement adapté pour effectuer une comparaison dans le temps, d'un même espace d'une époque à une autre, et dans l'espace, entre plusieurs villes, ou à plusieurs échelles emboîtées. La prise en compte de ces différentes échelles permet de cerner les dynamiques spatiales et actorielles à plusieurs échelles et de les comparer entre elles. Enfin, cette position à la fois centrale et critiquée de l'outil plan invite à observer attentivement les évolutions de son processus d'élaboration, de sa forme et de son rôle dans ses différents contextes de production.

Analyser la richesse et la complexité des plans

Malgré les critiques formulées à son encontre, le plan est l'outil d'urbanisme par excellence et une « expression significative des intentions futures pour un lieu » (Ryan 2011 p. 1). L'exercice de planification livre un discours sur un lieu et sur les enjeux de son aménagement à un moment donné, mais pour cela il se fonde, en règle générale, sur une analyse du passé et une projection dans le futur. Les plans contiennent une dimension diachronique intéressante en elle-même. Mais au-delà, ils ont aussi une dimension pratique, réglementaire, de boîte à outils en quelque sorte, car « c'est le lieu où on peut observer à la fois comment les villes se présentent dans leur état existant (leur diagnostic), quels enjeux et objectifs elles cherchent à atteindre, et

enfin, quels moyens et stratégies elles cherchent à mettre en œuvre » (Grosjean 2008 p. 50). Le plan allie donc un exercice de projection dans le temps et une entreprise de recherche d'outils adéquats pour répondre aux défis de l'avenir et guider les politiques territoriales.

La complexité et la richesse du plan parmi les outils d'aménagement tiennent donc au fait qu'il articule passé, présent et futur, mais aussi diagnostic et solutions. Un plan est « plus qu'une jolie image du futur, c'est un guide pratique pour y parvenir » (Ford 2010 p. 58). Cet outil de planification du développement urbain à long terme apparaît donc comme l'outil tout désigné à analyser pour cerner les mutations de la culture de l'aménagement urbain. Le plan tâche de coordonner rationnellement des politiques urbaines, et par conséquent, offre à étudier un discours logique, ou du moins articulé, sur l'état de la ville, les enjeux qu'elle rencontre et sur les moyens à mettre en œuvre. En cela, il suit des principes urbanistiques qui peuvent permettre d'établir la culture de l'urbanisme dominante au moment de sa production. De ce point de vue, on peut le considérer comme une porte d'entrée idéale dans la culture urbanistique d'un lieu.

Si la pratique de la planification reste très active dans le champ de l'aménagement, Brent Ryan déplore que l'analyse des plans soit en revanche moins courante (Ryan 2011). S'agit-il pour les urbanistes de quelque chose de trop évident ou de trop peu important pour requérir une discussion explicite ? L'analyse montre que les plans communiquent bien plus que le simple sens de leurs recommandations (Mandelbaum 1990 p. 350). « Les recommandations constituent seulement une partie de la signification et de la teneur riche et variée que l'on rencontre en parcourant un plan » (Ryan 2011 p. 309). Trois dimensions significatives du plan sont à étudier en complément de leur teneur littérale (*idem* p. 310) :

1/ Les plans sont d'abord des artéfacts idéologiques qui véhiculent des concepts intellectuels plus larges, ayant probablement émergé avant un plan donné et qui lui survivront sans doute. Les plans interprètent ces concepts et peuvent même constituer un moment critique de leur développement.

2/ Les plans sont par ailleurs des artéfacts culturels dont le contenu et l'apparence mettent en lumière à la fois la société qui les a produits et l'artéfact culturel plus large (la ville ou la région) traité par le plan.

3/ Enfin, les plans sont des artéfacts historiques qui occupent une place particulière dans la profession d'urbaniste, dans le sujet du plan, qu'il s'agisse d'un quartier, d'une ville ou d'une région, et dans la société ou les sociétés qui ont produit le plan.

D'ailleurs, au-delà du contenu du plan, l'objet en lui-même est intéressant comme vecteur de communication. Le texte et les illustrations (cartes, graphiques, images) doivent être étudiés conjointement. En effet, les illustrations sélectionnées pour figurer dans le plan informent aussi le lecteur de l'identité projetée de la ville par les exemples spatiaux mis en avant ou les éléments identitaires affichés. En outre, à mesure que leur public visé à travers le plan est élargi au-delà du cercle des experts pour devenir un document public de communication, formalisant et formatant l'image projetée de la ville, le rôle des illustrations est de plus en plus central.

Ainsi, au-delà du sens littéral, « le lecteur attentif peut découvrir une panoplie de lectures et de significations additionnelles dans tous les plans » (*idem* p. 310). Les urbanistes devraient donc aller au-delà d'une lecture superficielle du plan pour percevoir, non seulement leurs idées essentielles, mais leurs fonctions additionnelles de vecteur idéel à l'intérieur d'une sphère intellectuelle, d'énoncé des valeurs sociales et politiques de son temps et d'une part non négligeable de l'histoire de la profession d'urbaniste et de celle des villes (*idem* p.310). En tant que l'un des projets conceptuels essentiels de l'urbanisme, le plan mérite d'être lu attentivement, pour toutes ses dimensions.

Quelles catégories d'analyse pour étudier les plans ?

Chaque plan est un objet aux multiples facettes qui synthétise les valeurs conférées à l'urbanisme par une société à un moment historique donné, hiérarchise les enjeux urbains en fonction de la situation dans laquelle se trouve la ville, pour justifier et proposer un certain nombre de politiques et d'outils en guise de solution. Mais il ne faut pas oublier le cadre juridique dont il est l'émanation et le processus dont il est le produit. Afin de tenir ensemble toutes ces dimensions, on peut dans la mesure du possible,

c'est-à-dire en fonction des sources disponibles, suivre les étapes d'analyse résumées dans le tableau synthétique suivant :

Tableau 12. Niveaux d'analyse des documents de planification

Niveaux d'analyse	Éléments à analyser
1. Le cadre juridique	- détermine le pouvoir du plan et les limites de son champ d'application - définit *a minima* le processus d'élaboration - fixe le rapport avec les plans à d'autres échelles
2. Les processus	- contexte de production - rôle des différents acteurs - degré d'implication des citoyens
3. Le format du document en lui-même	- domaines abordés - place et rôle des illustrations
4. Le contenu du plan	- définition du rôle du document - historique - état des lieux et enjeux - projections - ville idéale projetée - outils et solutions proposées
5. La mise en œuvre du plan	- politiques et outils nécessaires - mécanismes d'implémentation
6. La portée	- mise en œuvre du plan - intégration dans un système aménagiste (convergence ou non avec d'autres outils)

***

Comme cette liste le montre, l'analyse des plans dépasse largement le simple document et comprend le contexte législatif, historique et social. Un aspect particulièrement important dans les évolutions contemporaines de la planification est son ouverture croissante à la participation citoyenne à relier avec l'enjeu de la démocratisation du champ de l'aménagement urbain. Cet outil permet d'étudier en particulier comment l'urbanisme est progressivement sorti du cercle des savoirs experts et intégré à une culture citoyenne plus large.

7.1.2. Les enjeux du processus d'élaboration des documents de planification

L'évolution du processus de planification est en soi intéressante pour comprendre le rôle des urbanistes professionnels dans leur rapport à la société. C'est un domaine où la légitimité politique des systèmes démocratiques requiert de plus en plus l'implication des citoyens dans l'élaboration des documents. Malgré des niveaux de participation très différents (Arnstein 1969), la participation citoyenne dans l'exercice de planification est l'une de ses constantes dont l'analyse du procédé est très révélatrice du fonctionnement du système aménagiste et du rôle des différents acteurs (experts, citoyens, administration municipale, etc.).

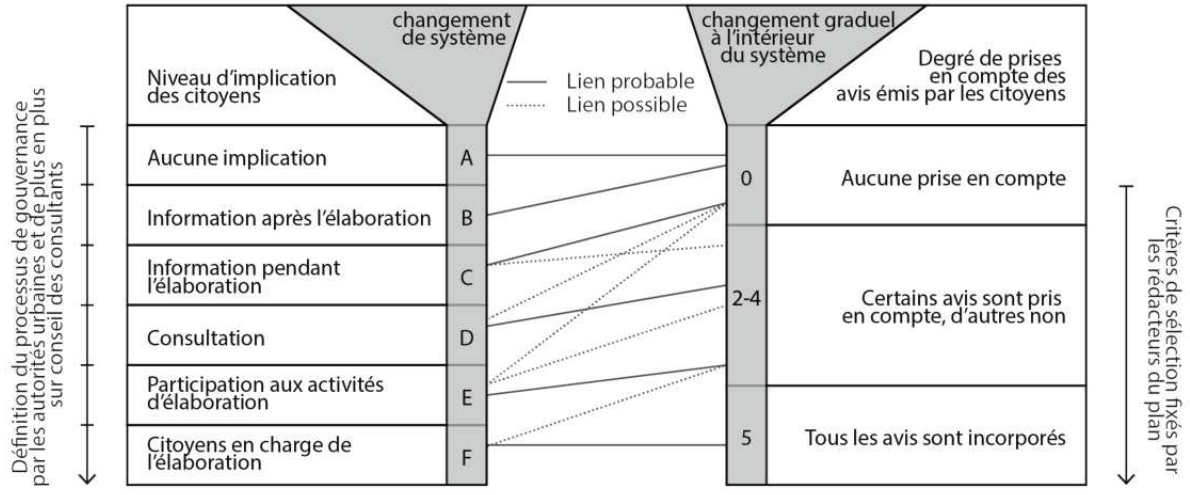
Le renouveau des pratiques participatives

Ce qui peut-être aujourd'hui perçu comme un « impératif » participatif (Blondiaux et Sintomer 2002) plonge ses racines dans les mouvements sociaux urbains des années 1960 et dans l'essor des expériences autogestionnaires des années 1970. La multiplication actuelle des expériences participatives et leur caractère quasi incontournable dans les politiques urbaines sont dus à un contexte renouvelé, généralement marqué par la renégociation du rôle des pouvoirs publics. La démocratie participative est apparue comme un moyen de remédier au déficit de légitimité, de justice et d'efficacité de la démocratie représentative (Rosanvallon 2008) en inventant un nouveau modèle de gouvernance (Gaudin 2002), et non plus simplement de gouvernement, en l'ouvrant à d'autres acteurs que les politiques, leurs administrateurs et experts. Dans le domaine de l'aménagement, les pratiques traditionnelles voient leur légitimité politique et/ou scientifique contestée (Bacqué *in* Biau et Tapie 2009 p. 18).

Comment faire intervenir d'autres acteurs dans les processus d'élaboration, voire de prise de décision, alors qu'ils n'ont pas la même culture professionnelle ? Quels moyens et dispositifs mettre en place pour permettre à des citoyens lambda de participer ?

Ainsi, la participation des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, et plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement, est devenue, en principe, une pratique majoritaire, voire une règle aux États-Unis comme en Europe. Cependant, en pratique, la participation revêt de nombreuses formes, dont toutes ne correspondent pas à la définition originelle de la participation qui implique une redistribution du pouvoir. Parfois la participation citoyenne est seulement instrumentalisée au service du pouvoir en place. Il faut donc élaborer des critères pour classer les différentes formes de participation affichée et pouvoir évaluer le degré réel de participation, c'est-à-dire de prendre une part du pouvoir de décision. En adaptant l'échelle de référence produite par Sherry Arnstein (1969 ; voir Figure 101 en Annexe), on peut distinguer cinq niveaux d'implication et les confronter au dégré d'intégration des résultats dans le plan (voir Tableau 13).

Tableau 13. Évaluer l'implication de la population dans la planification



La première colonne classe les niveaux de pratiques, chacun étant régi par des règles différentes.

A. Au premier niveau de pratiques, les autorités urbaines ne considèrent pas que les citoyens doivent être inclus d'une manière ou d'une autre.

B-C. Au deuxième niveau, on informe simplement les citoyens après coup, dans le troisième pendant le processus d'élaboration. Les réactions des citoyens peuvent éventuellement s'exprimer dans les questions à la fin de la réunion mais l'objet n'est pas de les recueillir. Il n'y a évidemment aucune chance que ces avis soient pris en compte si l'information est dispensée après coup.

D. Le quatrième niveau intègre un éventail de plus en plus large de pratiques et implique une consultation de l'avis du public, par voix de sondage, de questionnaire, de prise en note des remarques, etc.

E. Le cinquième niveau élargit encore l'éventail de pratiques pour faire participer les citoyens à l'élaboration et non seulement récolter leur avis.

F. Enfin, au dernier niveau le processus est laissé aux mains des citoyens dans le but explicite que ce soit eux qui décident comment rédiger le plan et quel contenu y mettre.

Dans les faits, si les limites entre ces différentes classes ne sont pas toujours évidentes, c'est que tout dépend de l'usage qui est fait des informations recueillies auprès du public. Selon celui-ci, l'implication des citoyens a plusieurs degrés.

1. Elle peut rester symbolique si elle n'influence pas les décisions prises (dégré A ; Sherry Arnstein appelle ce niveau « *Tokenism* »).

5. Si les citoyens ont une véritable influence dans la prise de décision, en partenariat avec les autorités et les experts, on peut parler d' « *Empowerment* ».

2-4. Entre ces deux extrêmes, dans la plupart des cas, certains résultats sont pris en compte et d'autres ignorés selon des critères rarement discutés.

La composition du public consulté est évidemment elle aussi déterminante et peut donner des résultats biaisés. Pour cette raison, Archon Fung (2006) propose d'évaluer les processus participatifs selon trois dimensions :

1/ L'envergure et la composition de la participation : qui participe ? « Certains processus participatifs sont ouverts à tous ceux qui souhaitent participer, alors que d'autres invitent seulement des parties-prenantes triées sur le volet, tels que les représentants de groupes d'intérêts » (Fung 2006 p. 66). Il faut encore voir qui participe réellement, certains processus participatifs ont beau être ouverts à tous en principe,

seule une partie limitée de la population y participe, soit que les autres n'aient pas le temps ou ne se sentent pas légitimes.

2/ Le mode de fonctionnement de la participation : comment les participants communiquent-ils et décident-ils ensemble ? « Dans de nombreuses réunions publiques, les participants reçoivent simplement des informations de la part des représentants officiels qui annoncent et expliquent leurs politiques. Un plus petit nombre de réunions sont délibératives au sens où les citoyens prennent position, échangent des arguments et parfois changent d'avis au cours de la discussion » (*idem*). Si les participants ne communiquent pas entre eux, mais n'écoutent que les experts, le résultat sera bien différent que s'il y a échange d'opinions, voire co-élaboration de produits de réflexion.

3/ L'autorité conférée aux produits de la participation : comment les discussions impactent-elles les politiques et actions publiques ? Les participants peuvent n'avoir qu'un rôle consultatif ou bien leurs décisions peuvent avoir une valeur contraignante pour l'orientation des politiques, comme dans le cadre des votes sur les budgets participatifs par exemple.

Au cours d'un processus d'élaboration aussi long et complexe que celui d'un *comprehensive plan*, le curseur se déplace plusieurs fois le long de ces trois axes (voir Figures 102 et 103 en Annexe). En fonction des objectifs du moment, les formes de participation peuvent varier, voire le doivent, afin d'être adaptées aux besoins particuliers de telle ou telle étape.

Le travail de Marie-Hélène Bacqué permet de compléter ces deux méthodes d'évaluation des pratiques participatives en distinguant les différents types de savoirs impliqués, d'une part, et en étant attentif aux divers moments du processus d'autre part (Bacqué *in* Biau et Tapie 2009). Les savoirs des habitants sont de plusieurs ordres : savoir d'usage, savoir citoyen, savoir profane, bon sens, voire expertise (*idem* p. 27). Les étapes du processus de planification se décomposent en plusieurs temps : le temps du diagnostic, le temps de la recherche, le temps du projet ou de la vision, le temps des solutions, le temps de la rédaction, etc. (Bacqué *in* Biau et Tapie 2009 p.28). Tous ces moments peuvent, et sans doute doivent, mobiliser des types différents de savoirs et des formes différentes de participation.

On peut donc conserver un premier axe d'analyse combinant les niveaux et degrés de participation, ce qui recoupe l'autorité conférée aux produits de la participation. Un second axe doit évaluer l'envergure et la composition du public participant. Enfin, un troisième peut être attentif au déroulement et au fonctionnement précis de la participation, aux moments ou opérations de mobilisation des savoirs habitants, aux différents types d'activités, en repérant quels types de savoirs sont impliqués à chaque étape.

Tableau 14. Axes d'analyse du processus participatif

Axe 1	Axe 2	Axe 3
Niveaux et degrés de participation	Participants	Formes de participation
- Rôles des experts, des citoyens et des politiques - Prise en compte de l'implication de la population dans le document	- Nombre de participants - Diversité en termes d'âge, de sexe, d'ethnicité, de niveau de revenu, de niveau d'éducation, de statut propriétaire/locataire	- Déroulement du processus global - Moments du processus - Types d'activités - Savoirs impliqués pour chaque groupe

Finalement, il s'agit d'interroger la structure du processus participatif et le public qu'il parvient à mobiliser, mais aussi son fonctionnement interne en distinguant les étapes de l'élaboration du plan et les types de savoirs convoqués (de la part des professionnels d'une part, et des citoyens d'autre part), et enfin les résultats de cette participation sur le produit final et les décisions qui en découlent.

***

Cette formalisation des axes d'analyse de la participation citoyenne doit permettre d'évaluer les processus mis en œuvre de manière plus rigoureuse et d'apprécier la légitimité des critiques des citoyens austinites à l'encontre de la municipalité et de son personnel. Le tout s'inscrit dans un cadre juridique spécifique qu'on peut exposer brièvement.

7.1.3. Le cadre juridique spécifique de la planification aux États-Unis, au Texas et à Austin

Bien qu'il y ait eu certaines évolutions au cours de l'histoire de la planification à Austin, le cadre juridique général peut être exposé maintenant, les changements significatifs pouvant être mobilisés au moment opportun au fil de l'historique.

La planification selon la législation fédérale

Le rôle du *comprehensive plan* (parfois aussi appelé *master plan* ou *city plan*) dans les processus de régulation de l'usage du sol varie d'un État à l'autre du fait des imprécisions de la législation fédérale qui leur a donné naissance (Sullivan et Michel 2003). En effet, le Département américain du Commerce promulgue en 1926 le Standard Zoning Enabling Act dont la section 3 requiert que le zonage soit en conformité avec un *comprehensive plan.* Cependant, ce dernier terme n'est pas défini[188].

En 1928, le Standard City Planning Enabling Act n'utilise pas l'expression *comprehensive plan*, mais celle de *city* ou *master plan*, posant la question d'une éventuelle distinction entre plusieurs types de plans. En outre, en contournant les États fédérés pour s'appliquer directement aux gouvernements locaux, l'Acte de 1928 induit de la confusion sur la précédence à donner au plan ou aux régulations de zonage. Finalement, ces confusions de la législation fédérale ont permis aux États et aux gouvernements locaux de questionner l'utilité du plan. Ainsi, dix États, dont celui du Texas, confèrent un statut optionnel à la planification locale, vingt-cinq États le requièrent sous conditions et seulement quinze autres le requièrent de manière absolue (American Planning Association 2002b).

Au milieu du XXe siècle, en 1954, le gouvernement fédéral relance la planification de manière non obligatoire, mais très incitative. Les gouvernements locaux doivent adopter des *comprehensive plans* anticipant l'avenir s'ils souhaitent pouvoir obtenir des

[188] La seule indication portant sur le sens de *comprenhensive plan* se trouve dans une note de bas de page qui stipule que la planification en conformité avec un *comprehensive plan* devra empêcher que le zonage se fasse de manière désordonnée ou au coup par coup : « *will prevent haphazard or piecemeal zoning. No zoning should be done without such a comprehensive study* ».

financements fédéraux pour le renouvellement urbain et l'habitat (Housing Act section 701). Les éléments de planification requis par le programme 701 sont :

- un plan d'occupation des sols quantifiant et localisant l'habitat, les commerces, les industries, les transports et les terrains publics ;
- un plan des services publics ;
- un plan des équipements communautaires ;
- un plan des infrastructures de transport.

Sous cette impulsion fédérale, les *comprehensive plans* des années 1950 synthétisent les conditions actuelles des villes et leurs besoins à venir. Ils incluent souvent des dessins représentant les propositions d'aménagement. L'attention est avant tout centrée sur le plan d'occupation des sols (Kaiser et Godschalk 1995).

Même si le contenu de la planification a évolué depuis, les lignes directrices établies par le programme 701 sont restées des éléments importants (Hanlon *et al*. 2010 p. 228). Au début des années 1970, la classification des modes d'occupation du sol prend une importance croissante. Des localisations spécifiques sont désignées pour le développement d'une part et pour la conservation d'espaces naturels d'autre part, à une échelle de plus en plus régionale. Les plans sont orientés vers la mise en œuvre d'une stratégie pour gérer et guider le développement, à travers des actions précises. Dans les années 1980 et 1990, ce sont les États fédérés qui commencent à requérir des gouvernements locaux qu'ils planifient dans une optique de gestion de la croissance (« *growth management* ») avec une attention portée au contexte régional. Mais les situations varient toujours d'un État à l'autre.

Les spécificités très lâches de la planification au Texas

Dès 1927, l'État du Texas adopte une version du Standard Zoning Enabling Act, mais ne confère le pouvoir de planifier et de zoner qu'aux municipalités, pas aux comtés. Le Code de gouvernement local du Texas stipule que la commune « peut » adopter un *comprehensive plan* en vue de son développement à long terme et qu'elle

« peut » en définir le contenu et la forme[189]. Ça n'est donc pas un document obligatoire à l'intérieur de l'État du Texas. La légitimité des pouvoirs confiés à la planification découle de l'objectif de « promouvoir un développement sain des municipalités et notamment la santé, la sécurité et le bien-être » des habitants.

La commune peut aussi définir la relation de cohérence entre le plan et le règlement d'urbanisme de manière plus ou moins contraignante, jusqu'à l'obligation de conformité. Mais ça n'est pas la règle et, dans tous les cas, le *comprehensive plan* ne constitue pas un règlement d'urbanisme et ne peut établir de limites de zonages[190]. C'est donc le *Land Development Code* qui fixe les zonages et les règlements qui s'y appliquent. Ce qui signifie qu'en cas de discordance entre le plan et le code, c'est ce dernier qui l'emporte. L'interprétation du plan est supposée guider les décisions prises par les commissions et le Conseil municipal, pour modifier le Code notamment et accorder des variances demandées par des promoteurs.

Les domaines à traiter obligatoirement dans un *comprehensive plan* sont l'occupation du sol, les transports et les équipements publics mais d'autres peuvent être ajoutés. Le cadre juridique mis en place par l'État du Texas apparaît en tout cas plus lâche que dans d'autres États.

Le cadre juridique de la planification à Austin

Dans le dernier *comprehensive plan,* la municipalité d'Austin définit ainsi ce type de document :

> *comprehensive plan – A document or series of documents for guiding the future development of a city or county and is based upon the stated long-term goals and objectives of that community. It provides guidance for making land use decisions, preparation for implementing ordinances, preparations for capital investments, and the location for future growth.*

---

[189] « *Purpose : The powers granted under this chapter are for the purpose of promoting sound development of municipalities and promoting public health, safety, and welfare* » ; « *Comprehensive Plan : The governing body of a municipality may adopt a comprehensive plan for the long-range development of the municipality. A municipality may define the content and design of a comprehensive plan.* ». (Local Government Code, Title 7 "Regulation Of Land Use, Structures, Businesses, And Related Activities", Subtitle A "Municipal Regulatory Authority", Chapter 213 "Municipal Comprehensive Plans", Sections 213.001 et 213.002).

[190] « *Notation On Map Of Comprehensive Plan : A map of a comprehensive plan illustrating future land use shall contain the following clearly visible statement: "A comprehensive plan shall not constitute zoning regulations or establish zoning district boundaries."* » (*idem* Section 213.005).

> *comprehensive plan* – Un document ou un ensemble de documents guidant le développement futur d'une ville ou d'un comté[191] et étant basé sur les buts et objectifs à long terme de cette communauté. Il guide les décisions d'occupation des sols, prépare la mise en œuvre d'ordonnances et des dépenses d'investissement ainsi que la localisation de la croissance future.
>
> City of Austin 2012 p. A-17

Allant plus loin que la législation texane, la charte de la ville d'Austin définit dix domaines obligatoires de planification depuis la révision de 1985 : la future occupation des sols ; la circulation et les transports publics ; les eaux usées, les déchets, les égouts et l'eau potable ; la protection des ressources environnementales ; les loisirs et les espaces ouverts ; le logement ; les services publics et les équipements, et notamment le programme d'investissements (*Capital Improvement Program*) ; les bâtiments publics ; le développement et le redéveloppement commercial et industriel ; la santé et les services sociaux (Charte de la Ville d'Austin, Article X, §5).

La charte demande aussi que les règlements d'urbanisme, de subdivision, les plans routiers, les aménagements publics et toutes les actions réglementaires de la ville qui s'y rapportent soient consistants avec le *comprehensive plan.*

Le « *comprehensive plan* » et les autres types de plans

Les plans à l'échelle de la ville d'Austin ont d'abord été appelés « *city plan* », parfois « *master plan* » et plus récemment « *comprehensive plan*[192] ». S'il est encore appelé « *master plan* » dans d'autres villes, à Austin cette expression est désormais réservée à l'aménagement de zones intra-urbaines délimitées pour une opération

[191] S'agit-il d'une petite pique à destination des législateurs texans ? Les comtés n'ont pas l'autorité de planifier au Texas.

[192] Pour le terme de « *comprehensive plan* », le *Lexicon Landschafts-und Stadtplanung* (Evert 2001 p. 215) propose trois traductions possibles en français : schéma directeur, plan d'occupation des sols ou schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Le *Dictionnaire multilingue de l'aménagement de l'espace* (Calsat 1993) hésite lui aussi entre plan régulateur et schéma directeur. Car le « *comprehensive plan* » est en fait un hybride entre le schéma directeur et le plan d'occupation des sols. Il propose un plan d'usage des sols à long terme (« *a future land use map* » ou FLUM) en vue de guider les politiques, la croissance et le développement d'une communauté qui inclut une analyse, des recommandations et propositions concernant la population, l'économie, le logement, les transports, les services et bâtiments publics et l'usage des sols. Mais ce plan doit être mis en œuvre grâce à un règlement de zonage dans un document différent (Evert 2001 p. 215). Le *comprehensive plan* n'a donc pas l'autorité d'un plan d'occupation des sols en France.

d'aménagement, telle que le quartier de Mueller ou Colony Park (voir Encadrés paysagers n°10 et 13).

Faute d'alternative consensuelle et complètement satisfaisante[193], j'ai choisi de ne pas traduire « *comprehensive plan* », mais aussi d'étudier aussi tous les documents de planification à l'échelle de la ville, qu'ils s'agissent de « *city plans* » ou de « *master plans* ». S'il n'y a pas de différence juridique entre ces différentes dénominations, la forme et le contenu des plans ont grandement évolué dans le temps.

D'autres outils de planification élaborés à d'autres échelles que celle de la ville seront eux aussi étudiés mais dénommés autrement. La sous-partie suivante analyse en effet les *comprehensive plans* dans le contexte de planification territoriale en général, car dans l'histoire de la planification austinite, le recours à d'autres échelles de planification est très significatif des difficultés rencontrées par les efforts de planification à l'échelle de la commune. Mais ces plans à différentes échelles peuvent aussi ne répondre que partiellement à la définition de la planification, à savoir un processus d'études et de prospective qui débouche sur la fixation des objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci en omettant l'un ou plusieurs de ces aspects, ce qui est aussi très instructif.

7.2. L'évolution de la culture de la planification depuis 1928 à jusqu'à la crise des années 1980 à 2000

La planification du futur d'Austin a une histoire centenaire dont chaque étape montre bien les enjeux du moment, ceux qui sont demeurés constants, ainsi que l'évolution de l'équilibre des forces entre les différents groupes d'acteurs, visibles dans le processus d'élaboration du plan jusqu'au moment de son adoption. Les évolutions de l'outil de planification *comprehensive plan* sont significatives des changements au sein de la culture de l'aménagement urbain et des rôles dévolus aux différents acteurs, notamment dans le rapport entre experts et citoyens.

L'analyse exhaustive des *comprehensive plans* ainsi que de certains documents d'accompagnement disponibles à l'Austin History Center permet de souligner les

[193] Gilles Pinson utilise la traduction « plan exhaustif » (Pinson 2009 p. 159) et Marie Hélène-Bacqué et Mario Gauthier « plan global » (Bacqué et Gauthier 2011).

évolutions de l'outil, dans sa composition comme dans son processus d'élaboration. Le fil directeur est celui d'une démocratisation croissante du processus, et de la montée en puissance de sa portée communicationnelle. Au point que le directeur de PDR déclare que « le processus est aussi, sinon plus, important que le plan » (Entretien PRO-URB-Austin/7 2013).

La mobilisation d'autres sources, essentiellement journalistiques, mais aussi des entretiens, permet d'apprécier la postérité des plans, de mettre en lumière leur efficacité fluctuante ainsi que les difficultés rencontrées avant, pendant et après le processus de planification. Les autres types de plans, et les sauts d'échelle qu'ils opèrent, sont révélateurs de ces difficultés et témoignent de réagencement actoriels (Figure 74).

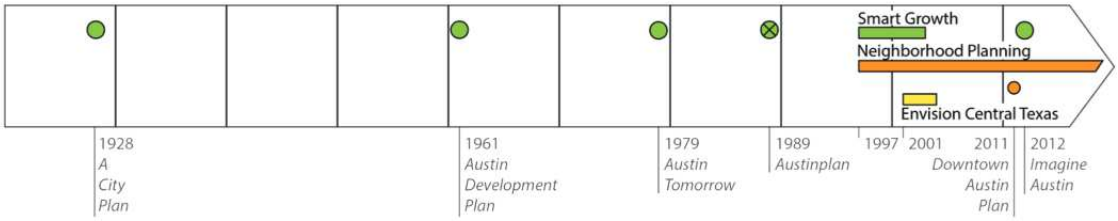


Figure 74. Chronologie de la planification à Austin

Réalisation : MLG 24/07/2018.

Les *comprehensive plans* sont marqués par un cercle vert, barré en cas de non adoption.

Les tentatives de planification à d'autres échelles prennent la forme d'un rectangle, qui insiste d'avantage sur le processus que sur le produit fini, soit que la fin n'ait jamais été officialisée (*Smart Growth* et *Envision Central Texas*), soit qu'il s'agisse d'une série de documents encore incomplète (*Neighborhood planning).* La planification à l'échelle supra-communale est figurée en jaune, et en orange celle à l'échelle infra-communale.

7.2.1. 1928 : *A City Plan for Austin Texas*

Contexte

Dans la lignée du Standard Zoning Enabling Act édicté à l'échelon fédéral, le *comprehensive planning* est inscrit dès 1927 dans la loi texane, après un long et intense *lobbying* impliquant la Chambre de commerce d'Austin et son président Walter Long, fervent supporteur de la réforme progressiste de l'administration urbaine (Tretter 2012). Entre 1924 et 1926, Austin a réorganisé sa machinerie administrative et gouvernementale en adoptant la forme managériale de gouvernement où l'administration est placée sous l'autorité d'un administrateur municipal (« *city manager* ») tandis que les décisions politiques restent du domaine des élus. L'influence du milieu des affaires est particulièrement forte et soutient l'idée qu'une ville peut et doit être administrée comme une entreprise. Cette démarche s'inscrit dans une vague progressiste bien plus large qui touche les municipalités du sud-ouest, promouvant un système non-partisan, remplaçant les élites politiciennes et partisanes par une élite civique, limitant l'influence des maires au profit des commissaires et des managers (Bridges 1997 p. 3).

Selon Koch et Fowler, les auteurs du plan, l'adoption d'un plan communal leur apparaît comme la conséquence « naturelle » de cette réorganisation managériale de la ville. Ils reconnaissent à ce sujet que la présente commission municipale et ses représentants officiels ont démontré leur capacité à conduire les affaires municipales de manière efficace, à la manière d'une entreprise, « *business like* » :

> *During the past two years Austin has taken a step forward in the reorganization of its governmental administrative machinery. That the adoption of the City Manager form of government has been of inestimable value in the economic administration of its municipal affairs is very evident to the student who has studied the various improvements and accomplishments, which have been wrought during the past few months. The present City Commission and City Officials have demonstrated their ability to carry on the municipal business of Austin in an efficient and business like manner. It is, therefore, only natural that they should recognize the importance of a complete city plan to enable them to continue their work efficiently and they should promptly take steps to obtain such a plan.*
>
> Au cours des deux dernières années, Austin a avancé dans la réorganisation de son appareil administrativo-gouvernemental. Que l'adoption d'une forme

> managériale de gouvernement ait été d'une valeur inestimable pour l'administration économique des affaires municipales est un fait évident pour quiconque a étudié les diverses améliorations et réussites de ces derniers mois. La Commission municipale et les responsables municipaux actuels ont démontré leur capacité à mener à bien les affaires municipales d'Austin de manière efficace et professionnelle. Il est donc naturel qu'ils reconnaissent l'importance d'un plan urbain complet pour leur permettre de continuer à travailler efficacement et qu'ils prennent rapidement les mesures nécessaires pour l'obtenir.
>
> Koch et Fowler 1928 p. 1

Le *City Plan for Austin Texas* de 1928 est l'un des premiers du pays. Il s'inscrit dans le mouvement pour la planification et la rationalisation du gouvernement municipal. Le zonage apparaît alors comme le moyen d'ordonner les usages et la forme dans les villes et de garantir la sécurité des habitants (Boyer 1983 ; Cullingworth et Caves 2014).

Les acteurs et le cadre idéologique

Conformément à la pratique de l'époque il s'agit strictement un plan d'experts, sans participation citoyenne à proprement parler. Seule une enquête a été réalisée auprès de *leaders* politiques et économiques locaux et des discussions ont eu lieu avec des représentants de l'État du Texas et de l'Université. Koch et Fowler sont des ingénieurs consultants originaires de Dallas dont l'expertise en matière de planification a été appliquée dans une trentaine de villes du Texas (Cash et Deaderick 2012).

Le plan s'ouvre sur une lettre du 14 janvier 1928 adressée au président de la commission d'aménagement, dans laquelle Oscar Koch écrit : « nous croyons et espérons que ce rapport sera d'une valeur inestimable et d'une assistance matérielle pour la commission dans ses efforts pour construire Austin de la manière adéquate » (« *in the proper manner* » ; Koch et Fowler 1928). Cette phrase révèle bien le cadre de pensée progressiste et techniciste qui dominait alors l'aménagement.

> *In authorizing the preparation of a comprehensive city plan Austin has recognized the fact that the building of a modern, efficient city is more than a mere accident and that the best advantages are available only when a good city plan has been adopted, and a program provided which will suggest certain re-adjustments and the co-ordination of the future improvements.*
>
> En autorisant l'élaboration d'un plan urbain *comprehensive*, Austin a reconnu le fait que la construction d'une ville moderne et efficace est plus qu'un simple accident et que les meilleurs avantages ne sont disponibles que lorsqu'un bon

> plan urbain a été adopté et qu'il procure un programme suggérant certains réajustements et la coordination des aménagements futurs.
>
> Koch et Fowler 1928 p. 1

Un bon plan urbain est ainsi considéré comme l'instrument principal afin de corriger les maux du développement urbain et permet de faciliter ces ajustements et de les rendre moins coûteux (*idem* p. 1). Du fait de son caractère pionnier, les auteurs du plan s'étendent sur le rôle de cet outil.

Le format du plan, miroir de la conception du bon aménagement urbain : modernisation et séparation des usages

Le plan compte 69 pages et se divise en :

- une introduction qui justifie le recours au *comprehensive city plan* et souligne les spécificités d'Austin ;
- douze parties thématiques, non hiérarchisées et non articulées entre elles qui exposent les recommandations des auteurs dans chaque domaine (rues, parcs, boulevards, règles de subdivision, champ d'aviation, rails, zonage, écoles, plan régional, cimetière et casernes de pompiers) ;
- une conclusion qui réaffirme l'utilité du plan, en indique les limites et suggère la manière de l'utiliser et de le rendre efficace.

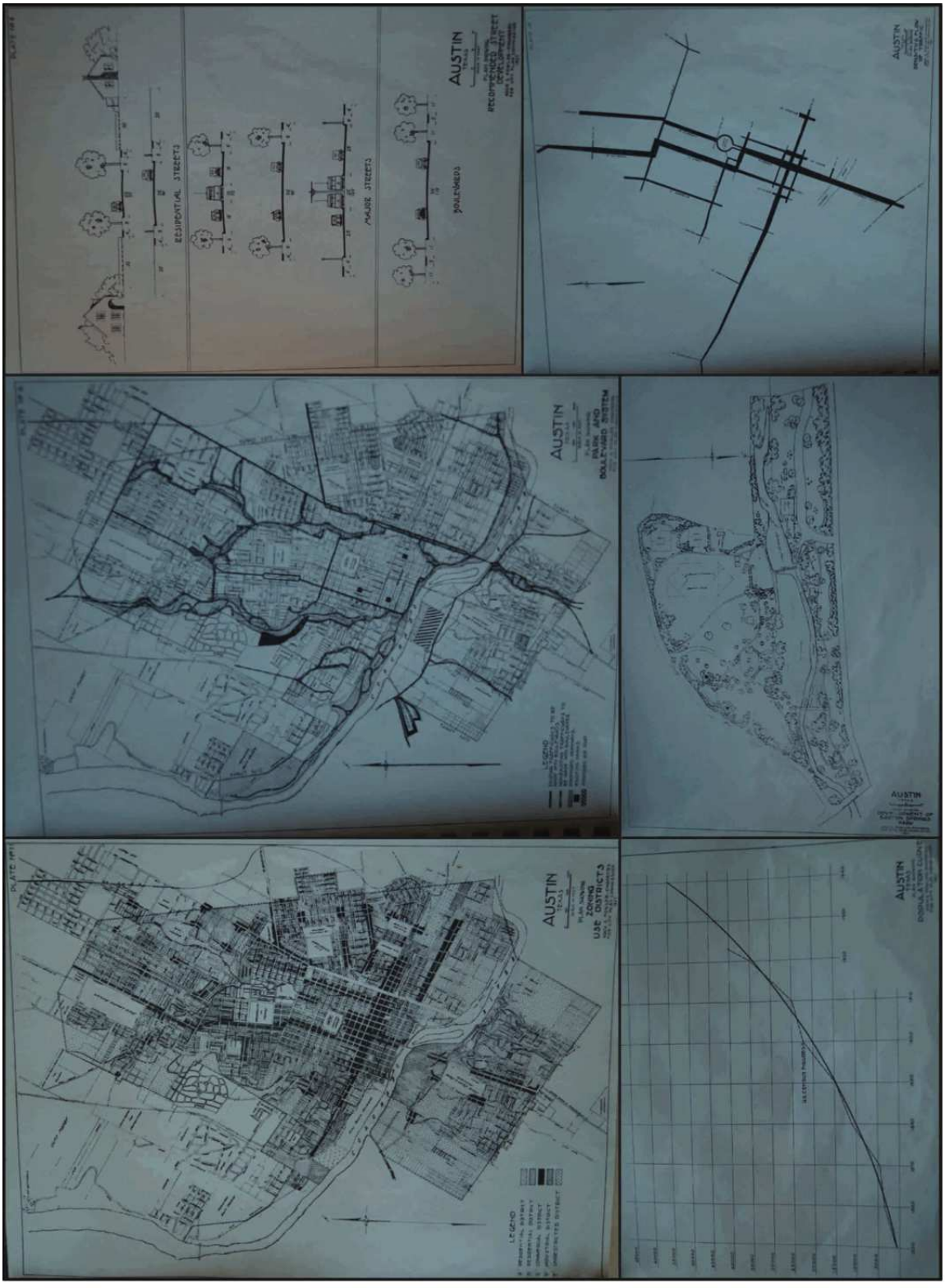


Figure 75. Sélection d'illustrations extraites d'*A City Plan for Austin, Texas*

Source : Koch et Fowler 1928 ; Austin History Center.

Le nombre d'illustrations est assez important et, conformément aux moyens de l'époque, elles sont tracées à la main en noir et blanc (Figure 75). En premier lieu un graphique présentant la courbe de croissance de la population austinite jusqu'au début des années 1920 et sa projection jusqu'en 1940 constitue le seul contexte démographique fourni par le plan. Au fil du plan, l'essentiel des illustrations consiste en des cartes réalisées à l'échelle de la ville et représentant successivement l'usage actuel des propriétés, leur usage futur, la hauteur autorisée, les rues à paver, les écoles et les terrains de jeu, la densité de population et l'emplacement des transports en commun (tramways), d'un système de parcs et de boulevards. Deux plans à grande échelle présentent un projet spécifique à un lieu symbolique et identitaire de la ville : un projet d'extension du boulevard reliant le Capitole à l'Université et un plan d'aménagement du parc entourant Barton Springs. Enfin, une planche de dessins représente en coupe les gabarits conseillés pour plusieurs types de route en fonction de leur usage : rues résidentielles, artères majeures ou boulevards.

Aucune stratégie de mise en œuvre n'est suggérée. L'ordre des aménagements n'a que peu d'importance selon les auteurs (*idem* p. 65), tant que le plan général est suivi. Dans la conclusion les auteurs soulignent que le plan en lui-même ne peut résoudre tous les problèmes urbains et que l'union des responsables municipaux est nécessaire pour sa mise en œuvre.

> *The careful preparation of any city plan, and its adoption by the authorities, does not automatically serve as a panacea for all municipal ills. The plan, itself is to be considered more as an intelligent basis upon which the future activities of the city's growth should be predicated; and the success of the same will depend very materially upon the intelligent detail planning and execution of the various elements; and the unification of efforts on the part of the officials responsible for the actual improvements.*
>
> L'élaboration minutieuse de tout plan urbain et son adoption par les autorités ne sont pas automatiquement la panacée pour tous les maux de la municipalité. Le plan lui-même doit plutôt être considéré comme une base intelligente sur laquelle devraient reposer les activités futures de la croissance de la ville ; son succès dépendra très matériellement de la planification détaillée et de l'exécution intelligente des divers éléments ; il dépendra aussi de l'unification des efforts des responsables municipaux en faveur des aménagements concrets.
>
> Koch et Fowler 1928 p. 65

Ils insistent donc davantage sur la gouvernance de l'aménagement que sur la logique interne au plan. Parmi les conditions de réussite du plan, ils estiment que l'implication des citoyens est désormais nécessaire :

> *The city plan, to be successful, must first be widely understood and appreciated by the citizens of Austin in general. Popular appreciation and support will accomplish more than the most vigorous enforcement of a plan adopted by law without a thorough understanding on the part of the citizenship. The cooperation of all the city's various interests must be secured through an intimate acquaintanceship with the plan and the purposes thereof. We, therefore, recommend that one of the first steps to be taken is to thoroughly inform and advise the public of the general plans to be undertaken.*
>
> Pour réussir, le plan urbain doit d'abord être largement compris et apprécié par les citoyens d'Austin en général. L'appréciation et le soutien de la population feront plus que l'application la plus énergique d'un plan adopté par la loi sans une compréhension approfondie de la part des citoyens. La coopération de l'ensemble des divers intérêts de la ville doit être assurée grâce à une connaissance intime du plan et de ses objectifs. Par conséquent, nous recommandons que l'une des premières mesures prises soit d'informer et d'aviser le public de manière approfondie sur les projets généraux à entreprendre.
>
> Koch et Fowler 1928 p. 65-66

En prenant en considération les citoyens d'Austin à la toute fin du plan, les auteurs reconnaissent de manière implicite que le développement urbain requiert aussi pour sa réalisation l'initiative des acteurs privés. Une fois que les experts ont élaboré le plan, une information régulière des buts et progrès faits pour accomplir le plan est conseillée. Les auteurs expriment leur méfiance vis-à-vis des intérêts politiques dont il faut protéger le plan. C'est à d'autres experts, à la Planning Commission et à l'ingénieur de la Ville, qu'il revient de mettre régulièrement le plan à jour. Cependant, les auteurs reconnaissent que la mise en œuvre du plan dépend avant tout de la volonté politique. Et de conclure « en matière de planification urbaine, il est bon de garder à l'esprit le vieil axiome « quand il a la volonté, il y a un moyen » (« *Where there is a will, there is a way* » ; *idem* p. 68).

Diagnostic et projet de ville : un idéal résidentiel dans une capitale d'État

Koch et Fowler présentent leur travail comme fondé sur une minutieuse étude de première main des divers éléments et caractéristiques de la ville d'Austin et du territoire environnant à partir de laquelle sont issus divers plans et recommandations (*idem* p.2). Cependant, la restitution des spécificités austinites est assez brève : elles tiennent majoritairement à sa fonction de capitale d'État :

> *The city of Austin is a very unique city. It has many unusual and extraordinary characteristics and advantages unto itself. These desirable characteristics should be preserved, featured and capitalized to the fullest extent. Austin is the capital of the great state of Texas. It is the site of the most wonderful state capitol building in the United States. This feature should be the outstanding characteristics of the city, and the capitol building should be conspicuous and visible from all parts of the surrounding territory. It should predominate and other structures should be subordinated to it.*
>
> La ville d'Austin est une ville vraiment unique. Elle a de nombreuses caractéristiques inhabituelles et hors du commun qui sont des avantages en soi. Ces caractéristiques désirables devraient être préservées, mises en lumière et exploitées au maximum. Austin est la capitale du grand État du Texas. Elle est le siège du plus merveilleux Capitole des États-Unis. Cet aspect devrait être la caractéristique exceptionnelle de la ville et le bâtiment du Capitole devrait être visible et remarqué depuis tout le territoire environnant. Il devrait prédominer et les autres bâtiments devraient lui être subordonnés[194].
>
> Koch et Fowler 1928 p. 2

La faiblesse du développement industriel fait dire aux auteurs qu'il ne sera pas un élément déterminant dans le futur d'Austin. Du fait de la présence des institutions d'État, dont le siège de l'Université du Texas, de sa beauté naturelle de sa topographie et de son climat peu commun, Austin est une ville résidentielle par excellence. La conséquence « naturelle » en est, selon les auteurs du plan qu'Austin continuera, comme à présent, d'être essentiellement un centre de culture et d'éduction (*idem* p.3). Du point de vue de l'aménagement urbain cette spécificité austinite peut être un atout ou un désavantage en fonction du degré de coopération de l'État et de l'Université qui peuvent organiser leur territoire sans en référer aux règles d'aménagement de la ville.

[194]Koch et Fowler notent que la prééminence du Capitole est déjà menacée par l'absence de plan ordonnée d'expansion du complexe par la construction de gratte-ciel sur l'avenue du Congrès qui en obstruent la vue depuis le sud.

Le projet urbain, assez succinct, consiste donc simplement dans une continuation de l'état actuel de la ville, avec un accent mis sur les fonctions culturelles, éducatives et résidentielles.

L'impact à long terme : la ségrégation des populations ou l'usage du plan comme outil de peuplement

L'impact à long terme de ce plan est complètement disproportionné par rapport à la modestie de ses ambitions. Le plan de 1928 est tristement célèbre pour avoir institutionnalisé la ségrégation raciale à la demande des édiles de l'époque. Face à l'interdiction constitutionnelle d'utiliser le zonage pour imposer une ségrégation raciale dans l'espace promulguée par la Cour suprême (Buchanan v. Warley en 1917), les auteurs du plan ont imaginé un moyen de créer un « *negro district* » en limitant la fourniture de services publics pour les minorités ethniques vivant en dehors d'une zone désignée, à l'est de l'East Avenue, actuelle *Interstate Highway* 35, qui était alors la limite orientale de la ville (Koch et Fowler 1928 p. 57-58). Le plan explique ainsi ses objectifs de ségrégation, au beau milieu du chapitre consacré aux écoles :

> *There has been considerable talk in Austin, as well as other cities, in regard to the race segregation problem. This problem cannot be solved legally under any zoning law known to us at present. Practically all attempts of such have been proven unconstitutional. In our studies in Austin we have found that the negroes are present in small numbers, in practically all sections of the city, excepting the area just east of East Avenue and south of the City Cemetery. This area seems to be all negro population. It is our recommendation that the nearest approach to the solution of the race segregation problem will be the recommendation of this district as a negro district ; and that all the facilities and conveniences be provided the negroes in this district, as an incentive to draw the negro population to this area. This will eliminate the necessity of duplication of white and black schools, white and black parks, and other duplicate facilities for this area.*
>
> Il y a eu beaucoup de discussions à Austin, comme dans d'autres villes, à propos du problème de la ségrégation raciale. Ce problème ne peut être résolu légalement par aucune loi de zonage connue à présent. Concrètement, toutes les tentatives se sont avérées anticonstitutionnelles. Au cours de notre étude d'Austin, nous avons trouvé que les Noirs sont présents en petit nombre dans pratiquement toutes les parties de la ville, à l'exception de la zone située juste à l'est de l'East Avenue et au sud du cimetière municipal. Cette zone semble être entièrement noire. Notre recommandation sur la façon la plus approchante de résoudre le problème de la ségrégation raciale est que cet endroit soit affecté en tant que quartier noir ; et que tous les équipements et commodités destinés aux

> Noirs soient délivrés dans ce quartier, comme incitation pour attirer la population noire dans cette zone. Cela éliminera la nécessité de dupliquer les écoles blanches et noires, les parcs blancs et noirs et autres équipements pour cette zone.
>
> Koch et Fowler 1928 p. 57-58

La planification a donc élaboré une stratégie de ségrégation raciale, mise en œuvre progressivement à travers le refus de fourniture de services publics comme le raccordement à l'eau ou à l'électricité. Wilhelmina Delco explique : « Si vous achetiez une maison dans un "quartier blanc", ils ne vous branchaient pas l'électricité » (KLRU [en ligne] 2014b). L'école de Wheatsville qui accueillait des élèves noirs depuis plus de soixante ans dans la partie centrale d'Austin a été fermée en 1931 et la seule école restant ouverte aux enfants afro-américains, Anderson, était située à l'est. Dès 1932, un rapport municipal notait que la quasi totalité de la population afro-américaine avait été déplacée dans le « *negro district* ».

L'intégration de la planification dans un système aménagiste

Le succès à appliquer cette partie du plan est lié à son intégration avec d'autres outils comme les *restrictive convenants* des nouveaux quartiers résidentiels et la pratique du *redlining* (voir *supra* 3.2.3). Ce zonage ségrégant a ensuite été repris dans le Code de l'urbanisme et le plan de zonage associé en 1931. La situation des habitants de l'est a été aggravée par l'autorisation des modes d'occupation du sol « sans restriction » (« *unrestricted uses* ») dans de vastes zones à l'est de l'East Avenue (Walsh 2007). Cela s'est traduit par l'installation disproportionnée d'industries polluantes et d'équipements urbains sources de nuisances dans la partie est, forçant la cohabitation entre usages résidentiels et usages industriels en très grande proximité, ce qui va pourtant à l'encontre des principes de base du zonage. La planification urbaine, les régulations qui en ont découlé et les pratiques économiques des promoteurs et des banquiers ont ainsi dessiné un espace de relégation double, superposant injustices sociales et environnementales, en forçant le regroupement des minorités ethniques noire, puis hispanique, dans la partie de la ville où étaient aussi concentrées les activités nuisibles pour l'environnement.

Portée : un instrument de peuplement

Le plan de 1928 a marqué de son empreinte la géographie d'Austin. Comme l'écrit Ora Houston, membre de la *Citizen Advisory Task Force Imagine Austin*, dans une lettre ouverte de 2011 publiée en tribune par l'*Austin American Statesman* : « Austin s'est divisée. Quatre-vingt-trois ans après, les décisions qui ont été prises dans le plan de 1928 ont encore aujourd'hui des répercussions et des implications. Ces décisions influencent nos usages actuels du sol, les structures du logement, l'éducation, les transports, les opportunités d'emploi, les parcs et les espaces verts, et quelles ressources naturelles sont protégées (ou pas). L'histoire d'Austin influence le présent et impacte le futur. Elle ne devrait jamais être oubliée ni atténuée » (Houston 2011).

Cette histoire a cependant longtemps été mise de côté comme en témoigne la préface à la réédition du plan de 1928, écrite en 1957 par Mike Mahoney, le directeur de l'aménagement de la ville d'Austin qui analyse l'impact de ce plan en insistant sur le fait que « le progrès de la communauté dans les trente ans qui ont suivi témoignent de l'influence du plan sur les décisions politiques des entreprises à la fois publiques et privées » (Mahoney *in* Koch et Fowler 1957). Son regard rétrospectif ignore la question de la ségrégation raciale. À la fin des années 1950, c'est la préoccupation de la croissance qui prend le dessus comme le prouve les propos suivants : « bien que la structure de la croissance depuis 1927 ait généralement suivi les propositions de Koch et Fowler, le plan a été dépassé par les changements rapides de notre vie urbaine » (*idem*).

***

Le premier plan pour Austin a été, comme le voulait la culture de l'urbanisme à l'époque, un plan d'expert. Malgré son caractère peu directif, ses conséquences socio-spatiales ont été profondes sur le peuplement d'Austin, du fait de son intégration dans un système aménagiste s'auto-entretenant. En revanche, les prédictions des experts étaient loin d'entrevoir le tournant pris par l'économie et la démographie austinite.

7.2.2. 1961 : *Austin Development Plan*

Contexte : trois décennies sans plan et des besoins croissants

Après plusieurs tentatives infructueuses pour réviser le plan de 1928 dans les années 1940, une résolution du Conseil municipal intitulée « *Adopting a Comprehensive Plan Essential to Achieve Improved Housing Conditions* » montre l'urgence des besoins en logement en 1950, notamment pour les ménages dans les tranches inférieures de revenu (Gregor 2010b). En 1953, l'adoption d'une nouvelle charte municipale permet de relancer le processus en établissant un département de la planification (Department of Planning) et en incluant la rédaction et la révision du *city plan* dans les devoirs de la Commission municipale de la planification (City Planning Commission). En 1956, c'est un plan de renouvellement urbain (« *urban renewal* ») contre la dégradation urbaine et les taudis qui est enclenché, tandis que le *city plan,* rédigé cette même année, peine à être adopté. La faiblesse de la planification est illustrée par le fait qu'en 1959, la ville échoue à se mobiliser face à l'expansion du complexe administratif autour du capitole. L'*Austin Development Plan* n'est finalement adopté qu'en 1961.

Une planification technique et experte réduite au strict minimum

Ce *city plan*, aussi appelé *comprehensive general plan*, est lui aussi un plan d'expert, issu du travail d'un consultant en planification, Harry Wise, qui délivre en 1958 ses recommandations pour la localisation des autoroutes, pour faciliter l'accès des automobiles au centre-ville et pour le développement industriel (Goodspeed 2010 p. 5), en conformité avec les idées prévalant à l'époque. Le plan finalement adopté en 1961, rédigé conjointement par la City Planning Commission Commission et le Department of Planning, est très réduit par rapport au travail du consultant qui l'avait préparé (Orum 1987). Du point de vue du processus, très peu de place a été laissée à la participation citoyenne, hormis à l'occasion de deux audiences publiques devant le Conseil municipal avant son adoption. Les suggestions du public ont cependant été ignorées (Goodspeed 2010).

Une conception technique de l'urbanisme

La définition de l'urbanisme sur laquelle s'ouvre le plan relie la forme de l'environnement physique au bien-être de la communauté, mais ne prétend agir que sur la forme physique du développement urbain.

> *Urban Planning refers to the continuous, advisory process of guiding land development in accordance with established policy and toward predetermined goals. It represents a conscious effort to shape physical environment. Its ultimate aim or objective is the welfare of those who live in the community in so far as control of the physical environment will contribute to that end.*
>
> La planification urbaine fait référence au processus de conseil continu visant à orienter l'aménagement du territoire conformément à la politique établie et de manière à réaliser des objectifs prédéterminés. Cela représente un effort conscient pour façonner l'environnement physique. Son but ultime est le bien-être de ceux qui vivent dans la communauté, dans la mesure où le contrôle de l'environnement physique peut contribuer à la réalisation de cet objectif.
>
> City of Austin 1961 p.1

L'accent est fortement mis sur l'aspect global, « *comprehensive* », de la planification car l'interdépendance des propositions est soulignée, ce qui n'était pas le cas dans le plan de 1928 :

> *Urban planning must be comprehensive. It considers all major physical elements and affects both public and private property. Each of the many aspects to be examined must be analyzed in light of its relationship to the whole, and in forming final proposals, all planning considerations must be adjusted to each other. To the extent that any of these factors is ignored, the achievement of the goals of the Plan will not be realized.*
>
> La planification urbaine doit être *comprehensive*. Elle prend en compte tous les principaux éléments physiques et affecte les biens publics comme privés. Chacun des nombreux aspects à examiner doit être analysé à la lumière de sa relation au tout et, lors de la formulation des propositions finales, toutes les considérations de planification doivent être ajustées les unes aux autres. Dans la mesure où l'un de ces facteurs serait ignoré, la réalisation des objectifs du plan échouerait.
>
> City of Austin 1961 p. 1

Le plan lui-même est défini dans la résolution du Conseil municipal qui l'adopte comme « un plan approprié, logique et opportun pour préserver les caractéristiques uniques et les succès dont Austin est déjà dotée et pour améliorer le développement futur de la ville » (City of Austin, Résolution du 8 juin 1961). L'idéologie de l'urbanisme de la Ville se révèle à travers les objectifs fixés pour le plan, comme par exemple

d' « améliorer la ville comme espace à vivre de manière saine, sûre, plaisante et satisfaisante grâce à des bons logements pour tous, en procurant des espaces verts adéquats et des équipements publics appropriés ». La conception de l'urbanisme est particulièrement technique, progressiste et hygiéniste. Du point de vue économique, l'urbanisme fournit un environnement « efficace » pour les commerces et les industries dans des espaces appropriés. L'urbanisme est mis au service de valeurs, sans que celles-ci soient spécifiées autrement qu'établissant l'attractivité et le singularité de la ville. Il doit « protéger, préserver et améliorer les valeurs économiques, sociales, culturelles et esthétiques qui «établissent le caractère désirable et unique de la ville » (City of Austin 1961 p. 4).

Un diagnostic succinct et un projet très réduit

Le format de l'*Austin Development Plan* est particulièrement court. Il ne comporte que 25 pages. Une courte introduction est suivie de trois parties thématiques correspondant aux trois facteurs fondamentaux, enchaînées sans lien entre elles, ni de conclusion qui aurait pu faire office de synthèse. Chaque partie est illustrée par une carte de grand format coloriée (*land use plan, public facilities plan* et *thoroughfare plan*). Le document ne comporte aucune autre illustration (voir Figure 76). Comme le format l'indique, le plan est assez technique et sa portée globale assez limitée.

Dans la partie diagnostic, le contexte urbain est caractérisé par une forte croissance démographique, qui commande une attention particulière dans le domaine du logement et des équipements de quartier. Les projections démographiques établissent entre 350 000 et 400 000 habitants dans les vingt à vingt-cinq années suivantes. Le besoin de logements en plus grand nombre et de types plus divers est souligné : des tours résidentielles vers Downtown, des résidences universitaires, des appartements autour d'un jardin central et des maisons individuelles (*idem* p. 5).

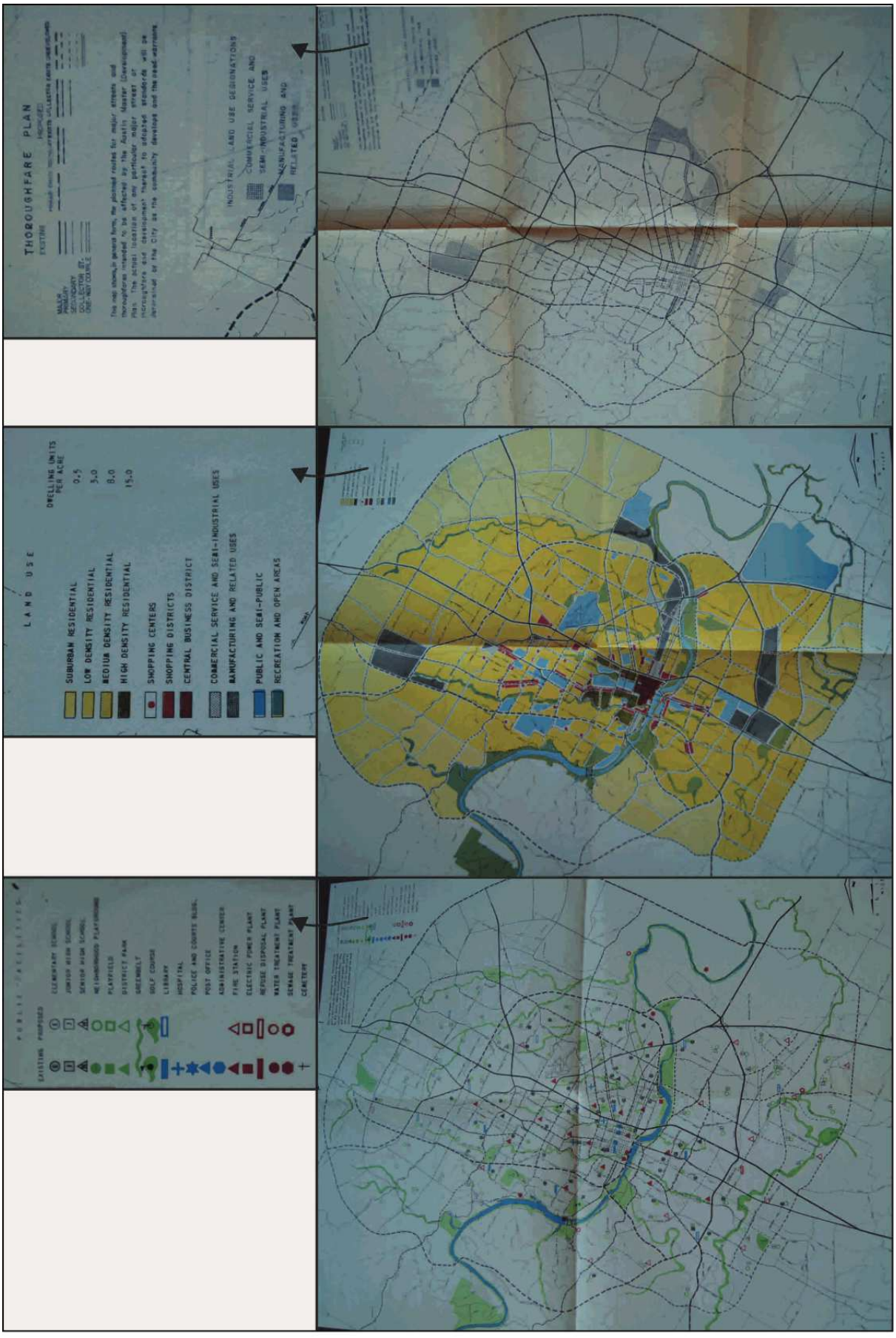


Figure 76. Les cartes de l'*Austin Development Plan*

Source : City of Austin 1961 ; Austin History Center.

Le reste du diagnostic concerne le domaine des transports. On signale un manque de trottoirs problématique pour les déplacements à pied (*idem* p. 16). Les problèmes de stationnement poussent à recommander que les parkings soient dimensionnés en fonction des pics de fréquentation afin d'éviter tout débordement sur la rue. L'efficacité des transports publics est soulignée comme fondamentale afin de réduire le trafic routier et la demande en stationnement (*idem* p. 17). Mais faute d'usagers, du fait d'une vitesse d'opération limitée, de trop grands intervalles entre les bus, de coûts d'opération élevés, et d'un développement urbain diffus et peu dense, le plan conclut sur l'attractivité de l'automobile.

Pour les auteurs du plan, trois facteurs influencent le développement de la ville et structurent le plan : l'occupation des sols, la circulation et les équipements publics (City of Austin 1961 p. 2). La planification consiste à classifier et regrouper les usages compatibles et séparer ceux qui ne le sont pas (*idem*). La ville doit donc être organisée « principalement en deux parties fonctionnelles – les espaces de travail et les espaces d'habitat – clairement séparées, mais conçues comme complémentaires afin de contribuer à l'avancement économique, social et culturel de la ville » (*idem* p. 3). La planification urbaine est finalement réduite au zonage, accompagné d'investissements dans les transports et les équipements publics et de programmes de renouvellement urbain.

En contradiction avec les déclarations de principes de son préambule, l'*Austin Development Plan* ne répond pas complètement à un objectif de planification car il ne contient pas de série de propositions devant être accomplies dans une période donnée. Il fixe juste un usage « ordonné et économique des ressources – monétaires, foncières, matérielles et de travail » par rapport auquel déterminer l'utilité et la convenance à long terme des projets actuels (*idem* p. 2). Malgré sa dénomination et les intentions du préambule, il s'agit davantage d'un simple plan de zonage.

Un document à faible portée

La diversité des échelles de planification apparaît pour la première fois avec la mention de plans de quartiers, mais ils ne sont conçus que comme des gros plans d'une partie de la ville sur lesquels figurer le zonage et les infrastructures ou équipements prévus. L'échelle supra-urbaine est mentionnée au motif du besoin de coordonner la croissance et le développement d'Austin avec les communautés voisines et les espaces environnants de manière […] à permettre à l'intérêt de la communauté tout entière de prévaloir » (*idem* p. 4).

Le plan installe la réflexion urbanistique dans un contexte de croissance, mais il a peu d'effets sur l'orientation du développement austinite et est largement ignoré par les acteurs contemporains. Deux aspects importants sont notés et résonnent encore dans la culture contemporaine de l'aménagement urbain : la reconnaissance de caractères spécifiques voire uniques à Austin qui influence encore aujourd'hui la représentation de la ville, et la conscience que la croissance urbaine est un problème à appréhender au-delà des limites communales qui reste encore à ce jour à mettre en action.

Finalement, ce plan échoue à répondre à la définition qu'il donnait pourtant de la planification en introduction car il ne se projette pas dans le futur d'Austin.

> *One of the most important characteristics of the planning function - and of the comprehensive general plan – is its long range nature. "Planning", when applied to any activity, implies forethought and anticipation. Although a large part of the planning effort must be directed toward alleviating the consequences of the past, it cannot be concerned only with "catching up" to the present. Planning must also help to create the realities of the future.*
>
> L'une des caractéristiques les plus importantes de la fonction de la planification - et du plan général *comprehensive* - est sa nature à long terme. La « planification », appliquée à toute activité, implique de la prévoyance et de l'anticipation. Bien qu'une grande partie de l'effort de planification doive viser à atténuer les conséquences du passé, elle ne peut seulement viser à « se mettre à jour » au présent. La planification doit également contribuer à créer les réalités du futur.
>
> City of Austin 1961 p. 1

7.2.3. 1979 : *Austin Tomorrow*

Un contexte de croissance pressant

Le contexte de création du *comprehensive plan Austin Tomorrow* est marqué par une forte croissance à l'échelle métropolitaine et par un étalement urbain massif. Les prévisions démographiques estiment la population d'Austin à plus d'un demi-million d'habitants en 2000, alors que la ville n'en comptait que 251 800 selon le recensement de 1970. Les deux principales positions lors de l'élaboration du plan sont rappelées dans l'*Interim Update* de 2009 dans les termes suivants : « certains étaient excités par la perspective de voir la région d'Austin s'épanouir en une aire métropolitaine de premier plan, offrant des opportunités culturelles et économiques sans pareilles. D'autres étaient préoccupés par le mode de développement urbain étalé qui créait un déficit d'identité et menaçait le sens communautaire d'Austin, son remarquable cadre naturel et sa viabilité fiscale » (City of Austin 2009).

La dialectique entre la croissance et la préservation de l'environnement et de l'identité d'Austin structure l'opposition des acteurs de l'aménagement et se retrouve explicitement dans le document adopté en 1979 :

> *The attractions of Austin proved so great in recent years – to business and industry as well as individuals and families – that the 1970 Census identified the city as one of the fastest-growing in the country. A growth pattern had developed in Austin, an upward cycle of more jobs, more people and demand for more services. Meanwhile, citizens became alarmed that rapid economic and population expansion might threaten the special qualities that made Austin so attractive in the first place.*
>
> Les attraits d'Austin se sont avérés si grands ces dernières années - pour les entreprises et les industries, comme pour les particuliers et les familles - que le recensement de 1970 a identifié la ville comme l'une de celles ayant croissance la plus rapide du pays. Un schéma de croissance s'est développé à Austin : un cycle ascendant de création d'emplois, de croissance de la population et de la demande de services. Pendant ce temps, les citoyens ont commencé à s'alarmer du fait que la rapide expansion économique et démographique pourrait menacer les qualités spéciales qui rendaient Austin si attrayante au départ.
>
> City of Austin 1980 p. 3

Un plan participatif

De manière précurseuse, l'élaboration d' *Austin Tomorrow* s'est fondée sur une large participation des citoyens entre 1975 et 1979, impliquant 3 500 citoyens au total[195]. L'*Interim Update* de 2009 décrit rétrospectivement cette période comme « une décennie d'intenses délibérations entre les citoyens d'Austin à propos des choix décisifs concernant le futur de la région d'Austin » (City of Austin 2009).

Des efforts ont été déployés pour obtenir une représentation équilibrée géographiquement, ethniquement et socialement. Cependant, malgré ces efforts, les résultats de l'enquête sur le profil socioprofessionnel des participants incluse dans le plan montre une sous-représentation des femmes, des Noirs, des Mexicains-Américains des personnes occupant des emplois de cols bleus, ou des postes administratifs au profit d'hommes blancs occupant des emplois plus qualifiés.

Ce *comprehensive plan* a été pensé comme le produit direct de la participation des citoyens. Il n'y a d'ailleurs pas eu d'intervention de consultants extérieurs. « Les buts, objectifs et politiques présentés […] sont le résultat d'une collaboration entre les citoyens d'Austin [dont la fondatrice de l'Austin Neighborhood Council] et le personnel municipal. Le plan présente les premiers en tant que « profanes » ou « non-initiés » et les seconds en tant qu'aménageurs professionnels (« *lay people* » et « professional planners »), mais assure que ce sont les citoyens qui ont émis les recommandations à partir des données fournies par le personnel municipal.

[195] 250 citoyens ont participé à l'assemblée ayant fixé les objectifs du plan (Goals Assembly), 500 citoyens ont été formés et plus 2 800 ont participé à l'une ou plusieurs des cinquante-six réunions tenues dans les quartiers ou aux audiences publiques devant le Conseil municipal.

La structure du plan : un plan de « *growth management* »

Le *comprehensive plan* comporte 176 pages et de nombreuses illustrations : quatorze cartes couleurs à l'échelle de la ville, dont deux qui se déplient à la fin du plan, une poignée de croquis paysagers, trois dessins représentant les séances participatives et une photographie du pont du Congrès se reflétant dans les eaux de Town Lake. Malgré la part croissante de l'iconographie, elle ne tient pas encore un rôle discursif très important et dialogue peu avec le texte. En effet, la plupart des cartes sont reléguées à la fin du document. Seuls les croquis paysagers remplissent une mission didactique (voir Figures 77 et 78).

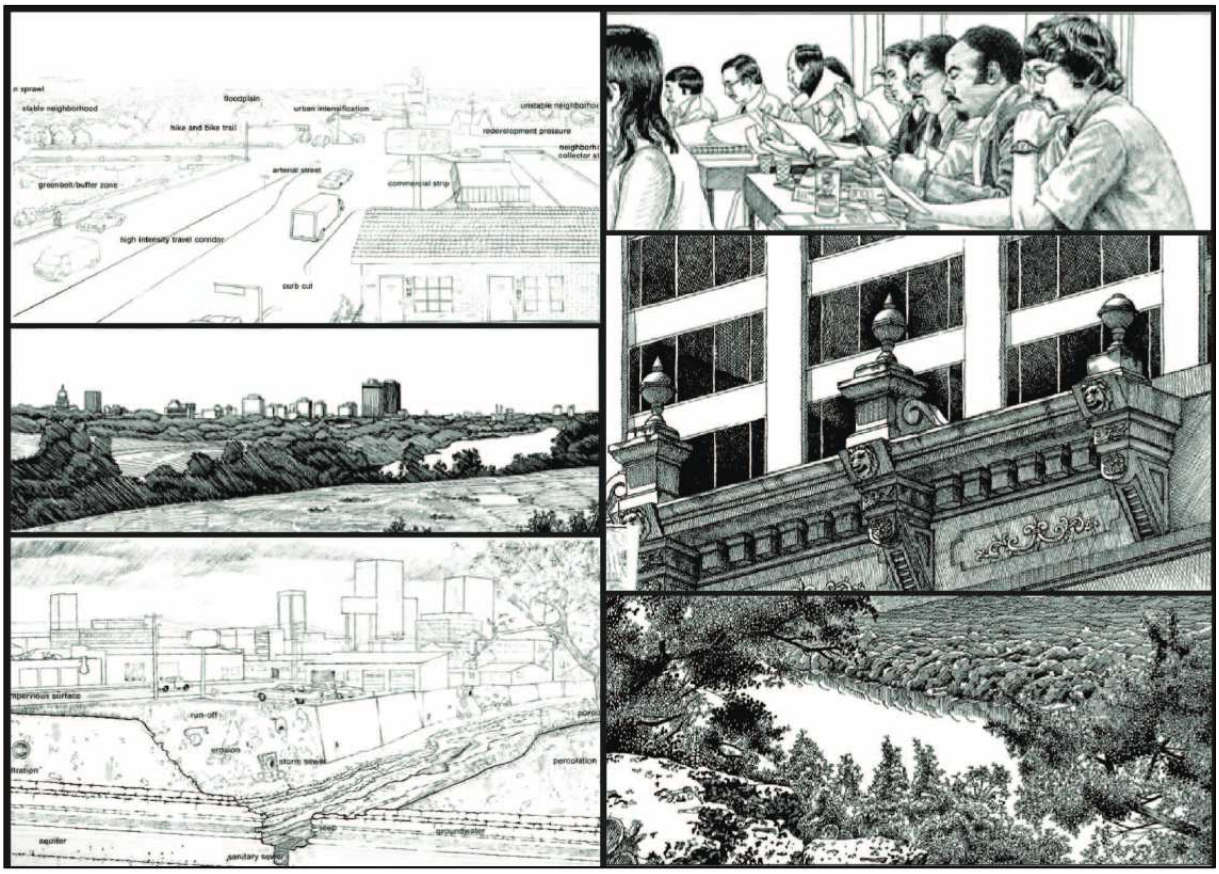


Figure 77. Dessins illustrant le plan *Austin Tomorrow*
Source : City of Austin 1970 ; Austin History Center.

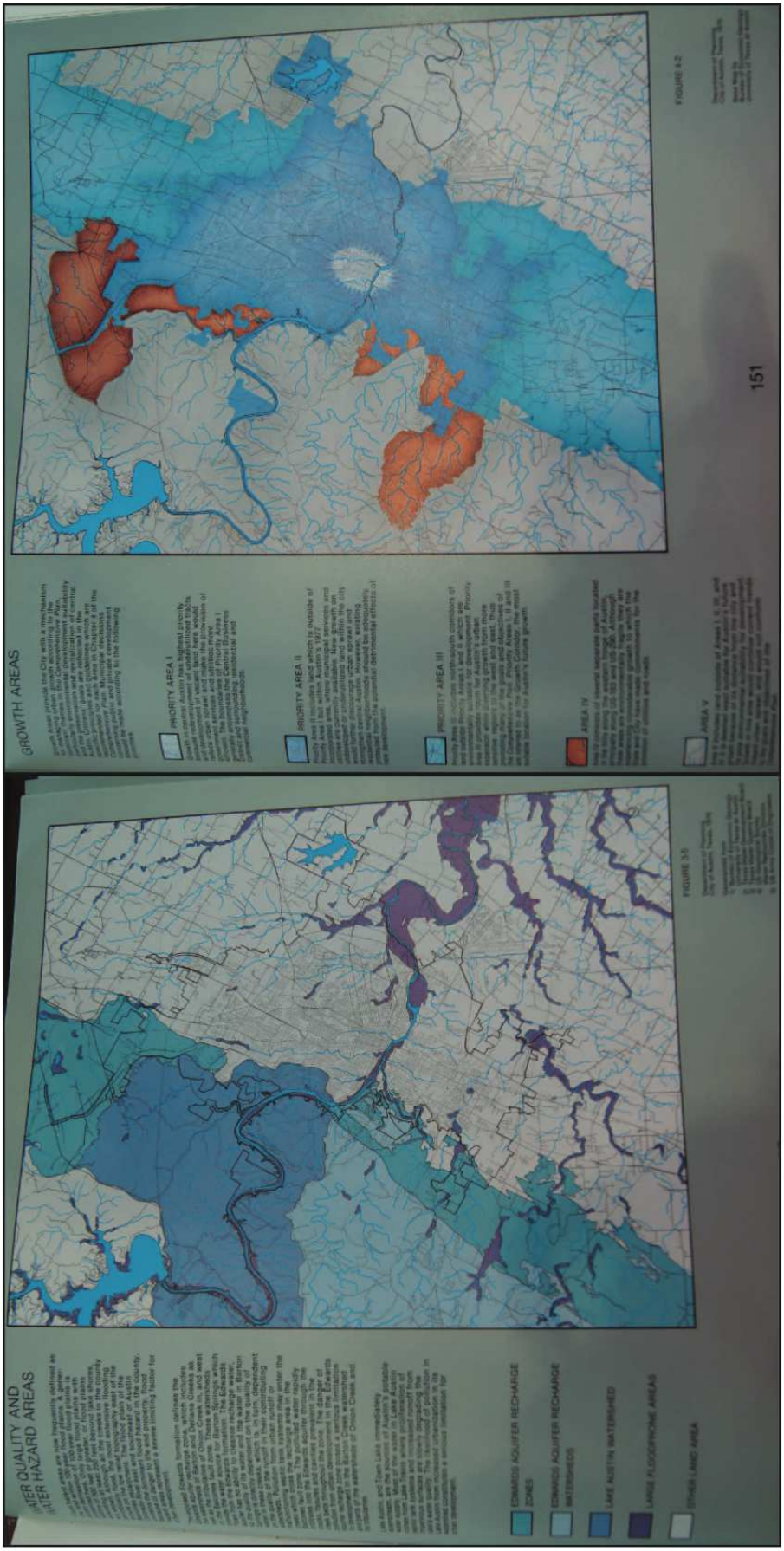


Figure 78. Cartes de vulnérabilité et d'orientation de la croissance d'*Austin Tomorrow*

Source : City of Austin 1970 ; Austin History Center.

Du point de vue de la structure, le changement est radical par rapport au plan précédent, qui tenait plus du *master plan* que du *comprehensive plan* selon les auteurs d'*Austin Tomorrow* (City of Austin 1980 p. 3). Le document est composé de quatre chapitres qui s'enchaînent logiquement pour aboutir à un appendice dédié à l'implémentation des politiques et un glossaire montrant la portée pédagogique de l'exercice de planification, malgré sa relative technicité.

Le document consacre un premier chapitre au processus d'élaboration du plan. Le Chapitre 2 remédie aux manques du plan de 1961 en exposant une vision développée de ce que les citoyens austinites souhaitent pour le futur de leur ville. Y sont exposés les buts, objectifs et politiques identifiés par la *Goals Assembly*. L'esprit fondamental du plan y est exposé et affirmé comme devant guider « les décisions du Conseil municipal et de la Planning Commission concernant le futur d'Austin » (*idem p. 11-12)*.

Le Chapitre 3, « *development suitability* » identifie les ressources d'Austin et en tire une classification de zones plus ou moins appropriées pour accueillir le développement urbain dans une démarche qui rappelle celle de Ian McHarg dans *Design with Nature* (1967).

> *Because the qualities that attract people to Austin are often those that are most threatened as the city grows, Chapter 3 concentrates on the development suitability of the Austin area. Environmental indicators are mapped to show the location of environmentally fragile land; the procedure also reveals the most suitable locations for Austin's future growth.*
>
> Comme les qualités qui attirent les gens à Austin sont souvent celles qui sont le plus menacées par le développement de la ville, le Chapitre 3 se concentre sur l'aptitude au développement de la région d'Austin. Les indicateurs environnementaux sont cartographiés pour montrer l'emplacement des terres écologiquement fragiles ; la procédure révèle également les emplacements les plus appropriés pour la croissance future d'Austin.
>
> City of Austin 1980 p. 110

Il est intéressant de constater que les qualités des quartiers établis sont traitées au même niveau que les ressources naturelles, voire comme la « ressource principale de la ville » (« *Austin's neighborhoods are considered the city's primary resource* » ; *idem* p. 110). Par conséquent, le plan « recommande » un rôle plus important pour les associations de quartiers dans les processus d'aménagement, et le chapitre suivant propose de mettre en place des documents de planification « spécifiques adaptés aux besoins de chaque quartier ». Le saut d'échelle est cette

fois-ci complètement accompli et les quartiers sont reconnus comme une échelle de réflexion et de planification pertinente.

Le Chapitre 4 « *growth management* » tente de mettre en œuvre les principes dégagés dans les chapitres précédents à l'aide d'une cartographie des zones de la ville destinée à diriger la croissance. L'Austin Tomorrow Ongoing Commission (ATOC) et la Planning Commission se sont penchés sur trois scénarios de croissance[196], l'un continuant les tendances actuelles, le deuxième redistribuant la croissance en fonction de la désirabilité du développement et le troisième proposant une expansion limitée grâce à la redistribution et au compactage de la croissance dans des nœuds de forte densité au cœur de la ville centre. La continuation du modèle actuel de croissance, n'apparaissant pas souhaitable, la deuxième alternative échouant à accomplir une forme urbaine plus compacte et le troisième risquant d'avoir plus d'effets négatifs que désirés du fait d'une trop forte densité, une quatrième alternative hybride a été produite à partir des scénarios 2 et 3 et est intitulée « Expansion dirigée et développement du centre-ville[197] ».

> *ATOC and the Planning Commission further concluded that although the Limited Expansion alternative meets many of the aims of the Goals Program, the proposal would encourage a greater amount of high intensity development than now seems desirable for Austin, given the city's lack of experience and exposure to the density concentrations proposed in this alternative. Although Limited Expansion was believed to promote efficient provision of municipal services, the potentially undesirable side effects of high density centers appeared to outweigh possible benefits.*
>
> L'ATOC et la Commission de la planification ont conclu que, bien que la solution d'expansion limitée réponde à de nombreux buts du programme d'objectifs, la proposition encouragerait un développement plus intense que ce qui semble souhaitable pour Austin, compte tenu du manque d'expérience et d'exposition aux concentrations de densité proposées dans cette alternative. Bien que l'on pense que l'expansion limitée favorise une fourniture efficace des services municipaux, les effets secondaires potentiellement indésirables des centres à forte densité semblent dépasser les avantages potentiels.
>
> City of Austin 1980 p. 145

La carte ainsi produite, intitulée « *Growth areas* », délimite trois zones prioritaires pour le développement urbain et deux zones où le développement n'est pas souhaité

[196] Ils sont intitulés (1) *Current Trends*, (2) *Redistribution, or growth based upon development suitability* et (3) *Limited Expansion, or redistribution and compaction of growth into high density nodes within the central city*.
[197] Le nom officiel est « *Directed Expansion and Inner-City Development* ».

(voir Figure 78). Les zones prioritaires se situent le long d'un corridor de développement nord-sud, limité à l'ouest par la zone de recharge de l'aquifère Edwards et un relief escarpé ; à l'est par des sols argileux, des terres agricoles de première qualité, de vastes zones inondables le long du Colorado et la zone de nuisances sonores de l'aéroport au sud-est.

1/ La zone prioritaire n°1 est constituée du CBD et des quartiers résidentiels et commerciaux qui l'entourent et dont de nombreux terrains vacants ou sous-utilisés offrent la possibilité de lutter contre l'étalement urbain et de maximiser les infrastructures et services existants.

2/ La zone prioritaire n°2 rayonne autour de la zone n°1. Elle est composée des zones incorporées jusqu'en 1977. Il est cependant noté que les quartiers résidentiels existants doivent être protégés des effets potentiellement nuisibles des nouveaux développements immobiliers.

3/ La zone prioritaire n°3 s'étend au nord et au sud des zones précédentes en un long corridor, dont les terrains sont jugés appropriés d'un point de vue environnemental. Cela doit permettre d'éviter une expansion vers les zones situées à l'est et à l'ouest dont l'environnement est pour leur part jugé sensible.

4/ Les zones 4 et 5 sont classées parmi les zones à éviter. Toutefois, le plan reconnaît que la zone 4 le long des autoroutes US-183 et US-290 connaissent déjà une forte croissance en lien avec les investissements municipaux et étatiques autour de ces axes routiers. La zone n°5 entoure toute les autres zones et représente une sorte d' « *Urban Growth Boundary* » bien que le terme ne soit pas employé. Ces terrains sont jugés trop éloignés de la ville et tout développement serait de l'étalement urbain, en opposition aux buts affichés dans ce *comprehensive plan*.

Le plan recommande donc un équilibre entre expansion « dirigée » aux marges de la ville et redéveloppement des quartiers centraux de la ville, entre développement urbain « innovant » et protection de quartiers existants (Guerrero *in* City of Austin 1980). La forte densité apparaît souhaitable dans une optique de *growth management* mais par certains aspects trop étrangère à la culture austinite pour être mise en œuvre massivement. Le plan recommande donc des expérimentations de haute densité que le personnel municipal devra observer attentivement. L'idée est d'aller progressivement

vers une forme urbaine plus « contenue » (« *a shift toward a more contained urban form* » ; p. 110).

Cependant, un écart surprenant apparaît entre ces principes et la vision proposée pour la ville à l'horizon 1995 par le président de la Commission de Planification en préambule. La plupart des nouvelles constructions envisagées se feraient sous la forme de maisons individuelles, dans un schéma de faible densité, complété par des appartements à l'intérieur et à l'extérieur de la ville actuelle. Si l'étalement urbain discontinu (« *leapfrog* ») serait découragé, le développement de l'aire urbaine aux marges de l'aire actuellement urbanisée, en continuité avec le bâti existant, apparaît complètement acceptable. Il s'agit encore de limiter le départ des populations des anciens quartiers résidentiels péricentraux vers le périurbain et de stabiliser leur démographie. L'automobile continuera d'être le principal mode de déplacement, même si la faisabilité d'un réseau de bus étendu et d'un transit léger sur rail est envisagée (Guerrero *in* City of Austin 1980). Malgré des mesures contre l'étalement urbain, il est clair que la culture urbaine dominante n'a pas encore fait la transition vers un modèle de la ville dense et compacte.

Un legs limité quoique durable

Le processus d'élaboration participative du « *comprehensive plan* », l'ampleur de la mobilisation citoyenne et la politique de « *growth management* » recommandée par le plan sont le fruit d'une révolution de la planification au même moment que d'autre plans précurseurs comme l'*Urban Growth Boundary* de Portland en 1979. L'implication de la société civile va jusqu'à laisser aux citoyens la responsabilité d'élaborer le plan (*empowerment*), ce qui est une pratique très en avance sur son temps. Le personnel municipal est utilisé comme support d'expertise. Le processus d'élaboration d'*Austin Tomorrow* est encore cité en exemple par les acteurs contemporains. La nécessité de diriger la croissance est une nouveauté qui montre l'amorce d'un changement de modèle urbain. Même si le plan demeure conservateur sur certains aspects, il établit cependant une vision pour le futur la ville, basée sur un diagnostic précis des ressources et sur une analyse de la capacité de charge des différents milieux. De ce point de vue, c'est un document de planification très complet qui offre un point de vue

précieux sur l'évolution de la culture urbanistique et de la conception de la gouvernance urbaine dans le courant des années 1970.

La politique proposée est toutefois restée lettre morte faute d'engagement du Conseil municipal pour la mettre en application. Les observateurs concluent à un échec à réguler l'étalement urbain en raison du manque de pouvoir juridique de l'outil *comprehensive plan* et de l'absence de volonté politique pour mettre en œuvre ses recommandations (Vaughan 2006 p. 186). En effet, le statut juridique du *comprehensive plan* pose problème au sens où il n'a pas de valeur légale opposable aux tiers. Il ne contient pas de mécanisme forçant son application. Les Conseils municipaux qui se sont succédés dans les années 1980 ont donc pu en ignorer les recommandations.

Par ailleurs, cet échec montre aussi le problème d'échelle intrinsèque à ce type de document aux États-Unis. Dans la lettre adressée par le président de la Planning Commission à l'administrateur municipal en accompagnement du plan à présenter au Conseil municipal, la dimension régionale de l'aménagement est présentée comme un enjeu majeur pour atteindre son objectif de « *growth management* ».

> *The Commission recognizes that Austin cannot isolate its planning activities only to its immediate area. The City must be fully committed to participation and leadership in strengthening regional comprehensive planning. […] A regional perspective must be maintained if planning is to be effective.*
>
> La Commission reconnaît qu'Austin ne peut restreindre ses activités de planification uniquement à son voisinage immédiat. La Ville doit s'engager pleinement en faveur de la participation et du *leadership* pour renforcer la planification *comprehensive* à l'échelle métropolitaine. […] Une pespective métropolitaine doit être entretenue si l'on veut que la planification soit efficace.
>
> Miguel Guerrero *in* City of Austin 1980

Or, la coopération à l'échelle métropolitaine n'a jamais été mise en place. L'autorité métropolitaine établie en 1973 sous le nom de Austin Transportation Study[198], et qui a, comme son nom l'indique, des préoccupations centrées sur les transports, encourage pour sa part le développement le long des axes autoroutiers, à l'opposé des objectifs d'*Austin Tomorrow*.

L'inefficacité d'*Austin Tomorrow* réside donc en grande partie dans le fait qu'il s'inscrit à rebours du système aménagiste en place. À l'échelon local, les membres du

[198] Il s'agit de l'ancêtre de CAMPO, la Capital Area Metropolitan Planning Organization.

Conseil municipal sont alliés aux intérêts du monde des affaires et du développement immobilier, qui n'avait d'ailleurs pas pris la peine de s'impliquer dans le processus participatif de planification (Beatley et Brower 1987; Gregor 2010b). À l'échelon supérieur, l'État du Texas et l'État fédéral subventionnent un modèle de croissance suburbain par leurs investissements routiers notamment.

Par conséquent, le legs d'*Austin Tomorrow* reste avant tout symbolique. La sensibilité environnementale de la population austinite s'y affirme. Le processus participatif est encore aujourd'hui regardé par certains comme un modèle auquel comparer le déroulement des exercices de planification suivants (Observation City of Austin Council 14-15/06/2012). Quant aux principes du plan, ils gardent encore toute leur pertinence à la fin des années 1990, voire jusqu'à aujourd'hui.

> *After years of being treated like the crazy relative hiding in the closet, Austin Tomorrow has now emerged as a guiding force in Austin policy, even though the "tomorrow" envisioned by the plan has actually come and gone. "I carried a copy of the Austin Tomorrow plan around for six months on the campaign trail," says Councilmember Bill Spelman. "And people ask, `Why didn't we follow this? It makes so much sense.*'
>
> Après avoir été traité pendant des années comme un squelette dans le placard, *Austin Tomorrow* est devenu une force directrice pour la politique d'Austin, même si le « lendemain » envisagé par le plan est bel et bien passé. « J'ai trimballé une copie du plan *Austin Tomorrow* pendant les six mois de la campagne électorale », a déclaré le conseiller municipal Bill Spelman. « Et les gens demandent : "Pourquoi n'avons-nous pas suivi cela ? Cela fait tellement sens" ».
>
> Clark-Madison 1998

7.2.4. 1989 : Espoirs et échecs de l'*Austinplan*

Contexte

Dès janvier 1985, un amendement de la charte municipale adopté par référendum requiert la préparation et l'adoption d'un nouveau *comprehensive plan* (Beatley *et al.* 1994). Pour remédier aux faiblesses d'*Austin Tomorrow*, le cahier des charges voté par le Conseil municipal en février 1986 prévoit que le plan sera un

document juridique contraignant (« *legally binding* ») devant accomplir au moins les missions suivantes (City of Austin 1986 p. 7) :

- décrire la vision de la communauté projetée à l'horizon 2020 ;
- établir les orientations politiques nécessaires pour atteindre ce futur ;
- spécifier les outils pour mettre en œuvre ces politiques ;
- évaluer les coûts de mise en œuvre du plan.

Ces quatre éléments montrent de manière très explicite que l'enjeu est la mise en œuvre du plan et non simplement son adoption, afin de dépasser les lacunes d'*Austin Tomorrow*.

Une participation citoyenne sans précédent

Le processus d'élaboration du plan dénommé *Austinplan* a été pensé par un comité de coordination *ad hoc* avec pour ambition de mettre en place une large participation de la communauté et de mettre le consensus au fondement du plan. Un Comité de pilotage (*steering committee*) a compté jusqu'à plus de cent membres en sélectionnant un large échantillon d'individus représentatifs de la communauté et de groupes d'intérêts clefs. Neuf groupes sont identifiés : sphère des affaires, de la culture, de l'environnement, des services sociaux, des quartiers, du secteur public, de l'immobilier, représentants des minorités ethniques et enfin de la communauté au sens large (Beatley *et al.* 1994). Les membres de la communauté des affaires, notamment ceux de la promotion immobilière qui avaient négligé de participer au processus d'*Austin Tomorrow* (Beatley et Brower 1987 ; Gregor 2010b), s'engagent cette fois plus nettement. Comme pour le plan précédent, le Comité de pilotage a commencé par identifier les problèmes généraux de la communauté et par élaborer une vision consensuelle du futur d'Austin afin de guider la préparation du plan (City of Austin 1988 p. 4).

Toutes les réunions sont ouvertes au public, une large procédure de notification a été mise en place ainsi qu'une *newsletter* mensuelle. Des groupes de travail, dédiés à différents éléments du plan, ainsi qu'à la création d'un nouveau code de l'urbanisme, ont impliqué des membres du Comité de pilotage ainsi que des personnes ressources, qu'il s'agisse de professionnels, de citoyens impliqués ou de membres des conseils et

commissions de la ville. La conception des plans de quartier déjà présente dans l'*Austin Development Plan* et *Austin Tomorrow* a porté ses fruits. La ville a ainsi été divisée en vingt-deux secteurs et chaque plan de secteur a été développé au cours d'une série d'ateliers rassemblant des habitants et des propriétaires du secteur.

Au total, plus de 1 000 citoyens ont participé à sa conception, ce qui est inférieur au plan précédent, mais ce dernier s'était étalé sur presque une décennie, contre deux années dans le cas d'*Austinplan*. Pendant le processus d'élaboration de l'*Austinplan*, « les aménageurs, les experts techniques et les politiciens à plein temps sont passés au second plan derrière la participation citoyenne » (Beatley *et al.* 1994).

Une enquête menée sur la représentativité des citoyens participants au processus par rapport à la société austinite plus largement (Beatley *et al.* 1994) a montré que les participants étaient plus aisés, plus diplômés, plus blancs et plus âgés. Faute de « représentativité descriptive » (Pitkin 1972), c'est-à-dire de réelle similarité entre les personnes représentantes et les groupes de la population à représenter, l'analyse de la « représentativité d'opinion » (« *opinion-representation* » ; Perkins et Fowlkes 1980) montre, elle, dans l'ensemble un accord sur les problèmes, l'évaluation de la situation actuelle et les valeurs associées au *comprehensive plan.* Pour les participants au plan, comme pour l'échantillon de la population générale enquêtée, les principaux sujets d'inquiétude sont la qualité de l'eau, la congestion automobile et la perte d'espaces naturels. Tous pensent que la croissance urbaine et le développement influencent la qualité de vie, même si les participants à *Austinplan* ressentent la dégradation de cette dernière moins fortement que la population générale. La confiance des deux groupes vis-à-vis des promoteurs immobiliers diffère notablement, la population générale ne faisant globalement pas confiance à ces derniers. Finalement, l'enquête relève que si les participants à l'élaboration du plan sont représentatifs des valeurs de la population générale, ils le sont beaucoup moins dès qu'il s'agit des politiques proposées.

Un diagnostic tourné vers l'avenir

Le diagnostic de la situation au moment de la rédaction du plan apparaît méticuleux, appuyé sur des données précises et inscrit dans une démarche de projection vers le futur. Le plan mentionne que la forme urbaine austinite est majoritairement composée de quartiers de maisons individuelles, entourés de corridors commerciaux le long des artères majeures (City of Austin 1988 p. 18). Cependant, en notant que les années 1980 ont vu une « altération radicale » de la composition du stock de logements (les unités unifamiliales qui représentaient 45% des demandes de permis de construire en 1980 sont tombées à 22% en moyenne entre 1981 et 1987), le plan souligne clairement une tendance influente pour le développement urbain (*idem* p.19). De même, le plan souligne que dans la première moitié des années 1980, de nombreuses subdivisions suburbaines ont été bâties en périphérie de la ville. Celles–ci dépendant de la municipalité pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement sans contribuer à ses revenus fiscaux, la Ville d'Austin en a annexé plusieurs (*idem* p. 20). Suit un descriptif des municipalités voisines et des formes de développement périphérique qui, en rendant impossibles les annexions, préfigurent les difficultés à venir dans la gestion de ces extensions périphériques.

Le diagnostic économique fait lui aussi le pont entre passé et avenir. Le poids historique de ses gros employeurs publics a protégé Austin des récessions nationales ayant entraîné un fort taux de chômage (*idem* p. 17). L'économie s'est cependant diversifiée dans les secteurs de l'industrie et des services. Le recrutement de MCC et de Sematech (voir *supra* 3.4.2) est considéré comme un signe encourageant dans cette voie. Les axes de développement économique sont ainsi clairement identifiés. Le plan ajoute que les départements de l'Université du Texas en informatique, ingénierie, physique, architecture et arts libéraux ont été renforcés. Le secteur de la musique contemporaine est identifié comme l'un des éléments de la renommée nationale d'Austin, et conduit à un projet de zone d'entreprises autour de la musique (*idem* p. 22).

Enfin, le contexte de croissance est toujours aussi pressant, même si elle s'est ralentie par rapport à ceux des années 1980 à 1985. On prévoit 1,1 à 1,9 million d'habitants à l'horizon 2020 et un taux de croissance annuel entre 1,32% et 2,76% (*idem* p. 9). Les effets néfastes de cette croissance sont pointés, notamment le fait que

l'urbanisation entraîne des eaux de ruissellement polluant les nappes phréatiques et que les prix médians de l'immobilier augmentent plus vite que les revenus (*idem* p. 16).

Format : un plan hybride, reflet des blocages entre les différents groupes d'intérêts

L'*Austinplan* est signé par le Comité d'intégration, composé de vingt-quatre membres issus du Comité de pilotage et des groupes de travail ainsi que de deux facilitateurs du personnel de la Ville. La forme du document manifeste très bien les difficultés liées au processus actoriel. C'est un document qui n'a pas atteint le stade final de rédaction. Y figurent toutes les politiques qui ont été adoptées par au moins 80% des membres du Comité d'intégration, même si parmi elles cinq figurent encore comme non résolues. La Commission de planification présente ainsi un document qui n'est pas totalement consensuel pour adoption au Conseil municipal en recommandant de nombreuses modifications. L'avant-propos exprime ainsi l'enjeu lié à l'adoption du plan :

> *Although the recommended Austinplan document has been based on a consensus approach, there is not unanimous support for the overall Plan nor for particular aspects of the document. […] Review of this document should aim for resolution of these underlying policy issues.*
>
> Bien que le document *Austinplan* ici recommandé ait été fondé sur une approche consensuelle, il n'y a pas de soutien unanime pour le plan dans son ensemble, ni pour certains aspects du document. […] L'examen de ce document devrait viser à résoudre ces problèmes politiques sous-jacents.
>
> City of Austin 1988 p. i

Le processus a donné naissance à un document imposant de 473 pages, dont les illustrations sont essentiellement cartographiques, le scénario de croissance choisi (« *preferred overall growth scenario* ») étant décliné à l'échelle des vingt-deux secteurs. Mais le plan contient aussi des graphiques de l'évolution et de la composition démographique, ainsi que des cartes mettant en place le contexte géographique et naturel utile pour poser le diagnostic.



Figure 79. Sélection d'illustrations extraites de l'*Austinplan*

Source : City of Austin 1988 ; Austin History Center.

Le plan se divise en quatre grandes parties :

1/ La première, intitulée « *Citywide issues* », prend le temps du diagnostic, avant d'établir les objectifs du plan.

2/ La deuxième partie passe en revue de manière thématique tous les éléments du plan et liste les politiques proposées dans les différents domaines à la manière d'un catalogue : environnement, énergie, développement économique, logement, *design* urbain, espaces libres et récréatifs, affaires culturelles, santé et services sociaux, bâtiments publics, services publics, eau et traitement des déchets, transport et occupation du sol. L'accumulation de propositions serait déjà suffisante pour s'y perdre, mais s'y ajoute la description des désaccords que chacune a pu produire.

3/ La troisième partie concerne la mise en œuvre du plan à travers une multiplicité d'approches (régulatrice, financière, institutionnelle, éducationnelle) et plusieurs outils (le code de l'urbanisme, le plan d'investissement, l'annexion, un mécanisme de révision du plan et des règles de transition).

4/ La quatrième partie est composée de diverses ressources dont le descriptif du processus participatif, le glossaire, un index et des documents de contexte.

Une conception de l'urbanisme disputée

La conception de l'urbanisme sur laquelle s'appuie le plan est assez difficile à cerner car les acteurs impliqués ne sont pas parvenus à un consensus. Dans l'introduction le plan est simplement présenté comme « la déclaration de principe guidant la croissance et le changement dans la communauté jusqu'en 2020 » (« *policy statement guiding growth and change in the community through the year 2020* » ; City of Austin 1988 p. 1). Dans la suite du document apparait l'idée que le *comprehensive plan* doit fournir une « vision » et des « outils » nécessaires pour « surmonter les défis du futur » (*idem* p. 4). Dans le glossaire, un *comprehensive plan* est défini, de manière étonnamment traditionnelle après *Austin Tomorrow*, comme :

> *A master and general plan containing policies for growth development and beautification of the land within the jurisdiction of the city, and coordinating policies affecting public services, benefits and regulations.*
>
> Un plan à portée générale contenant des politiques pour la croissance et l'embellissement du territoire situé sous la juridiction de la commune et

> coordonnant les politiques qui affectent les services, les biens et les régulations publics.
>
> City of Austin 1988 p. 436

Contrairement à cette définition très datée des objectifs de l'urbanisme, la méthode et les objectifs du plan apparaissent à première vue plus progressistes. La vision du Comité de pilotage fait visiblement la synthèse des préoccupations économiques et environnementales qui dominent le comité.

> *Our vision for Austin is a city with a spirit of community and vitality, diversity and culture; one with high levels of opportunity for all; with citizen determination and access to a functional, balanced and fiscally responsible system of service and facilities; and is a city with a commitment to preservation and enhancement of its natural, social and built environment.*
>
> Notre vision pour Austin est celle d'une ville avec un esprit de communauté et de vitalité, de diversité et de culture ; avec de hauts niveaux d'opportunité pour tous ; avec une détermination citoyenne et un accès à un système de services et d'installations fonctionnel, équilibré et fiscalement responsable; une ville engagée pour la préservation et la valorisation de son environnement naturel, social et bâti.
>
> Exposé de la vision du Comité de pilotage *in* City of Austin 1988 p. 24

Le tournant managérial de la planification

L'objectif de « *growth management* », déjà central dans *Austin Tomorrow*, est réaffirmé pour accueillir la croissance prévue dans le diagnostic. Signe d'évolution de la pensée urbanistique, la stratégie des transports soutient une intégration des politiques d'occupation des sols, de transport, de *design* urbain et des politiques environnementales. Elle promeut aussi une intégration entre les différents modes de transport et suggère que les efforts visant uniquement à maximiser la vitesse et le volume ne sont pas suffisants. Elle plaide enfin pour une intégration des agences responsables du transport à une échelle régionale. Le traitement des transports montre une évolution certaine dans l'affirmation du lien entre la forme urbaine, l'occupation du sol et le système de transport. Le plan affirme que la forme urbaine et le système de transports doivent se soutenir mutuellement, et suggère un système qui promeuve des zones de haute densité et encourage la densification du tissu urbain existant autour des nœuds de transport. D'autres passages viennent cependant contrebalancer cette

orientation en affirmant par exemple que le réseau de transport doit aussi soutenir les zones de faible densité (*idem* p. 211-248).

Le plan apparaît plein de contradictions qui reflètent la participation de groupes d'intérêts différents n'ayant pas réussi à se mettre d'accord. Même le concept de « *growth management* » apparaît ici davantage lié à la responsabilité fiscale qu'aux conséquences environnementales, et encore moins sociales, de l'étalement urbain. Dans l'ensemble, le langage est beaucoup plus économique qu'environnemental : « Austin devrait mettre en œuvre un programme continu de gestion de la croissance afin de mettre en place un système rationnel permettant de réagir au changement, d'accueillir la croissance attendue et de garantir le bien-être financier à long terme de toute la ville » (*idem* p. 25). La gestion de la croissance est pensée en termes d'argent, d'efficacité, d'acceptabilité tandis que les conséquences de l'étalement urbain apparaissent très réduites et pas du tout conçues en termes environnementaux : « il y a un équilibre délicat entre la croissance urbaine, le développement économique et la capacité de la Ville à fournir des niveaux de service et d'aménités acceptables. Toutes les décisions relatives aux usages des sols ont un effet direct sur les impôts et les coûts d'opération futurs. Une localisation réfléchie et programmée de la croissance urbaine peut aider à optimiser une répartition et une fourniture efficace des services municipaux. Les schémas spatiaux de l'étalement urbain non planifié peuvent entraîner l'encombrement des routes encombrées, le mauvais entretien des parcs ou une inadéquation de la protection civile et contre les incendies » (*idem*).

Le tournant managérial se remarque aussi dans les exhortations à affirmer et promouvoir le caractère unique de la ville, dans une logique de l'image, liée à la nécessité de se distinguer des autres. Il est érigé en élément de *marketing* pour encourager le développement économique de la ville.

> *Austin should promote a unique image and a special character that distinguishes it from all other cities. […] Austin enjoys a special image among the nation's cities. This is the home of the University, the Capitol, Barton Springs, and Sixth Street. There is a special blend of high tech and low funk, of minstrels and maverick entrepreneurs. It will become increasingly important that Austin maintain and enhance a distinctive character as it grows and changes. […] Unique features that warrant special treatment should be identified and addressed. A vital and interesting downtown area with a variety of cultural*

> *opportunities, for instance, may be a key marketing feature for successful economic development of the city.*
>
> Austin devrait promouvoir l'image unique et le caractère spécial qui la distinguent de toutes les autres villes. […] Austin jouit d'une image particulière parmi les villes du pays. C'est le siège de l'Université, du Capitole, de Barton Springs et de Sixth Street. Il existe un mélange spécial de *high-tech* et de *low funk*, de musiciens et d'entrepreneurs non-conformistes. Il va être de plus en plus important qu'Austin maintienne et améliore son caractère distinctif à mesure qu'elle grandit et évolue. […] Les caractéristiques uniques qui nécessitent un traitement spécial doivent être identifiées et traitées. Un centre-ville dynamique et intéressant, offrant de nombreuses opportunités culturelles, par exemple, peut être un élément *marketing* clé pour le succès du développement économique de la ville.
>
> City of Austin 1988 p. 27

L'orientation économique du plan se remarque aussi dans le traitement qui est fait de l'environnement naturel. Les ressources naturelles sont vues comme un élément constitutif de l'économie et leur préservation est jugée importante dans la mesure où elles peuvent avoir un effet à long terme sur la santé économique de la ville et sur son potentiel de croissance : « la réputation d'Austin en tant qu'endroit agréable pour vivre, travailler et se divertir est en grande partie attribuable au climat favorable et à la richesse et à la beauté naturelle de la région. À cet égard, l'environnement est une composante essentielle de l'économie » (*idem* p. 5).

Les traits naturels d'Austin sont pris en compte dans leur effet sur la santé économique et le potentiel de croissance de la ville (*idem* p.26). L'analyse du plan montre une prédominance du langage économique qui n'existait pas dans le plan précédent, peut-être lié à l'implication plus grande du milieu des affaires et de la promotion immobilière. Un tournant managérial de la planification apparaît clairement, inscrivant la ville dans une compétition territoriale et considérant ses ressources environnementales comme des supports de croissance.

Un échec traumatique

La revue des points de dissension permet d'approfondir la compréhension des enjeux actoriels ayant entouré ce plan et de comprendre l'échec de son adoption. Les dissensions apparaissent dans le plan autour des politiques qui n'ont pas obtenu le

soutien de 80% des membres du Comité d'intégration. Ces différends signalent des retours en arrière majeurs par rapport au plan précédent, notamment sur la protection de l'environnement, avec en particulier les mesures liées à la conservation de l'eau, sur le chapitre de l'héritage culturel et sur la planification à l'échelle des quartiers.

Un point important de friction concerne la protection des ressources en eau : certains acteurs soutiennent la nécessité de mettre en place une ordonnance générale à l'échelle du bassin versant et d'en surveiller la mise en application, tandis que d'autres s'y opposent fermement. Autre point de désaccord, pour contrebalancer l'objectif de « densification sélective » des quartiers d'Austin, leur importance dans l'attractivité de la ville est soulignée, ainsi que la nécessité d'améliorer la planification des zones en développement :

> *Program UD4 states that Neighborhoods are Austin's most important asset. A strong and appealing city image is derived in large part by well defined districts and neighborhoods that project a sense of variety, flavor and discovery. A positive and perceivable image and identity for both old and new neighborhoods is necessary if they are intended to improve the City's ability to respond positively to the processes of change that are continuously occurring within and around neighborhoods and to improve planning for newly developing areas.*
>
> Le programme UD4 indique que les quartiers sont l'atout le plus important d'Austin. Une image forte et attrayante de la ville découle en grande partie de districts bien définis et de quartiers qui projettent une impression de variété, de spécificité et de découverte. Une image et une identité positives et perceptibles pour les anciens et les nouveaux quartiers sont nécessaires si elles sont destinées à améliorer la capacité de la Ville à réagir de manière positive aux processus de changement qui se produisent continuellement dans et autour des quartiers et à améliorer la planification pour les zones en développement.
>
> City of Austin 1988 p. 109-110

Des membres du Comité d'intégration se sont cependant opposés à la création d'un nouveau service municipal responsable des affaires des quartiers et de la coordination des processus de planification à leur échelle.

Ces différends montrent bien la résistance des représentants du monde des affaires face au renforcement des législations pouvant contraindre leurs activités. Un audit de 2006 explique en effet que le niveau de détail d'*Austinplan*, décliné à l'échelle de vingt-deux districts, l'a rendu indésirable pour les promoteurs immobiliers qui ont fait pression pour empêcher son adoption.

Finalement, le processus d'adoption traîne en longueur, et le Conseil municipal refuse de trancher. Nul doute que le nouveau caractère juridiquement contraignant du plan a ajouté aux enjeux et rendu la décision plus délicate politiquement. La récession économique fait perdre au plan son urgence (Gregor 2010b) et le plan n'est jamais adopté. L'échec est assez traumatique pour tous ceux qui y ont dédié du temps et de l'énergie (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012).

C'est donc *Austin Tomorrow* qui continue d'être le plan de référence, accumulant les amendements, mais n'ayant toujours pas de valeur juridique contraignante. La situation continue jusqu'au milieu des années 1990. Plutôt que de lancer une nouvelle tentative de *comprehensive planning*, les changements politiques au sein du Conseil municipal vont favoriser le développement de la planification à l'échelle des quartiers.

7.2.5. 1994-2000 : Des blocages de la planification à la recherche d'un terrain d'entente grâce à la *Smart Growth*

Un Comité de planification citoyen pour sortir de l'impasse

Suite à l'échec de l'*Austinplan* et aux difficultés rencontrées dans les processus d'aménagement, en septembre 1994 un groupe de vingt-deux citoyens est chargé par le Conseil municipal d'identifier les moyens de réactiver les processus de développement et de planification à Austin. Ces vingt-deux citoyens forment le Comité Citoyen de Planification (*Citizen's Planning Committee*). Ils représentent des intérêts très variés, certains étant promoteurs, d'autres urbanistes, d'autres spécialistes des transports, d'autres encore représentant les intérêts des quartiers, ou militant pour la protection de l'environnement. Ce groupe se considère lui-même comme représentant le processus de changement qui devrait s'opérer à Austin : une large représentation afin de bâtir des solutions de consensus dans un contexte particulièrement défavorable « d'anxiété et de défiance » (« *amid anxiety and mistrust* » ; City of Austin 1996 p. 2).

Ils commencent par se mettre d'accord sur l'insatisfaction commune vis-à-vis du processus d'aménagement actuel. Le *statut quo* ne bénéficiant à personne, le

changement apparaît absolument nécessaire. Sans attendre de parvenir à un consensus parfait sur tous les domaines, les membres du groupe se concentrent sur leurs points d'accord pour enclencher le changement et mettre Austin sur les rails d'un meilleur système d'aménagement.

> *This is our vision for the Next Austin, a city built on common ground, not on the current chaos of rules and regulations and a planning process that's too long on process and way too short on planning.*
>
> Voici notre vision pour le futur d'Austin, une ville construite sur un terrain d'entente commun, et non sur le chaos actuel des règles et réglementations et du processus d'aménagement trop long dans les procédures et bien trop bref dans la planification.

City of Austin1996 p. 2

Le diagnostic que ce comité pose sur l'état du système d'aménagement est alors déplorable : pas systématique et n'aménageant pas grand chose, fragmenté, imprévisible, lourd… Il s'enracine dans la méfiance et y puise sa grande conflictualité.

Parmi les douze recommandations issues du travail de ce groupe présentées en janvier 1995, cinq prônent une réorientation de la planification, en simplifiant le processus de développement, en formalisant le système des associations de quartier afin de s'assurer de leur représentativité, en réaffirmant l'égale importance de l'occupation des sols et du transport, ainsi que de leur lien intrinsèque, en encourageant le développement de projets à usages mixtes, tournés vers les piétons et les transports en commun et en recommandant l'usage d'incitations financières pour encourager le développement et l'investissement. Deux zones clefs sont identifiées comme demandant des efforts d'aménagement particulier : Downtown qui doit être redéveloppé, et East Austin qui doit être réinvesti.

Globalement, une plus grande attention à la société et à l'environnement s'affirme avec l'étude systématique de l'impact des projets sur les quartiers les plus pauvres et l'inclusion de mesures de protection environnementale dans les plans de développement. Enfin, le besoin de coordination avec les communautés voisines et de promouvoir la planification à une échelle intergouvernementale est souligné.

« Du chaos au terrain d'entente » : un tournant de l'urbanisme dans un bref rapport

Suite à la publication de ces recommandations, une série d'ateliers participatifs intitulée « *Community Vision Workshops* » rassemble 125 citoyens avec le double objectif de collecter et de diffuser des idées à propos du processus de développement immobilier à Austin. Les recommandations du Comité citoyen de planification et le résultat des ateliers sont publiés en avril 1996, dans un rapport de 40 pages, uniquement textuel, au titre évocateur s'il en est : *From Chaos to Common Ground, A Blueprint for Austin*, soit « du chaos au terrain d'entente : un plan pour Austin ».

Ce rapport s'éloigne de l'outil du *comprehensive plan* et recommande de nouvelles stratégies à des échelles différentes. Le zonage classique est remis en cause face à la nécessité de penser aux transports et à la vogue du concept de la mixité d'usages. Un glissement s'effectue concernant les initiatives à mener à l'échelle de la ville : il ne s'agit plus de planification, mais d'identifier des principes de *design*, de refondre le code de l'urbanisme et les procédures d'évaluation des projets, de développer des incitations financières au développement (City of Austin 1996 p. 23) ainsi que d'établir une politique de logement abordable (*idem* p. 27).

La façon de penser l'aménagement connaît donc un virage important du fait de la crise de la planification à l'échelle de la ville. « De nouvelles façons de penser doivent remplacer l'actuel concept du même régime pour tous appliqué aux standards de construction et d'aménagement » (« *one-size-fits-all concept* » ; *idem* p. 9). Finalement, le développement de la planification à l'échelle des quartiers, qui avait été combattu pendant l'élaboration de l'*Austinplan*, est mis en avant afin que chaque groupe « identifie ses besoins d'aménagement et crée des standards spécifiques à une zone » (*idem* p. 12).

La reformulation sous le concept de *Smart Growth*

Ce rapport pose ainsi les pistes empruntées dans les années suivantes : planification à l'échelle des quartiers, redéveloppement du centre-ville et de l'East Austin, densification, mixité des usages, utilisation d'incitations financières, de Tax

Increment Financing. Tout ceci est mis en œuvre dès l'année suivante, en 1997, par la politique de *Smart Growth*, débutée de manière assez circonstancielle (voir *supra* 3.2.3 et 4.1.2). Sous le concept de *Smart Growth*, les recommandations du Comité Citoyen de Planification sont réunies et reformulées dans une sorte « *repackaging* ». La vision rassemble tous les éléments du rapport :

> *Build a new foundation for growth, which sustains Austin's social and physical fabric by:*
>
> *- Designing with pedestrian and transit in mind*
>
> *- Creating incentives for infill and revitalization*
>
> *- Integrating land-use and transportation planning on a regional scale*
>
> *- Empowering neighborhoods*
>
> *- Defining limits to urban growth*
>
> Construire une nouvelle base pour la croissance, qui soutienne le tissu social et physique d'Austin en :
>
> - concevant pour les piétons et les transports en commun ;
>
> - créant des incitations au remplissage et à la revitalisation ;
>
> - intégrant la planification de l'utilisation des sols et des transports à l'échelle métropolitaine ;
>
> - donnant du pouvoir aux quartiers ;
>
> - définissant des limites à la croissance urbaine.
>
> City of Austin 1998 p. 1

Bien qu'elle ne soit pas un document de planification à proprement parler, la *Smart Growth Initiative* opère tout de même une classification de l'espace entre la Zone de protection (DWPZ) et la Zone de développement souhaité (DDZ). Cependant, ce zonage n'a pas de valeur contraignante et la matrice sert à distribuer des incitations financières et administratives pour les projets correspondant aux critères, et non à réguler tous les projets aménagés dans les différentes zones.

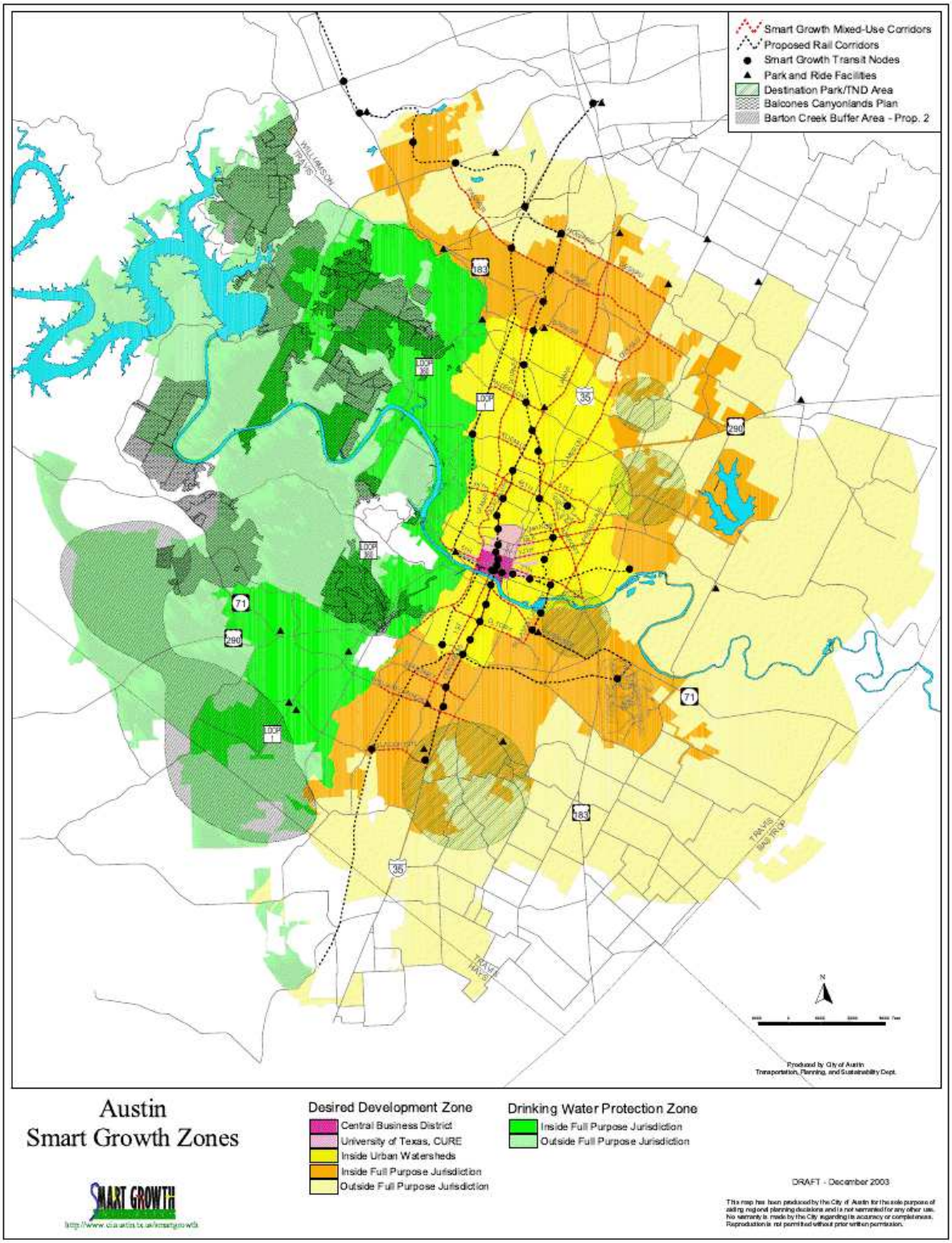


Figure 80. Zones délimitées par la politique de *Smart Growth*

Source : City of Austin 2003.

Dans la partie gauche de la légende, en couleurs chaudes, les zones de développement souhaité. Dans la partie droite, en vert les zones de protection des ressources en eau.

Une portée décisive

Cette politique incitative a de nombreuses conséquences sur l'aménagement d'Austin : le centre-ville est revitalisé grâce à l'attraction de nombreuses entreprises à l'aide d'incitations financières. Les trois sphères du développement durable sont revalorisées avec des émissions d'obligations pour financer des projets à destination économique, d'autres environnementaux, d'autres sociaux, tous soutenus par une large coalition d'acteurs.

Le système aménagiste qui reposait essentiellement sur la dynamique des entreprises de haute technologie éclate cependant avec la bulle Internet en 2000 et la coalition se fissure (Barna 2002). Le développement de Downtown se fige (voir Encadré paysager n°6). Suite aux recommandations du Comité citoyen de planification, la conséquence la plus durable de la *Smart Growth Initiative* est extérieure à cette politique. Il s'agit du développement de la planification à l'échelle des quartiers, pensée comme une sorte de contrepartie à l'orientation de la croissance vers les quartiers centraux et péricentraux, pour leur permettre de la maîtriser.

7.2.6. Le détour par les *neighborhood plans* à la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui

La planification de quartier née des cendres du *comprehensive planning*

La planification à l'échelle des quartiers et des communautés est établie comme composante de la planification à long terme, comme détour afin de surmonter les difficultés de la planification à l'échelle de la ville et de tout le système aménagiste par ailleurs. Le Comité Citoyen de Planification propose de re-légitimer la planification en s'appuyant sur des plans communautaires participatifs à l'échelle du quartier. Cette réorientation assez radicale montre l'impact des expériences négatives précédentes,

mais aussi l'influence de courants en plein développement en faveur de l'aménagement participatif à travers tous les États-Unis[199] (Clay et Hollister 1983 ; Billard 1999).

En mai 1997, le Conseil municipal d'Austin vote une résolution déclarant que le public doit être représenté dans le processus de planification dans son propre intérêt et que ce but peut être atteint en impliquant les quartiers et les associations de quartier. En septembre de la même année, le rapport final du Comité Citoyen de Planification intitulé *The Challenge for Austin's Future* est publié et conçoit un registre centralisé et mis à jour des associations de quartier austinites. La planification à l'échelle des quartiers est présentée comme un patchwork qui suppose que, mis bout à bout, ces plans formeront un schéma complet pour la ville.

> *The process of neighborhood planning in Austin is one where each neighborhood is empowered to develop its plan to address the issues of concern to the community. And, like a patchwork quilt, these plans when stitched together will form a pattern design with overall coverage and support of the Austin community. The thread, color and pattern in the form of overall guidance and requirements are being provided by the City to assure that the integrity and beauty of the quilt is achieved.*
>
> Le processus de planification à l'échelle des quartiers à Austin est un processus dans lequel chaque quartier est habilité à élaborer son plan pour traiter les problèmes qui préoccupent la communauté. Et, comme un patchwork, ces plans, une fois cousus ensemble, formeront un motif couvrant toute la communauté d'Austin et bénéficiant d'un soutien général. La Ville fournit le fil, la couleur et le motif sous forme d'orientations générales et d'exigences pour assurer l'intégrité et la beauté du patchwork.
>
> City of Austin 1998 p. 6-7

Un processus évolutif et des rôles mouvants

Face au nombre d'associations de quartier (400, réduit à 200 par le CPC), la mairie décide de commencer avec un projet-pilote. La Ville sélectionne trois quartiers parmi les quinze ayant répondu à l'appel à projet : East Cesar Chavez et Chesnut dans l'est d'Austin et Dawson au sud du Colorado. Pour une habitante de l'East Austin « la Ville a pensé essayer un quartier noir, un quartier brun et un quartier blanc » (Entretien CITOY-QUART/7 2013).

[199] En particulier, la ville d'Austin prend modèle sur l'expérience de Portland et de son *Community and Neighborhood Planning Program* institutionnalisé en 1994 (City of Portland 1994), même si la révolution politique des quartiers y prend racine dès les années 1960 et 1970 (Abbott 1983).

Au départ, l'échelle de planification est sélectionnée selon des critères pratiques, à savoir l'échelle de la population mobilisable par les citoyens eux-mêmes :

> *So, the city said: draw the neighborhood boundaries for something that is manageable for you because you're going to have to walk door to door and invite everybody whether they're business or renter, non-profits, you know every single door in your neighborhood needs to be knocked at and invited to participate in this planning process.*
>
> La Ville nous a dit : tracez les limites du quartier pour quelque chose de pratique pour vous, car vous allez devoir faire du porte-à-porte et inviter tout le monde, qu'il s'agisse d'entreprises, de locataires, d'organisations à but non lucratif, vous voyez, vous devrez frapper à absolument toutes les portes de votre quartier pour inviter les gens à participer à ce processus de planification.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Le processus est structuré par un mémorandum qui fixe les rôles de chacun et assure les conditions minimales de représentativité au sein de l'équipe de planification citoyenne afin de ne pas exclure les locataires et les propriétaires de commerce notamment. Les citoyens deviennent véritablement les planificateurs, assistés par un ou deux urbanistes du département municipal de planification rebaptisé Neighborhood Planning and Zoning Department (NPZD) qui facilitent la rédaction du plan par l'équipe citoyenne elle-même et les aident quant aux ressources à mobiliser pour sa mise en œuvre (*idem*). Une fois les premières réunions prévues et l'équipe de planification élue, l'urbaniste de la Ville se cantonne en principe à un rôle de personne ressource et le contenu du plan est sous le contrôle des citoyens. Des groupes thématiques sont organisés autour de parties du plan choisies par les citoyens. Des enquêtes et parfois même des référendums impliquent les habitants qui n'ont pas le temps de participer aux réunions de l'équipe de planification.

Dans les faits, le rapport entre le personnel municipal et les citoyens planificateurs est délicat et varie selon les quartiers, les personnalités, les parcours et connaissances de chacun. Si la rédaction des plans de quartier s'appuie en partie sur la connaissance intime que les habitants ont de leur quartier, sur leur savoir d'usage et une part de mémoire des lieux, il y a aussi un savoir technique à acquérir, notamment en matière de zonage (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Certains citoyens apparaissent satisfaits de l'autonomie qui leur est laissée, voire cherchent à tenir la Ville

à l'écart. D'autres citoyens auraient préféré que l'urbaniste de la Ville leur apporte davantage d'informations (Wilson 2006 p 79).

Globalement, une forte méfiance demeure entre les citoyens et le personnel municipal. Une urbaniste de la Ville, fraîchement arrivée à Austin après avoir travaillé sur les plans de quartier à San Antonio, se souvient du choc subi :

> *In San Antonio I worked as a neighborhood planner, and a lot of neighborhoods were very excited when we would come and say we're going to work with you on a neighborhood plan. Because they felt: "finally we get a say. Somebody's asking us what we think". They were very happy, maybe a little skeptical, but you know after working with them you gained trust and I made a lot of very good friends with neighborhood people there. So I come to Austin and it is contentious. Austin folks… My director told me one of the first things: "ok call these neighborhood people and tell them that it's their turn to do a neighborhood plan". And I thought "oh sure!" I got lambasted. I was not prepared for that. It was like "What we don't want you here, the city's butting in our business, I will call my councilmember, we don't need this." Wow, I didn't expect that reaction at all. So here it's much more difficult… it's very very difficult to gain trust of the community.*
>
> À San Antonio, j'ai travaillé en tant que planificatrice de quartier et beaucoup de quartiers étaient très excités quand nous venions leur dire que nous allions travailler avec eux sur leur plan de quartier. Parce qu'ils se disaient « nous avons enfin notre mot à dire. Quelqu'un nous demande notre avis ». Ils étaient très contents, peut-être un peu sceptiques, mais vous savez, en travaillant avec eux, on gagnait leur confiance et je me suis fait de très bons amis avec des habitants de ces quartiers. J'arrive donc à Austin et c'est controversé. Les gens d'Austin… Une des premières choses que mon directeur m'a dites : « ok, appelez ces gens du quartier et dites-leur que c'est à leur tour de faire un plan de quartier ». Et je pensais « oh bien sûr ! » Je me suis faite laminer. Je n'étais pas préparé à cela. C'était « nous ne voulons pas de vous ici, la ville s'immisce dans nos affaires, je vais appeler mon conseiller, nous n'avons pas besoin de ça.» Wow, je ne m'attendais pas à une telle réaction. Donc, ici, c'est beaucoup plus difficile… Il est très très difficile de gagner la confiance de la communauté.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/5 2012

Le rapport ne s'arrange pas vraiment au fil du processus. Ainsi pour le plan du quartier de Govalle situé dans l'est d'Austin, une habitante raconte la relation tumultueuse entretenue avec les urbanistes de la Ville. Elle les accuse d'abord d'avoir essayé de « diriger le plan » en dictant « ce qu'on pouvait y inclure ou pas », ce contre quoi l'équipe de planification du quartier s'est rebellée, expliquant aux urbanistes de la Ville qu'ils leur demanderaient seulement des informations, mais qu'il s'agissait du plan « de la communauté » (Entretien CITOY-QUART/7 2013).

> *We said no and so, what happened was the city staff so then says "we're not gonna work with the Govalle Johnson team, because they're not cooperating,*

blablabla". We went to the Human Rights Commission, we went to the city council, we went to everyone we could, we went to the Planning Commission to make a big deal about how they were trying to run a neighborhood plan. And because we were not letting them run the plan, instead of working with us, instead of us working with them, that they were breaking the agreement and they wanted us to sign papers saying that we would do this and that and we said: "well what papers are they gonna sign to say they are going to do this and that", it has to be a mutual thing, right?

Nous avons dit non et alors ce qui s'est passé, c'est que le personnel de la Ville a dit : nous ne travaillerons pas avec l'équipe de Govalle Johnson, parce qu'ils ne coopèrent pas avec nous, blablabla. Nous sommes allés à la Commission des droits de l'homme, nous sommes allés devant le Conseil municipal, nous sommes allés voir tout le monde possible, nous sommes allés à la Commission de planification pour faire toute une histoire de la manière dont ils essayaient de diriger un plan de quartier. Et parce que nous ne les laissions pas diriger le plan, plutôt que de travailler avec nous, au lieu que ce soient nous qui travaillions avec eux, ils rompaient l'accord et ils voulaient que nous signions des papiers disant que nous ferions ceci et cela et nous avons dit : « eh bien quels papiers vont-ils signer eux pour dire qu'ils vont faire ceci ou cela », ça doit être une chose mutuelle, n'est-ce pas ?

Entretien CITOY-QUART/7 2013

Dans un récit enchevêtré, elle raconte la succession d'actions menées par les citoyens pour se défendre contre des pratiques qui ne correspondaient pas à leur conception d'un plan de quartier. Les conflits entre l'équipe de planification d'un quartier et les urbanistes de la Ville chargés de ce plan témoignent surtout d'une absence s'accord sur le rôle de chacun et des savoirs attendus de part et d'autre.

And so, that whole process took… went into mediation and everything. It was like a whole maybe a year and a half and we got two new planners assigned to us. So, the city finally said: "you know what, no it's not gonna work"… And plus we wrote letters about the staff they put in their employee file about how bad they were and everything else, and we challenged them at all levels. And so, they gave us two new planners and that was the best thing that happened to us, cause those were new planners out of the university and they were planners who had been taught new models, new line of thinking. How do you work with the community. And how do you look at land planning and use. And so, it was like the new ones, not the old kind of bureaucracy kind of planners. [...] They were great, they were great.

Et donc tout ce processus a pris... on est allé en médiation et tout. Ça a pris peut-être un an et demi et nous avons eu deux nouveaux urbanistes qui nous ont été assignés. Donc la Ville a finalement dit : « vous savez quoi, ça ne va pas marcher »... Et aussi nous avons écrit des lettres sur le personnel qu'ils ont mis dans leur dossier, dit à quel point ils étaient mauvais et tout le reste, et nous les avons mis en cause à tous les niveaux. Et ainsi, ils nous ont donné deux nouveaux urbanistes et c'est la meilleure chose qui nous soit arrivée, parce que ces nouveaux urbanistes étaient tout juste sortis de l'université où ils avaient appris de nouveaux modèles, une nouvelle façon de penser. Comment travailler avec la communauté. Et comment regarder la planification des sols et des

> usages. Et donc c'était comme les nouveaux urbanistes, pas cette espèce d'anciens urbanistes de type bureaucrates. […] Ils étaient super, vraiment super.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

La démarcation entre deux générations d'urbanistes témoigne de l'évolution de la formation universitaire qui met de plus en plus l'accent sur cette mission d'écoute, parfois au détriment d'aspects plus techniques, selon certains (Entretien ACAD-PAYS-UT 2013). Au final, les citoyens se préparent à l'avance avec l'expérience pour contrer les desseins de la municipalité qu'ils perçoivent négativement (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Un quartier a même suspendu le processus faute d'avoir obtenu les réponses à leurs questions de la part des urbanistes de la Ville (Entretien CITOY-QUART/6 2012)

Les enjeux multiples de la planification de quartier

Le nombre et la diversité des plans de quartier pourraient justifier un travail de recherche spécialement dédié. Leur étude ici sera donc loin d'être exhaustive. Plutôt que d'en analyser le contenu, il s'agit de relever les questions soulevées par ce processus en particulier, ses avantages et ses inconvénients par rapport au *comprehensive planning* et ses relations compliquées avec l'échelle de la ville dans son entier.

La délimitation des périmètres de planification est la première difficulté. Dans de rares cas, la zone choisie correspond à une association de quartier déjà en place ce qui permet une mobilisation citoyenne relativement plus aisée. Dans d'autres, la délimitation de zone à planifier est contestée par les associations communautaires qui accusent la municipalité selon les cas de vouloir diviser pour régner ou de diluer les spécificités d'un quartier dans un ensemble plus grand (McCann 2003). Le problème de la délimitation des aires de planification se fait de plus en plus pressant à mesure que le processus global traîne en longueur. Plusieurs quartiers sont alors combinés, même si leur population, leurs formes urbaines et leurs problématiques varient grandement.

> *I've been part of the neighborhood plan, we're in Upper Boggy Creek*[200] *neighborhood planning area, and that's five neighborhoods. It took about three*

[200] L'exemple d'Upper Boggy Creek est particulièrement instructif à ce titre, les urbanistes de la Ville ayant notamment rassemblé un quartier politiquement très actif composé essentiellement de maisons

> *years for us to come up with a neighborhood plan that was able to take into consideration the uniquenesses of different neighborhoods, yet try to accommodate some growth in the area.*
>
> J'ai fait partie du plan de quartier de la zone de planification d'Upper Boggy Creek, et ça rassemble cinq quartiers. Il nous a fallu environ trois ans pour élaborer un plan de quartier qui tienne compte des particularités des différents quartiers, tout en essayant d'accueillir une certaine croissance dans la zone.
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

La question de la représentativité des citoyens planificateurs se pose aussi. Il est difficile d'impliquer les habitants, les employés et les entrepreneurs pour participer à des réunions fréquentes sur une période d'un à trois ans. La responsabilité du recrutement est confiée aux représentants de l'équipe de planification, mais la tâche est d'autant plus compliquée que la zone à aménager ne correspond pas au périmètre d'une association de quartier.

Les règles du jeu n'étant pas clairement posées, le processus et ses résultats ont été très différents selon les quartiers (voir Figure 81). Ni le Conseil municipal ni le personnel de la Ville n'ont su imposer des objectifs communs à tous les plans. Par conséquent, l'*empowerment* des quartiers ne s'est pas fait de manière égalitaire en fonction des moyens des habitants, de leur capital culturel et politique. En l'absence d'objectifs clairs et chiffrés (Wilson 2006 p. 50-51), certains quartiers sont parvenus à refuser toute densification à conserver la quasi-totalité du quartier en maisons individuelles sur de vastes parcelles. Un conseiller avoue avoir voté pour l'un de ces plans uniquement composés de maisons individuelles à faible densité, figurées en jaune sur les plans, en dépit de ses convictions :

> *I voted for one, knowing it was all yellow and a really bad plan. It was the one I had the worst thoughts about was the one in West Austin. […] And the neighborhood, Tarrytown, has a lot of political pull in town because there are a lot of rich people who vote and they wanted wall to wall single family houses. They did not want any poor people, they did not want any apartment buildings, and they came up with a plan which the staff grudgingly blessed, saying they got their way. And we didn't have much opportunity to do anything to it, so we lumped it.*
>
> J'ai voté pour l'un d'entre eux, sachant que tout était jaune et que c'était un très mauvais plan. C'est celui qui m'a donné le plus de regrets, celui de West Austin.

---

individuelles et un quartier historiquement noir et plus pauvre aux prises avec la gentrification. Finalement, les quartiers d'Upper Boggy Creek ont obtenu du conseil municipal de pouvoir former des sous-districts qui ont permis de pacifier le processus, chaque quartier adoptant les outils de densification ou de logement abordable en fonction de ses besoins et de la culture dominante des habitants (Wilson 2006).

> […] Et le quartier, Tarrytown, a beaucoup de pouvoir politique en ville parce qu'il y a beaucoup de gens riches qui votent et qui voulaient des maisons unifamiliales d'un bout à l'autre du quartier. Ils ne voulaient pas de gens pauvres, ils ne voulaient pas d'immeubles d'appartements et ils ont mis au point un plan que le personnel a validé à contrecœur, en disant que le quartier n'en avait fait qu'à sa tête. Et comme il n'y avait pas grand chose que nous pouvions faire, nous l'avons enduré.
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

De fait, l'inégalité est grande entre certains quartiers qui ont subi une forte pression pour accepter des usages plus denses tandis que d'autres ont pu imposer leur volonté, en opposition aux objectifs de la Ville. De fortes disparités ont joué en fonction du capital social des habitant, prolongeant une inégalité de traitement entre les quartiers est et ouest de la ville.

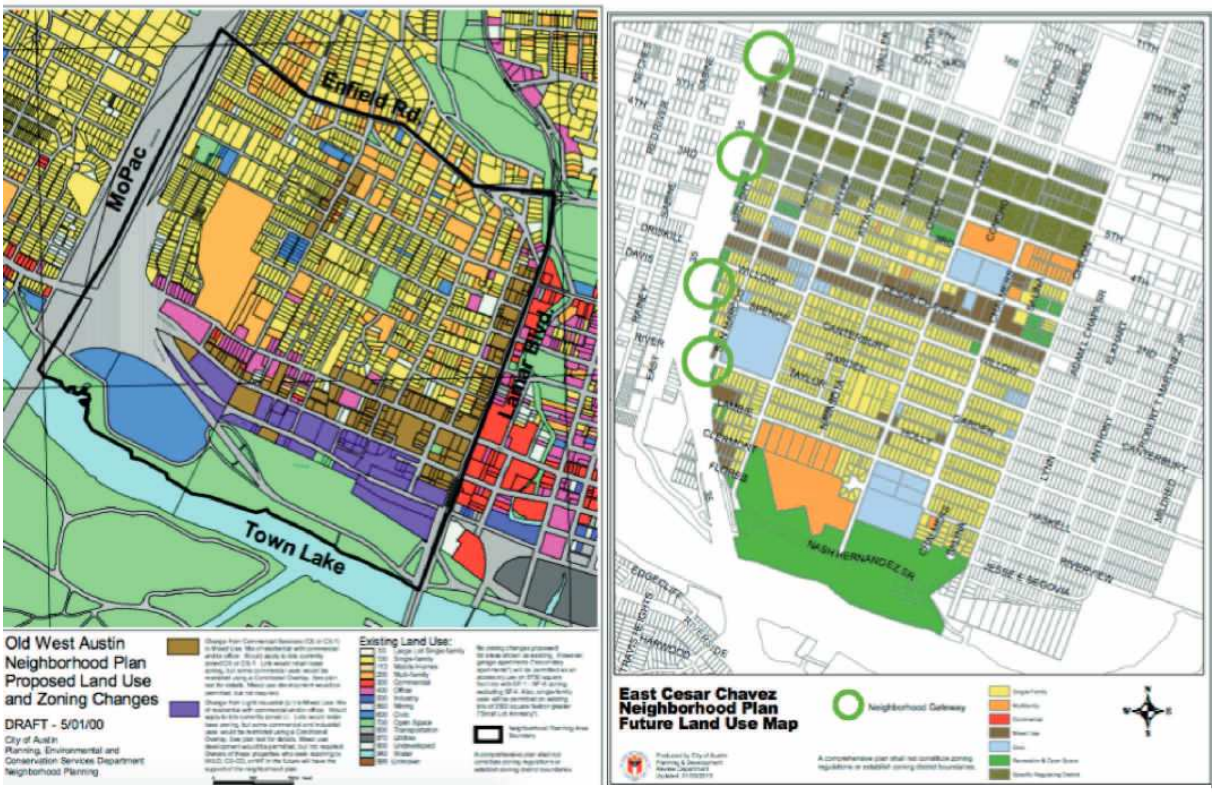


Figure 81. Comparaisons de deux plans de quartiers de part et d'autre du *Central Business District*

Source : City of Austin 2000 et 1999.

À droite, les usages des sols du quartier d'Old West Austin situé juste à l'ouest du CBD. À gauche, ceux d'East Cesar Chavez, situé juste à l'est du CBD et de l'I-35. Les deux quartiers sont bordés par le Colorado au sud.

Dernier aspect important, le statut des plans de quartier et leur mise en œuvre sont problématiques car ils n'ont que peu de pouvoir. Le Conseil municipal n'a aucune obligation à suivre les recommandations du plan, qui ne sont qu'un guide, une orientation pour les décisions des Conseils et Commissions de la Ville.

Une fois leur plan adopté par le Conseil municipal, les équipes de planification (*Planning teams*) transformées en équipes de contact (*Contact teams*) doivent donc constamment faire attention aux projets menés dans leur espace pour s'y opposer si besoin, en défendant leur position à l'aide du plan face à la Commission de planification ou au Conseil municipal. Les connexions politiques des membres de l'équipe de contact apparaissent primordiales (Wilson 2006).

Bilan : un expédient temporaire

Le détour par l'échelle du quartier est qualifié par Eugene McCann comme un exemple de « *scalar fix* » (Brenner 1998 ; Jonas et Ward 2002). Le terme « *fix* » allie les connotations de stabilité et d'ordre d'une part, et de solution ou d'expédient pour résoudre un problème. Ce changement d'échelle a donc été une solution temporaire pour contourner les difficultés rencontrées par la planification à l'échelle de la ville entière. Elle a offert une certaine stabilité, mais au détriment de la cohésion des politiques urbaines. Le point de vue global sur l'aménagement de la ville a été négligé, et ce de manière croissante à mesure de l'avancée du processus. Un conseiller municipal estimait que les *neighborhood plans* avaient échoué à réellement faire œuvre de planification urbaine (Entretien ELU-Austin/4 2013).

Par ailleurs, même si cette entreprise de planification a pu être justifiée comme une manière de rendre la densification de la ville centre acceptable en donnant aux quartiers centraux et péricentraux un certain pouvoir sur sa localisation, et qu'en ce sens elle pouvait offrir une alternative à l'étalement urbain, elle ne permet pas de réguler ce qui se passe aux marges de la ville car les quartiers concernés sont essentiellement les quartiers centraux. Seuls 27% de la superficie municipale est couverte par un plan de quartier approuvé. Le processus était toujours inachevé au moment de la relance du *comprehensive plan* en 2010.

7.2.7. 2001-2013 : La tentative de planification à l'échelle métropolitaine : *Envision Central Texas*

Les déclencheurs de la prise de conscience régionale

La non-application d'*Austin Tomorrow* depuis la fin des années 1970 laisse l'étalement urbain se poursuivre sans frein aux marges de l'aire urbaine austinite. La structuration du mouvement écologiste commence à peser dans les années 1990 pour lancer une conversation sur la croissance à l'échelle régionale. Mais le véritable déclencheur est le rejet par les électeurs d'un projet de transit léger sur rail pour desservir la partie centrale d'Austin au début des années 2000. La défaite de cette proposition à un millier de voix près a servi d'électrochoc pour nombres de citoyens qui ont alors cherché à comprendre les raisons de cet échec imprévu. Chez un certain nombre de *leaders* du monde économique, on reconnaît alors « que les gens n'avaient pas de vision partagée de la manière dont on voulait croître (Entretien PRO-COM-ECT 2013). Menés par une figure du monde des affaires, un petit groupe de *leaders* économiques, politiques et civiques se rencontrent alors régulièrement pour imaginer le moyen de rendre possible cette vision (*idem*).

La croissance étant le principal enjeu, l'échelle métropolitaine s'est imposée d'elle-même. Cependant, la collaboration à cette échelle n'est pas du tout ancrée dans les habitudes, du fait d'une méfiance vis-à-vis de la ville centre Austin, de son poids démographique et de son orientation politique plus libérale (*idem*).

À la recherche de bonnes pratiques et d'une méthode de planification régionale

Reconnaissant que le problème rencontré par l'aire urbaine d'Austin est loin d'être original, ce groupe de *leaders* a donc entamé une tournée de visites dans le pays à la recherche des meilleures pratiques. Quel processus fallait-il mettre en place pour engager une conversation à propos des principes et de la vision qui guideraient le futur de la métropole, sachant que le tout devait être bâti sur une large participation.

« *Envision Utah* », mené par les consultants Fregonese et Calthorpe, a été identifié comme le meilleur exemple, au point qu'en ont été repris et le nom et les consultants. Ainsi est née l'entreprise de planification régionale « *Envision Central Texas* », englobant les cinq comtés entourant Austin : Williamson, Travis, Hays, Caldwell et Bastrop (voir *supra* Carte n°4).

Le groupe informel de *leaders* s'est donc attelé à engager un dialogue sur la croissance d'Austin et les problèmes des cinq comtés voisins en impliquant toutes les autorités concernées et toutes les parties prenantes possibles par la constitution d'un Conseil de direction de plus de soixante-dix personnes (Envision Central Texas 2003). L'entreprise qu'ils fondent est originale dans la mesure où elle n'est pas le produit d'une institution, mais de l'initiative de citoyens. Une association à but non lucratif a été fondée en 2002, lui permettant d'être indépendante des institutions et de désamorcer en partie la méfiance que suscitent leurs activités de planification. Les agences publiques participent cependant largement au financement[201] de cet exercice de planification.

Intitulé de manière plus neutre « *visioning project* » qu'on pourrait traduire de manière inexacte par « exercice de vision de l'avenir », l'exercice de planification métropolitaine est fondé sur une large participation citoyenne. La méthode employée suit la démarche du *scenario planning* déjà un peu utilisée sans être formalisée dans l'*Austinplan*. Inspirée par le milieu de l'entreprise, le *scenario planning* modélise la participation des citoyens dans un processus itératif débutant par l'élaboration d'une vision stratégique. Le diagnostic, les buts et les moyens de l'aménagement ne sont pas donnés *a priori*, mais construits pour répondre à la vision :

> *Businesses use this model, the military uses scenario planning and the community leadership felt that that was a really sound strategic way to think about growth. Instead of "here's today, here's the future, it's set, we're gonna go in that direction". That's not really realistic, particularly when you're building involvement and hopefully a shared sense of direction across so many constituencies that have very historically either very different agendas or kind of things that are of primary importance.*
>
> Les entreprises utilisent ce modèle, l'armée a recours à la planification par scénarios et les dirigeants de la communauté ont estimé qu'il s'agissait là d'un moyen stratégique vraiment judicieux pour réfléchir à la croissance. Au lieu de dire « voici aujourd'hui, voici l'avenir, c'est décidé, nous allons aller dans cette

[201] Le budget annuel de l'association s'élève à 300 000 dollars, ce qui permet d'employer trois personnels permanents.

> direction ». Ce n'est pas vraiment réaliste, en particulier lorsque vous construisez une implication et, espérons-le, un sens partagé de la direction à prendre par tant d'acteurs qui ont par le passé eu des programmes très différents ou mis l'accent sur des choses très différentes.
>
> Entretien PRO-COM-ECT 2013

La première étape est d'engager une conversation et d'interroger la population sur sa vision et ses valeurs, plutôt que sur un quelconque savoir. C'est à partir de ces valeurs citoyennes, traduites en indicateurs, que les scénarios sont ensuite évalués. « C'est une conversation itérative qui marche dans les deux sens. D'abord, "voici des informations à propos de la croissance et de ses défis. Qu'en pesez-vous, qu'est-ce qui est important pour vous ? Quels types de valeurs vous guident quand vous pensez à votre communauté ? Quel futur voulez-vous pour vos enfants ?" Ce genre de chose… » (Entretien PRO-COM-ECT 2013).

Mais la présentation de la situation à partir d'informations collectées n'est tout à fait pas neutre, il s'agit de montrer que l'inaction n'est pas une option (« *Get in the discussion that "you cannot do nothing"* » ; *idem*). Pour John Fregonese, le processus d'*Envision Central Texas* s'inscrit dans une vision tactique de l'aménagement, mêlant imagination et prévision, qui consiste selon lui à travailler avec les gens pour les amener à la même conclusion qu'auraient eues des experts. (« *Planners need to sit in the background. The same things will be said by local people* » ; Observation Sustainable Places 27/03/2013). L'urbaniste reste donc en retrait, il ne donne pas son avis, et n'utilise pas son autorité d'expert pour justifier l'adoption d'une stratégie plutôt qu'une autre. Le rôle de l'expert en est grandement modifié : la principale compétence de l'urbaniste devient alors de rendre les enjeux tangibles et accessibles. Mais il doit aussi écouter le public, reformuler, sélectionner des indicateurs, exposer des problèmes complexes et projeter des scénarios à partir de données correspondant aux indicateurs choisis.

Puis face aux scénarios qui exposent des futurs possibles, le public est poussé à prendre parti en votant pour l'une des options au choix. Une fois que le changement est perçu comme inévitable, il s'agit juste de se concentrer sur les conséquences : réduire les mauvaises et mutualiser les bénéfices (Entretien PRO-URB-UT 2013). C'est pour cela qu'il faut d'abord repérer les valeurs positives, qui ont été rassemblées lors de

cet exercice dans l'expression « qualité de vie » (« *quality of life* » ; Entretien PRO-COM-ECT 2013).

Un legs durable pour la culture de l'urbanisme

Après le vote en faveur du scénario le plus dense, la publication de la carte correspondante a été jugée trop sensible et a été repoussée bien après la publication des résultats de l'enquête publique (*idem*). Cela a donné l'impression à certains d'une « pièce manquante » et d'un retour insuffisant vers le public après le vote (Entretien Assist-ELU-TX 2014). Il manque aussi à ce processus la dimension programmatique et de mise en œuvre nécessaire à tout document de planification. Cela peut en partie s'expliquer par le décès prématuré du porteur du projet, sans qui le projet perdait de son poids et rendait difficile le soutien public des résultats d'*Envision Central Texas* par les différentes institutions participantes. Cela a brisé l'élan pour envisager des suites (Entretiens ACAD-PAYS-UT 2012 et PRO-COM-ECT 2013). Il est intéressant de noter à nouveau le rôle d'un individu clef qui aurait sans doute pu être qualifié d' « entrepreneur urbain » (Orum 1987), voire « d'entrepreneur métropolitain » (Arab et Lefeuvre 2011).

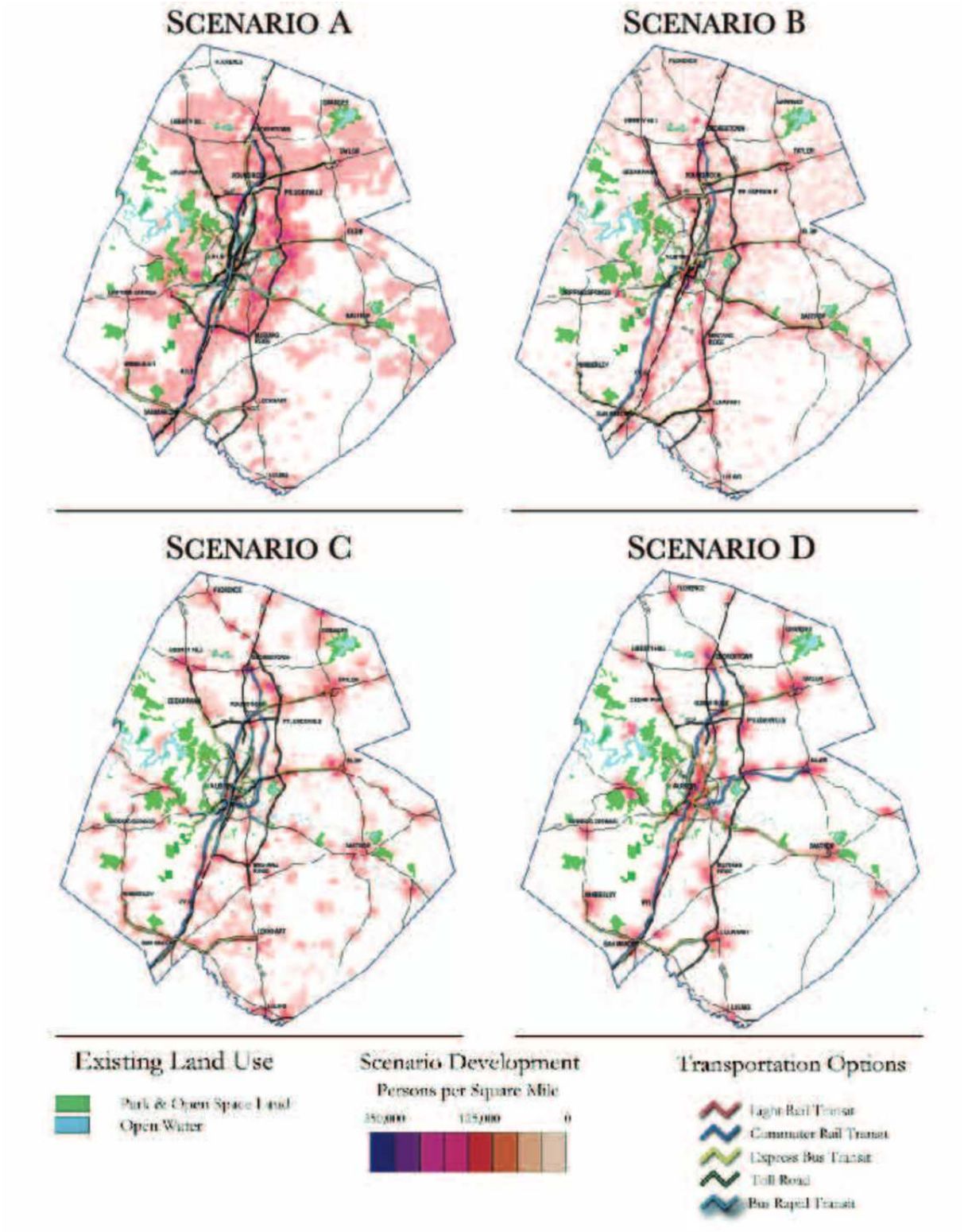


Figure 82. Les scénarios d'*Envision Central Texas* proposés au vote des habitants des cinq comtés

Source : Envision Central Texas 2003.

Envision Central Texas a cependant eu un fort impact dans sa dimension d'étude et de prospective à l'échelle des cinq comtés inclus dans la *Metropolitan Statistical Area*. Il a permis de faire émerger les enjeux du développement urbain métropolitain et de rassembler les acteurs à cette échelle. Le grand nombre de personnes siégeant au Conseil de direction a favorisé un partage culturel (Entretien PRO-ADM-UT 2013). Par ailleurs, *Envision Central Texas* a représenté une étape décisive dans la réflexion sur les enjeux d'aménagement et de durabilité. Le *Central Texas Sustainability Indicators Project* continue de mesurer chaque année l'évolution de la région selon les indicateurs choisis. Les résultats d'*Envision Central Texas* sont d'ailleurs repris par d'autres acteurs du monde de l'aménagement pour affirmer que la population austinite souhaitait une forme dense et compacte d'urbanisation, ainsi que dans le plan à échelle métropolitaine de CAMPO 2035 (Entretien ACAD-PAYS-UT 2012).

Conclusion du 7.2.

L'analyse de la planification austinite met en valeur un outil aux pouvoirs fluctuants. L'impact à long terme de l'outil de planification sur la géographie ethnico-sociale de la ville est remarquable, en particulier celui du premier plan de 1928. En ce sens, on peut parler d'un instrument de peuplement (Le Guen 2013). Cependant, ce n'est pas le plan en lui-même qui a ce pouvoir, mais son intégration dans un système aménagiste où convergent plusieurs outils et que soutient un consensus culturel. Cela explique l'impuissance du plan *Austin Tomorrow* et la plus grande réussite de la *Smart Growth* alors que l'un était normatif, et l'autre seulement incitative.

L'enjeu de la croissance apparaît progressivement dans les plans, d'abord comme diagnostic, puis comme sujet central à organiser. Cependant, le *comprehensive plan* n'a pas l'échelle nécessaire pour traiter toute l'ampleur du sujet. Les sauts d'échelle montrent à la fois l'inadéquation de l'outil de planification face aux enjeux et les disjonctions culturelles entre les groupes d'acteurs. La faiblesse des autorités suburbaines et la coopération restreinte à l'échelle métropolitaine n'ont pu être dépassées qu'à l'occasion d'*Envision Central Texas* qui n'avait aucun pouvoir légal. La tentative de *quid pro quo*, permettant aux quartiers d'avoir un plus grand contrôle sur leur aménagement en échange d'une densification, a échoué en l'absence d'un

consensus sur la vision globale ainsi que d'objectifs chiffrés. La densité apparaît comme un élément tabou, autour duquel tout tourne mais qu'on n'ose nommer et mesurer.

L'outil plan a été affaibli par la difficulté à le mettre en œuvre en l'absence de volonté politique et de coopération des acteurs privés. Sa mise à jour a représenté des moments d'épreuve où les cultures des différents groupes actoriels s'entrechoquaient sans toujours parvenir à se mettre d'accord. Les processus plus souples et moins contraignants de « vision du futur » ont davantage permis le dialogue puisque l'enjeu était moins grand.

Dans le mouvement général de démocratisation de la planification, le rôle des savoirs experts et profanes évolue. Le rôle de l'expert est en pleine redéfinition : il relève davantage de l'organisateur, du facilitateur et du tacticien que de l'expert en urbanisme. Les savoirs profanes ont quant à eux été mis en valeur à l'extrême en faisant des citoyens des planificateurs, mais les plans ainsi rédigés n'ont pas montré une grande efficacité. Les acteurs évoluent-ils vers une plus grande complémentarité ? Les tendances les plus récentes sont à redéfinir ce qui est demandé des citoyens sans que cela soit tout à fait explicite se font au risque de l'instrumentalisation de ces derniers par les experts.

Le dernier *comprehensive plan* en date, *Imagine Austin*, offre l'occasion d'observer un processus d'élaboration et le rôle des différents acteurs au cours de celui-ci. Il permet aussi d'analyser le modèle de ville idéale défendu dans le plan et les moyens prévus pour sa mise en œuvre.

7.3. 2012 : *Imagine Austin* : vers un renouveau de la planification urbaine à Austin

Plus de vingt ans après son abandon, le retour vers la planification urbaine à l'échelle municipale a posé de nombreuses questions et impliqué des choix : quel processus définir ? Comment mobiliser les divers groupes qui composent la communauté ? Quel rôle attribuer aux différents acteurs ? Ces choix sont analysés à partir du plan lui-même, de la littérature grise qui en a entouré l'élaboration, d'observations de réunions participatives et de vingt-trois entretiens auprès de personnes impliquées directement dans l'élaboration du plan parmi tous les acteurs interviewés[202].

Dans un premier temps, la manière dont le processus a été pensé et s'est déroulé montre une focalisation sur les méthodes participatives au détriment de la réflexion sur le rôle des différents acteurs. Dans un deuxième temps, la structure et le contenu du plan marquent un tournant vers un nouveau modèle d'urbanisme et un idéal urbain inscrit dans le paradigme du développement durable. Dans un dernier temps, malgré un faible recul historique, la réception du plan et des initiatives qui l'ont suivies fait craindre l'accentuation des tensions actorielles.

7.3.1. Un processus et des méthodes recomposés

Un retour délicat à la planification à l'échelle municipale

Imagine Austin marque le retour du *comprehensive planning* à l'échelle de la ville alors que l'entreprise de planification à l'échelle des quartiers n'a pas encore couvert toute la partie centrale de la ville, certains plans étant en cours, d'autres pas même initiés. Les insuffisances des plans de quartier font partie des raisons de la réactiviation

[202] L'échantillon contient sept citoyens de la Citizen Advisory Task Force *Imagine Austin* (CATF), deux citoyens siégeant à la Planning Commission, quatre représentants du Conseil municipal et, parmi l'administration municipale, six personnes travaillant au département Planning Development Review (PDR), deux personnes du City Manager's Office, une employée du département Neighborhood Housing and Community Development (NHCD) et une personne de l'Office for Sustainable Development.

du *comprehensive planning*, car aucune projection globale ne les lie ensemble. L'impulsion est aussi donnée par un regard extérieur, en l'occurrence par l'administrateur municipal au moment de sa prise de poste :

> *One of the things I was surprised to learn when I came to Austin was that they did not have a current comprehensive plan. […] And in addition to that what I observed is really in the absence of a current plan some of the hardest conversations in regard to public policies here were about land development. When I arrived there was lots of activity in terms of amending the land development code, there was lots of activity in terms of developing neighborhood plans. And the variety of things going on in the face of an antiquated comprehensive plan, my initial question was: […] you're making all these decisions […] to what end? What context are we doing that in? What vision in terms of our plan for the city and how it's going to grow over time are we doing that in? And they couldn't give an answer because there was no real context for it because of an antiquated comprehensive plan. So, long story short that was really a lot of the motivation and catalyst for starting the whole process that led to a new comprehensive plan that we call Imagine Austin. It was not in motion when I came here. We pushed for it and I put it in the budget and it began a two plus year process.*
>
> Une des choses que j'ai été surpris d'apprendre à mon arrivée à Austin, c'est qu'ils n'avaient pas de *comprehensive plan* à jour. […] Et en plus de cela, ce que j'ai observé, c'est qu'en l'absence d'un plan actualisé, certaines des discussions les plus difficiles en rapport avec les politiques publiques concernaient le développement urbain. À mon arrivée, il y avait beaucoup d'activité autour de modifications du Code de l'urbanisme et de l'élaboration de plans de quartier. Et devant ces diverses choses qui étaient en cours alors que le *comprehensive plan* était obsolète, ma question initiale a été : […] vous faites toutes ces choses […] dans quel but ? Quel est le contexte de nos actions ? Quelle vision avons-nous en termes de futur pour la ville et comment cela va-t-il évoluer avec le temps ? Et ils ne pouvaient pas donner de réponse car il n'y avait pas vraiment de contexte étant donné la vétusté du *comprehensive plan.* En résumé, c'était la motivation, le catalyseur, qui a conduit à lancer tout le processus aboutissant au nouveau *comprehensive plan Imagine Austin*. Ce n'était pas en route quand je suis arrivé ici. Nous avons poussé pour et je l'ai inscrit au budget, ce qui a initié un processus de plus de deux ans.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/2 2013

Le processus a d'abord été lancé par un appel à proposition. Le cabinet d'experts Wallace, Roberts and Todd (WRT[203]) est sélectionné pour piloter le nouveau

[203] Cabinet co-fondé par Ian McHarg dont l'influence est apparue en filigrane, relevée lors de plusieurs réunions publiques et dans les ouvrages du doyen de l'École d'Architecture de UT. Le cabinet d'experts fondé par Ian McHarg (WMRT) a été chargé du plan pour Lake Austin en 1976, puis, après la mort de son fondateur, du plan général *Imagine Austin* en 2012. Un citoyen présent à une réunion publique pour ce dernier plan m'a confié que d'après lui, le cabinet d'experts WRT avait été sélectionné pour la notoriété de l'œuvre de McHarg, mais que de son point de vue, ils faillissaient à en appliquer les principes (Observation Imagine Austin Working Group 2/04/2011). Ces derniers ont été déterminés en 1969 dans

comprehensive plan. Leur expertise en matière de planification à travers le pays fonde leur légitimité d'après un urbaniste de la Ville : « WRT, nos consultants principaux ont fait des plans partout dans le pays. Ils apportent donc beaucoup de connaissances de plein d'endroits et de divers processus » (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012).

La nomination d'un groupe de travail (Citizen Advisory Task Force ; CATF) de trente-huit citoyens est un procédé habituel de la gouvernance à Austin. Cela ressort de la volonté de mobiliser un éventail représentatif de la population austinite en utilisant des relais vers les communautés les moins représentées. Les membres de la CATF ont été nommés par les conseillers municipaux et les commissaires du comté de Travis parmi une liste de volontaires. La CATF n'a cependant été formée qu'après l'établissement du cahier des charges, du programme de participation du public et de la sélection des consultants (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Ce déroulement des événements a donc été désigné comme l'un des premiers défauts du processus. Et en effet, cela annonçait déjà que la CATF n'aurait pas la fonction délibérative ou décisionnelle qu'elle avait pu avoir depuis *Austin Tomorrow*, mais seulement celle de créer du lien social, ce qui a pu apparaître comme un recul pour les citoyens. Officiellement, les rôles[204] de cette CATF étaient de :

- travailler avec les consultants et le personnel municipal pour aider tous les membres de la communauté à exprimer les valeurs communes qui vont guider Austin vers le futur ;
- se faire le champion du processus de planification et servir d'espace d'engagement continu et de rassemblement de multiples perspectives à y confronter amicalement ;
- évaluer la participation des différentes parties de la communauté ;

Design with Nature, un ouvrage commandé à Ian McHarg par le président de la Conservation Foundation afin de relier écologie et aménagement. Établissant un constat sévère de la croissance métropolitaine engendrée par la fuite des populations hors des villes, il dénonce la destruction de la nature. La transformation des villes en aires métropolitaines a selon lui contrecarré les espoirs qui en ont porté le développement. Il affirme donc la nécessité d'aménager autrement et recommande pour cela une démarche d'aménagement environnemental, en partant de l'environnement et de sa capacité de charge. À partir d'inventaires précis des processus naturels et des artefacts humains, il faut créer un système de valeurs qui puisse déterminer la capacité de charges des divers milieux. Pour cela il faut changer l'échelle de l'aménagement et notamment prendre en compte l'échelle des bassins versants. Il s'agit ensuite d'adapter les usages à la capacité de charge de chaque milieu et d'en protéger les plus fragiles.

[204] City of Austin Résolution n°20090827-030.

- servir d'intermédiaire entre la communauté, l'équipe des consultants et le personnel municipal pour rapporter les préoccupations au sujet du plan ;
- collaborer avec l'équipe des consultants et l'équipe municipale pour établir un terrain d'entente fondé sur la participation de la communauté.

Cela ressemble finalement aux équipes de contact des plans de quartier, chargées de veiller sur le volet participatif du plan et de mobiliser la communauté. Les membres de la CATF se sont plaints de ne pas avoir des moyens à la hauteur de leur mission. Comme le raconte une membre de la CATF, ils souhaitaient notamment organiser des réunions informelles pour se connaître et pour engager d'autres citoyens à participer.

> *We all knew, being political animals that were appointed, that it's important to get to know each other to build trust among the TF members themselves. And that in order to engage people who are not familiar with public participation processes, the best way to snag them is in a social environment, where they feel comfortable.*
>
> On savait tous, en tant qu'animaux politiques, nommés par les conseillers municipaux, qu'il est important d'apprendre à se connaître pour établir de la confiance entre les membres du groupe de travail. Et pour impliquer des personnes qui ne sont pas familières avec les processus de participation, le meilleur moyen de les attirer, c'est dans le cadre d'un événement social où ils puissent se sentir à l'aise.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Ils ont donc élaboré le projet d'une « *happy hour* » mensuelle qui se déplacerait dans les quartiers pour réunir les activistes des quartiers, les *leaders* associatifs, les membres des associations de parents d'élèves et toutes les personnes intéressées autour d'un verre. Mais les difficultés d'ordre éthique se sont accumulées. Premièrement, la CATF s'est vue refuser le droit de se réunir car lorsqu'un quorum est atteint il faut avoir publié auparavant la date de la réunion. Ça n'était pas vraiment un obstacle d'après cette citoyenne :

> *We said we'll fucking post it.*
>
> On a dit qu'on la publierait, merde.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Puis est venue la question de la levée de fonds, illégale elle aussi, l'obligeant à préciser :

> *We're not raising money, we're raising in-kind donations of food and beer and space.*

> On ne récolte pas d'argent, on récolte des dons en nature de nourriture, de bière et de lieu de réunion.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Finalement, il a fallu que quelques conseillers municipaux prennent de l'argent sur leur budget de fonctionnement pour acheter la nourriture, les boissons et louer une salle. En deux ans, seules trois ou quatre réunions ont pu avoir lieu, avec uniquement les membres de la CATF et non un public plus large comme souhaité. Cela n'a donc pas rempli l'objectif qui était d'engager des membres de la communauté autrement qu'à l'occasion des réunions officielles de la CATF, où ils « n'allaient pas conduire jusqu'à Downtown pour s'asseoir pendant deux heures à écouter une réunion ennuyeuse où ils ne pouvaient qu'observer » et n'avaient le droit de faire de communiquer avec les membres de la CATF qu'à travers des post-it (Entretien CITOY-QUART/7 2013). Cette citoyenne conclut ainsi sa litanie de déceptions :

> *I hate sticky notes.*
>
> Je déteste les post-it.
>
> Entretien CITOY-QUART/7 2013

Le post-it symbolise bien le statut uniquement consultatif et l'aspect peu organisé de certaines méthodes participatives. Il recueille l'avis des citoyens sur un espace réduit qui ne laisse guère de place à l'argumentation ou à l'articulation des problèmes. Or, les exercices participatifs *d'Imagine Austin* demandaient souvent d'avoir recours à ce *medium* (voir Figure 83).

Autre groupe d'acteurs impliqués dans l'élaboration du plan, les urbanistes de la Ville dont le rôle est demeuré flou du point de vue des citoyens impliqués, surtout par rapport à celui des consultants (Entretien PRO-HOUS/1 2011). Certains citoyens ont soupçonné le personnel municipal d'avoir rédigé le plan, car le financement prévu n'était pas suffisant pour que les consultants en rédigent l'intégralité. Le problème fondamental, dévoilé par des interventions citoyennes lors des réunions participatives, est l'accusation à l'encontre du personnel municipal d'ignorer l'avis de la population et de rédiger le plan selon leurs idées préconçues. À nouveau, on retrouve le problème l'équilibre délicat entre les missions d'expertise, de conseil et d'écoute de ces acteurs, parfois accusés de sortir de leur rôle (Entretien PRO-URB-LIB/1 2011). Le rôle des

urbanistes de la Ville n'a d'ailleurs jamais été clairement défini à aucun des moments du processus d'élaboration.



Figure 83. L'utilisation des post-it dans les réunions participatives d'*Imagine Austin*
Crédits photographiques : Carol Haywood, date inconnue.

Au sein du personnel municipal, la question n'est pas claire. Pour certains, il est normal que les urbanistes de la Ville aient eu un rôle assez passif pendant les réunions, car leur mission était avant tout de recueillir l'avis de la population (Entretien PRO-URB-Austin/6 2012). Pour d'autres, il est nécessaire de faire un travail d'éducation à l'urbanisme auprès des citoyens, et en particulier vis-à-vis des membres de la CATF, mais cette idée aurait été repoussée par quelques uns comme « insultante » (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012).

Un processus participatif d'assemblage créatif peu lisible

Un urbaniste de la Ville déclare : « au fondement de notre processus, il y avait le public. C'est sa contribution qui a guidé le contenu du plan » (« *First in our process it was the public. The public input drove the content of the plan* » ; Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Contrairement à cette déclaration, le public n'était pas

présent aux toutes premières étapes du processus, même si la suite de celui-ci a en effet été conçue pour mettre les habitants au cœur de l'élaboration du plan. Le processus participatif suit la même démarche qu' *Envision Central Texas*. Il s'agit de développer d'abord une « vision » avant de la spatialiser.

D'octobre 2009 à avril 2010, une première série de forums communautaires (*community forums*) devait permettre recueillir l'avis de la population sur les atouts d'Austin, les défis rencontrés ainsi que sur leur vision pour la ville à l'horizon 2039. Elle a recueilli l'avis de 5 892 participants grâce à une réunion d'inauguration au Centre de Convention, six autres réunions et une enquête sur papier et sur Internet.

La deuxième série de forums communautaires a présenté les éléments précédemment collectés en les arrangeant pour composer une « vision pour Austin ». Les participants ont été invités à hiérarchiser les propositions avec des gommettes à placer sur les panneaux de l'exposition. Chaque visiteur s'est vu distribuer à l'entrée un nombre défini de gommettes qu'il pouvait ensuite répartir à sa guise en les collant en face des propositions.

Le résultat de cette deuxième série a été formulé en un *Vision Statement* par la CATF en avril et validé par le Conseil municipal en août 2010 :

> *On its 200th anniversary (2039), Austin is recognized worldwide for its exceptional livability and vibrant creativity; its leadership in the arts, education and technology; and its commitment to environmental responsibility, economic opportunity, and social equity. Through the efforts of our engaged citizenry, working in collaboration with local government, civic organizations, and businesses, we maintain an outstanding and fertile environment in which to nurture the next generation of proud Austinites.*
>
> À l'occasion de son 200e anniversaire (2039), Austin est reconnue dans le monde entier pour sa qualité de vie exceptionnelle et sa créativité dynamique ; son *leadership* dans les arts, l'éducation et la technologie ; et son engagement pour la responsabilité environnementale, les opportunités économiques et l'équité sociale. Grâce aux efforts de nos citoyens engagés, travaillant en collaboration avec le gouvernement local, les organisations civiques et les entreprises, nous entretenons un environnement exceptionnel et fécond pour que s'épanouisse la prochaine génération de fiers Austinites.
>
> City of Austin 2010a

Cette déclaration prend soin de prendre en compte les trois piliers du développement durable et d'inclure tous les acteurs qui devront porter ensemble cette vision pour que le plan ait une chance d'être mis en œuvre. On note l'accent mis sur

l'environnement d'Austin et la fierté qu'il inspire[205], la reconnaissance internationale des valeurs clefs d'Austin, suivies par les secteurs porteurs.

D'avril à juin 2010, le *Vision Statement* est validé par les participants, lors des réunions de cette deuxième série de forums qui comporte aussi un autre exercice, le « *Chip Exercise*[206] » qui consiste à spatialiser la croissance démographique prévue sur de grandes cartes, à l'aide d'autocollants représentant diverses formes de développement (Figure 84). Quatre réunions publiques et huit réunions sponsorisées par une association ou une communauté ont donné lieu à la production de soixante-trois cartes.

Cet exercice concentre une grande partie des critiques. Des activistes écologistes et des quartiers s'accordent pour dire que cet exercice, qualifié de « ridicule », ne tient pas debout étant donné qu'« on n'avait pas fourni assez d'informations aux participants » (Entretien CITOY-ENVIR 2012) :

> *There was a fallacy in that process […] we felt that people were not given enough information to make an informed choice as where to place those chips. For instance, important watershed, or floodplains were not indicated on the map. So why would we go to an effort to say "oh! I think there should be 5 000 new residents placed in that area" when the reality of that area cannot support 5 000 people because it's in a floodplain?*
>
> Il y avait une erreur fondamentale dans ce processus […] nous avons estimé que les gens n'étaient pas suffisamment informés pour choisir en connaissance de cause où placer ces autocollants. Par exemple, les bassins versants importants ou les plaines inondables n'étaient pas indiqués sur la carte. Alors, à quoi bon se casser la tête pour dire « oh ! je crois qu'on devrait placer 5 000 nouveaux habitants dans cette zone » alors qu'en réalité cette zone ne peut pas accueillir 5 000 personnes puisqu'elle est située dans une plaine inondable ?
>
> Entretien CITOY-QUART/2 2012

[205] Cela rappelle la prédiction des Commissaires de la République du Texas envoyés en 1839 sélectionner un lieu comme capitale (voir *infra* 3.1.1).
[206] On pourrait le traduire par « exercice des jetons » ou « des autocollants ».



Figure 84. Un « *Chip Exercise* » pour répartir la croissance attendue à Austin

Crédits photographiques : MLG 17/05/2010 et 25/05/2010.

Lors de ces ateliers, des groupes de citoyens, encadrés par des membres du personnel municipal, devaient répartir sur une carte de base des autocollants représentant 750 000 nouveaux habitants et 300 000 nouveaux emplois en choisissant la forme de densité et la localisation dans les limites de la municipalité.

D'autres se plaignent au contraire que le personnel soit trop intervenu, sortant ainsi de leur rôle, du moins tel qu'il était perçu par cet urbaniste libéral participant au « *Chip Exercise* » en tant que citoyen :

> *At one meeting I was at, where all of us where gathered around these tables with maps and putting dots: the Chip Exercise. One of the persons wanted to put a chip somewhere and the city staff said "that will never happen. I wouldn't even bother putting it the chips there". I said to the other person: "this is about what can be, put it there". That's a good example of why we don't necessarily allow city staff to participate at this level right now. I think they're good to be resources, not all of them should be trusted to be an expert in the field.*
>
> Lors d'une réunion où j'étais, où nous étions tous réunis autour de tables avec des cartes, à placer des autocollants : le « *Chip Exercise* ». Une des personnes voulait mettre un autocollant quelque part et le personnel de la Ville a dit : « aucune chance, je ne prendrai même pas la peine de mettre des autocollants là-bas ». J'ai dit à l'autre personne : « le but c'est d'imaginer ce qui pourrait être, mettez-le là ». C'est un bon exemple de la raison pour laquelle nous n'autorisons pas nécessairement le personnel municipal à participer à ce niveau en ce moment. Je pense qu'ils peuvent être de bonnes ressources, bien qu'on ne puisse pas faire confiance à tous pour être expert dans le domaine.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/1 2011

À partir des cartes élaborées lors de cet exercice, les consultants et les urbanistes de la Ville ont produit quatre scénarios de développement, ainsi qu'un scénario de base représentant la poursuite des tendances actuelles. Contrairement aux scénarios d'*Envision Central Texas*, les alternatives n'étaient donc pas issues d'un calcul fondé sur différents modes de développement, mais de l'expression des préférences de la population. Les scénarios sont cependant intitulés : « *distributed* », « *north-east-south crescent* », « *centers* », « *north-south linear* » et « *trend* »[207], dans un mélange entre localisation géographique et modes de développement qui entretient une confusion sur les sources de ces projections. Le caractère indéterminé de l'intitulé du « *Chip Exercice* », reposant sur le *medium*, l'autocollant, plutôt que sur le but, répartir la croissance, témoigne de son positionnement problématique dans le processus participatif. En outre, la « vision » devant guider l'aménagement d'Austin n'avait pas encore été publiée alors qu'elle aurait dû l'être avant le lancement de ces nouvelles réunions publiques pour être traduite en termes spatiaux.

En parallèle du « *Chip Exercice* », une nouvelle enquête a été lancée afin de développer les éléments de la « vision ». Cela montre que le temps politique nécessaire pour arriver à un consensus que les Conseillers municipaux puissent voter s'avèrait plus

[207] On peut les traduire approximativement par « réparti », « croissant nord-est-sud », « centres », « linéaire du nord au sud » et « tendance de base ».

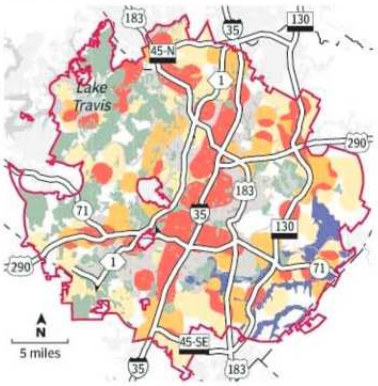
long que ce qui avait été anticipé lorsque le plan de participation publique avait été programmé. Ce nouveau cycle d'enquête a pris des formes originales : le « *Meeting-in-a-Box* » permet à tout citoyen ou groupe d'organiser soi-même une réunion participative à partir d'une série de documents préparés, puis de transmettre les réponses des participants à la Ville. Cette méthode est importée d'ailleurs, sans que les urbanistes de la Ville se souviennent exactement d'où (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Durant la « *Speak Week* », la Ville a envoyé des porte-paroles présenter *Imagine Austin* lors quarante-deux événements en trente-et-un lieux à travers la ville, montrant la nécessité d'aller chercher les participants dans leur quartier ou leurs lieux de fréquentation habituels, sur le sentier cycliste et pédestre, au centre-commercial, au match, etc. (*idem*). L'ensemble de la deuxième série de forums parvient à toucher 4 211 participants.

En septembre et octobre 2010, la troisième série de réunions publiques est largement médiatisée. Il s'agit de voter pour les deux scénarios de développement préférés de manière hiérarchisée (voir Figure 83). À 46%, c'est le scénario D « *north-south linear* » qui a été choisi devant le C « *centers* » à 26%, mais qui représente 46% des deuxièmes choix.

Après le vote en faveur d'un scénario, le questionnaire se poursuit. Les participants étaient aussi invités à sélectionner des indicateurs de suivi qu'ils estimaient pertinents pour mesurer les progrès de la mise en œuvre du plan[208], puis à évaluer la priorité de plusieurs propositions issues des séries de consultation précédentes : basse, moyenne ou haute. Enfin, ils devaient hiérarchiser les investissements souhaités dans les infrastructures (« *capital improvements* »). La concentration de décisions à prendre est extrême et les parties complémentaires de l'enquête semblent soit redondantes, soit en retard par rapport au vote sur les scénarios. Aux 409 votes lors des réunions, s'ajoutent heureusement 514 réponses aux enquêtes postées, 1 351 réponses collectées lors d'événements et 2 467 réponses envoyées par Internet soit un total de 4 741.

[208] Les indicateurs étaient à choisir parmi « délais dus au trafic », « coût des infrastructures », « protection de l'aquifère », « usage des transports en commun », « accès aux transports en commun depuis les logements », « mixité des usages », « kilomètres quotidiens en voiture », « surface totale développée », « consommation d'eau », « valeur du temps perdu dans les embouteillages », « pollution de l'air ».

Scenario A

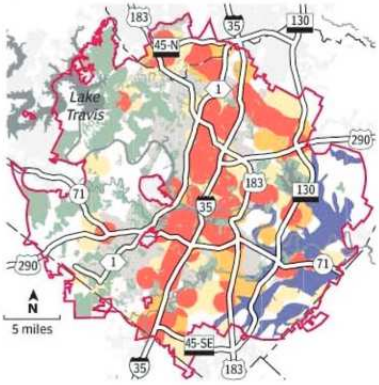


Scenario A

This scenario distributes new development throughout the planning area, primarily along major roads. About half its development occurs through separated housing and jobs and half occurs as mixed use, in which businesses and residences are in the same building or in close proximity. New open space to the east protects creeks and flood plains. Development occurs:

- Primarily along major roads (Interstate 35, Texas 71, Texas 130, U.S. 183) and undeveloped areas near those roads.
- Modestly as infill and redevelopment of existing areas.
- At mixed-use activity centers at intersections of major roads and along transit lines.
- Primarily on vacant land.
- On more square miles of farmland and aquifer zones than in any other scenario.

Scenario B

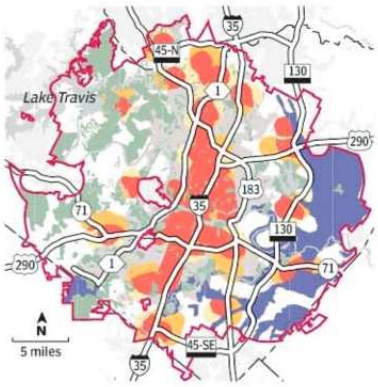


Scenario B

This scenario is characterized by preserving land to the west, concentrating new development to the east and redeveloping within the urban core. Redevelopment and infill of existing land in the city typically features a mix of people and jobs. New open space to the east protects creeks and flood plains. Development occurs:

- At new and redeveloped centers along major roads and transit lines.
- Through modest infill within existing residential areas between MoPac Boulevard (Loop 1) and Texas 130.
- Primarily as some form of mixed use.
- On fewer square miles of farmland and aquifer zones than Scenario A.

Scenario C

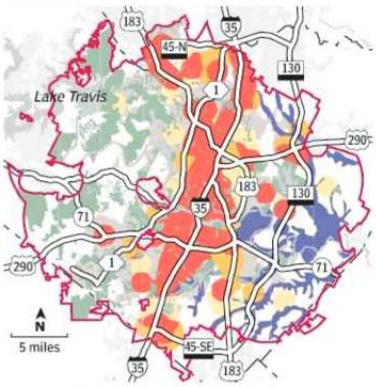


Scenario C

This scenario is the second most compact scenario, using 99 square miles of developed land. Most new development places a mix of people and jobs close to one another. New open space to the east protects creeks and flood plains. Development occurs:

- In mixed-use activity centers throughout the planning area at transit stops or the intersections of major roadways.
- By encouraging infill within existing residential areas between MoPac Boulevard (Loop 1) and Texas 130.
- Primarily between MoPac and Texas 130, preserving land to the east and west.
- In a clustered manner, leaving open space to the east available for agriculture.

Scenario D



Scenario D

This scenario is the most compact, using only 88 square miles of developed land. Most new development places a mix of people and jobs close to one another. Open space to the east is available for agriculture. Development occurs:

- In a concentration between I-35 and MoPac Boulevard (Loop 1).
- At five major activity centers served by transit as well as along mixed-used corridors between them.
- By encouraging infill within existing residential areas between MoPac and Texas 130.
- At new activity centers near Austin-Bergstrom International Airport, Lake Walter E. Long and Manor and at the intersection of I-35 and Texas 45 Southeast .
- On fewer square miles of farmland and aquifer zones than in any other scenario.

Figure 85. Les quatre scénarios de développement présentés au vote des citoyens

Source : *Austin American Statesman.*

Suite à cette troisième série de forums, les consultants et les urbanistes de la Ville compilent une carte à partir des scénarios C et D intitulé « *preferred scenario* ». Avec la CATF, ils développent la trame du plan qui est soumise avec le scénario préféré à dix-neuf autres comités et commissions. Sur leurs recommandations, le Conseil municipal renvoie le développement du plan à des groupes de travail. Sept « *working groups* » mélangent membres de la CATF et citoyens volontaires pour développer les politiques à mettre en œuvre. Au cours de vingt-deux réunions s'étalant du printemps à l'été 2011, des milliers d'idées sont inscrites sur des post-it, ensuite compilés par les urbanistes de la Ville.

Une quatrième et ultime série de forums communautaires se tient en octobre 2011 après la publication d'une version préliminaire du plan. Elle rassemble 2 979 participants qui hiérarchisent les priorités du plan et laissent leurs commentaires sur la version du plan. Dix-neuf comités et commissions examinent cette version préliminaire tandis que les urbanistes de la Ville, les consultants, la CATF et la Planning Commission passent en revue tous les commentaires du public recueillis.

La version finale du plan est recommandée par la CATF, puis par la Planning Commission et enfin adoptée le 15 juin 2012 par le Conseil municipal, moins de trois ans après le lancement de la première réunion qui a dessiné les grandes lignes du processus participatif en août 2009.



Figure 86. « *I imagine Austin…* » dans divers quartiers de la ville
Crédit photographique : City of Austin [en ligne] 2018.

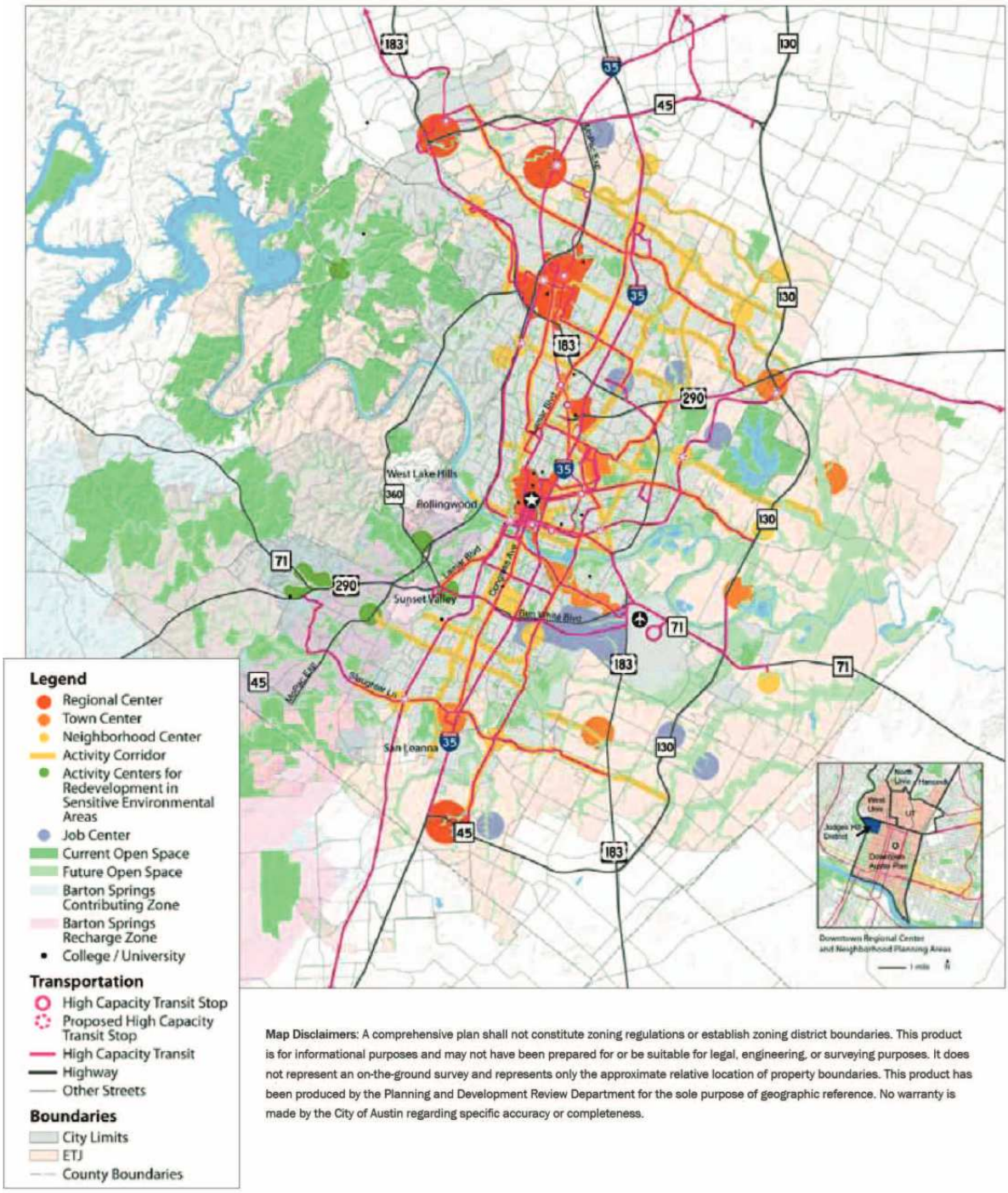


Figure 87. *Growth concept map* établie à partir du scénario préféré

Source : City of Austin 2012 p. 103.

Le bilan débattu du processus

Le bilan du processus est contrasté : plutôt satisfaisant pour les plus jeunes (Entretiens CITOY-TRANSP/2 et PRO-URB-ENVIR 2013), moins pour ceux qui avaient développé de plus grandes attentes (Entretiens CITOY-ENVIR et CITOY-QUART/2 2012). L'adoption du plan est en soi une grande réussite, étant donné le contexte délétère de la planification *comprehensive* depuis l'échec de l'*Austinplan*. De nombreux acteurs se montrent satisfaits dans l'ensemble. Le processus participatif est présenté comme « bonne pratique » à l'International Association of Public Participation (IAP2 2011). Alors que le plan n'était pas encore adopté, des urbanistes d'autres villes appellaient déjà leurs collègues pour leur demander conseil, signe de la circulation rapide des informations dans le milieu (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Signe de l'importance démesurée des classements dans la validation de la pratique urbanistique, dans le plan même il est mentionné qu'*Imagine Austin* figure déjà parmi les bonnes pratiques de cinq organisations (City of Austin 2012 p. A-13). Du point de vue du nombre de personnes mobilisées, c'est un record avec plus de 18 500 participations « en personne ».

Tableau 15. Les chiffres de la participation citoyenne à *Imagine Austin*
Source : City of Austin 2012.

Types de contacts	Medium	Nombre de personnes
Contacts électroniques répétés	Email	2 535
	Facebook	2 275
	Twitter	1 198
	Sous-total électronique	6 008
Contacts en présentiel	Atelier de planification de la participation	70
	Community Forum Series#1	5 892
	Community Forum Series#2	4 211
	Community Forum Series#3	4 761
	Réunions avec les équipes des plans de quartier	246
	Groupes de travail	373
	Community Forum Series#4	2 979
	Sous-total présentiel	18 532
	Total	24 540

Cependant, le nombre de doublons n'a pas été mesuré par la Ville, ce qui ne permet pas de connaître le nombre d'individus touchés. Cela ne permet pas non plus d'évaluer le niveau de participation car tous les exercices n'impliquaient pas le même type de participation. Des quelques mots écrits sur une ardoise (voir Figure 86) à des journées entières de travail, la participation n'a pas été de la même ampleur ni de la même nature. Par exemple, les groupes de travail se réunissaient plusieurs semaines d'affilées pour discuter des politiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par le plan. Les résultats de chaque réunion étaient envoyés à tous les membres du groupe afin qu'ils les retravaillent pour la réunion suivante. Les participants à ces différents groupes de travail ont donc joué un rôle de co-élaboration et apporté un savoir proche de l'expertise. Par contraste, les citoyens invités à écrire sur une ardoise comment ils imaginaient Austin n'ont donné qu'un aperçu des valeurs qu'ils attachaient au lieu. Il s'agissait donc d'une consultation très brève, voire un moyen ludique de faire de l'information et de la communication.

Pour ce qui est de la représentativité des participants, *Imagine Austin* n'échappe pas au travers habituel d'une surreprésentation des personnes blanches, plutôt âgées, avec un haut niveau d'études et de revenu (voir Figure 88). Toutefois, le suivi en continu de ces statistiques a permis aux urbanistes de la Ville d'organiser des événements à destination de communautés particulières, comme par exemple au centre culturel américano-asiatique (City of Austin 2012 p. A-6). Globalement, cela a permis de toucher des personnes qui d'ordinaire ne l'étaient pas en déplaçant les points d'information et de consultation jusque dans les foyers avec la « *Speak Week* » et les « *Meetings-in-a-Box* ».

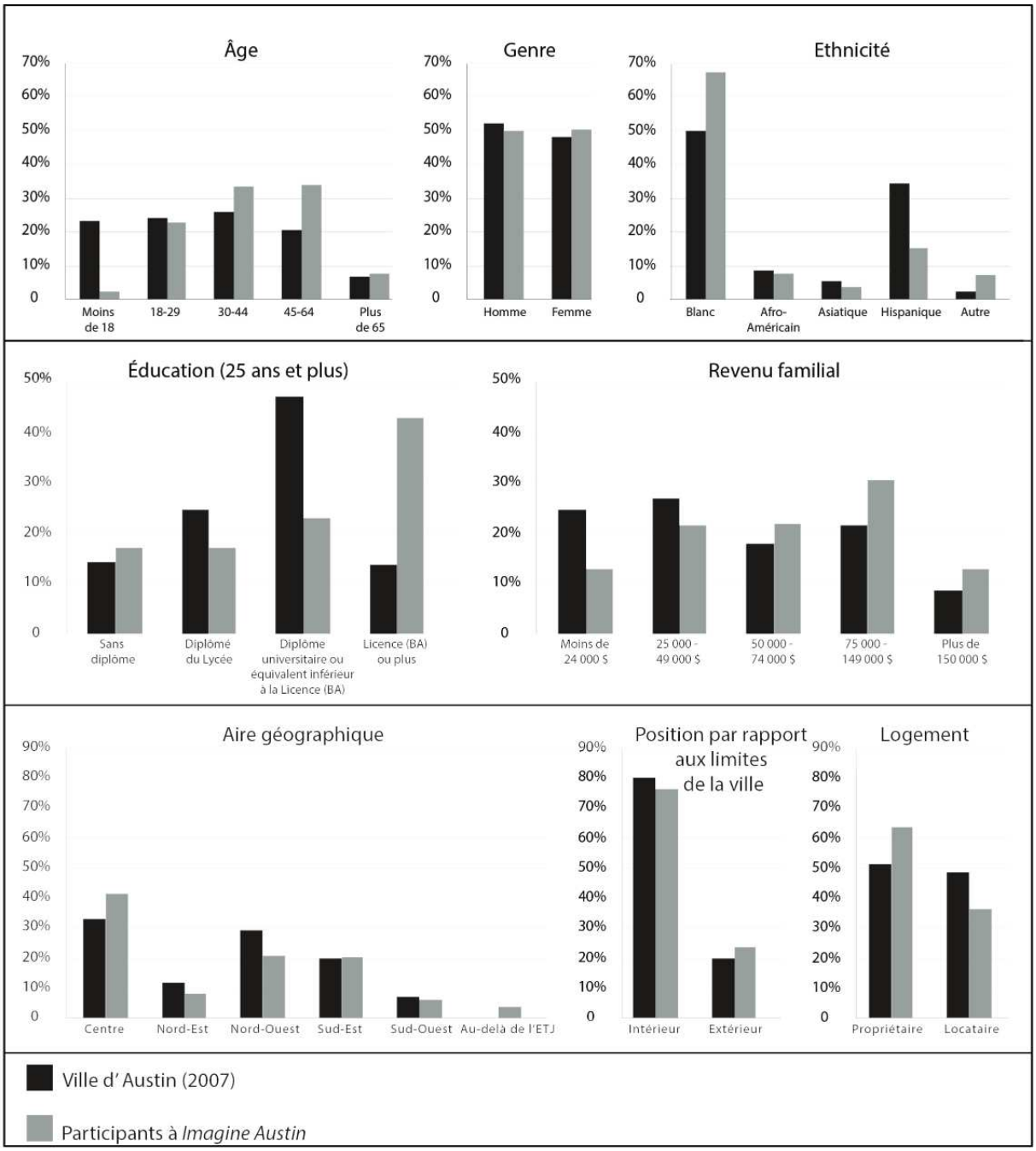


Figure 88. Représentativité des participants à *Imagine Austin*

Source : City of Austin 2012 p. A-7 et A-8.

Les critiques qui se sont élevées n'ont pas remis en cause l'ampleur de l'effort mais plutôt les moyens déployés et son déroulement en remettant en cause le processus, notamment du côté de l'Austin Neighborhoods Council (ANC). La fondatrice de l'ANC a écrit dans une lettre adressée aux conseillers municipaux : « le plan *Imagine Austin* a eu recours à des jeux puérils tels que des boîtes magiques, des post-it, des autocollants à placer encore et encore, tout en jouant à cache-cache avec les données

nécessaires aux citoyens pour que des décisions intelligentes puissent être prises par les citoyens cherchant à se frayer un chemin à travers cette galerie des glaces, ou plutôt cette galerie infernale » (Bartz *in* City of Austin Council 14-15/06/2012). En contrepoint, elle cite *Austin Tomorrow* pour lequel « tout avait été accompli sans consultant ni bureaucrate » (*idem*). Les citoyens qui, comme elle, avaient participé à *Austin Tomorrow*, où l'implication était plus de l'ordre de la co-élaboration, se sont montrées déçus de la nature des exercices participatifs, plus accessibles, mais dont le degré de prise en compte dans le plan s'est avéré moins évident (*idem*). En s'efforçant d'inclure plus de citoyens dans le processus, ce dernier a été décrédibilisé, car les nouveaux formats imaginés n'ont en général pas laissé une place suffisante à l'élaboration, voire un temps suffisant aux exercices comme me l'ont confié beaucoup de participants frustrés de la longueur des présentations du processus et des objectifs par rapport au temps laissé aux exercices (Entretien PRO-URB-LIB/1 ; Observations Imagine Austin Working Group 1/03/2011, 26/03/2011, 2/04/2011).

Au final, les méthodes participatives ont été constamment évolué, piochées parmi les pratiques déjà expérimentées à Austin ou inspirées par d'autres villes. Elles permettent une bonne adaptabilité mais, donnent aussi l'impression que les responsables du processus tâtonnent. Un urbaniste de la Ville raconte :

> *One of task force member said, and I forgot which one […]: you know in Austin we don't have much experience with a comprehensive plan or what a comprehensive plan is, so we're all trying to feel our way through and figure this out as we go. And I thought this is a really good way to describe the process we're going through. Nobody really knows what we're doing. We actually haven't done it before. Then, [there was] a misunderstanding of the process as well. And it's not just with the task force, but with the public, and it seems like wherever we were in the process people either wanted to be way ahead of it or they wanted to be way behind it. But they never wanted to be right where the process was designed for them to be.*
>
> Un membre du groupe de travail a dit, et j'ai oublié lequel […] : vous savez, à Austin, nous n'avons pas vraiment l'habitude des *comprehensive plans* et ne savons pas vraiment ce que c'est, donc nous tâtonnons tous et apprenons au fur et à mesure. Et j'ai pensé que c'était une très bonne façon de décrire le processus que nous suivons. Personne ne sait vraiment ce qu'on fait. On ne l'a jamais fait. Ensuite, [il y a eu] aussi une incompréhension du processus. Et pas seulement avec le groupe de travail, mais avec le public ; il semble que, où que nous soyons dans le processus, les gens voulaient que l'on soit à une autre étape, plus tard ou plus tôt. Mais ils n'ont jamais voulu être exactement là où le processus avait prévu que l'on soit.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

Il explique qu'il a fallu infléchir le plan prévu au départ pour s'adapter aux demandes de membres de la CATF qui considéraient que les citoyens n'avaient pas été assez entendus (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Il impute les incompréhensions avec la CATF à une confusion avec le processus d'*Envision Central Texas* qui s'est terminé sur la « vision », sans qu'un plan ne soit produit. Cela explique que les membres de la CATF continuaient de demander davantage de consultation pour l'élaboration de la « vision » parce qu'ils pensaient qu'il n'y en aurait plus après (*idem*).

Au final, cette confusion n'a pas permis d'exposer de manière suffisamment explicite les attendus vis-à-vis des citoyens, ni le rôle des urbanistes de la Ville selon les exercices ou les étapes.

Un autre aspect qui n'a guère été mis en avant est l'absence des acteurs de l'immobilier et de leurs organisations lors de ce processus. Interrogé sur ce point, l'urbaniste explique qu'un processus de consultation parallèle a dû être mis en place pour eux.

> *- Has the business community been involved in the comprehensive plan?*
>
> *- Yeah, but I'd say their involvement is different. They don't come to public meetings or public hearings very much. They're kinda more behind the scenes I guess.*
>
> *- So, they'll just meet with City Councilmembers one by one?*
>
> *- Yeah, probably like that or actually we'll go to them as well. We did a round of business and leadership engagement where we visited five or six different groups: the Chamber of Commerce, a group called ARBOUR, Austin Realtors, ARRO, RECA, ULI and then CNU.*
>
> - Le monde des affaires s'est-il impliqué dans le *comprehensive plan ?*
>
> - Oui, mais je dirais que leur implication est différente. Ils ne viennent pas vraiment aux réunions publiques ou aux audiences publiques. Ils sont davantage dans les coulisses je suppose.
>
> - Ils rencontrent juste les membres du Conseil municipal un par un ?
>
> - Oui, c'est probablement ça, mais, en fait, nous allons aussi les voir. Nous avons organisé un cycle de consultation auprès des représentants du monde des affaires, où nous avons rencontré cinq ou six groupes : la Chambre de commerce, ARBOR, Austin Realtors, ARRO, RECA, ULI, puis le CNU.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

Par conséquent, les arènes de consultation, et *a fortiori* de participation, sont restées distinctes et les différents groupes d'acteurs n'ont pas eu l'occasion de dialoguer.

7.3.2. Le contenu : un plan pour une ville durable ?

Un plan grand public

Imagine Austin est un plan fourni de 345 pages en couleurs, très illustré. Sur les 231 pages hors appendice, on compte cent-vingt photographies, certaines en pleine page, quarante-deux cartes, onze schémas et deux images de synthèse. L'analyse exhaustive des photographies montre la prévalence des thèmes de l'environnement, de la culture et des transports. Les cartes favorisent de manière presque systématique l'échelle de la municipalité avec seulement un zoom sur South Congress et une carte d'échelle régionale.

Le format du plan indique donc un tournant communicationnel, le document étant clairement à destination du grand public[209]. Dans l'ensemble, les auteurs (qui ne sont pas précisés) semblent s'adresser aux citoyens à égalité, sans se mettre en position d'experts. Le discours prend une forme très volontaire, énoncé pour la première fois de l'histoire de la planification austinite à la première personne du pluriel, il vise à convaincre, à emporter l'adhésion et à pousser à l'action. Le vocabulaire spécialisé est réduit au minimum et défini dans un glossaire en annexe.

Le plan se divise en cinq chapitres suivis d'annexes plus spécialisées. Le premier chapitre introduit en une dizaine de pages le contexte d'élaboration et les enjeux du plan en insistant sur le rôle d'un *comprehensive plan.* Le deuxième chapitre établit le diagnostic de manière sectorielle. Le troisième chapitre expose la vision guidant le plan en moins de dix pages : il s'agit de construire une « communauté complète ». Le quatrième chapitre spatialise la croissance et établit les objectifs politiques à mettre en œuvre. Enfin, le cinquième chapitre entre dans les détails des programmes et politiques. Huit programmes prioritaires sont mis en avant. Les mécanismes de révision du plan qui doivent éviter qu'il finisse à son tour remisé sur une étagère sont expliqués avec soin.

[209] Le plan est d'ailleurs en vente au One Texas Center et à la librairie BookPeople pour la modique somme de 15 dollars hors taxes (25 dollars en 2012).

La conception de la planification mise en avant apparaît comme un exercice technique de projection maîtrisé, comme le montre la définition restreinte donnée dans le glossaire :

> *planning - the process of setting development goals and policy, gathering and evaluating information, and developing alternatives for future actions based on the evaluation of the information.*
>
> planification - processus consistant à définir des objectifs et une politique de développement, en rassemblant des informations, en les évaluant et en élaborant des alternatives pour des actions futures, sur la base de l'évaluation de ces informations.
>
> City of Austin 2012 p. A-23

La définition du *comprehensive plan* reconnaît pour sa part la communauté comme source des objectifs à atteindre avant de détailler les outils mobilisables pour mettre en œuvre le plan.

> *A document or series of documents for guiding the future development of a city or county and is based upon the stated long-term goals and objectives of that community. It provides guidance for making land use decisions, preparation for implementing ordinances, preparations for capital investments, and the location for future growth.*
>
> Un document ou une série de documents pour guider le développement futur de la ville, fondé sur la formulation des objectifs à long terme de cette communauté. Il procure un guide pour les décisions en matière d'usage des sols pour la préparation et la mise en oeuvre d'arrêtés, d'investissements et de la croissance future.
>
> City of Austin 2012 p. A-17

Dans l'introduction du plan, le contexte est d'abord présenté sous son meilleur jour :

> *Austin today is a model of livability, widely acclaimed as one of the top cities in the country. We have a distinctive and appealing vibe, a resilient economy, a growing national profile, good job and business opportunities, a fun and relaxed way of life, a beautiful natural setting for outdoor living and recreation, a thriving arts and live music scene, and a reasonable cost of living for a big city. In fact, we're so attractive that we draw more than one million visitors and many thousands of new residents annually.*
>
> *Known as a "smart" city, we are also smart enough to not rest on our laurels. Maintaining our enviable economy and quality of life requires continuous adaptation as the world evolves around us. […] Our attractiveness brings a central challenge: how to accommodate more people, in a considered and sustainable fashion, while preserving what we value so that we get better not just bigger.*

> Austin est aujourd'hui un modèle de qualité de vie, largement reconnu comme l'une des meilleures villes du pays. Nous avons une atmosphère distinctive et attrayante, une économie résiliente, une présence croissante dans les médias nationaux, des emplois et des opportunités d'affaires intéressants, un mode de vie sympa et décontracté, un cadre naturel magnifique propice à la vie et aux loisirs en plein air, une scène artistique et musicale dynamique et un coût de la vie raisonnable pour une grande ville. En fait, nous sommes si attrayants que nous attirons plus d'un million de visiteurs et plusieurs milliers de nouveaux résidents chaque année.
>
> Connue comme une ville « intelligente », nous sommes également suffisamment intelligents pour ne pas nous reposer sur nos lauriers. Le maintien de notre économie et de notre qualité de vie enviables nécessite une adaptation continue à mesure que le monde évolue autour de nous. […] Notre attractivité pose un défi central : comment accueillir plus de personnes, de manière réfléchie et durable, tout en préservant nos valeurs, afin que nous devenions meilleurs et pas seulement plus grands.
>
> City of Austin 2012 p. 3

L'usage de la première personne du pluriel permet l'identification des lecteurs aux auteurs du plan à la ville.

7.3.2. Spatialiser la croissance en nœuds et corridors denses

Un diagnostic façon *boosterism*

Le contexte de croissance n'est d'abord pas présenté comme un défi. Il faut attendre la dernière phrase pour que le défi soit exposé, à savoir la manière d'accueillir plus de personnes à Austin. Sur la fin, le diagnostic est moins élogieuse.

> *Other changes are negative. We now suffer from serious traffic congestion, loss of natural and open space to urban sprawl, Central austin housing that is increasingly unaffordable for individuals and families, a sense of loss about a simpler austin of the past, and too many low-wage jobs that lag behind Austin's cost of living. Most troubling, at least 20 percent of our children live in poverty, go to bed hungry, go without health insurance and adequate healthcare, and fail to graduate from high school. The challenge now before us—in shaping the Austin of the 21st century—is to energetically leverage our strengths as we grow, while turning around the negatives. The Imagine Austin Comprehensive Plan provides the roadmap.*
>
> D'autres changements sont négatifs. Nous subissons à présent de sévères embouteillages, la perte d'espaces naturels et ouverts liés à l'étalement urbain, nous souffrons de logements dans la partie centrale d'Austin qui deviennent de plus en plus inabordables pour les individus et les familles, nous avons un sentiment de perte de la simplicité de l'Austin d'antan et de trop nombreux

> emplois à faible salaire en décalage par rapport au coût de la vie. Plus troublant : au moins 20% de nos enfants vivent dans la pauvreté, se couchent la faim au ventre, n'ont pas d'assurance maladie, ni de soins adéquats et n'obtiennent pas de diplôme à la fin de leurs études secondaires. Le défi auquel nous sommes confrontés - pour façonner l'Austin du XXIe siècle - consiste à nous appuyer énergiquement sur nos forces tandis que nous grandissons, tout en inversant les aspects négatifs. Le *comprehensive plan Imagine Austin* fournit notre feuille de route.
>
> City of Austin 2012 p. 4

Ce diagnostic est ensuite développé dans le Chapitre 2 sur 60 pages. Après un bref historique visant à souligner le caractère unique du développement austinite, les éléments du diagnostic sont classés par catégorie (population, logement et quartiers, occupation des sols, transports, économie, ressources environnementales, services et installations municipales, société et santé, arts et culture), avant de décrire le contexte métropolitain. Les chiffres clefs sont présentés sous forme de listes à puces entrecoupées de diagrammes, tableaux et cartes. Une liste intitulée « qu'est-ce que ça signifie ? », « *what does it mean?* », clôt chaque section pour en synthétiser les défis. Le plan fournit donc un contexte très riche mais qui paraît assez désarticulé.

La « vision » a été reformulée, chaque mot visiblement pesé, pour insister sur la place centrale des citoyens par rapport à la première version élaborée pendant la phase de consultation, qui était alors intitulée « *Vision Statement* » (voir *supra* p. 609) :

> *As it approaches its 200th anniversary, Austin is a beacon of sustainability, social equity and economic opportunity; where diversity and creativity are celebrated; where community needs and values are recognized; where leadership comes from its citizens and where the necessities of life are affordable and accessible to all.*
>
> À l'approche de son 200e anniversaire, Austin est un symbole de durabilité, d'équité sociale et d'opportunité économique ; où la diversité et la créativité sont célébrées ; où les besoins et les valeurs de la communauté sont reconnus ; où le *leadership* vient de ses citoyens et où les nécessités de la vie sont abordables et accessibles à tous.
>
> City of Austin 2012 p. 2

Les six défis clefs qui en découlent, qualifiés en même temps d' « opportunités », sont de (*idem* p. 4-5) :

- préserver la qualité de vie (« *preserve our livability* »),
- étendre les choix de transport (« *expanding transportation choices* »),

- s'attaquer à la division ethnique (« *tackling the ethnic divide* »),
- protéger les ressources naturelles (« *protecting our natural resources* »),
- promouvoir la prospérité pour tous (« *promoting prosperity for all* »),
- collaborer à l'échelle métropolitaine (« *collaborate regionally* »).

« *A city of complete communities* » : un idéal de ville durable à deux échelles

Le modèle-idéal doit suivre le principe de durabilité fixé par le Conseil municipal (*idem* p. 7). L'idée de durabilité apparaît au coeur du plan avec 135 mentions du mot « *sustainability* » ou de l'adjectif « *sutainable* » dont six sous la forme de « *sustainable development* ». Cet idéal prend la forme d' « une ville de communautés complètes » (« *a city of complete communities* » ; City of Austin 2012 p. 79). On retrouve la notion incontournable de communauté, ici développée dans sa dimension spatiale. Une communauté complète est « une zone qui procure aménités, transports, services et opportunités pour répondre aux besoins matériels, sociaux et économiques de ses résidents » (City of Austin 2012 A-17). Les illustrations choisies pour illustrer ce modèle urbanistique montrent que ce modèle *a priori* très théorique repose sur des formes urbaines précises. Les légendes insistent sur la nécessité de construire des formes diverses de développement urbain et mettent en image une densité plus forte que la majorité des espaces austinites.

Pour que tous les besoins des habitants trouvent leur réponse dans une zone donnée, il faut qu'elle contienne une diversité de fonctions dans un rayon limité et accessible. Les deux principes sous-jacents à la communauté complète sont donc la compacité et la connectivité, « *compact and connected* ». De nombreuses autres images mettent en valeur les moyens de transports alternatifs à la voiture. La croissance est donc concentrée sous forme de centralités d'intensité variable[210] et de corridors le long des grands axes routiers.

[210] Pour s'adapter finement au contexte spatial, le plan prévoit des centres métropolitains « *regional center* », urbains « *town center* », de quartier « *neighborhood center* », d'emploi « *job center* », d'activité « *activity center* » et d'activité dans les zones environnementalement sensibles « *activity center for redevelopment in sensitive environmental areas* ».

L'idée de la « ville de communautés complètes » rappelle le même emboîtement scalaire poursuivi depuis 2004 à San Diego sous la forme de « *city of villages* » avec le même objectif de compacité organisée autour de centres où les besoins sont accessibles à pied. Cela montre la coordination difficile entre une gouvernance et un attachement territorial de proximité et la nécessité de penser la durabilité à l'échelle de la ville entière qui répond parfaitement à l'invitation à penser globalement en agissant localement « *think globally, act locally* ».

Les expressions du plan ont été employées de manière récurrente par les acteurs interrogés pour désigner leur idéal urbain : « communauté complète[211] » ou « compact and connecté[212] ». Le succès de ces expressions m'a amenée à rechercher l'origine et le cheminement de ces idées.

Interrogé sur l'origine de l'expression « *compact and connected* », le directeur de du département municipal Planning Development Review a répondu que la communauté l'avait inventée (Entretien PRO-URB-Austin/7 2013). Comme cette expression résonnait comme un élément de langage d'urbaniste, à la question d'où venait la culture urbanistique de la communauté, il a expliqué dans une réponse évasive que la culture urbanistique citoyenne était « de bon sens », influencée par le coût du développement urbain et par le fait que les propriétaires ne souhaitent pas voir leurs taxes augmenter. Entre ce raisonnement économique individuel et le modèle urbanistique qui y répondrait persiste une lacune. Une dernière tentative pour obtenir une réponse satisfaisante s'est soldée par la description exhaustive du processus participatif mis en œuvre, suggérant que les urbanistes de la Ville ont résumé dans cette formule « *compact and connected* » ce qu'ils avaient entendu pendant les phases de participation citoyenne.

[211] L'expression « *complete community* » a été utilisée dans les entretiens PRO-HOUS/1 2011 ; PRO-URB-Austin/2, PRO-ARCH et ELU-Austin/3 2012 ; PRO-HOUS/4, PRO-URB-CapMetro, PRO-URB-Austin/7 et CITOY-POL 2013.

[212] L'expression « *compact and connected* » a été employée dans les entretiens PRO-URB-Austin/1 2011 ; PRO-URB-Austin/2, PRO-URB-Austin/5, ELU-Austin/2, ACAD-PAYS-UT et PRO-ARCH 2012 ; PRO-URB-CapMetro, PRO-URB-Austin/7, PRO-URB-ULI et PRO-URB-RECA 2013.

Figure 89. Représentations d'une communauté complète dans *Imagine Austin*

Source : City of Austin 2012 p. 89, p. 30, p. 137, p. 139.

MIXED-USE

Live + Work + Shop + Play

Case Study: South Congress Avenue Today



With the exception of the iconic Hills café and the Bel Air condominium, the segment of South Congress Avenue south of White Boulevard is largely characterized by narrow or missing sidewalks with numerous driveway entrances, vacant land, used car lots, self-storage facilities, and single-story commercial and industrial buildings separated from the street by parking lots.

Case Study: South Congress Avenue In The Future

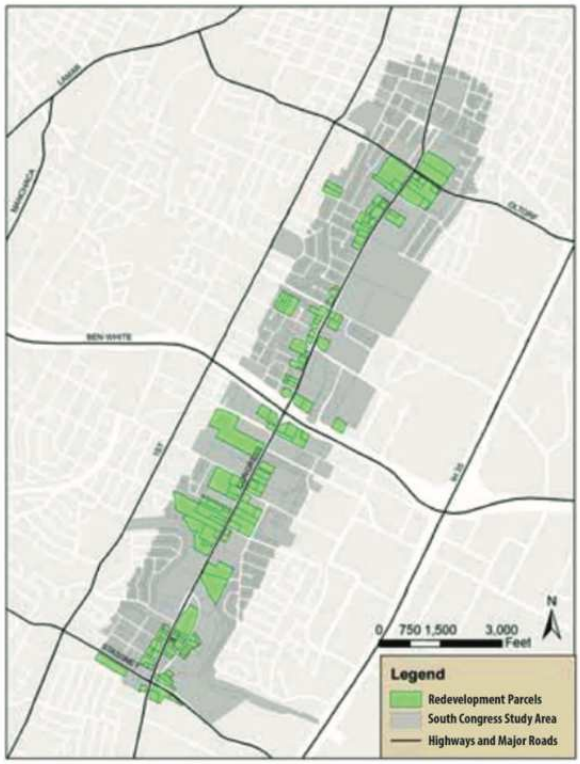


A reimagined South Congress Avenue could become a place where people living in new development and the adjacent neighborhoods can walk and bicycle to local-servoing businesses, access high-quality transit to travel throughout the city, and find new opportunities to interact with other people.

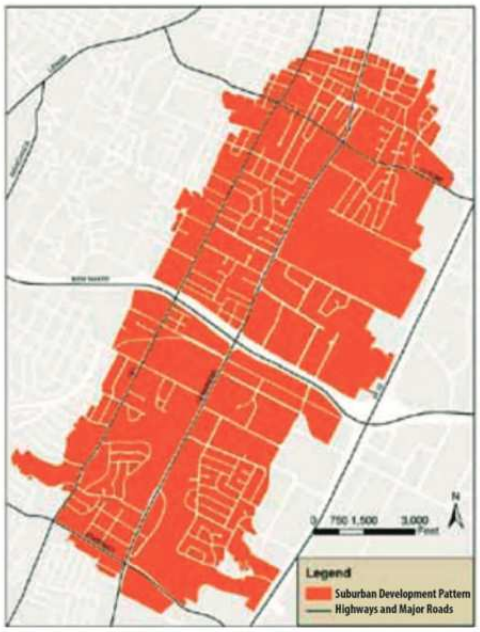
COMPACT PLACES

Walkable + Sustainable

A compact community is one in which housing, services, retail, jobs, entertainment, health care, schools, parks and other daily needs are within a convenient walk or bicycle ride of one another. A compact community is supported by a complete transportation system, encourages healthier lifestyles and community interaction, and allows for more fficient delivery of public services.



Suburban Development Pattern
The same number of people would require nine times as much land under the typical suburban development pattern.



Mixed Use Compact Scenario
would allow nearly 15,000 residents on redeveloped multifamily and commercial sites along South Congress Avenue.

Figure 90. South Congress Avenue : une étude de cas démonstrative des bénéfices de la mixité et de la compacité

Source : City of Austin 2012 p.126-127.

La disposition des images ne respecte pas celle du plan, plus graphique, mais moins économe en espace. L'association des textes et des images est cependant respectée.

Un autre urbaniste de la Ville expliquait que ce n'est pas la communauté qui a créé l'idée de « communauté complète », mais que certains des membres de la CATF l'ont vue dans une autre ville, ou l'ont lue quelque part, et qu'ils l'ont proposée au personnel municipal (Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). Conseillé comme personne à interviewer par sept autres acteurs, le citoyen qui s'est avéré être à l'origine de cette proposition raconte l'avoir « carrément piquée à Vancouver » où il passe souvent du temps en visite chez des amis (Entretien CITOY-POL 2013). Son objectif est de « refaire la ville progressivement pour qu'elle soit adaptée aux gens à chaque étape de leur vie, ainsi qu'à des gens de niveaux économiques différents, avec une haute qualité de vie et permettant aux gens de s'éloigner du monde centré autour de l'automobile dans lequel on vit » (*idem*). Cette expression englobe ainsi le but principal qu'il attribue à l'urbanisme.

L'expression « compact et connecté » n'a pas de filiation aussi claire, même si elle est reconnue comme faisant partie du vocabulaire de la sphère de la *Smart Growth* et du *New Urbanism.* Quelques acteurs ont suggéré que le caractère sensible de la densité aurait conduit à utiliser le mot « compact » au lieu de dense, afin de désamorcer le caractère polémique de ce dernier (Entretiens PRO-URB-Austin/1 2011 ; PRO-ARCH 2012). Cela a permis en effet à une conseillère municipale de soutenir cette forme urbaine idéale tout en disant que « la densité n'est pas nécessaire pour créer [une communauté] compacte et connectée » (« *density not needed to achieve compact and connected* » ; Entretien ELU-Austin/2 2012).

Finalement, les deux expressions « *compact and connected* » et « *complete community* » se conjuguent pour englober l'idéal « d'avoir la plupart de ses besoins quotidiens accessibles à vélo ou à pied » (Entretien PRO-ARCH 2013). L'idée derrière ces deux expressions est que l'urbanité, qui allie densité et diversité, en tire un potentiel créateur, comme l'explique un urbaniste de la Ville de manière un peu plus conceptuelle :

> *The idea that city is about proximity, that lots of different things are close to each other. The whole issue of wealth created by, I'm using wealth much broader than money, social capital, friendships, access to ideas, learning possibilities, culture. All these are richer when they're closely located to each other and are mixed up, like in the urban environment. It's I think superior to isolation in many*

> *ways. Whether it's ideas or efficiencies, building stuff or having access to a greater range of services. All become more intense in a city.*
>
> L'idée que la ville est une question de proximité, que beaucoup de choses sont proches les unes des autres. Toute la question de la richesse créée par, j'utilise une richesse dans un sens beaucoup plus large que l'argent, le capital social, les amitiés, l'accès aux idées, les possibilités d'apprentissage, la culture. Tout est plus riche quand les choses sont proches les unes des autres et mélangées, comme dans l'environnement urbain. Je pense que cela vaut mieux que l'isolement à bien des égards. Qu'il s'agisse d'idées ou d'efficacité, de créer des choses ou d'avoir accès à une plus grande gamme de services. Tout devient plus intense dans une ville.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/3 2012

À travers les expressions d' *Imagine Austin*, l'idéal mis en avant est donc celui d'un environnement urbain dense, divers, mixte, accessible, ces aspects conférant à un lieu son caractère proprement urbain, constituant son « urbanité ». Le lieu sert de support à la création de liens. On pourrait synthétiser ces idées dans celle d'une « urbanité créatrice » qui, si l'on en juge par la place laissée à la créativité dans le plan, n'est pas éloignée de la pensée des auteurs du plan.

Le Chapitre 4, « guide géographique pour appliquer la vision à la forme physique de la ville », présente la « *growth concept map* » (voir Figure 87) issue du fameux « *Chip Exercise* ». Les politiques à mettre en œuvre sont ensuite catégorisées en « *building blocks* ». À travers l'intitulé de ces derniers transparaît la sectorisation des domaines de l'urbanisme. On remarque la réunion du domaine de l'occupation des sols et de celui des transports qui correspond parfaitement à l'évolution de la culture urbanistique des acteurs. En revanche, le regroupement du logement et des quartiers apparaît moins innovante, en réduisant les quartiers à une seule de leurs fonctions, ce qui ne va pas dans le sens des « communautés complètes ». Cela correspond à la division actuelle des départements municipaux. Les équipements et les services publics, l'économie et la société sont traités séparément tandis que l'environnement l'est sous l'angle de la protection et non dans une perspective englobante. Enfin, un axe est entièrement consacré à la créativité, ce qui paraît disproportionné, mais montre bien l'influence des travaux de Richard Florida sur la conception du développement économique d'Austin. À noter que dans ce chapitre, des petits encarts sont réservés à des « bonnes pratiques » dont il s'agit de s'inspirer.

7.3.3. Vers un changement de paradigme urbanistique et actoriel ?

Faute d'un recul suffisant, il est difficile d'évaluer objectivement la portée de ce plan. Des indices permettent cependant de tracer quelques pistes à suivre.

Un plan pensé pour sa mise en œuvre

La façon dont le Chapitre 5 est organisé est le signe d'une volonté d'application jusqu'ici jamais vue dans les documents de planification à Austin. Il identifie huit programmes prioritaires afin de hiérarchiser les actions et de concentrer les efforts qui auraient pu se perdre dans la multitude de politiques proposées.

1/ Investir dans une ville compacte et connectée (« *Invest in a compact and connected Austin* »).

2/ Gérer durablement nos ressources en eau (« *Sustainably manage our water resources* »).

3/ Continuer à développer l'économie d'Austin en investissant dans notre main-d'œuvre, nos systèmes éducatifs, nos entrepreneurs et nos entreprises locales (« *Continue to grow Austin's economy by investing in our workforce, education systems, entrepreneurs, and local businesses* »).

4/ Utiliser des infrastructures durables pour protéger les zones environnementalement sensibles et intégrer la nature en ville (« *Use green infrastructure to protect environmentally sensitive areas and integrate nature into the city* »).

5/ Développer et investir dans l'économie créative d'Austin (« *Grow and invest in Austin's creative economy* »).

6/ Développer et préserver l'abordabilité du foyer à travers Austin (« *Develop and maintain household affordability throughout Austin* »).

7/ Créer un programme pour la santé à Austin (« *Create a Healthy Austin Program* »).

8/ Réviser les règlements de développement urbain et les processus afin de promouvoir une ville compacte et connectée (« *Revise Austin's development regulations and processes to promote a compact and connected city* »).

Le dernier de ces programmes a aussitôt été enclenché sous la forme d'une refonte du Code de l'urbanisme « *Code Next* », en commençant cette fois par nommer une CATF, ce qui a permis d'impliquer les citoyens dans le choix du consultant.

Ce chapitre insiste aussi sur les mécanismes assurant la mise en œuvre du plan, notamment un rapport annuel obligatoire et une mise à jour tous les cinq ans qui obligent à suivre les progrès grâce à des indicateurs choisis et associés à chaque politique. Les fiches indiquent clairement quel département municipal est responsable de l'action, quels sont les autres acteurs à associer, quels programmes existent déjà et quels sont les objectifs à court, moyen et long termes. Sur la forme, c'est une révolution dans la conduite des projets municipaux.

Le plan a déjà eu un effet structurant sur les personnels municipaux. Lors des entretiens, plusieurs urbanistes de la Ville ont repris la hiérarchie des défis du plan au moment de les lister (« *I think the plan pretty well prioritizes it* » ; Entretien PRO-URB-Austin/3 2012). D'autres urbanistes expliquent ainsi que leurs collègues l'utilisaient déjà comme cadre de travail avant même qu'il ne soit voté (Entretiens PRO-URB-Austin/4 et /5 2012). Cela a bien contribué à créer un langage commun entre les départements municipaux et à les décompartimenter. En ce sens, ce document a déjà une grande portée, car il a été très rapidement intégré à la culture de nombreux acteurs (Entretien PRO-URB-CapMetro 2013).

Un point inquiétant est apparu dès la validation du plan : certains citoyens ont exprimé leur opposition devant les conseillers municipaux qui s'apprêtaient à adopter le plan. Une minorité des membres de la CATF s'est opposée au plan en l'état. L'une d'entre aux a pointé les lacunes du plan, notamment dans le domaine du logement abordable. Selon elle, le plan n'offre que peu de moyens pour lutter contre la gentrification de l'est d'Austin. Elle a ainsi déclaré publiquement : « ce plan, comme celui de 1928, fait très peu pour les personnes qui ont peu ou pas de ressources. Les personnes qui n'ont pas de pouvoir continuent d'être déplacées, elles doivent quitter les zones où les loyers étaient abordables, ou la propriété était une possibilité, pour déménager ailleurs » (Observation City of Austin Council 14-15/06/2012 ; Smith 2012). Les personnes ayant tendance à privilégier un objectif de justice socio-spatiale n'ont

pas été convaincues par le plan. Celles à tendance plus communautaire, comme des membres de l'Austin Neighborhoods Council, n'ont pas apprécié que la « *Growth Concept Map* » repose sur le « *Chip Exercise* » et que la relation avec les plans de quartier ne soit pas clairement réglée. Il est seulement dit que le *comprehensive plan* et les plans à plus grande échelle ont des « perspectives différentes mais coordonnées » (City of Austin 2012 p. 218), sans préciser de règle de coordination.

Le plan a donc été adopté, ce qui en soi est déjà beaucoup, mais les réserves quant à ses priorités et au déroulement de son processus peuvent être considérées comme des fragilités.

Des effets plus incertains sur le champ actoriel

Un climat de méfiance a pu être observé dès les premières étapes du processus de refonte du Code de l'urbanisme, « *Code Next* ». Des acteurs préféraient attendre l'élection des nouveaux conseillers municipaux selon le nouveau mode de scrutin par disctrict, alors que les urbanistes de la Ville souhaitaient enclencher le travail de refonte le plus vite possible. La nomination des membres de la nouvelle CATF et le choix du degré de remodelage ont déjà beaucoup agité les acteurs. De manière sous-jacente, c'est l'absence de confiance dans les acteurs de la Ville et l'idée que le remodelage puisse se faire au bénéfice des acteurs de l'immobilier en effaçant les acquis défensifs des quartiers qui minent le processus de refonte du Code[213].

Imagine Austin a fait émerger des valeurs partagées et un nouveau vocabulaire plutôt consensuel. Cependant, en contournant le débat sur la localisation de la croissance, sur la densité et sur la compatibilité des plans à diverses échelles, le processus n'a pas restauré la confiance nécessaire pour apaiser un champ actoriel qui est apparu toujours aussi clivé.

[213] Au milieu de l'été 2018, le maire Steve Adler a annoncé l'abandon du processus « *Code Next* » qui s'était transformé en bataille idéologique (McGlinchy 2018 ; Marloff 2018).

Conclusion du 7.3.

Le dernier exercice de planification *Imagine Austin* cherche à renforcer le pouvoir de l'outil plan mais souffre d'une grande confusion dans les rôles des urbanistes de la ville, des citoyens et des consultants.

Ce plan est tout à fait significatif des tendances contemporaines de l'urbanisme, avec un regard à la fois tourné vers les expériences extérieures, à la recherche des meilleures pratiques, et vers leur adaptation locale en fonction des besoins du processus qui prend de plus en plus d'importance par rapport au produit final. Le processus participatif a été élaboré au fur et à mesure, en empruntant des méthodes d'ici et d'ailleurs, dans une sorte d'assemblage adapté en fonction des demandes. Pourtant si, vu d'Austin, il semble relever du bricolage, et est accueilli de manière contrastée, il est très vite considéré comme un modèle par des urbanistes extérieurs qui cherchent à savoir comment les urbanistes d'Austin s'y sont pris et à glâner quelques idées pour remplir leur boîte à outils.

Le modèle de ville projetée est aussi complètement dans l'air du temps. Il correspond à une mise en œuvre des principes du développement durable sous l'appellation moins polémique de « *complete community* » et cible la densification sur des nœuds et corridors pour accueillir la croissance prévue par les projections démographiques. La conception de l'urbanisme qui s'exprime dans ce plan peut-être qualifiée de progressiste, au sens où elle croit dans le pouvoir des outils d'urbanisme pour résoudre les problèmes d'aménagement (voir *supra* Tableau 11).

L'adoption de ce plan est en soi une grande réussite étant donné le contexte critique. Cependant, malgré le renforcement du pouvoir légal du document, il n'y a pas d'articulation juridique avec les plans à d'autres échelles. Les acteurs entretiennent toujours des doutes sur son efficacité, ou plus exactement sur sa mise en œuvre, par manque de confiance envers les responsables politiques. Dans ce contexte d'incertitude, il paraît difficile de restaurer un climat de confiance au sein d'un champ actoriel qui reste conflictuel, même si le processus choisi a permis de tenir à distance les tensions entre acteurs.

Conclusion du Chapitre 7



Figure 91. Les couvertures des *comprehensive plans* d'Austin de 1928 à 2012

Source : Austin History Center. De gauche à droite : *A City Plan for Austin, Texas* (1928) ; *The Austin Development Plan* (1961) ; *Austin Tomorrow* (1980) : *Austinplan* (1988, non adopté) ; *Imagine Austin* (2012).

Ce retour historique sur l'outil plan rappelle qu'il a pu avoir un pouvoir insoupçonné au vu des débats contemporains sur la planification. Le plan de 1928 a ainsi été un véritable outil de peuplement au service d'une idéologie raciste. Son efficacité se comprend cependant dans un système d'aménagement plus vaste formé par la convergence d'outils publics et privés d'aménagement urbain. L'identité spécifique d'East Austin a été forgée et consolidée en créant une distance au centre plus grande qu'elle ne l'est réellement, ainsi qu'une distance politique sous la forme d'un « *disenfranchisement* » de cette population qui s'est éloignée des urnes.

L'affaiblissement de l'outil plan s'est révélé face à la pression de la croissance, faute de réelle volonté politique pour la diriger, dans un système aménagiste et idéologique valorisant une croissance dont les élites avaient fini par désespérer. C'est une simple *Initiative*, à portée uniquement incitative, qui a produit les meilleurs résultats, notamment parce qu'elle a coïncidé avec une forte volonté politique.

L'analyse de l'évolution de la planification à Austin, synthétisée dans le Tableau 16, permet de souligner plusieurs aspects importants du point de vue de la culture de l'aménagement urbain :

1/ Le modèle urbain idéal répond aux valeurs des auteurs et des parties prenantes impliquées. Un idéal urbain durable s'affirme depuis *Austin Tomorrow* avec d'abord une préoccupation très environnementale, qui s'explique par l'absence de participation des acteurs du monde de l'immobilier.

Tableau 16. Tableau synthétique de l'évolution de la planification à Austin

Date d'adoption	1928	1961	1979	Abandon en 1989
Intitulé de l'exercice de planification	*A city plan for Austin Texas*	*Austin Development Plan*	*Austin Tomorrow*	*Austinplan*
Durée d'élaboration	1927 - 1928	1958 - 1961	1973 - 1979	1986 - 1989
Dénomination	*Comprehensive City plan*	*Master plan*	*Comprehensive plan*	*Comprehensive plan*
Définition du *comprehensive plan* (ou du type de plan en question)	"Ce plan doit établir une politique, caractériser la croissance, contrôler les aménagements et l'expansion de la ville d'Austin afin de servir de base aux travaux de la City Plan Commission".	"Un plan approprié, logique et opportun pour préserver les caractéristiques uniques et les accomplissements d'Austin ainsi que pour valoriser le développement futur de la ville".	"Une projection dans le futur nécessaire pour protéger les ressources naturelles et bâties de la communauté, pour réaliser les aménagements répondant aux besoins prévisibles. Une expression de la volonté collective des citoyens d'Austin concernant le futur de leur communauté".	"Un plan directeur général décrivant les politiques de développement de la croissance et d'embellissement du territoire relevant de la compétence de la Ville, ainsi que la coordination des politiques relatives aux services publics, aux bénéfices communs et à la réglementation".
Modèle de ville idéale ou vision d'Austin	Une ville "moderne et efficace", une "ville résidentielle-idéale", "un centre de culture et d'éducation".	Une ville "ordonnée", "efficace" et "saine".	"Les citoyens d'Austin sont préoccupés par les effets destructeurs de l'urbanisation continue sur les quartiers et l'environnement naturel de la ville et de ses environs. Les citoyens souhaitent développer des schémas d'occupation des sols qui protègent les quartiers, augmenter les espaces ouverts et les zones naturelles, développer un zonage respectueux de l'environnement, étendre le contrôle de l'utilisation des sols au-delà des limites de la ville aux zones écologiquement sensibles, contrôler la croissance dans l'intérêt de la qualité et de l'environnement, afin de préserver les quartiers et le patrimoine historique et de mettre fin à toutes les formes de pollution de l'environnement".	"Notre vision pour Austin est celle d'une ville avec un esprit de communauté et de vitalité, de diversité et de culture ; avec de hauts niveaux d'opportunité pour tous ; avec une détermination citoyenne, des citoyens et un accès à un système de services et d'installations fonctionnel, équilibré et fiscalement responsable ; une ville engagée pour la préservation et la valorisation de son environnement naturel, social et bâti".
Rôle des urbanistes de la Ville	X	Rédaction du plan à partir du travail du consultant.	Recherches d'informations, direction des travaux citoyens sur chaque élément.	
Rôle de consultants	Des experts en planification ont rédigé le plan.	Un rapport d'expert préparatoire n'a été réutilisé que très partiellement.	X	X
Place de la participation citoyenne > degré d'implication du public classé selon le Tableau 13	Consultation des principaux acteurs et information de la population *a posteriori*. > B-0	Deux audiences publiques devant le conseil municipal dont les avis ont été ignoré. > D-0	≈ 3 500 citoyens : 250 dans l'assemblée fixant les objectifs, 2 800 participants à 56 réunions de quartiers et des audiences publiques. > F-4	≈ 1 000 citoyens : comité de direction et des groupes de travail sur chaque élément du plan. > F-5
Format du document	Un document d'expert assez riche destiné aux experts	Un document assez pauvre destiné aux seuls experts	Un document technique très complet et plutôt accessible pour le grand public.	Une compilation austère comprenant tous les avis sans trancher.
Nombre de pages	69	25	176	473
Place et le rôle des illustrations	Place importante, cartes de diagnostic, cartes normatives pour le futur	Place négligeable, seulement 3 cartes normatives.	Place importante, cartes normatives en couleurs, quelques croquis explicatifs illustratifs.	De très nombreux plans normatifs à l'échelle des secteurs.
Intégration avec d'autres outils	*Private covenants* + Plan de zonage de 1931 + *Redlining*.	X	X	X

1997	1997-1998	2004	2012
Smart Growth	*Neighborhood plans*	*Envision Central Texas*	*Imagine Austin*
1997-1998	de 4 mois à 6 ans	2002 - fin non-officielle en 2013	octobre 2009 - juin 2012
Initiative	*Neighborhood plan*	*Vision*	*Comprehensive plan*
"Construire une nouvelle base pour la croissance qui soutienne le tissu social et physique d'Austin en aménagement en gardant les pétons et les transports en commun à l'esprit; en créant des incitations à la densification douce et à la revitalisation; en intégrant l'usage des sols et les transports; en donnant du pouvoir aux quartiers; en définissant des limites à la croissance urbaine".	"Ces plans se concentrent sur les problèmes qui préoccupent le quartier sélectionné et comprennent généralement les dispositions suivantes : - améliorer la qualité de vie de la communauté ; - fournir des aménités à ses résidents ; - protéger le caractère du quartier ; - gérer la circulation dans le quartier ; - offre des possibilités limitées d'aménagement compact à usages mixtes dans les corridors routiers et leurs intersections ; - prévoir des possibilités de densification douce".	"Envision Central Texas a pour mission d'aider au développement public et à la mise en œuvre d'une vision régionale axée sur la croissance des comtés de Bastrop, Caldwell, Hays, Travis et Williamson, en mettant l'accent sur l'occupation des sols, les transports et l'environnement. En travaillant avec les habitants du centre du Texas pour parvenir à un consensus, nous pouvons préserver et améliorer la qualité de vie, les ressources naturelles et la prospérité économique de notre région".	"Un document ou une série de documents pour guider le développement futur de la ville, fondé sur la formulation des objectifs à long-terme de cette communauté. Il procure un guide pour les décisions en matière d'usage des sols, pour la préparation et la mise en oeuvre d'arrêtés, d'investissements et de la croissance future".
X	X	"Une communauté dynamique, avec une puissante économie, connectée à l'échelle mondiale et dirigée à l'échelle locale, qui absorbe et maîtrise sa croissance en gagnant en hauteur et en densité par endroits, en verdissant partout,en étant plus connectée - tout en gardant son sens unique du lieu et son âme".	"Austin est un symbole de durabilité, d'équité sociale et d'opportunité économique ; où la diversité et la créativité sont célébrées ; où les besoins et les valeurs de la communauté sont reconnus ; où le leadership vient de ses citoyens et où les nécessités de la vie sont abordables et accessibles à tous. Le plus grand atout d'Austin, c'est sa population : passionnée par sa ville, engagée pour son amélioration et déterminée à faire de cette vision une réalité".
Élaboration *a posteriori* d'une matrice correspondant aux objectifs politiques et évaluation administrative des projets.	Rôle de facilitateurs, apport d'information et aide à la rédaction.	X	Gestion et facilitation de la participation citoyenne, exploitation des résultats et écriture du plan.
X	X	Gestion du processus de consultation et élaboration de scénarios.	Apport d'idées et de bonnes pratiques, élaboration de scénarios, participation à l'écriture.
Information *a posteriori* > B-0	Groupe de citoyens en charge de la rédaction du plan, consultation du reste des habitants variable. > F-4	≈ 14 500 citoyens : 73 représentants dans un comité de pilotage, 1 200 participants à des ateliers, 750 enquêtés par téléphone, 12 500 réponses à l'enquête finale. > E-3	≈ 24 500 : information régulière multi-support, ateliers participatifs, enquêtes et audiences publiques. > E-3
Explication des principes + matrice très technique pour calculer les incitations.	Des plans techniques mais plutôt accessibles pour le grand public.	Un récapitulatif du processus sans plan final.	Un document technique très complet et adapté, voire adressé, au grand public.
Pas de document unique	Variable selon les quartiers	20	345
Une unique carte délimitant les zones où s'appliquent les incitations.	Photographies des formes architecturales et urbaines dominantes, patrimoine, et plan d'occupation des sols.	Quelques illustrations des éléments valorisés du territoire et cartes de projection de la croissance selon les scénarios.	Place prépondérante, de nombreuses photographies au rôle illustratif et rôle normatif pour une série de cartes localisant la croissance.
Négociations du Conseil municipal avec les promoteurs et les entreprises + financement par obligations ("*bonds*").	*Design standards + Infill tools.*	X	*CAMPO 2035 Plan + 2035 Sustainable City Initiative.*

L'idéal de durabilité continue d'exister par la recherche d'un équilibre entre les trois piliers représentés par les divers groupes actoriels. On voit bien l'investissement de toutes les sensibilités dans l'*Austinplan*, plein de contradictions, qui manque de cohérence du fait de l'absence de choix sur certains sujets. *Imagine Austin* réitère cet exercice d'équilibriste entre les trois piliers, avec beaucoup plus de cohérence du fait de sa rédaction par le personnel municipal ou par les consultants.

2/ La répartition des rôles entre les différents acteurs est cruciale. La gouvernance de la planification s'est très tôt ouverte aux citoyens austinites qui ont été jusqu'à rédiger eux-mêmes les plans. Après une longue éclipse, le retour de cet outil s'est fait avec des formes nouvelles de participation citoyenne, qui apparaissent cependant en recul du point de vue du degré d'implication par rapport aux exercices des années 1970 et 1980. Ceci conjugué au caractère flou et implicite de la répartition des rôles font partie des raisons expliquant les oppositions au plan.

3/ Le processus devient plus important que le document lui-même comme l'ont bien compris les urbanistes de la Ville en charge d'*Imagine Austin*. Le processus de gouvernance a donc un caractère crucial pour l'efficacité de ces plans. Une mise au point en amont du processus d'élaboration, en incluant les diverses parties prenantes, semble être une étape incontournable. De même, la co-présence des différents groupes d'acteurs au cours du processus doit être favorisée, non pas pour que leur culture de l'urbanisme s'aligne, mais afin de développper une culture commune de l'aménagement urbain dont le ciment est une culture de la gouvernance partagée.

4/ Enfin, les plans donnent une direction, ils défendent et développent un idéal. Mais pour être efficaces, les plans doivent s'inscrire dans un système aménagiste et converger avec d'autres outils et initiatives, publiques comme privées, œuvrant dans le même sens.

L'idéal urbain placé comme objectif de ces plans a évolué avec la culture de l'urbanisme des experts, mais aussi du fait de l'implication de plus en plus large d'acteurs issus de la société civile pendant le procesus d'élaboration du plan. Comment la culture urbanistique, au sens propre, évolue-t-elle à Austin ? On peut s'attacher dans un dernier chapitre à analyser la formation et la diffusion du dernier idéal urbain en date, celui d'*Imagine Austin*, et interroger l'évolution de la culture urbanistique dominante telle qu'elle est exprimée dans le plan.

Chapitre 8. Une (r)évolution culturelle et un nouveau modèle urbain pour Austin ?

Introduction du Chapitre 8

En contraste saisissant avec le paysage urbain austinite, majoritairement composé de formes urbaines peu denses où la maison individuelle domine, le *comprehensive plan Imagine Austin* promeut un idéal de ville compacte et une diversité de types d'habitat. L'ensemble des acteurs interviewés semble adhérer à ce nouvel idéal et remet en cause le mode actuel de développement de type suburbain au profit d'un mode de développement plus dense, où le principe de mixité des fonctions organise les espaces urbains. La culture dominante de l'urbanisme apparaît ainsi en opposition totale à la culture urbaine qui, elle, valorise une ville peu dense et sectorisée, incarnation de l'idéal de la ville-nature.

À partir du corpus d'entretiens, je propose d'étudier l'évolution de la culture urbanistique des acteurs et les mécanismes du changement culturel à deux niveaux, d'une part, en examinant les raisons qui ont mené les acteurs interrogés à se détacher du modèle idéal de la ville américaine jusqu'à s'engager pour en promouvoir un nouveau ; d'autre part, en analysant les stratégies et moyens qu'ils mettent en œuvre pour transformer la culture urbaine d'Austin au prisme des usages plus ou moins conscients qu'ils font des différents types de modèles.

Les modèles théoriques et extérieurs ont une influence diamétralement opposée à l'échelle individuelle et à l'échelle collective, ce qui n'empêche pas qu'ils soient instrumentalisés par certains acteurs. Les modèles locaux et concrets se révèlent être à la fois des signes et des moteurs puissants du changement. Les pratiques et processus occupent une place centrale dans cette évolution malgré une modélisation encore parcellaire.

8.1. L'influence des modèles extérieurs et théoriques

8.1.1. Des modèles théoriques influents à l'échelle individuelle

Des ouvrages théoriques éclairants…

Un petit nombre d'ouvrages se sont révélés être de fortes influences sur la pensée des acteurs, mais moins pour les modèles qu'ils proposaient que pour la déconstruction du modèle américain qu'ils permettaient. Un jeune activiste, ne se réclamant d'aucune spécialisation dans l'urbanisme, explique que c'est la lecture de Richard Florida, qui l'a orienté vers Jane Jacobs et lui a permis de mettre des mots sur ce qu'il ressentait comme illogique dans son expérience urbaine. :

> *I stumbled upon Richard Florida. And he introduced me to Jane Jacobs. From there, that started to completely blew my mind open to all these different ideas I had, but weren't connected. I saw the benefit in more public transportation and I saw the intuitive benefit in the way Europe has developed over thousand of years. But I didn't connect those two until I read Jane Jacobs. She's probably the most influential person to what I do today.*
>
> Je suis tombé sur Richard Florida. Et il m'a fait connaître Jane Jacobs. À partir de là, ça a commencé à retourner mon esprit face à toutes ces idées que j'avais, mais qui n'étaient pas connectées. Je voyais les avantages de plus de transports en commun et le bénéfice intuitif du mode selon lequel l'Europe s'était développée pendant des milliers d'années. Mais je n'ai pas relié ces idées avant de lire Jane Jacobs. Elle est probablement la personne la plus influente dans ce que je fais aujourd'hui.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

L'ouvrage, *Death and Life of Great American Cities*, est lui-même inspiré de l'expérience personnelle de l'auteure[214] (Jacobs 1961). Cet ouvrage a aidé à mettre des mots sur ce que le jeune homme ressentait confusément et lui a permis d'articuler les phénomènes entre eux et sans doute d'argumenter. Malgré son absence d'expertise sanctionnée par un diplôme, il est reconnu comme « nouvel acteur de la scène urbanistique » (Entretien Assist-ELU-Austin/1 2013), participant à de nombreux ateliers participatifs et réunions de concertation, représentant les usagers de CapMetro,

[214] À partir de sa lutte citoyenne contre la « rénovation urbaine » du quartier de Greenwich Village à New York et sa traversée par une autoroute, elle critique l'urbanisme *top-down*, dicté par des experts déconnectés du terrain et organisé autour de l'automobile et de grands ensembles de logements.

membre du comité municipal des transports, membre du conseil de l'Alliance for Public Transportation et prenant de plus en plus de responsabilités au sein du chapitre local du CNU. Il a également participé à fonder l'association AURA qui regroupe de jeunes activistes en faveur du développement des transports en commun (« *transit advocate* ») et de la densification douce du tissu urbain.

L'actualité de l'œuvre, pourtant ancienne, de Jane Jacobs peut sembler étonnante. Les ouvrages de Richard Florida et des membres fondateurs du *New Urbanism* ont joué un rôle particulièrement important pour faire redécouvrir l'œuvre de Jane Jacobs[215]. Un conseiller municipal explique ainsi :

> *I started reading all about New Urbanism. And in particular, most of the things I was reading traced back to Jane Jacobs as sort of the godmother. She really was the godmother of New Urbanism although she didn't use that term. New Urbanism really built on what she wrote. Her book remains the most important thing I've read in terms of its influence on me: The Death and Life of American Cities in 1961. For everybody interested in urban growth, that remains the single most important work ever. Everyday, literally, there are new stories that mention that book written more than fifty years ago. There's a continuing debate about it.*
>
> J'ai commencé à tout lire sur le *New Urbanism*. En particulier, la plupart des choses que je lisais remontaient jusqu'à Jane Jacobs comme marraine en quelque sorte. Elle était vraiment la marraine du *New Urbanism* bien qu'elle n'ait pas utilisé ce terme. Le *New Urbanism* s'est vraiment développé à partir de ce qu'elle a écrit. Son livre reste la chose la plus importante que j'ai lue en termes d'influence sur moi : *The Death and Life of American Cities* en 1961. Cela demeure l'œuvre la plus importante pour tous ceux qui s'intéressent à la croissance urbaine. Chaque jour, littéralement, de nouveaux écrits mentionnent ce livre écrit il y a plus de cinquante ans. Il y a un débat continu à ce sujet.
>
> Entretien ELU-Austin/1 2012

La vogue du *New Urbanism* et de la théorie de la classe créative à Austin a ainsi donné aux arguments de Jane Jacobs une audience large et renouvelée qui a guidé nombre d'acteurs non spécialistes. Son influence est également grande parmi les urbanistes de profession. Un urbaniste de la Ville la cite comme première influence : « je

---

[215] Les éléments puisés par le CNU dans l'œuvre de Jane Jacobs et retenus pour contribuer à former un nouveau modèle d'urbanisme sont donc :
- le rôle social de la rue et du voisinage surveillant cette dernière (« *eyes on the street* » ; Duany *et al.* 2000 p. 73) grâce à des destinations situées à proximité et atteignables en marchant ;
- le rôle économique de la rue dépendant de la diversité de ses fonctions et d'une activité continue mais non répétitive (« *As Jane Jacobs put it : « Almost nobody travels willingly from sameness to sameness and repetition to repetition, even if the physical effort requires is trivial* » ; *idem* p. 156) ;
- la diversité des formes urbaines (« *The solution to the cookie-cutter condition, as already mentioned, is to place buildings of different size and type side by side, something that has been taboo for years. One can hope that the financial success ot those new neighborhoods that mix housing types will eventually overcome the inertia of the conventional segragationist model* » ; *idem* p. 82).

suis profondément influencé par Jane Jacobs, par l'idée qu'avant tout on marche dans une ville, par l'idée que la ville est une question de proximité, d'une diversité de choses proches les unes des autres » (Entretien PRO-URB-Austin/3 2012). Ainsi, bien qu'elle se soit plutôt attaquée à l'urbanisme fonctionnaliste des grands projets de rénovation urbaine plutôt qu'aux développements pavillonnaires, Jane Jacobs a eu une forte influence sur nombre d'urbanistes cherchant à promouvoir un modèle alternatif à l'étalement urbain. Un mélange de principes et de formes urbaines modèles a été tiré de son œuvre. Son éloge de la mixité des fonctions et du rôle actif de la rue est devenu une référence incontournable pour les urbanistes qui cherchent à réactiver les commerces en pied d'immeuble, à animer les trottoirs et à les rendre agréables pour la promenade.

Une dernière dimension importante de son œuvre, que les acteurs n'ont pas relevée, réside peut-être également dans l'adéquation avec l'élargissement du champ actoriel et la participation accrue de citoyens non-spécialistes. Sans doute sa critique virulente à l'encontre d'un urbanisme d'experts déconnectés des habitants résonne-t-elle avec le contexte contemporain[216].

La remise à l'honneur de formes traditionnelles de développement urbain organisée autour d'une rue active et partagée répondait aux insuffisances des grands projets d'après-guerre mais sert aussi la critique des lieux monofonctionnels à une échelle inadaptée aux piétons. Cette critique recoupe celle de Christopher Alexander, cité lui aussi comme influence fondamentale par deux architectes austinites (Entretiens PRO-URB-LIB/2 et CITOY-QUART/3 2012 ; Observation Imagine Austin 2/04/2011). Dans son ouvrage de 1977, *A Pattern Language*, il affirme que les villes doivent être construites par toutes les personnes de la société en utilisant un langage formel commun et en faisant attention au contexte environnant. Une architecte-urbaniste interviewée à Austin explique ainsi l'influence que cet ouvrage a eue sur sa conception de l'aménagement :

[216] Elle attaque en effet la « pseudo-science de l'urbanisme », « déterminée à répéter les échecs de l'expérience et à en ignorer les réussites » (« *The pseudo-science of planning seems almost neurotic in its determination to imitate empiric failure and ignore empiric success* » ; Jacobs *cit. in* Duany *et al.* 2000 p. 88). Elle propose de s'inspirer des succès empiriques, comme celui de la rue dans laquelle elle vivait à Greenwich Village, plutôt que d'imposer des modèles théoriques inadaptés à la vie des habitants.

Christopher Alexander was an author, he was really popular when I was in school, and he was trying to come up with, looking out at history, the history of human settlements and communities, what are those patterns. A Pattern Language*. It was a different way than everyone else looking at things, instead he decided let's look at things and understand almost as cultural anthropologist what people need and what they want. And what things, what typologies really stood the test of time in terms of community building and settlement. And so for me and for a lot of people I think that book was a revelation. Because it wasn't trying to sort of say scrape everything, let's start over, with a clean slate, la* tabula rasa *you know. And really build from those patterns that we know work. So I think that was a pivotal thing for me… cultural anthropological approach…*

Christopher Alexander était un auteur très populaire quand j'étudiais et il essayait de distinguer, en examinant l'histoire, les types d'établissements humains et de communautés. *A Pattern Language.* C'était une façon différente par rapport à tous les autres de regarder les choses. Il a décidé de regarder les choses et de comprendre presque en tant qu'anthropologue culturel ce dont les gens ont besoin et ce qu'ils veulent. Et quelles choses, quelles typologies ont vraiment résisté à l'épreuve du temps en termes d'établissement et de construction de communautés. Et donc pour moi et pour beaucoup de gens, je pense que ce livre a été une révélation. Parce que cela ne disait pas de tout recommencer, avec une table rase, la *tabula rasa* vous savez. Et plutôt de construire à partir de ces types que l'on sait efficaces. Je pense donc que cela a été une étape cruciale pour moi… cette approche anthropologique et culturelle…

Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Le livre de Christopher Alexander, *A Pattern Language*, a été très populaire à sa sortie car il s'opposait aux préceptes de l'architecture moderniste en proposant d'étudier les types existants qui fonctionnent à travers le temps et les sociétés[217]. Cette approche anthropologique commençant par l'observation a durablement transformé la manière de faire de l'architecture et de l'urbanisme dans les milieux professionnels, mais ne semble guère avoir influencé les autres acteurs de l'échantillon interrogé.

[217] Loin de la recherche de la nouveauté, Christopher Alexander affirme qu'il y a « une façon intemporelle de bâtir » (Alexander 1979 p. 7). En étudiant les démarches ancestrales de l'activité aménagiste et la qualité intrinsèque des bâtiments et des espaces, il distingue les formes urbaines qui ont fait leurs preuves dans le temps. Comme l'analyse Françoise Choay, « Ch. Alexander relègue les prétentions scientifiques de l'urbanisme, et renonce à l'hégémonie du spécialiste, mais ce double abandon ne signifie pas pour autant celui de la rigueur. Il laisse place à un système de règles abstraites, susceptibles d'engendrer tout le processus de la construction » (Choay *in* Alexander 1975-76 p. 8). Il développe des modèles formels ou patrons à appliquer en solution aux problèmes qui se posent sans cesse dans nos environnements, comme s'il s'agissait des éléments d'un langage combinables dans une infinité de variations. En effet, ces formes peuvent aussi s'articuler, comme les éléments d'un langage, ce qui permet à chaque société d'avoir un langage partagé par ses membres.

… et porteurs d'une critique de la culture urbaine et urbanistique

D'autres auteurs moins attendus sont cités comme références influentes sur la pensée de l'urbanisme de certains acteurs. Robert Putnam avec son livre *Bowling Alone* (2000) a conduit certains acteurs à s'intéresser au domaine de l'urbanisme à travers l'idée du « capital social » (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). De même, Philip Slater et son ouvrage, *The Pursuit of Loneliness* (1970) ont eu un rôle critique pour déconstruire le modèle social américain :

> *I think one of the first things that may have tipped me more towards the planning realm is when I was in Art school, when I started at the University of Texas, I took a course called the American experience, which is a combination of government, history, something else like social studies, but there was a great reading list on that. And one of the things that struck me a lot was a book […] called* The Pursuit of Loneliness. *And that was about the peculiar American nature that wants to be left alone and is in a way, not really anti-social, but anti-government, and privatization oriented. […] His point was that, whenever you have a culture, I think this is very true, even in a personality, that's extreme in one way or another, there's then a hunger or a longing for the opposite. And so what I feel like it's true about American culture is that we have strived a long time to make sure all of our personal freedoms are protected to the point that private space, private transportation, everything is done and done better in the private world, that's our idea. That's finally kinda being cracked and broken, and people are very starved to be around one another, and to be more involved in a community they feel like they belong.*
>
> Je pense que l'une des premières choses qui m'ont peut-être davantage orientée vers le domaine de l'urbanisme, c'est lorsque j'étais en École d'Art à l'Université du Texas, j'ai suivi un cours intitulé « l'expérience américaine », qui combine administration, histoire, science sociales, etc. Il y avait une bonne liste de lectures. Et l'une des choses qui m'a le plus frappée est un livre […] intitulé *The Pursuit of Loneliness.* C'était à propos de la particularité de la nature américaine qui veut être laissée seule et qui est en quelque sorte, pas vraiment anti-sociale, mais anti-gouvernementale et orientée vers la privatisation. […] Son argument était que, chaque fois que vous avez une culture, même une personnalité, qui est extrême d'une manière ou d'une autre, il y a alors un besoin ou un désir ardent du contraire, et je pense que c'est très vrai. Et donc, je pense que c'est vrai de la culture américaine, que nous nous sommes efforcés depuis longtemps de veiller à ce que toutes nos libertés personnelles soient protégées au point que tout soit privé, l'espace privé, les transports, tout soit fait et mieux fait par le privé, c'est notre idée. Cela finit par se craqueler et s'effondrer et les gens aspirent à être proches les uns des autres, à s'impliquer davantage dans une communauté à laquelle ils se sentent appartenir.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Selon cette architecte, ce livre lui a permis de comprendre la spécificité de la culture américaine, et son caractère extrêmement individualiste. Elle l'interprète comme

créant un besoin opposé pour des espaces de rencontre, ce qui oriente aujourd'hui sa pratique urbanistique. Cet exemple permet aussi de souligner l'importance des lectures conseillées pendant les études. Les études supérieures aux États-Unis comprennent beaucoup de lectures à réaliser d'une séance à l'autre afin d'en discuter en classe, d'où le succès des compilations de textes de type *Urban reader* (Lehman-Frisch 2013). Ces lectures arment donc la culture des apprentis architectes et urbanistes.

Enfin, James Howard Kunstler est cité par deux acteurs interviewés. Un conseiller municipal explique ainsi les facteurs à l'origine de son intérêt particulier pour l'urbanisme :

> *The first book that really got me interested in a particular set of issues related to urban growth, the first book that really set me off on that path, was by James Howard Kunstler. A couple books in particular:* The Geography of Nowhere *and* Home from Nowhere*. He is a very sharp critic of urban development in the US in the post World War 2 era. He feels that the growth of American suburbs was based on cheap oil and that that era is coming to an end. And that in retrospect the development of the suburbs would be seen as the most colossal waste of resources. He feels that American auto-dependent suburbs are destined, in a not too distant future, for either slums, ruins or salvage. He had very strong opinions, but he's a very entertaining writer. And I don't necessarily accept everything he says…values… I'm not so certain about the end of cheap energy as he his. […] But his writings about American cities and how they've grown is what really got my attention. […] It got me interested in that whole field of thought.*
>
> Le premier livre qui m'a vraiment conduit à m'intéresser aux questions liées à la croissance urbaine, le premier livre qui m'a vraiment lancé dans cette voie, a été écrit par James Howard Kunstler. Deux livres en particulier : *The Geography of Nowhere* et *Home from Nowhere*. C'est un critique très acerbe du développement urbain aux États-Unis après la Seconde Guerre mondiale. Il estime que la croissance des banlieues américaines s'est fondée sur un pétrole bon marché et que cette époque touche à sa fin. Rétrospectivement, le développement des banlieues pourrait être perçu comme le plus colossal gaspillage de ressources. Il estime que les banlieues américaines dépendantes de l'automobile sont destinées dans un avenir proche à devenir soit des taudis, des ruines, soit à être sauvées. Il a des opinions très tranchées, mais c'est un écrivain très divertissant. Et je n'adhère pas forcément à tout ce qu'il dit… ou à ses valeurs… Je ne suis pas vraiment aussi certain que lui de la fin de l'énergie bon marché. […] Mais c'est vraiment ses écrits sur les villes américaines et sur leur croissance qui ont retenu mon attention. […] Cela m'a intéressé à tout ce champ de pensée.
>
> Entretien ELU-Austin/1 2012

Tous ces ouvrages ont comme point commun de dénoncer des traits caractéristiques de la société américaine : la croyance en la technique et en ses experts,

le processus de la table rase, la domination de l'automobile sur l'espace urbain, et l'individualisme. De ce point de vue, on peut affirmer que ces ouvrages ont éclairé les sur le parcours de leur révolution culturelle, certes inscrite dans un contexte de changement social plus vaste.

Les acteurs relient plus ou moins consciemment leur propre évolution sur les questions urbaines aux mutations de la société, dans une perspective essentiellement générationnelle et politique.

Une architecte et urbaniste raconte ainsi que le livre de Philippe Slater a eu beaucoup d'écho dans les années 1970 et qu'on se prenait conscience en même temps de la faillite des villes, de la guerre du Vietnam et de la détérioration de l'environnement. C'est pour elle un changement générationnel qui a eu lieu à ce moment, rassemblant de multiples contestations pour créer un esprit nouveau, plus critique sur le modèle américain jusqu'alors porté aux nues.

> *All of that that was going on when I was a teenager and growing up and forming my ideas about what the world ought to be. There was this very strange moment in America in history, where my generation realized hey it's not gonna work, we are not on the right path. […] As an American you decide what your lifestyle is going to be, what your path is, you don't take it from your parents, you don't just accept it. There's much more of a dynamic changeability and acceptance of new things and new ideas.*
>
> Tout cela se passait quand j'étais adolescente, que je grandissais et formais mes idées sur ce que le monde devrait être. Il y a eu ce moment très étrange dans l'histoire de l'Amérique, où ma génération s'est rendue compte que ça ne marcherait pas, que nous n'étions pas sur la bonne voie. […] En tant qu'Américain, on décide de son style de vie, de son parcours, on ne l'hérite pas de ses parents, on ne l'accepte pas tout simplement. Il y a bien plus une variabilité dynamique et l'acceptation de choses et d'idées nouvelles.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Avec une quarantaine d'années d'écart, cette impression de rupture générationnelle touche aussi de plus jeunes acteurs. L'un d'entre eux pense aussi que l'un des facteurs du changement est générationnel. Il situe la rupture dans les années 1990-2000, marquées par le rejet de la politique nationale de George W. Bush et de son image de *cowboy*. Il fait le parallèle à l'échelon local, avec un rejet de l'*establishment*, des politiques « *top-down* » et l'arrivée massive de personnes non-originaires du Texas (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). Il souhaiterait un système démocratique plus horizontal, permis par une large participation populaire, et suggère de développer un portail de données afin de rendre les décisions d'aménagement plus

transparentes, « plus démocratiques », en confiant aux citoyens un rôle régulateur. Toutes les agences publiques bénéficiant de l'argent des impôts devraient selon lui mettre leurs données à disposition et ainsi maximiser leur efficacité. Cela pourrait remplacer un temps précieux actuellement passé à aller à des réunions publiques menées justement par des membres de l'*establishment*.

> *As far as city governance, […] I think we're very traditional, like southern style of government. Don't you see a bunch of white bold heads, old white people leading these meetings? They're the establishment, the baby boomers. [They want to] maintain their standard of living even at the expense of their children.*
>
> En ce qui concerne la gouvernance de la Ville, […] je pense que nous sommes très traditionnels, avec un style de gouvernement typique du Sud des États-Unis. Vous ne voyez-pas un groupe de têtes blanches et chauves, des personnes blanches et âgées menant ces réunions ? Ils sont l'*establishment*, les *baby boomers*. [Ils veulent] maintenir leur niveau de vie même si c'est au détriment de leurs enfants.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Les acteurs qui inscrivent leur (r)évolution dans un contexte générationnel et politique ne s'arrêtent pas à la promotion d'un nouveau modèle idéal de la ville, ils remettent en cause les méthodes de l'urbanisme et certaines de ses bonnes pratiques, même s'ils soutiennent le même idéal formel que les urbanistes de la Ville en charge de ces méthodes.

8.1.2. Des modèles constitutifs d'une expertise au sein d'un milieu restreint

Une pratique comparative au cœur de l'urbanisme

Les modèles urbanistiques fondés sur d'autres villes ne sont pas reconnus directement comme des facteurs d'évolution de la culture, mais ils participent grandement à la formation des étudiants en urbanisme et des professionnels. À titre d'exemple, le séminaire de *Design* urbain s'appuie sur des exemples de partout dans le monde (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011 ; Observation UTSOA 19/4/2011). Selon le professeur en charge du cours, il est important que les étudiants réalisent des études de cas à partir d'exemples de redéveloppement urbain réussis pour comprendre

comment les forces évoluent dans le temps et dans des contextes différents. Il explique que ce sont les principes, les démarches, ce par quoi commencer, qui font modèle (*idem*). Le doyen d'UTSOA écrit se nourrir des exemples des Pays-Bas, de la Chine et de l'Italie où il a travaillé pour apprendre de ces cultures, de leur longue durée et de leur adaptabilité (« *learn from these cultures, that endure and are adaptable to change* » ; Steiner 2011, p. x). La croissance de l'État du Texas n'est pas sans faire écho à la rapidité des changements en Chine.

Les citoyens se nourrissent eux aussi de ces exemples extérieurs. L'un a étudié Vancouver pour comprendre la manière dont a été organisée la planification à l'échelle des quartiers dans les années 1990 (Entretien CITOY-QUART/5 2012). Pour un autre, les régions nordiques de l'Europe qui dominent tous les classements sont présentées comme « des exemples parfaits de comment les choses devraient fonctionner » du point de vue de la durabilité, du souci de l'environnement, de la viabilité économique (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). Cela leur permet d'enrichir conceptuellement la culture locale et d'entretenir des objectifs élevés pour Austin.

C'est cependant aux professionnels que revient l'obligation de connaître ces modèles extérieurs. La bonne connaissance des modèles urbanistiques fondent la légitimité des experts consultants répondant aux appels à participation, des employés de la Ville, voire de l'administrateur municipal. Ils servent de carte de visite aux professionnels employés comme consultants, comme Wallace Roberts & Todd en charge d'*Imagine Austin*, recrutés pour leur expertise dans le domaine à travers le pays (« *WRT our lead consultants and they've done comprehensive plans all over the country. So they're bringing a lot of knowledge from a lot of different places and processes* » ; Entretien PRO-URB-Austin/2 2012). On attend des consultants en général qu'ils puissent montrer des exemples venus d'ailleurs pour en tirer des arguments afin de développer des espaces de ce type à Austin. L'analyse qui en ressort apparaît peu nuancée et bien optimiste :

> *We had these professionals from San Francisco who could show slides of examples of mixed-use places, little small pockets around the US that really are attractive and work and people are happy and crime's down and tax base is up and all those good things.*

> Nous avions ces professionnels de San Francisco qui pouvaient nous montrer des exemples de lieux à usages mixtes, des petites poches à travers les États-Unis qui sont vraiment attrayantes et qui fonctionnent, où les gens sont heureux, la criminalité en baisse, les revenus fiscaux en hausse, et tout ça.
>
> Entretien Ex-ELU-Austin 2012

Pour un urbaniste de la Ville, l'étude des bonnes pratiques d'autres villes fait partie de son travail (Entretien PRO-URB-Austin/6 2013). Comme les urbanistes du privé, ceux de la Ville se sentent la responsabilité de se tenir au courant des tendances, des nouvelles idées et des meilleures pratiques afin de les faire connaître aux autres acteurs et que les responsables puissent prendre la meilleure décision (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012). Les urbanistes consultants savent qu'ils doivent répondre aux demandes du client, mais ont l'ambition d'aller plus loin et d'inclure les meilleures pratiques qui vont dans le sens de ce qui leur est demandé.

> *As a practitioner, we're trying to deliver what the City wants, but we may also… we will very much influence the way it's done and make sure that we're integrating best practices. […] We're trying to understand what is the very best and latest philosophy about how to do something. […] We're trying to bring all the best ideas and the latest ideas in terms of planning to the table and to the project. That's all.*
>
> En tant que praticiens, on essaye de donner à la Ville ce qu'elle veut, mais on peut aussi… on influence beaucoup la façon dont cela se fait et on s'assure d'intégrer les meilleures pratiques. […] Nous essayons de comprendre quelle philosophie est la meilleure et la plus récente sur la façon de faire quelque chose. […] On essaye d'apporter à la table, et au projet, toutes les meilleures idées et les dernières idées en termes d'urbanisme. C'est tout.
>
> Entretien PRO-URB-LIB/2 2012

Outre qu'il n'est pas nécessaire de « réinventer la roue » à chaque fois, permettant de gagner du temps (Entretien Assist-ELU-TX 2014), les exemples extérieurs sont aussi utilisés comme moyen de prouver la faisabilité d'une nouvelle pratique, car une autre communauté l'a déjà testée (Entretien PRO-URB-LIB/2 2012), même s'ils ne sont pas suffisants pour la faire adopter. Ils donnent de la crédibilité aux solutions proposées par les experts à défaut d'un pouvoir total de conviction.

Les associations professionnelles comme l'American Planning Association et le Congress for the New Urbanism, recourent souvent à des séminaires autour de conférenciers venus apporter leur expérience depuis une autre ville. Même si tout le monde se défend de vouloir appliquer des modèles extérieurs, lors des questions qui suivent l'exposé, celle de la transposabilité des solutions est un passage obligé. Au-delà

du réflexe utilitariste, sans doute y a-t-il aussi à l'œuvre un mécanisme d'apprentissage qui intègre les connaissances nouvelles en les connectant à des choses déjà connues. Les modèles extérieurs constituent ainsi le ciment de la communauté épistémique de l'urbanisme (Haas 1992).

Des modèles extérieurs familiers dans le métier

Ces exemples extérieurs fondent une culture partagée grâce à ces conférences, mais aussi au travers des visites rituelles organisées dans d'autres villes. La Chambre de commerce organise un voyage de groupe très prisé, qui affiche toujours complet. Ce voyage d'étude est organisé dans une ville différente chaque année, en général d'importance comparable, « souvent celles avec lesquelles [Austin se trouve] tout le temps en compétition pour des délocalisations d'entreprises » pour apprendre de son expérience (Entretien PRO-ADM-CC 2013).

> *When we go on these trips we look at best practices in areas of interest to the Chamber. So we're always looking at transportation, economic development. We have just past an election to help begin funding a medical school, so we're looking at medical schools, public education. And you're looking at peer cities that we generally would compete with for job relocation and looking at how they've approached things, and what can we learn from them. Are there things that we can replicate here? Or things we want to avoid? And so we've been doing those trips for a long time now and now we're be heading to Boston actually this Fall. […] So, Boston is probably the first time we're starting to go to a city that I would say is probably at least an evolutionary cycle ahead of us to some extent. So it's kind of exciting to think about a broader planning horizon like fifty years from now, instead of… we've gone to like Portland, and Seattle, Charlotte, Minneapolis, where we're kind of more on par with. This will be I think looking a little further up.*
>
> Lors de nos voyages, nous examinons les meilleures pratiques dans les domaines qui intéressent la Chambre. Nous nous intéressons donc toujours aux transports, au développement économique. Nous venons tout juste d'avoir un vote pour financer une École de Médecine. Nous examinons donc les Écoles de Médecine et l'éducation publique. Et on regarde les villes comparables avec lesquelles nous rivalisons généralement pour attirer des emplois, la manière dont elles ont abordé les choses et ce que nous pouvons en tirer. Y a-t-il des choses que nous pouvons reproduire ici ? Ou des choses que nous voulons éviter ? Nous faisons donc ces voyages depuis longtemps maintenant et nous allons nous rendre à Boston cet automne. […] Avec Boston c'est probablement la première fois que nous nous rendons dans une ville qui, je dirais, a au moins un cycle évolutif d'avance sur nous dans une certaine mesure. C'est donc passionnant de penser à un plus vaste horizon d'aménagement, dans cinquante ans au lieu de… nous sommes allés à Portland, Seattle, Charlotte, Minneapolis,

> avec qui nous sommes un peu plus à jeu égal. Ce sera, je pense, se projeter un peu plus loin.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

La hiérarchie urbaine américaine est catégorisée en villes comparables et en villes au stade duquel les acteurs espèrent arriver, dans une pensée linéaire d'évolution et de progrès. Le choix des destinations est fortement lié aux problématiques de développement rencontrées à Austin. La visite à Dallas a été particulièrement axée sur leur *passenger rail*, en lien avec le projet de transit léger sur rail à Austin qui avait besoin du support de la communauté des affaires pour avancer (Entretien PRO-TRANSP/1 2012). À Charlotte, destination choisie en partie en lien avec ce même sujet, la principale leçon retenue a été de ne pas commencer le premier tronçon ferroviaire en reliant l'aéroport, ce à quoi beaucoup étaient alors attachés (Entretien PRO-ADM-CC 2013).

Les voyages de la Chambre de commerce élargissent la culture spécifique des professionnels de l'urbanisme en permettant à une variété d'acteurs impliqués dans ce champ d'expérimenter un autre cadre urbain et d'ouvrir les yeux sur ses avantages. Ingénieurs, avocats, hommes d'affaires, *leaders* citoyens, tous peuvent expérimenter un cadre urbain différent et discuter loin des enjeux crispants d'Austin (Entretien PRO-URB-Austin/6 2013).

Cependant, la portée analytique de ces voyages est réduite, comme l'admet la représentante de la Chambre de commerce lorsque je l'interroge sur le succès de ces voyages :

> *It depends on what goal you want to accomplish. I would say we're very successful in improving regional dialogue, because of the fact that we do have a number of business and elected officials that come from outside of Austin or Travis county. So I would say we've been very successful. We'd be successful that people want to go on those trips, they sell out every year. So have we been as successful as when it comes to looking at a particular idea and then implementing it here or even talking about it? No. There's probably room where we could grow into how do we better leverage what we've learned on that trip.*
>
> Cela dépend de l'objectif qu'on souhaite atteindre. Je dirais que nous avons beaucoup de succès dans l'amélioration du dialogue métropolitain, car nous avons un certain nombre de représentants des entreprises et d'élus qui viennent d'au-delà d'Austin ou du comté de Travis. Je dirais donc que nous avons très bien réussi. Nous avons du succès au sens où les gens veulent venir faire ces voyages, ils sont complets chaque année. Mais avons-nous eu autant de succès lorsqu'il s'agissait d'examiner une idée en particulier et de la mettre en œuvre ici ou même d'en parler ? Non. Il y a là probablement une marge d'amélioration

> pour que nous puissions mieux utiliser ce que nous avons appris lors des voyages.
>
> Entretien PRO-ADM-CC 2013

Ces voyages ne font pas l'objet d'études approfondies ou systématiques et leur traduction dans les politiques d'aménagement à Austin n'est guère apparente. Cependant, le partage d'expérience et la découverte d'un autre espace urbain semblent suffire à composer les bases d'une culture locale, voire métropolitaine, commune, mais ne permettent pas d'en élargir les leçons au-delà d'un cercle d'acteurs restreint.

8.1.3. Une influence limitée des modèles extérieurs sur l'ensemble du champ de l'aménagement urbain

Des villes-modèles rejetées

Contrairement à l'impression donnée par la vogue des « *best practices* », les exemples tirés d'autres villes sont loin d'être efficaces. Ils entraînent plutôt un rejet auprès de la population locale. L'exemple du développement du vélo comme moyen de transport à Portland ou Seattle est aussitôt écarté du fait du climat austinite très chaud en été (Entretien CITOY-QUART/1 2011). Du côté des habitants, le rejet apparaît presque immédiat :

> *And we now begin to say: "If you say anything about Portland again… I say I will slit my throat. If I hear Portland one more time, and I've been to Portland, I've been to Seattle, you know this is not either one of those places. Why can't we come up with something that's Austin.*
>
> On en vient à dire : « si vous dites encore une chose à propos de Portland… je vais me pendre ». Si j'entends Portland encore une fois, et j'y suis allée à Portland, à Seattle aussi, vous savez qu'on n'est ni l'un ni l'autre. Pourquoi ne pouvons-nous pas proposer quelque chose qui ressemble à Austin ?
>
> Entretien CITOY-QUART/1 2011

Portland est désignée à la manière d'un gros mot à ne pas prononcer : « *the P word* » (Entretien PRO-DD-Austin 2012). On comprend que la comparaison avec Portland puisse irriter comme si Austin était un élève moyen sans cesse mesuré au meilleur de la classe. Il est facile de rejeter une idée au motif que les conditions, les

législations, le climat sont si différents que les villes ne sont pas comparables. Même du côté des professionnels, les villes-modèles sont tellement utilisées qu'elles suscitent de la lassitude de toute part.

> *I do get tired to hear about Portland. I've even been to planning conferences where people talked about Portland so much and the people from Portland say: "eh! You've got to figure it out yourselves and do your own things. We're tired of carrying the weight for so long".*
>
> Je suis vraiment fatigué d'entendre parler de Portland. J'ai même assisté à des conférences d'urbanisme où les gens parlaient tellement de Portland que les gens de Portland ont fini par dire : « hé ! Vous devez vous débrouiller seuls et trouver par vous-mêmes, nous en avons assez de tout porter depuis si longtemps. »
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

Ainsi, on pourrait dire que le comparatisme en urbanisme atteint un stade d'overdose qui peut pousser au rejet en bloc.

Des stratégies comparatives

Les modèles extérieurs peuvent cependant être utilisés à dessein par certains acteurs. Un citoyen activiste particulièrement intéressé par les transports cite sans crainte Portland comme « un bon exemple de choses qui fonctionnent comme il faut », mais il lui préfère l'exemple de Los Angeles (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013), car Portland apparaît comme exemple inatteignable, trop différent d'Austin, alors que Los Angeles s'avère plus proche.

> *I think LA is an example of how… what we should be moving towards. And that's crazy to say right? They're the sprawled out city of the XXth century, like completely sprawled out. But they did their 30 years transportation planning and that's really helping them to move to a different model in the XXIst century. And they're sprawled out like we are, so I think there are some lessons there.*
>
> Je pense que Los Angeles est un exemple de comment… ce vers quoi nous devrions tendre. Et c'est fou de dire ça, n'est-ce pas ? C'est la ville étalée du XXe siècle, complètement étalée. Mais ils ont fait leur plan de transports pour les trente ans à venir et ça les aide vraiment à évoluer vers un modèle différent au XXIe siècle. Et ils sont étalés comme nous le sommes, donc je pense qu'il y a des leçons à en tirer.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Pour que les modèles extérieurs soient convaincants, il faut donc prouver une forte ressemblance entre Austin et la ville prise comme modèle. Dans le cas de

l'étalement urbain, la réputation de Los Angeles comme modèle paradigmatique de la ville étalée, du *sprawl*, donne l'idée que les enseignements issus de ses bonnes pratiques sont applicables à Austin. Plus encore, l'effet probant est décuplé : sous-entendu, si Los Angeles y parvient, là où la dépendance à l'automobile est encore plus grande, pourquoi pas Austin ? Finalement, il ne s'agit jamais d'importer directement des modèles extérieurs, mais d'apprendre d'eux, en les utilisant comme support d'analyse.

> *My goal is to figure out how that happened. What were the ingredients to make that recipe? Each city has its own DNA we have to figure that out. What works there doesn't work here obviously. I just want to make whatever our ingredients are work very well. So, I'm not trying to import ideas but just learn how conceptually that works.*
>
> Mon objectif est de comprendre comment ils y sont arrivés. Quels étaient les ingrédients de leur recette ? Chaque ville a son propre ADN il faut le comprendre. Ce qui fonctionne là-bas ne marchera pas ici évidemment. Je veux juste faire en sorte que nos ingrédients fonctionnent, quels qu'ils soient. Donc, je ne suis pas en train d'essayer d'importer des idées, mais juste d'apprendre comment cela marche conceptuellement.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Ces modèles extérieurs servent aussi à évaluer la situation d'Austin, souvent plutôt pour montrer ses lacunes, comme dans le cas du transit léger sur rail.

> *Big cities with transit systems. The most vigorous transit system being built in the US is in Denver now. Chicago. New York. Most eastern cities, they all have had rail. They were built by rail. And now they have rail again. In Austin, come on how do you get further behind than twenty years. (…) Insights of each place… Paris itself is an incredible history lesson in one city.*
>
> Les grandes villes qui ont un système de transports en commun. Le système le plus vigoureux actuellement construit aux États-Unis est à Denver. Chicago. New York. La plupart des villes de l'est ont toutes eu des systèmes ferroviaires. Elles ont été construites par le rail. Et maintenant elles l'ont à nouveau. À Austin, voyons, comment est-ce qu'on peut retarder ainsi de vingt ans ! Chaque ville donne des idées. Paris est une incroyable leçon d'histoire en une ville.
>
> Entretien ACAD-ARCH-UT 2011

Le jeu sur la différence permet de justifier l'adoption locale comme la moindre des choses et contrer les oppositions à la nouveauté. Par exemple, pour élaborer la politique de gestion de l'eau souterraine du comté de Travis, une commissaire s'est inspirée des meilleurs pratiques des comtés républicains, sachant que le comté démocrate n'aurait ainsi pas d'opposition à essuyer de la part de la Législature (Entretien Ex-ELU-Travis 2014).

Les exemples extérieurs se retrouvent donc dans un entre deux. Selon le contexte, ils peuvent être dédaignés ou jugés instructifs. Il semble que les urbanistes ne sachent plus trop quand les utiliser à force de les voir considérés comme éculés ou inadaptés. Un conseiller municipal qui estime important de connaître les expériences d'autres villes dit n'avoir pas été instruit par les urbanistes de la Ville sur les stratégies utilisées pour faire accepter la densité :

> *I think there have been places like Portland and Vancouver that have played this game before, that have figured out what works and what doesn't work, what kind of arguments work, what kind of policies or strategies are successful in persuading people to accept density. And that's a conversation that, as a group, we ought to be having. As a group, I mean the planning community… the planning department and for all I know they've had had this discussion. But they haven't had this with the city council and with the city manager. And all of us in this building ought to be on the ball and understand what it is… what game are we playing, and what strategy will actually help us come to terms with reality? A million people come to town, where are we going to put them? We haven't had the conversation, I'm not sure there is broad understanding that this is the biggest thing that we are doing is finding place for a million people. That density is really the issue that we have to deal with. And that there are ways of dealing with it. I don't think we've dealt with any of those three issues as a group. And until we do we've got to continue kind of floundering around one case at a time, and sometimes getting it right, sometimes getting it wrong, but it's gonna take is a long time before we nickel and dime our way into a sufficiently dense city that those million people are not going to be living in Hutto.*
>
> Je pense qu'il y a des endroits comme Portland et Vancouver qui ont déjà eu affaire à cela, qui ont compris ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas, quels types d'arguments fonctionnent, quels types de politiques ou de stratégies réussissent à persuader les gens d'accepter la densité. Et c'est une conversation que nous devrions avoir, collectivement. Je veux parler de la communauté de l'aménagement… au département de la planification, d'après ce que j'en sais, ils ont eu cette discussion. Mais ils ne l'ont pas eue avec le Conseil municipal et avec l'administrateur municipal. Et nous tous [à l'hôtel de ville] devrions être au fait et comprendre de quoi il s'agit… à quoi avons nous affaire et quelle stratégie nous aidera réellement à faire face à cette réalité ? Un million de personnes viennent s'installer dans notre ville, où allons-nous les mettre ? Nous n'avons pas eu cette conversation, je ne suis pas sûr que beaucoup comprennent que c'est notre principale affaire, c'est de trouver de la place pour un million de personnes. Cette densité est vraiment le problème auquel nous devons faire face. Et il existe des moyens d'y faire face. Je ne pense pas que nous ayons collectivement traité aucun de ces trois problèmes. Et jusqu'à ce que nous le fassions, nous devons continuer à batailler au cas par cas, en réussissant parfois, en ratant d'autres fois, mais si on continue ainsi, cela va prendre encore longtemps avant que nous puissions devenir une ville suffisamment dense et éviter que ce million de personnes aillent vivre à Hutto.
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

Les déclarations de ce conseiller municipal sont surprenantes. Il semblerait que le rejet qu'engendre l'overdose de modèles extérieurs ait tendance à restreindre leur diffusion en dehors du cercle des spécialistes, alors que d'autres acteurs souhaiteraient les connaître.

***

Les modèles extérieurs, essentiellement des villes-modèles et les formes ou politiques qui leur sont associées, sont reçus avec circonspection par un certain nombre d'acteurs, en particulier par les citoyens qui ont l'impression qu'on veut leur imposer un modèle qui ne correspond pas à leur ville. Ils n'ont donc pas force de conviction. La connaissance des villes-modèles et des meilleures pratiques fait en revanche partie du bagage obligatoire des professionnels de l'urbanisme qui les intègrent systématiquement à leurs pratiques. Cette connaissance est élargie à d'autres acteurs du champ et fonde une culture partagée, soit superficiellement, *via* la simple expérience spatiale et comme preuve partielle de faisabilité, soit comme support d'analyse, même pour des citoyens n'ayant pas reçu d'instruction dans ce domaine.

Le rejet que ces modèles inspirent fréquemment, lorsqu'ils sont exposés dans les processus participatifs, tend cependant à limiter la généralisation de leur connaissance à l'ensemble des acteurs.

8.2. Des modèles locaux et concrets à la fois signes et facteurs de changement culturel

Les limites de l'utilisation des modèles extérieurs résident dans la singularité et la complexité intrinsèque de chaque cas urbain. « Austin est, comme toute ville, un lieu complexe qui a ses propres avantages et ses propres contraintes » (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011) auxquels il faut s'adapter. Les modèles locaux ont donc un avantage intrinsèque sur les modèles venus d'ailleurs.

8.2.1. La spatialisation des modèles au cœur des stratégies transformatives

Des modèles locaux convaincants…

Les modèles locaux ont une efficacité supérieure car ils sont en eux-mêmes démonstratifs de la faisabilité d'une idée, alors que les modèles extérieurs peuvent aisément être repoussés pour une raison liée au contexte.

> *I think there's a great value in local, cause I think, for example, people could even go to Vancouver and have a wonderful time and think it's a great place, but kind of easily dismiss it as well that's not even the US, that's Canada. And it's just different and we could never do that here. The value of local examples is to demonstrate we can do things, we're not creating Vancouver, but we can do good things locally. And it also, if it runs out that there's a market for an alternative to low density suburban development here, that's highly valuable, that's more valuable than showing a project in a different city*.
>
> Je pense qu'il y a un grand avantage dans le local, car je pense, par exemple, que des personnes pourraient aller à Vancouver, y passer un bon moment en pensant que c'est un endroit formidable, mais ils le rejetteront assez facilement en disant que ça n'est même pas les États-Unis, mais le Canada. Et c'est tout simplement différent, nous ne pourrions jamais faire la même chose ici. La valeur des exemples locaux est de démontrer que nous pouvons faire des choses, nous ne sommes pas en train de recréer Vancouver, mais nous pouvons faire de bonnes choses ici. Et aussi, s'il s'avère qu'il existe un marché pour une alternative au développement des banlieues à faible densité, c'est très précieux, bien plus précieux que de montrer un projet dans une autre ville.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/6 2012

L'exemple de Mueller est ainsi brandi pour prouver que si un quartier proposant des types d'habitat un peu différents du canon habituel, un peu plus denses, et qui plus est à l'est de l'I-35, connaît un grand succès, c'est donc qu'il existe bien une demande pour ce type de logement et pour un mode de vie où les différentes fonctions urbaines sont en plus grande proximité. Beaucoup étaient pourtant sceptiques quant à la réussite de ce projet.

> *Take Mueller again as an example, when Mueller was first being discussed and planned and so forth, there were a number of people who very seriously thought that will never succeed in Austin, in that location. 'Cause you know in Austin there's that sort of East Austin, West Austin historical divide, and Mueller is located in East Austin. And there were people who thought: "you'll never get people to go spend 400 000/500 000 dollars on a house, East of I35. That will just never happen, that's going to be a failure". And it hasn't been a failure.*

> Prenons à nouveau Mueller comme exemple. Au tout début, lorsque Mueller a été discuté et planifié, un certain nombre de personnes pensait très sérieusement que cela ne réussirait jamais à Austin à cet endroit. Parce que vous savez à Austin, il y a une sorte de division historique entre la partie est et la partie ouest, et Mueller est situé dans l'est d'Austin. Et il y avait des gens qui pensaient « vous n'arriverez jamais à faire dépenser aux gens 400 000/500 000 dollars pour une maison à l'est de l'I-35. Cela n'arrivera jamais, ce sera un échec ». Et ça n'a pas été un échec.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/6 2012

L'attrait de ce nouveau quartier auprès des habitants prouve que la culture urbaine a changé et contribue à la faire évoluer pour un plus grand nombre d'acteurs. « L'augmentation des prix dans le quartier de Mueller est la meilleure recommandation » (« *greatest endorsement* » ; Entretien CITOY-TRANSP/1 2012). Pour un ancien maire, le quartier de Mueller est « un succès célébré qui a vraiment commencé à changer la façon dont certaines personnes voient ce concept de la densité à mixité d'usages (« *the whole concept of mixed-use density* » ; Entretien Ex-ELU-Austin 2012).

De même, pour l'exemple de Second Street, la qualité des espaces publics a été améliorée dans cette rue qui passe juste derrière le nouvel hôtel de ville, grâce au programme « *Great Streets* » commandé par la mairie à un architecte local, sur sollicitation de la Downtown Austin Alliance. L'adjointe de l'administrateur municipal responsable du redéveloppement économique se souvient :

> *Eleven years ago, this entire area around Second Street was old warehouses. Where [city hall] sits now was a four-story red brick building that used to be a lumber yard. […] Across the street to the East was kind of a homeless camp out place. A place where people went to hang out, so that somebody came by and picked them up for day labor job. And so this whole area was really very blighted. […] That really didn't happen in Austin eleven years ago: nobody sat outside to eat on the sidewalk.*
>
> Il y a onze ans, toute la zone autour de Second Street était constituée d'anciens entrepôts. Là où se trouve l'hôtel de ville à l'heure actuelle, il y avait un bâtiment en briques rouges de trois étages où l'on sciait et stockait le bois. […] De l'autre côté de la rue, à l'est, il y avait une sorte de campement pour les sans-abri. Un endroit où les gens attendaient que quelqu'un vienne les chercher et les emmène pour un travail journalier. Et donc toute cette zone était vraiment très dégradée. […] Il y a onze ans, rien de cela n'arrivait à Austin : personne ne s'installait sur le trottoir pour manger dehors.
>
> Entretien PRO-ADM-Austin/1 2012

Une fois le premier bloc réalisé, le potentiel de ce traitement de l'espace public est reconnu par tous et d'autres acteurs réclament son extension, ce qui prouve le bien-fondé de cette forme urbaine-modèle (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011).

En plus de prouver absolument la faisabilité et l'adaptabilité d'un modèle, les exemples locaux sont expérimentables, ce qui change plus sûrement la culture des usagers qu'un exposé théorique ou une photographie. Les urbanistes de la section *Urban Design* à PDR disent que leur travail leur semble parfois frustrant car il est concentré sur un petit nombre de zones et n'a pas vraiment d'effet sur l'ensemble de la ville. Ils peuvent cependant avoir une influence sur l'ensemble de la ville en changeant la culture urbaine des personnes amenées à fréquenter ces quelques lieux.

> *But I guess part of the hope is that if you can produce change, and you can demonstrate success in these little areas, then it would influence elsewhere, it would influence people. They would see "oh! I like that". Whether it's economical success, social success, sustainability success or whatever.*
>
> Mais je suppose qu'une partie de l'espoir est que si vous pouvez produire un changement et que vous pouvez démontrer son succès dans ces petites zones, alors cela influencera d'autres endroits, cela influencera les gens. Ils verront « oh ! J'aime bien ça ». Que le succès soit économique, social, durable ou autre.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/6 2012

Leur but est clairement de faire changer les mentalités en faisant expérimenter des changements spatiaux que les gens n'auraient en théorie ou *a priori* pas voulu, mais qu'ils ont besoin de découvrir concrètement pour apprécier.

...et signe d'une évolution déjà en marche

Le succès de ces projets-pilotes démontre que la culture urbaine est déjà en train d'évoluer. L'évolution principale viendrait d'une nouvelle demande pour un cadre de vie et un style de vie plus urbains (« *demand for urban living* » ; Entretien PRO-DD-Austin 2012), en particulier de la part des jeunes et des couples âgés dont les enfants ont quitté le domicile familial. Ces nouveaux critères de choix d'habitat sont issus d'une nouvelle culture qui peut se passer de la voiture (Entretien PRO-DEV/3 2012). Pour beaucoup, c'est le fait d'une nouvelle génération dont les membres « sont à la recherche d'une expérience de vie différente de celle des gens de la génération

[précédente], qui se situe davantage dans la maison individuelle en en banlieue sur un terrain séparé » (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). On assiste à une inflexion du marché en faveur d'un cadre urbain plus dense (*idem).*

Un urbaniste de la Ville part de l'exemple d'une de ses connaissances, retraitée, qui pense à vendre sa maison familiale pour s'installer quelque part Downtown et y louer un appartement. Il établit un parallèle entre les étapes du cycle de la vie et les étapes de développement et de revitalisation de la ville.

> *Where they are in their lifestyle right now, that's going to be a better fit for them. So you see a renewed interest in urban areas in cities with both young people and old people. Cities have different life cycles just like families have life cycles or neighborhoods have life cycles. So it's kind of making sure you have different areas for these different life cycles.*
>
> Là où ils sont dans leur style de vie en ce moment, cela leur conviendrait mieux. Vous constatez donc un regain d'intérêt pour les zones urbaines dans les villes comptant à la fois des jeunes et des personnes âgées. Les cycles de vie des villes sont différents, tout comme les cycles de vie des familles ou des cycles de vie des quartiers. Il faut donc s'assurer que vous avez différentes zones pour ces différents cycles de vie.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

Cependant, en utilisant cette image du cycle de la vie, il a tendance à limiter l'idée d'un changement profond ou général de la culture. Il s'agirait plutôt d'une évolution naturelle et cyclique qui nécessite de ménager des espaces pour chaque âge de la vie. La maison unifamiliale et le cadre suburbain demeurent l'idéal pour les familles avec enfants et pour certains groupes ethniques (Entretiens PRO-DEV/2 2012 ; PRO-DEV/4 et Walker 2013). Pour un constructeur immobilier, c'est la demande de services et d'aménités qui change : les gens veulent le style de vie urbain mais en continuant de vivre dans un logement qui correspond au type architectural suburbain (« *lot of folks want to have a single family detached home or maybe a townhouse but be close to the city and be close to that urban lifestyle* » ; Entretien PRO-DEV/6 2013). La demande du cadre de vie « plus urbain » semble bien plus limitée qu'annoncée.

Pour un urbaniste de la Ville, Downtown a aussi atteint une nouvelle étape dans son cycle de vie qui se marque par un intérêt renouvelé pour cette zone.

> *[The high-rise] get a lot of attention and it feels like "oh these condos are here, they're expensive, they're raising the property values, and ruining our quality of life". But as far as the percentage of people that move here that move*

> *downtown it's still very very small. In general people are still moving to outside areas.*
>
> [Les immeubles de grande hauteur] suscitent beaucoup d'attention et donnent l'impression que « ces condos sont là, ils coûtent chers, ils augmentent les prix de l'immobilier et nuisent à notre qualité de vie ». Mais en ce qui concerne le pourcentage de personnes qui emménagent ici et qui s'installent Downtown, il reste très très bas. En général, les gens s'installent encore aux marges de la ville.
>
> Entretien PRO-URB-Austin/2 2012

En regardant de plus près les chiffres de la population concernée, les gratte-ciel de Downtown attirent certes beaucoup l'attention, mais l'essentiel de la ville se construit en périphérie. Il ne s'agit donc pas d'une révolution du cadre urbain d'Austin dans son ensemble, ni de son mode de développement, mais plutôt d'une renaissance localisée dans le centre-ville. Cela n'empêche pas que ces nouvelles formes architecturales convainquent les habitants que la culture urbaine est en train de changer, que ce soit positivement ou négativement.

D'autres acteurs pensent en effet qu'un véritable changement de culture urbaine est en marche. La croissance d'Austin entraîne un changement non seulement en termes de taille, mais aussi de qualité. Austin et sa population sont déjà en train de devenir « plus urbains » (Entretien PRO-DD-Austin 2012). Les acteurs ont l'impression qu'on peut y vivre « l'expérience de la grande ville » ce qui entraîne une « nouvelle façon de penser » (Entretien PRO-DEV/4 2013). Une employée de l'Office of Sustainable Development y voit la « réalisation de l'économie mondialisée » à Austin, entrée « dans la compétition » (Entretien PRO-DD-Austin 2012). Il s'agit donc d'une révolution au sens de changement d'état : Austin n'est plus une petite ville « *off the map* », un secret bien gardé, mais désormais une grande ville, bien insérée dans la mondialisation, à la réputation grandissante.

La comparaison avec le cycle de la vie permet aussi à certains acteurs de présenter Austin comme une adolescente :

> *Austin […] is growing up. You know in the sense… I've called Austin a teenager city. It's like it's an adolescent. You can see how wonderful it's gonna be cause it's so smart, it's so talented. But teenagers are very hard to deal with cause they want everything yesterday. And they aren't mature. And I think Austin for a long time… and I do think this has changed and gotten a lot better over the last few years… for a long time people in a sense enjoyed the fight, enjoyed the discussion.*

> Austin […] grandit. Vous savez au sens… Je dis qu'Austin est une ville adolescente. C'est comme si c'était une adolescente. Vous pouvez voir à quel point cela va être merveilleux, car elle est si intelligente, si talentueuse. Mais les adolescents sont très difficiles à gérer car ils veulent tout hier. Et ils ne sont pas mûrs. Et je pense qu'Austin depuis longtemps… je pense que cela a changé et qu'elle s'est beaucoup améliorée ces dernières années… mais pendant longtemps, les gens appréciaient le combat et la dispute.
>
> Entretien PRO-URB-CapMetro 2013

Cette comparaison transmet l'idée que ce changement est naturel, qu'il ne s'agit que d'une phase d'adaptation et que les réactions d'opposition sont le reflet d'un manque de maturité. Cependant, contrairement à ce qui est suggéré par l'urbaniste de CapMetro, si Austin est une ville adolescente, elle n'est pas impatiente au point de tout vouloir hier, mais elle souhaiterait plutôt que tout reste comme hier, comme une adolescente attachée à son enfance et ne voulant pas devenir adulte. On pourrait dire que l'adolescence d'Austin est une mue, au sens où Françoise Dolto définissait l'adolescence comme « le complexe du homard ». C'est un changement d'état encore mal accepté, qui laisse la ville à vif, sans carapace. L'analyse psychologique de la ville irait ainsi au-delà du plaisir du combat et du débat, pour pointer une vulnérabilité, voire une insécurité.

En parlant d'évolution « naturelle », les opposants à la croissance sont disqualifiés, leur position étant automatiquement étiquetée comme irréaliste. Sans doute que l'image de la mue serait plus à même d'englober les réticences face à la croissance dans la façon de penser le champ actoriel. Toujours est-il que ces nouvelles formes urbaines signalent une révolution urbaine, au sens de changement d'état. Malgré les nombreuses accusations d'immobilisme proférées d'un groupe actoriel à l'autre, voire à l'encontre de la ville entière, « la culture [d'Austin] étant hostile au changement » (Entretien PRO-DEV/5 2013), beaucoup d'acteurs notent un changement de la culture de l'aménagement urbain. Un conseiller municipal a même l'impression de vivre un « tournant historique dans la façon de penser la croissance urbaine » (Entretien ELU-Austin/1 2012).

8.2.2. Des projets d'acculturation

La lente évolution d'une partie du monde de l'immobilier

Les projets-pilotes ont un rôle démonstratif, de test, mais aussi d'acculturation, notamment dans le domaine de l'immobilier. Les acteurs notent une évolution graduelle du côté des promoteurs immobiliers qui sont de plus en plus nombreux à proposer des logements plus « urbains » pour satisfaire ce nouveau marché. Les promoteurs interrogés remarquent eux-mêmes que l'évolution au sein de leur groupe est lente, la part des « conservateurs » restant majoritaire (voir *supra* 5.3.2.1 ; Entretien PRO-PAYS-CNU 2012).

L'évolution est rendue difficile par des obstacles internes au système du développement immobilier. Les projets plus « urbains » se heurtent notamment à la culture des bailleurs de fonds qui appartiennent à une génération plus ancienne. Ces derniers restent par exemple inflexibles sur le ratio entre les logements et les places de parking dont l'abaissement permettrait de réduire les coûts et d'encourager l'usage de modes de transport alternatifs à l'automobile (Manville et Shoup 2005). Le financement des projets où cohabitent plusieurs fonctions pose problème aussi, la mixité fonctionnelle ne correspondant pas aux modèles de financement très sectorisés des bailleurs de fonds (« *Banks don't know how to evaluate a mixed-use project* » ; Entretien PRO-TRANSP/1 2012). Pour financer le quartier du Triangle, les promoteurs ont dû diviser le projet : la partie contenant essentiellement des logements et des commerces en pied d'immeuble a été financée par un bailleur différent de celui qui a financé l'autre partie, majoritairement commerciale (voir Encadré paysager n°17 ; Entretien PRO-DEV/5 2013). Il reste donc difficile de faire financer des projets correspondant aux dernières inflexions culturelles, même si la culture des bailleurs évolue elle aussi doucement (Entretien PRO-DEV/3 2012).

Sur la mixité d'usages, un conseiller municipal explique que les promoteurs étaient très rétifs mais qu'aujourd'hui ils se battent pour avoir le plus possible de commerces en pied d'immeuble, signalant un véritable changement de culture dans ce domaine :

Today, now we've come so far that we have developers fighting for more and more retail spaces at the ground level. If you go over here to the 360 building, that's when I realized we had really turned the corner on that battle, because the people who built it they were fighting against the electric utility to get every inch of retail that they could at the ground level. It's very successful and has brought all kinds of life to that area. I guess the developer was recognizing that it would contribute to the vitality of the area and the success of the project if they had a healthy mix of uses there. So it's very exciting to see that kind of progress that is completely different from the attitude of developers even just a few years back. It was a foreign concept not that long ago, and now developers get it and banks tend to get it. It's a much more positive environment for mixed-use development.

Aujourd'hui, nous sommes arrivés au point où des promoteurs se battent pour avoir le plus possible d'espaces commerciaux au rez-de-chaussée. Si vous allez voir le bâtiment 360, c'est là que je me suis rendu compte que nous avions vraiment passé le cap dans cette bataille, car les promoteurs se sont battus contre le service public de l'électricité pour obtenir le plus de mètres linéaires de commerce possible au rez-de-chaussée. Ça a beaucoup de succès et ça a apporté beaucoup de vie dans cette zone. Je suppose que le développeur était conscient du fait que cela contribuerait à la vitalité de la zone et à la réussite de son projet s'ils disposaient d'un mélange sain d'usages. C'est donc très stimulant de constater ce genre de progrès qui sont à l'opposé de l'attitude qu'avaient les promoteurs il y a quelques années seulement. Il n'y a pas si longtemps, c'était un concept étranger, mais les promoteurs le comprennent maintenant et les banques commencent à le comprendre. Nous avons un environnement beaucoup plus favorable pour les développements à usages mixtes.

Entretien ELU-Austin/1 2012

Il explique cela par un changement de la culture et de l'état d'esprit. Il s'agit avant tout de la reconnaissance de la réussite économique du mélange des usages : les habitants souhaitent des services de proximité ; les commerces ont besoin d'une importante clientèle potentielle dans leur aire de chalandise.

Pour certains, le centre-ville apparaît comme une valeur refuge, alors que le développement suburbain, lui, semble de moins en moins durable, d'un point de vue autant environnemental qu'économique :

I think the market, economics, is just driving the development community towards projects that are sort of values driven projects. There has been a lot of articles written in the last years about how one of the least sound portions of our built economy is low density suburban development. That's were the foreclosure rates have been the highest. That's were large tracts of land have been subdivided but are just sitting vacant. So, in some ways, the projects that have been doing the best in the American economy are those who are central in the city, that are less spread out. So, in some ways, the economic crises of the last four years, moved people, not necessarily because their values changed, just

because I think the more sound economic investments are those who tend to be more centrally located in cities.

Je pense que le marché, l'économie, pousse la communauté du développement immobilier vers des projets qui sont orientés par des valeurs en quelque sorte. Au cours des dernières années, de nombreux articles ont été publiés disant que les banlieues à faible densité sont les lieux où les taux de saisie immobilière ont été les plus élevés. C'est là que de vastes étendues de terres ont été subdivisées mais restent vacantes. Ainsi, à certains égards, les projets qui réussissent le mieux dans l'économie américaine sont ceux qui sont situés au centre de la ville, ceux qui sont le moins étalés. Ainsi, à certains égards, les crises économiques des quatre dernières années ont déplacé les gens, pas nécessairement parce que leurs valeurs ont changé, simplement parce qu'à mon avis les investissements économiques les plus sains sont ceux qui sont localisés le plus près du centre des villes.

Entretien PRO-URB-Austin/6 2012

Il s'agit donc plutôt d'une inversion des valeurs économiques entre le centre et la périphérie qui permet l'évolution progressive des mentalités. Les valeurs urbaines n'ont pas radicalement changé. Ce sont celles attachées au style de vie plus urbain qui ont été revalorisées par une partie de la population, entraînant une demande pour de nouvelles formes urbaines plus denses, moins individuelles. La revalorisation symbolique de Downtown s'accompagne, voire suit, une revalorisation économique. Les logiques de distinction des villes pour capter flux financiers et démographiques ont par ailleurs besoin d'un support identitaire que le paysage suburbain ne peut fournir faute de capacité de distinction. Le centre-ville sert de support au *marketing* urbain et incarne l'identité de la ville.

Les projets locaux-modèles peuvent enfin servir à propager une nouvelle culture au sein des professionnels amenés à travailler ensemble d'une manière originale. Cela peut permettre de dépasser les compartimentages habituels entre acteurs pour rechercher des processus ou des solutions inédites (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012 ; voir Encadré paysager n°10) mais aussi de diffuser des pratiques.

Encadré paysager n°17. Le Triangle ou l'évolution de la culture urbanistique par le projet

En 1995, l'État du Texas invite les promoteurs à présenter leurs projets pour 9 hectares de terrains en friche qu'il s'apprête à céder pour un bail de cinquante ans. Le terrain est stratégiquement situé à 5 kilomètres entre deux grandes artères nord-sud menant au centre-ville, jouxtant une poignée de quartiers très actifs dont Hyde Park, Brentwood, Allendale, Rosedale, Hyde Park et North University. Au départ, simple projet de centre commercial, le Triangle est devenu l'un des premier quartiers d'Austin aménagés selon un principe de mixité d'usages.



Figure 92. Mixité d'usages, bonnes pratiques et bricolage dans le quartier du Triangle

Crédits photographiques : MLG 3/11/2009 et 31/05/2010 ; plan Post Properties Inc. et Cencor 2000.

Le quartier s'organise en deux parties, l'une plus commerciale, l'autre plus résidentielle. La première a des commerces de types suburbains et des parkings en silo apparents. La seconde est organisée autour d'un grand parc et d'une rue commerçante. Les parkings sont dissimulés derrière les mêmes façades que les appartements. Des bassins paysagers de rétention d'eau s'inscrivent dans une démarche écologique plus qu'infrastructurelle pour absorber l'impact de cet accroissement de population sur les réseaux urbains.

La procédure d'aménagement prévoit qu'un représentant de chaque quartier suive le projet. D'après le promoteur en charge du projet, tout se passait bien jusqu'à la publication d'un article qui vantait cette bonne entente. Apprenant l'existence de ce projet, les étudiants de UT se sont alors opposés à ce que ce terrain soit construit, disant que ce terrain public devait rester une ressource pour tous et préserver ce vaste espace vert au cœur de la ville.

Kirk Watson, fraîchement élu maire, décide d'utiliser cette opportunité pour infléchir le développement de ce projet dans un sens plus urbain, moins suburbain, plus européen, afin d'en faire un modèle du type de projet souhaité par la nouvelle municipalité. Il demande au promoteur de revoir son projet pour y accueillir une mixité d'usages dans un cadre urbain plus dense : des logements, pas de vastes parkings de surface. Le promoteur s'est défendu au motif qu'il ne savait pas mener ce genre de projets. Un bras de fer politique s'ensuit dont le maire sort vainqueur. Pour le promoteur, « c'était un changement dans la façon de penser le développement urbain dans le cœur d'Austin, un moment très important : pour la première fois, on suggérait que le développement urbain devait être à plusieurs étages et que les bâtiments sans étage allaient être découragés » (Entretien PRO-DEV/5). Le promoteur cherche alors un partenariat avec un des rares promoteurs spécialisés dans ce domaine, avec qui il développe un nouveau projet, apprécié de tous. Ceux qui voulaient que rien ne soit construit en veulent désormais plus. Le projet passe de 28 000 m^2 à plus de 110 000 m^2, ce qui fait dire au promoteur que s'il avait su, il n'aurait pas autant bataillé contre la mairie (*idem*).

Le promoteur explique que le projet n'est pas exactement un projet mixte. Les deux promoteurs associés se sont divisés le terrain, construisant beaucoup de commerces et quelques logements dans la partie ouest et beaucoup de logements et quelques commerces dans la partie est. Cependant, l'obtention des financements s'est avérée compliquée, leurs prêteurs habituels refusant de financer ce projet qui ne rentrait pas dans leur modèle de financement. Il leur a fallu trouver un financeur qui avait déjà eu à faire avec ce genre de projets ailleurs aux États-Unis.

Aujourd'hui, le Triangle est cité par tous comme un succès, même si certains expliquent, à raison, que des commerces auraient pu être placés sur le pourtour du projet afin de mieux le relier aux quartiers adjacents. Comme il est aménagé, ce quartier semble replié sur son centre. Avec le recul, le promoteur note que dans la partie la plus urbaine, tous les commerces sont florissants, tandis que dans la zone commerciale plus traditionnelle les commerces changent plus souvent, certains locaux commerciaux n'ayant d'ailleurs jamais été loués en quatre ans.

Le processus de gouvernance impliquant les quartiers est souligné comme un modèle de transparence et de co-élaboration ayant profité au succès de cet aménagement. Le promoteur de ce projet est pourtant retourné à des projets commerciaux suburbains car « c'était drôle, controversé, un défi, il fallait faire attention, réfléchir… Je suis très content que nous l'ayons fait mais je ne le referai jamais. C'est comme courir un marathon ! » (*idem*).

Dans le cas de Mueller, la mairie imposait dans son appel à projet de construire des bâtiments obtenant au moins 3 étoiles sur 5 au classement « *green building* » d'Austin Energy (voir Encadré paysager n°13). Les constructeurs ont d'abord accepté de modifier leurs pratiques pour pouvoir participer à ce développement, le plus grand à Austin, mais ils ont fini par y adhérer pour des raisons « sensées » et « commerciales ».

> *And yes it changed what we do quite a bit, mainly in the realm of green building. […] And so, since that time we really embraced the measures that they promote. Even outside Mueller. We try to rate our homes at the 5 stars level. That's probably been the biggest change. […] If you wanted to play you had to play by their rules. And I think that was a positive one. And it's not just me, but I think if you talk to David Weekley and some of the other larger builders they'll say the same things. You know this makes a lot of sense. It's a good thing from a marketing standpoint, green sales. And we're now doing these things in other neighborhoods outside of Mueller. So, I think it's been a real positive influence of Mueller citywide.*
>
> Et oui, cela a beaucoup changé notre façon de faire, surtout dans le domaine de la construction écologique. […] Et depuis lors, nous avons vraiment adopté les mesures qu'ils promeuvent. Même en dehors de Mueller. Nous essayons de faire certifier nos maisons au niveau 5 étoiles. C'est probablement le plus grand changement. […] Si vous vouliez participer, vous deviez respecter leurs règles. Et je pense que c'était une règle positive. Et ce n'est pas seulement moi, mais je pense que si vous parlez à David Weekley et à certains des plus gros constructeurs, ils vous diront la même chose. Vous savez, cela fait beaucoup de sens. C'est une bonne chose d'un point de vue *marketing*, le marché écolo. Et nous faisons maintenant ces choses dans d'autres quartiers en dehors de Mueller. Je pense donc que Mueller a eu une influence très positive à l'échelle de toute la ville.
>
> Entretien PRO-DEV/6 2013

Les projets publics ou les financements fédéraux, en imposant des standards élevés aux acteurs locaux peuvent modifier les pratiques à long terme des constructeurs et donc leur culture.

Le changement de culture peut aussi gagner les usagers et les riverains. Ainsi, un paysagiste donne l'exemple de l'aménagement d'une zone commerciale autour du supermarché biologique Central Market qui a fini par changer l'attitude des riverains (Entretien PRO-PAYS-CNU 2012). Au départ, ces derniers étaient absolument opposés à ce que leur rue soit connectée au projet par peur des nuisances. Finalement, ils ont pétitionné la mairie pour que leur rue soit reliée à « leur » supermarché. Le paysagiste explique l'importance des projets-pilotes par la difficulté qu'ont les habitants à se projeter et à visualiser ce qui n'existe pas encore :

I'm a big proponent for anytime getting a pilot project, getting any sort of example, to show people that there's other ways to see things. And so, there are lots of examples where even small changes have been made and that people grumble at first, then they accept, and then they embrace that that has been changed. […] And it's not to say that people aren't smart, it's just how people are. Just because they don't know, or because they can't visualize or something like that. So, that's kind of a solution approach that I like to use, or like to see, of having some incubator project, some pilot project or some example that can sort of be a beachhead, be an example that can help.

Je suis un fervent partisan des projets-pilotes, des exemples, pour montrer aux gens qu'il y a une autre façon de voir les choses. Et donc, il y a beaucoup d'exemples où même de petits changements ont été apportés et où les gens se plaignent d'abord, puis acceptent le fait que cela a été changé […] Et cela ne veut pas dire que les gens ne sont pas intelligents, ils sont juste comme ça. Juste parce qu'ils ne savent pas, ou parce qu'ils ne peuvent pas visualiser ou quelque chose comme ça. C'est donc une approche ou une solution que j'aime utiliser ou que j'aime voir, qui consiste à avoir un projet incubateur, un projet-pilote ou un exemple qui peut en quelque sorte être une tête de pont, un exemple qui peut aider.

Entretien PRO-PAYS-CNU 2012

D'où l'importance des projets qui agissent sur le cadre urbain, même de manière temporaire (voir Encadré paysager n°18).

You can demonstrate, like this thing over at the Frost bank Plaza. They knew not everything was gonna be perfect this week-end. And that was kind of the point to see what works and what doesn't work for that space, and this is kind of the same thing. Hopefully if you can achieve success, you open people's eyes: "oh! Maybe I didn't think I'd like that, but I like what's happening there. I like the fact that people live close to places where they can go to eat, or shop, or whatever".

Vous pouvez démontrer, comme cet événement-là, le Frost Bank Plaza. Ils savaient que tout n'allait pas être parfait ce week-end. Et c'était justement l'enjeu, de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas pour cet espace et c'est un peu la même chose. Avec un peu de chance, si c'est un succès, vous ouvrez les yeux des gens : « Oh ! Peut-être que je pensais ne pas aimer ça, mais j'aime ce qui se passe là-bas. J'aime le fait que les gens vivent à proximité de lieux où ils peuvent aller manger, faire du shopping, etc. ».

Entretien PRO-URB-Austin/6 2012

Encadré paysager n°18. L'urbanisme tactique remodèle les espaces publics de Downtown

Quelques jours par an et de manière très localisée, les espaces publics peu amènes de Downtown se muent pour devenir plus accueillants envers les piétons. À l'occasion de Park(ing) Day chaque mois de septembre, du festival Viva Street ! ou d'événements plus ponctuels, à l'initiative de la société civile ou d'organisations. Ces changements paysagers temporaires sont de plus en plus employés par les acteurs de l'aménagement urbain austinite.



Figure 93. L'urbanisme tactique à l'assaut des espaces publics de Downtown

Crédits photographiques (en Z) : Jace Deloney 18/09/2012 ; MLG 2/10/2014 ; Michael Knox 27/04/2012 ; MLG 19/04/2013.

Les deux premières photographies montrent la transformation progressive des places de stationnement situées devant l'épicerie Royal Blue Grocery sur Congress Avenue, de manière artisanale pour une journée lors de l'événement Park(ing) Day en 2012, puis à titre d'expérimentation à partir de 2013.

La troisième montre la transformation de l'espace public situé au pied de la Frost Tower pendant un week-end à l'initiative de la Downtown Austin Alliance. Différents types de mobilier urbain sont mis à la disposition des passants qui peuvent voter pour leur aménagement préféré. Des jeux et des concerts animent l'espace couvert au pied du gratte-ciel.

La quatrième montre le réaménagement d'une allée de Downtown durant cinq jours afin de montrer le potentiel de cet espace omniprésent, mais souvent négligé, à l'initiative de l'Austin Art Alliance et en collaboration avec des architectes, paysagistes et artistes locaux, ainsi que le Center for Sustainable Development de UT.

Le *Tactical Urbanism* est un mouvement urbanistique né aux États-Unis en 2010-2011 qui théorise des interventions directes sur l'environnement urbain d'échelle micro-locale et sur un temps limité dans le but d'inspirer des changements plus durables de l'urbanisme (Lyndon *et al.* 2011). La réflexion s'ancre localement. Il s'agit de faire émerger des idées répondant à un problème local, de les tester et de les adapter, plutôt que d'importer des idées venues d'ailleurs. Les projets sont pensés par phases, les premières étant souvent illégales, avant de pouvoir modifier le Code de l'urbanisme et de finir par des projets légaux. Un engagement à court terme et des attentes modestes doivent permettre de valoriser l'action de la société civile et d'éviter le découragement souvent lié à des engagements ambitieux qui ne se concrétisent pas avant longtemps, si ce n'est jamais. Enfin, cela permet de développer un capital social entre les citoyens, de construire leurs capacités organisationnelles en relation avec des institutions publiques comme privées ou des associations.

À Austin, les projets d'urbanisme tactique ont d'abord été entrepris par de jeunes urbanistes, souvent membres du CNU, frustrés d'avoir l'impression que tout avait déjà été décidé pour eux par les générations précédentes et parce qu'ils devaient subir un cadre urbain auquel il n'adhéraient pas (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). Le premier projet concernait l'aménagement des arrêts de bus, dépourvus de tout confort, que les autorités refusaient d'améliorer. Avec quelques parpaings et planches, il était facile de démontrer qu'un banc protégé par un abri était possible et souhaitable.

Ces acteurs conçoivent leur action en opposition à la logique *top-down* de l'urbanisme traditionnel, dans une approche *bottom-up*, issue de la société civile. D'échelle d'action réduite, l'impact en est potentiellement beaucoup plus vaste. C'est un moyen de contourner les difficultés et lourdeurs administratives et de contrer le désengagement politique qui touche de nombreux citoyens en mettant en valeur la responsabilité individuelle ainsi qu'une forme de pouvoir sur l'environnement. Au-delà de la démonstration du potentiel d'une idée d'aménagement (Entretien PRO-URB-Austin/6 2012), les citoyens peuvent aussi en démontrer l'utilité aux autorités. Par exemple, après avoir réduit la largeur des voies à une intersection dans le quartier de Mueller grâce à des plateformes en bois, les riverains ont mesuré la vitesse moyenne des voitures sans et avec ce dispositif, prouvant ainsi la qualité sécuritaire de cet aménagement.

L'événement annuel Park(ing) Day ritualise ce type d'interventions. Séduit par l'aménagement réalisé par de jeunes membres du CNU à cette occasion sur les places de stationnement qui se situaient en face de Royal Blue Grocery, le propriétaire de l'épicerie a négocié avec un conseiller municipal pour les transformer en terrasse pendant un an, à titre d'expérimentation, et ainsi mesurer les bénéfices et les inconvénients de cet aménagement, aujourd'hui pérennisé.

Au départ très ponctuelles et artisanales, les interventions de ce type se sont généralisées en inspirant des acteurs privés comme ceux de la Downtown Austin Alliance qui souhaitaient démontrer les bénéfices d'un aménagement plus accueillant des trottoirs de Congress Avenue. Les professionnels de l'aménagement s'emparent aussi de ces projets qui peuvent leur servir de vitrine et de test grandeur nature. Pour les acteurs publics, c'est un bon moyen de tester la popularité d'idées nouvelles à moindre coût et de pousser les habitants à dépasser leurs *a priori* par l'expérimentation lorsqu'il s'agit d'accepter ou non une nouvelle idée en matière d'urbanisme.

***

Davantage que la connaissance théorique, c'est l'expérience qui permet le changement de culture urbaine du plus grand nombre, même sans aucun bagage urbanistique. Cela explique la préférence pour les exemples locaux. Ils ont une force de conviction plus grande, reconnue par les acteurs de l'aménagement et intégrée dans leurs stratégies, d'autant plus que c'est souvent ce genre d'expérience qui influence le plus leur pensée et leur pratique de l'urbanisme.

8.2.3. Des expériences spatiales à l'origine des prises de conscience individuelles

Les acteurs interrogés sur leurs influences ont très fréquemment convoqué les lieux où ils ont vécu ou qu'ils ont visités comme sources de réflexion et d'inspiration. Un architecte à qui j'ai demandé ses influences m'a répondu :

> *So, I grew up in Chicago, from the South Side. Definitely that, just growing up in a pretty big city that had really good transit. Like when I went to high school, I used to take the train and the bus, and that worked out just fine for the most part. So, I definitely had an urban upbringing, with lots of transit options. […] That was where I grew up so, there that influences how I look at about everything.*
>
> J'ai grandi à Chicago, je viens du South Side. Indéniablement, juste le fait de grandir dans une très grande ville dotée d'un très bon réseau de transports en commun. Comme quand je suis allé au lycée, je prenais le train et le bus, et ça fonctionnait très bien la plupart du temps. J'ai donc grandi dans un environnement urbain, avec beaucoup d'options de transports en commun. […] C'est là que j'ai grandi et ça influence ma façon de voir les choses.
>
> Entretien PRO-HOUS/2 2013

L'environnement urbain austinite paraît manquer d'urbanité aux acteurs venus d'ailleurs, souvent pour faire leurs études ou trouver un travail à Austin. Ces espaces urbains fréquentés auparavant structurent donc leur façon de percevoir Austin et les poussent à agir pour changer ce qu'ils perçoivent comme des manques. Le mode de développement urbain américain organisé autour de l'automobile apparaît comme le résultat de choix, et non d'une nécessité.

> *So, I think spending time in other countries makes American realize how car focused we are, and that we don't need to be but that we've set up our lives*

> *that way. Like the people before us set up the roads, set up our systems to be so car dependent, and now we're having to deal with the consequences, which is really sad.*
>
> Je pense donc que de passer du temps dans d'autres pays permet aux Américains de réaliser à quel point nous sommes centrés sur la voiture, et nous ne sommes pas obligés, mais nous avons organisé nos vies de cette façon. Tout comme les personnes qui nous ont précédés ont aménagé les routes, mis en place nos systèmes de manière si dépendante de la voiture, nous devons maintenant faire face aux conséquences, ce qui est vraiment triste.
>
> Entretien PRO-HOUS/1 2011

Ces acteurs sont conscients qu'une fois le cadre urbain posé, les choix des générations suivantes sont plus limités et qu'il faut travailler plus dur pour changer la situation (Entretien ELU-Austin/1 2012). La dimension créatrice de l'architecture et de l'urbanisme rend cruciale l'influence que les lieux ont sur les praticiens, car ils nourrissent et élargissent leur imaginaire (Entretien PRO-HOUS/1 2011). De nombreux acteurs racontent l'importance de leurs voyages à l'étranger. Un architecte enseignant à l'Université du Texas explique que les idées lui viennent du monde universitaire, de l'enseignement et de beaucoup de voyages. De tous les endroits visités en Europe, en Amérique et en Afrique, il retient des spécificités différentes (Entretien ACAD-ARCH-UT 2011). Un paysagiste explique qu'en plus de l'avoir enrichi et inspiré, ces lieux ont participé à sa réflexion en observant la façon dont les gens interagissent avec ces lieux et dont le *design* urbain influence les interactions sociales, parfois positivement, parfois très négativement (Entretien PRO-PAYS-CNU 2013). De retour à Austin, il a voulu agir sur l'environnement urbain en promouvant des lieux plus favorables aux piétons. Malgré des projets professionnels situés essentiellement en dehors d'Austin, son engagement au sein du Congress for the New Urbanism lui permet d'accomplir cette mission de changement.

Le changement de l'environnement connu peut-être l'occasion de réfléchir à l'urbanisme pour la première fois. Par exemple, un jeune assistant d'une conseillère municipale se remémore la première idée qu'il a eu en relation avec l'urbanisme étant enfant. Dans la banlieue d'Atlanta, sur le chemin du fort où il allait jouer avec ses amis, la forêt avait été complètement rasée, le vert disparu au profit de la couleur rouge sang des argiles de Géorgie, le ruisseau bétonné pour faire place à un nouveau lotissement. Il

se souvient d'avoir considéré pour la première fois que son père avait tort lorsqu'il disait que « c'était le progrès », en lui répondant :

> *That is not progress it is the opposite of progress, I thought trees were good. He said no that's mankind and our civilization showing its rights over nature. I don't remember everything that he said but I remember that everything coming out of his mouth was backwards. Even though he is the man that everything he said before had been a 100% right, because he's dad!*
>
> *In downtown Atlanta I remember asking him why is everybody living here so differently as we live? There were people walking and there were parks right next to big buildings. People lived here and they worked here […] and he said yeah some people chose to live this way but I live out in nature in suburbia. But to live there you tore nature down, you didn't live in what you tried to live in, you changed it.*
>
> *And it took years of course for all these thoughts to really come to my head but eventually I realized that if we have any chance on this planet we have to save areas for nature, to let nature be nature. We can't have just low-density encroachment, human encroachment everywhere, just taking over all the land in the earth. How can we possibly get away with that.*
>
> Ce n'est pas le progrès, c'est le contraire du progrès, je pensais que les arbres c'était une bonne chose. Il a dit non, c'est l'humanité et notre civilisation qui exerce ses droits sur la nature. Je ne me souviens pas de tout ce qu'il a dit mais je me souviens que tout ce qui sortait de sa bouche sonnait faux. Même si jusqu'ici il avait toujours eu raison, car c'était mon père !
>
> Au centre-ville d'Atlanta, je me souviens lui avoir demandé pourquoi tout le monde vivait ici de manière si différente par rapport à nous. Il y avait des gens qui marchaient et des parcs juste à côté de grands bâtiments. Les gens vivaient ici et ils travaillaient ici [… Il a dit oui, certaines personnes choisissent de vivre de cette façon, mais moi je vis dans la nature, en banlieue. Mais pour y vivre, tu as détruit la nature, tu n'as pas vécu dans la nature, tu l'as changée.
>
> Et cela a pris des années, bien sûr, pour que toutes ces pensées émergent vraiment dans ma tête, mais finalement, j'ai réalisé que si nous voulons avoir une chance sur cette planète, nous devons protéger des zones naturelles, pour laisser la nature être nature. Nous ne pouvons pas avoir juste nous étaler partout à faible densité, immiscer l'humain partout, simplement envahir toutes les terrains de la planète. Comment pourrions-nous nous en sortir comme ça ?
>
> Entretien Assist-ELU-Austin/2 2013

Cette remémoration d'un souvenir d'enfance, réinterprété à l'aide de l'expérience et des connaissances acquises par la suite, s'appuie sur la découverte d'un espace fonctionnant différemment, un espace urbain plus dense et mixte comme le centre-ville d'Atlanta. Ce dernier lui a démontré qu'il était possible de vivre autrement que ce qu'il connaissait dans l'environnement de banlieue résidentielle monofonctionnelle où il a grandi. Le mythe de la ville-nature transparaît dans les paroles rapportées de son père sur le choix de vivre en banlieue. À travers le lexique employé

transparaît une dévalorisation morale qu'il n'a dû attacher que bien plus tard à l'étalement urbain. La culture de l'aménagement urbain du jeune homme s'est ainsi construite en opposition à la culture dominante au nom de la protection nécessaire de la nature, sentiment dérivé de la destruction du terrain de jeu de son enfance. C'est à partir de cette expérience liminaire que cet acteur a construit ses valeurs urbanistiques, s'orientant vers des études urbaines à l'Université du Texas, mêlant cours de géographie et d'urbanisme, tout en s'impliquant dans la vie politique d'Austin.

Des expériences survenues plus tard dans la vie peuvent aussi avoir fortement impacté les acteurs. Sans la dimension morale précédente, un ancien maire raconte qu'ayant grandi et fait ses études au Texas, sa première expérience professionnelle à Chicago lui a permis de voir différemment la ville :

> *Very eye-opening for me 'cause I was able to… You know Texas unfortunately is a very car dependent economy and life style I guess. And so, I moved to Chicago and within weeks I got rid of my car, 'cause I realized I didn't need it. It was just a hassle and a great expense. And so I got to live three years without a car, which was unheard of for a young adult in Texas. If you're a young professional working you have a car that you drive to work, you drive to the grocery store, you drive to church, you drive everywhere. […] I knew that New York and a lot of European communities have the ability to do that but it was so foreign to me growing up and everybody around me. And so at an early age […] in my twenties I was able to live without a car and I thought it was fascinating, it was liberating, it was fun, it was less expensive. All the good things! That lesson stuck with me for a long time and still has.*
>
> Cela m'a ouvert les yeux parce que j'ai pu… Vous savez, le Texas a malheureusement une économie et un style de vie très dépendants de la voiture. Alors, j'ai déménagé à Chicago et quelques semaines plus tard, je me suis débarrassé de ma voiture, car j'ai réalisé que je n'en avais pas besoin. C'était juste un souci et une grande dépense. C'est ainsi que j'ai vécu trois ans sans voiture, ce qui était du jamais vu pour un jeune adulte au Texas. Si vous êtes un jeune professionnel qui travaille, vous avez une voiture que vous conduisez jusqu'au travail, vous conduisez pour faire vos courses, vous conduisez à l'église, vous conduisez partout. […] Je savais que New York et beaucoup de communautés européennes avaient la capacité de le faire, mais c'était tellement étranger pour moi enfant et pour tout le monde autour de moi. Et donc très jeune, […] dans la vingtaine, j'ai été capable de vivre sans voiture et je trouvais ça fascinant, c'était libérateur, c'était amusant, c'était moins cher. Que des bonnes choses ! Cette leçon m'a suivi longtemps et m'est restée.
>
> Entretien Ex-ELU-Austin 2012

L'expérience d'un fait a un pouvoir plus grand que sa simple connaissance. À la lumière de sa carrière immobilière et politique qui a suivi, de la rénovation de bâtiments anciens du centre-ville à la revitalisation de Downtown grâce à la fondation de la DAA et des efforts d'aménagement menés par la mairie, cette expérience de la vie sans

automobile à Chicago semble avoir influencé la culture de l'aménagement de cet acteur, et la forme actuelle de larges portions d'Austin.

Ces expériences spatiales apparaissent avoir non seulement un effet sur la pensée mais aussi sur l'engagement pratique des acteurs dans le champ de l'urbanisme. Un jeune citoyen né au Texas, activiste dans le domaine des transports, raconte en ces termes ce qui l'a conduit à s'intéresser à l'urbanisme :

> *- In my hometown there's nothing but refineries. It used to be a beautiful urban city, and now it's just refineries and suburbs. I was just watching everything turning into malls and just like auto-oriented places, cattle pastures turned into illogical subdivisions. I was upset I guess and I didn't know what I was upset about until I went to Europe and understood how other people live. When I came back I graduated from [the university] and moved to Austin and wanted to do something around that sort of things. […] I worked in Bee Caves, 15-20 minutes West in the suburbs. I was really unhappy, and I quit, and started going to these meetings [about urban planning]. I was upset that I had to drive an hour to find work. I wanted to change that, I guess.*
>
> *- What influenced your urban planning culture?*
>
> *- First and foremost, in my experience, daily living. Then my studies. I consider going to Europe as part of my studies.*
>
> - Dans ma ville d'origine, il n'y a que des raffineries. Autrefois, c'était une belle ville, urbaine, mais maintenant ça n'est que des raffineries et des banlieues. Je voyais tout se transformer en centres commerciaux et autres lieux tournés vers l'automobile, les pâturages se transformaient en subdivisions pavillonnaires sans aucun sens. J'étais bouleversé, je crois, et je ne savais pas pourquoi j'étais bouleversé avant d'aller en Europe et de comprendre comment d'autres gens vivent. À mon retour, j'ai obtenu mon diplôme universitaire, j'ai déménagé à Austin et je voulais faire quelque chose dans ce domaine. […] J'ai travaillé à Bee Caves, à 15-20 minutes dans la banlieue ouest. J'étais vraiment malheureux, j'ai démissionné et j'ai commencé à assister à ces réunions [d'urbanisme]. J'étais contrarié de devoir conduire une heure pour trouver du travail. Je voulais changer cela, je suppose.
>
> - Qu'est-ce qui a influencé votre culture urbanistique ?
>
> - Tout d'abord, dans mon expérience, la vie quotidienne. Ensuite mes études. Je considère mon année sabbatique en Europe comme faisant partie de mes études.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Cet exemple permet de souligner le caractère traumatique de l'expérience face à l'évolution d'espaces sources d'attachement. À nouveau, c'est l'expérience d'autres lieux que ceux où la personne a grandi qui est venue mettre en perspective les travers du mode de développement urbain qu'elle avait connu et ouvrir le champ des possibles. Il y a aussi une conscience de l'évolution suburbaine des villes américaines dont le centre a décliné au profit des banlieues. Cette perte d'urbanité, remet en cause la

permanence du modèle de la ville-nature américaine en rappelant que les villes y ont aussi été aménagées selon d'autres principes, moins centrés sur l'automobile.

***

L'ancrage spatial des individus créée un attachement qui rend le changement difficilement imaginable. Mais ces changements subis sont un facteur de réflexion qui pousse les individus à questionner la façon d'habiter et les rend capables d'envisager un changement dans leurs habitudes. Par conséquent, les modifications de l'espace fréquenté sont le meilleur levier pour enclencher un changement de culture, ce dont les acteurs de l'aménagement sont très conscients.

8.3. Des pratiques et processus-modèles très structurants malgré une faible modélisation

Dernière grande catégorie de modèle urbanistique, ce sont les processus et meilleures pratiques qui visent à faire évoluer la manière de faire de l'urbanisme, c'est-à-dire les pratiques des spécialistes. Ces modèles apparaissent au cœur des pratiques professionnelles, en recomposition permanente, mais ils sont jugés plutôt durement par une partie des acteurs qui considèrent que les bonnes pratiques des urbanistes ne sont pas encore assez « bonnes ».

8.3.1. Faire évoluer progressivement la culture locale

Une culture locale toujours majoritairement opposée au nouveau modèle urbain proposé

Malgré les évolutions notées, quelques acteurs sont assez pessimistes sur la capacité collective à changer le mode de développement d'Austin. Certains individus se sentent isolés et ne perçoivent pas un « consensus local » pour « changer la manière

dont on développe la ville » (Entretien CITOY-QUART/5 2012). Pour ce citoyen, les intérêts ne sont pas encore suffisants pour cela face à la place centrale qu'occupent les droits de propriété dans la culture locale. Ils penchent au contraire en faveur de la continuation du système actuel. Une masse critique de personnes éclairées (« *forward thinking* ») serait nécessaire (*idem*). Un conseiller municipal se montre assez pessimiste sur la capacité d'Austin à opérer les changements nécessaires pour accueillir la population croissante.

> *I don't think that things will be able to move fast enough to be able to accommodate people as quickly as they are moving here. And so, I'm said we're gonna see a lot more people living in Buda, Kyle and Hutto because it's easy for them to move there. And it's going to be too little too late. I think we'll end up being a denser city than we have been. And I think eventually we'll get with the program. But eventually in Austin means twenty years and by that point, most of the damage will have been done. That's what I think. If you have more reason to be optimistic than I do, I'd love to hear about it.*
>
> Je ne pense pas que les choses pourront aller assez vite pour pouvoir accueillir les gens aussi vite qu'ils emménagent ici. On me dit que nous verrons de plus en plus de gens à Buda, Kyle et Hutto, car il est facile pour eux de s'y installer. Ce sera trop peu, trop tard. Je pense que nous finirons par être une ville plus dense que nous l'avons été dans le passé. Et je pense qu'au final on mettra en œuvre le programme. Mais à Austin, au final ça veut dire vingt ans et à ce moment-là, la plupart des dégâts auront été faits. C'est ce que je pense. Si vous avez plus de raisons d'être optimistes que moi, j'adorerais les connaître.
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

Il semble donc que le tournant culturel de l'urbanisme soit l'affaire d'un cercle restreint d'acteurs qui parviennent en partie à infléchir le développement d'Austin dans sa partie centrale, aidés en cela par le renversement des valeurs économiques. Cependant, ces nouvelles formes de développement demeurent un phénomène marginal par rapport à la poursuite du développement suburbain aux marges de l'aire urbaine.

Les formes de l'habitat, enracinées comme elles le sont dans un idéal urbain et des habitudes, ne peuvent évoluer rapidement. Un professeur d'Urbanisme à UTSOA raconte la venue d'étudiants allemands qui, pour résoudre les problèmes d'aménagement d'Austin, proposaient tout simplement de densifier les formes d'habitat, comme on le faisait chez eux (Entretien ACAD-URB-UT/2 2010). Pour ce professeur, la population d'Austin n'a pas les habitudes spatiales qui permettraient d'habiter ces formes plus denses d'habitat :

> *[That's not how people here want to live], they just won't do it. Because what the students seemed either to refuse or to be unable to understand is that housing forms are intensely cultural products. And that Americans, particularly form the South, don't have the kinds of habitual skills and understanding to live in such habitat. You know there's a relationship between the greek word habitat and habits: spatial habits. This culture does not have those spatial habits. People don't know how to inhabit very very dense housing. […] The idea that we can take entire city blocks on the East side of Austin, bulldoze them and build […] very dense urban housing, is not only stupid, […] but it would be unsuccessful even if we could legally do it.*
>
> [Ce n'est pas ainsi que les gens ici veulent vivre], ils ne le feront tout simplement pas. Ce que les étudiants ont semblé soit refuser, soit ne pas comprendre, c'est que les formes de logement sont des produits intensément culturels. Et les Américains, en particulier ceux du Sud des États-Unis, n'ont pas la pratique et la compréhension apportée par l'habitude pour vivre dans un tel habitat. Vous savez, il y a une relation entre le mot latin habitat et les habitudes : les habitudes spatiales. Cette culture n'a pas ces habitudes spatiales. Les gens ne savent pas comment habiter des formes de logement très denses. […] L'idée que nous puissions raser des pâtés de maisons entiers dans l'est d'Austin pour construire […] des logements urbains très denses, n'est pas seulement stupide, […] mais ce serait un échec même si nous pouvions le faire légalement.
>
> Entretien ACAD-URB-UT/2 2010

Des stratégies fondées sur le local

Les acteurs mettent donc au point des stratégies progressives pour faire évoluer la culture urbaine à partir de l'*habitus* local, « d'une manière qui soit attractive » (*idem*). Les *Alley Flats,* par exemple, le font à partir d'un type architectural déjà présent dans le tissu urbain, « ils font partie de la culture déjà établie » (« *it's a part of the culture that's already here. And over time it could become more and more dense* » ; *idem* ; voir Encadré paysager n°15). Pour mettre en place une forme urbaine nouvelle ou un nouveau type architectural, il faut proposer quelque chose qui ne soit pas trop éloigné de l'*habitus* local pour que les habitants puissent s'y projeter et que celui-ci réponde à un besoin qui justifie le changement.

> *Oh I think [that middle scale density will be possible] over time. But new architectural forms, just like new technologies, I see them as the same, can only emerge when there's an articulated need for them, in other words that people already imagine that they can live in this way and want to live in this way. And that comes from changing conditions around them that are economic, environmental and social. And so I think the design problem is, if culture is moving in this direction, is to try to be just ahead of what people are able to articulate for themselves. Because if you're too far ahead you simply fail. If you're*

behind then you're just reinforcing the status quo. And so if you can create small conflicts that you can win then you can actually get something done.

Oh, je pense que [cette densité moyenne sera possible] avec le temps. Mais les nouvelles formes architecturales, tout comme les nouvelles technologies, je les considère de la même manière, ne peuvent émerger que lorsqu'il y a un besoin articulé pour elles, c'est-à-dire que les gens imaginent déjà qu'ils pourront vivre de cette manière et veulent vivre de cette manière. Et cela vient de l'évolution des conditions économiques, environnementales et sociales qui les entourent. Et donc le problème du *design* est de se placer dans la direction dans laquelle la culture évolue et d'essayer de devancer juste un peu les gens et ce qu'ils arrivent à articuler eux-mêmes. Parce que si vous êtes trop en avance, vous échouez tout simplement. Si vous êtes trop loin derrière, vous ne faites que renforcer le *statu quo*. Et donc, si vous pouvez créer de petits conflits que vous pouvez gagner, vous pouvez réellement accomplir quelque chose.

Entretien ACAD-URB-UT/2 2010

Il s'agit donc de trouver un juste équilibre entre la familiarité et l'innovation et de s'appuyer sur les mutations du contexte local. L'Alley Flat Initiative a donc essayé de formuler les questions de densification et de logement abordable de manière à répondre à un besoin reconnu et de proposer une solution acceptable, dans un sens qui pouvait correspondre aux habitudes de la population d'Austin.

Pour faire évoluer la culture urbanistique des citoyens, les universitaires ont conscience de devoir changer le cadre discursif mais aussi de défaire des préjugés :

Part of what we are trying to do is to change the frame of understanding that average Texans have both about who affordable housing is for, but also what it includes. Lots of people understand affordable housing only as a temporary place for unproductive people to live. They are not likely to understand how affordable housing can also be a benefit to the environmental degradation of the city as a whole. So by trying to get people to understand that affordable housing is a technology in two ways. One because it provides social infrastructure needed by firemen, teachers, postal workers… by people who work hard. But also as the piece of technological infrastructure required to meet the 2020 climate protection plan.

Ce que nous essayons de faire en partie est de changer le cadre de compréhension que les Texans moyens ont sur les bénéficiaires du logement abordable, mais aussi sur ce que cela signifie. Beaucoup de gens voient dans le logement abordable uniquement un lieu de résidence temporaire pour des personnes improductives. Ils ne comprendront probablement pas en quoi un logement abordable peut également lutter contre la dégradation de l'environnement à l'échelle de la ville dans son ensemble. Donc, en essayant de faire comprendre aux gens que le logement abordable est une technologie de deux manières. D'une part, parce qu'elle fournit l'infrastructure sociale nécessaire aux pompiers, aux enseignants, aux postiers… aux personnes qui travaillent dur ; d'autre part, comme élément d'infrastructure technologique nécessaire pour respecter le plan de protection du climat de 2020.

Entretien ACAD-URB-UT/2 2010

Outre, la précision et l'enrichissement du vocabulaire urbanistique, des acteurs reconnaissent aussi le besoin de créer un nouveau lexique pour dépasser les préjugés liés au logement abordable, en le remplaçant par « *workforce housing* » ou « *household affordability* ». De même, l'idéal d'une « *complete community* » imposé dans le *comprehensive plan Imagine Austin* pourrait servir, selon l'auteur (ou plutôt l'importateur) de cette expression, de « vision » rassembleuse n'appartenant au départ à personne. Petit à petit, cette vision pourrait être adoptée par tous, être intégrée à la culture, jusqu'à faire partie du vocabulaire courant. En revanche, « *sustainable* » lui semble trop flou et, sans doute, déjà trop instrumentalisé pour recueillir une large adhésion de la population.

> *It is important to have a vision. And complete communities is kind of clunky, it's wonky, it's not how people talk, but someday they might, they might understand what it means and a lot of people are starting to understand, and we may be able with the land development code to move toward that. Because we may be able to use it to organize the community to understand it better so that a lot of people from their own world can move toward that idea. It's all we have right now. Sustainability is just too nebulous.*
>
> Il est important d'avoir une vision. Et ces communautés complètes sont un peu maladroites, c'est bizarre, ce n'est pas comme cela que les gens parlent, mais un jour ils pourraient comprendre ce que cela signifie et beaucoup de gens commencent à comprendre et nous pourrions évoluer vers ça avec le Code de l'urbanisme. Parce que nous pourrions l'utiliser pour organiser la communauté afin qu'elle la comprenne mieux, de sorte que beaucoup de personnes venant de différents mondes puissent évoluer vers cette idée. C'est tout ce que nous avons pour le moment. La durabilité c'est trop nébuleux.
>
> Entretien CITOY-POL 2013

Cette expression a en outre l'avantage de résonner avec le slogan du groupe de défenseurs du logement abordable Housing Works, « *all kinds of housing in all parts of town* », qui capture les idées de diversité de revenus, de races, toutes sortes de diversités (Entretien ACAD-URB-UT/2 2010) et qui tend lui aussi à entrer dans le langage commun (Entretiens ACAD-URB-UT/1 et /2 2010 ; PRO-HOUS/1 2011 ; PRO-HOUS/4 2013) comme le montre cet extrait d'entretien :

> *And to create complete communities we're gonna need housing for all types of people of all different income and age and, you know, these different categories in all parts of Austin to create a balanced kind of thriving community.*
>
> Et pour créer des communautés complètes, nous allons avoir besoin de logements pour tous les types de personnes, de tout âge et de tout revenu et, vous voyez, toutes ces différentes catégories dans toutes les zones d'Austin afin de créer une communauté équilibrée et prospère.

> vous voyez, toutes ces différentes catégories dans toutes les zones d'Austin afin de créer une communauté équilibrée et prospère.
>
> Entretien PRO-HOUS/1 2011

Le choix des mots et expressions qui désignent les idées urbanistiques revêt donc une grande importance pour faire accepter de nouvelles idées, ou simplement pour faire progressivement évoluer la culture des citoyens. Cela requiert une bonne connaissance de celle-ci afin de doser la part de nouveauté et de proposer un changement acceptable.

8.3.2. Un assemblage permanent de bonnes pratiques, à la recherche du processus idéal

Une évolution par le processus participatif

Pour engager ce changement plus général, les processus participatifs sont spécialement pensés pour limiter les oppositions, présenter le changement comme inévitable, voir souhaitable. La stratégie de planification participative intitulée « *scenario planning* » utilisée pendant *Envision Central Texas* et *Imagine Austin* est conçue pour amener la culture urbanistique des citoyens à évoluer. Au début du processus consultatif, les parties-prenantes sont interrogées sur leurs valeurs, leurs objectifs. Puis les consultants proposent des moyens de mesurer la progression du développement urbain vers ces valeurs et objectifs. Ils exposent ensuite plusieurs scénarios gradués en fonction de ces indicateurs, dont un scénario de base montrant les conséquences désastreuses d'une continuation du mode de développement actuel (« *base scenario* » ou « *trend scenario* »). Les parties-prenantes sont ensuite invitées à voter pour leur scénario préféré avant de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre. Une employée d'*Envision Central Texas* explique ainsi la méthode du « *scenario planning* » *:*

> *[It's a] valid way to test ideas and to hypothesize and examine possible futures that might emerge, and think about strategies that would be effective to guide you there, but not have planning be the super directive like: "here's the present, here's the future we want, so we're gonna go from here to there". But instead say "here's the present, here's one possible future, here's another, here's another. Here's a fourth", we actually had 4 scenarios. "And here is the way that you packed those things that you people said were important".*

> [C'est un] moyen valable pour tester des idées, formuler des hypothèses et examiner les futurs possibles qui pourraient émerger et pour réfléchir à des stratégies efficaces pour nous y mener ; sans que la planification très directive, du genre: « voici le présent, voici l'avenir que nous voulons, donc nous allons aller d'ici à là ». Mais au lieu de cela, on dit « voilà le présent, voici un avenir possible, en voici un autre, et un autre. En voici un quatrième », nous avions quatre scénarios. « Et voici la façon dont on a rassemblé ces choses que vous nous avez dit être importantes ».
>
> Entretien PRO-COM-ECT 2013

C'est à la fin de ce processus de « *scenario planning* » que la population des cinq comtés du Texas central a voté en faveur du scénario de développement urbain le plus dense lors de l'exercice de planification métropolitaine *Envision Central Texas* (voir *supra* 7.2.7).

Pendant les étapes des processus participatifs, les exemples extérieurs sont souvent volontairement tenus à l'écart afin de ne pas susciter d'opposition à une forme urbaine en particulier. Les concepteurs des supports utilisés lors des réunions d'urbanisme limitent les images car ils ne souhaitent pas que le public ait l'impression que des solutions leur soient imposées. Ils se « focalisent sur la compréhension, afin de mener à une vision, un consensus » sans « imposer un cadre urbain dense à personne » (Entretien PRO-TRANSP/2 2013). La réception de ces réunions semble montrer que les citoyens ne sont pas dupes (Entretien CITOY-TRANSP/2).

Un processus participatif en évolution ?

La manière d'amener le changement est donc l'objet de réflexions poussées chez les universitaires et les professionnels de l'urbanisme.Comme le processus participatif d'*Imagine Austin* l'a montré, les urbanistes assemblent divers exercices dans un programme qu'ils adaptent au fur et à mesure des demandes politiques ou citoyennes. Ce bricolage créatif, inspiré de bonnes pratiques employées par d'autres villes a pour effet d'atteindre des participants plus divers et plus nombreux. Cependant, l'ensemble du processus paraît manquer de cohérence et de profondeur. En favorisant des formes plus superficielles de participation, les conflits sont évacués, ce qui n'empêche pas qu'ils demeurent actifs. De nombreuses oppositions au plan tenaient d'ailleurs au processus d'élaboration plus qu'à son contenu.

Pour le directeur du Développement durable à l'Université du Texas, la méthode du « *scenario planning* » devrait aussi avoir l'avantage de forcer les urbanistes à envisager la possibilité d'un changement des circonstances qui rendrait inopérants leurs outils et à en chercher de nouveaux, sans que l'objectif final, la vision, ne change (Entretien PRO-URB-UT 2013). Le changement de culture devrait alors se produire au sein même des professionnels de l'urbanisme et de la culture urbanistique à proprement parler.

8.3.3. Des processus et des épisodes de gouvernance encore trop peu modélisés

Des formes de participation critiquées

Comme le montrent les oppositions lors d'*Imagine Austin* et pendant d'autres réunions de concertation (Entretien CITOY-TRANSP/2 2013), les citoyens peuvent tout de même avoir l'impression d'être manipulés ou forcés à participer à un processus dont ils voudraient pouvoir critiquer les prémisses. Au-delà de l'enjeu de la prise en compte des avis exprimés lors de ces réunions, les formes et les modalités de la participation du public posent aussi problème et empêchent le développement d'une large culture de l'urbanisme chez les citoyens. Les réunions publiques sont fréquemment critiquées, comme par exemple par ce jeune activiste :

> *Just improve the meetings style! These meetings that we go to, these meetings are just looking at a presentation. Nothing there, it's unsubstantial. To make any change you have to go to these meetings. But other people have lives. They work their ass off everyday. They get off at 5:00 pm and they don't want to go to a meeting.*
>
> Simplement améliorer le style des réunions ! Ces réunions auxquelles nous assistons ne font que présenter un exposé. Il n'y a rien, c'est creux. Pour proposer des changements, vous devez vous rendre à ces réunions. Mais, il y a des personnes qui ont une vie. Ils travaillent très dur tous les jours. Ils sortent du travail à 17h et ne veulent pas aller à une réunion.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

La première chose serait d'améliorer le contenu et la forme des réunions pour donner aux gens l'envie d'y assister et de s'impliquer dans les processus. Cet acteur

considère tout de même que ces réunions sont utiles, mais qu'on devrait garantir une meilleure prise en compte des avis collectés lors de ces occasions et une meilleure intégration de ces réunions dans un plan plus global (« *We should give the people the ability to give their input in a way that is taken seriously and integrated into a larger plan* » ; Entretien CITOY-TRANSP/2 2013). En effet, pour beaucoup de citoyens, les urbanistes présument de trop de choses avant même que les citoyens soient invités à participer. Et ces présupposés n'évoluent pas, même si les avis citoyens leur sont contraires. « Il faudrait que cela puisse changer » (« *It has to be able to change* » ; *idem*). Les citoyens apparaissent coincés dans une participation répétitive sans avoir l'impression que leur avis soit pris en compte. Il s'agit donc d'être présent à chaque occasion pour se faire entendre, ce qui les cantonne dans une opposition méfiante. Le changement est donc aussi conceptualisé du côté des citoyens qui considèrent insuffisante la capacité des urbanistes à évoluer, ce qui décourage la participation, perçue comme inefficace.

Pour développer une culture citoyenne de l'urbanisme, il faudrait aussi développer la participation à distance pour les personnes qui n'ont pas le temps ou ne souhaitent pas se rendre à ces réunions de consultation ou participatives.

> *You need to give those people the ability to be a part of the process. […] new media, and technology can help that. One of my passions is integrating new media, open data and open government. That's one of the implications of the ground-up kind of things. […] give the people the ability to make a change without having to come to a meeting. That's my goal.*
>
> Vous devez donner à ces personnes la possibilité de faire partie du processus. […] Les nouveaux médias et la technologie peuvent y contribuer. L'une de mes passions c'est l'intégration des nouveaux médias, de la mise à disposition de données et de la gouvernance ouverte. C'est l'une des implications de la démarche *bottom-up*. […] Donner aux gens la possibilité de changer les choses sans avoir à se rendre à une réunion. C'est mon but.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Les urbanistes de la Ville mettent l'accent sur un processus *bottom-up*, où les idées viennent de la population, mais ils ne s'adaptent que marginalement aux citoyens du point de vue des formes, lieux et temps de participation.

Éduquer à l'urbanisme ou re-présenter l'urbanisme

Les question sous-jacentes à l'organisation des processus participatifs sont fondamentalement celle de la nature des savoirs des citoyens et celle des moyens pour leur donner des connaissances supplémentaires dans le domaine de l'urbanisme.

Pour de nombreux acteurs, l'éducation du public à l'urbanisme est un enjeu majeur. Il faut des « campagnes d'éducation » et de meilleurs « outils de communication » (Entretien PRO-DEV/3 2012) pour combler cet « écart d'instruction » (« *education gap* » ; Entretien ACAD-URB-UT/1 2010). En cause, le langage trop souvent jargonnant des spécialistes de l'urbanisme doit être adapté dans un langage accessible afin que le sujet puisse faire partie du débat public (*idem*). Un activiste propose ainsi de développer une culture des transports publics et de leur lien avec l'occupation des sols à partir d'un langage plus simple. Il considère toutefois que les citoyens ont déjà un savoir :

> *Starting straight from the bottom, with everyday people, speaking their vernacular, their language. What Jane Jacobs said is like these ideas that happen in the city are not some science. It's something that everyone can understand. And a lot of people already do understand. The people that make the decision should understand that and try to activate that, take advantage of that. So what I'm trying to do is start a transit culture in the constituency, but also have the land-use aspects of it too.*
>
> En partant du bas, avec les gens ordinaires, en parlant leur langage vernaculaire. Ce que Jane Jacobs dit c'est comme ces idées sur ce qui se produit en ville ça n'est pas une science. C'est quelque chose que tout le monde peut comprendre. Et beaucoup de gens comprennent déjà. Les personnes qui prennent les décisions devraient le comprendre et essayer de l'activer, en tirer parti. J'essaie donc de créer une culture du transport en commun parmi les citoyens, mais en incluant également les aspects liés à l'occupation des sols.
>
> Entretien CITOY-TRANSP/2 2013

Pour les acteurs de la Ville, l'éducation des citoyens pose un dilemme. Par exemple, lors de la réalisation des plans de quartier, la question du temps à consacrer à la formation des citoyens et à la collecte de leurs opinions et idées (Entretien PRO-URB-Austin/5 2012) est apparue d'autant plus épineuse que la longueur et la fréquence des réunions pouvaient décourager certains citoyens de participer. Les citoyens n'ont pas forcément le temps de s'instruire sur ces sujets, comme l'explique

ce conseiller municipal pour qui il y aura toujours un enjeu de représentation, et donc de confiance (Entreten ELU-Austin/4 2013).

> *Education is the problem, but people don't have the time to get educated about that, I think so. And I think we have to respect that. The vast majority of people will agree about traffic being a problem. But they simply won't have, you know, the hours to spend figuring out why is traffic the way it is. What is this vehicle mile traveled thing really all about? And a few people will do it and most people will trust the few people who will do it, especially if they're speaking their language to have done it as well as it can be done. So broad spread education, we can do it but I'd feel much more comfortable as an intensive regimen of education on people who are willing to spend a lot of time dealing with this and who are going to be influential with the rest of the people.*
>
> L'éducation est le problème, mais je pense que les gens n'ont pas le temps de s'instruire à ce sujet. Et je pense que nous devons respecter cela. La grande majorité des gens s'accorderont pour dire que le trafic est un problème. Mais ils n'auront tout simplement pas d'heure à perdre pour comprendre pourquoi le trafic est tel qu'il est. Que signifie réellement ce kilométrage parcouru en véhicule ? Et quelques personnes le feront et la plupart des gens feront confiance à ces personnes, surtout si elles parlent leur langage, pour le faire aussi bien que possible. Nous pouvons éduquer largement à l'urbanisme, mais je me sentirais beaucoup plus à l'aise avec un régime intensif d'éducation à destination des personnes qui sont disposées à passer beaucoup de temps là-dessus et qui vont avoir de l'influence auprès du reste de la population.
>
> Entretien ELU-Austin/4 2013

Une façon de résoudre la question de l'éducation à l'urbanisme est d'accepter des niveaux de participation différenciés et de reconnaître la diversité des savoirs que les citoyens peuvent apporter. Ceci a été réfléchi par une équipe de consultants candidats à l'appel à projet pour le réaménagement de Waller Creek[218] qui a organisé un événement urbanistique participatif appelé « *Ice Cream for Waller Creek* », dans un bar en plein air qui accueille d'ordinaire des concerts (voir Encadré paysager n°19).

[218] L'exemple de Waller Creek est intéressant car ce ruisseau qui serpente à l'est du centre-ville est un espace peu fréquenté dans la ville, peu visible puisqu'encaissé, il se manifeste principalement par la courbure des rues qui le longent.

Encadré paysager n°19. Créer des représentations pour le paysage méconnu de Waller Creek

Pour maîtriser les inondations fréquentes de Waller Creek et limiter l'érosion de ses berges, la construction d'un tunnel a été engagée en 2011 pour un montant estimé à plus de 160 millions de dollars. En parallèle, un concours d'urbanisme a été lancé par un organisme à but non lucratif, le Waller Creek Conservancy, qui souhaite encourager la Ville à réfléchir au réaménagement du ruisseau dans sa section inférieure actuellement « fragmentée et négligée », et transformer ce territoire en « un quartier dynamique où vivre et travailler » (« *a vibrant, livable and workable district* » ; Waller Creek Conservancy 2011).



Figure 94. « *Ice Cream for Waller Creek* »
Crédits photographiques : MLG 8 avril 2012.

Parmi les compétiteurs, un urbaniste s'est interrogé sur la manière de présenter aux Austinites cet espace peu connu et sur les moyens d'encourager leur participation dans le processus de réaménagement : « Waller Creek est un très vaste espace public au cœur du centre-ville où de nombreuses personnes ne sont jamais allés. Pour ceux qui y sont allés, les expériences ne sont pas forcément très positives. […] Comment faire pour que les gens s'intéressent à cet espace ? ».

Son idée a été d'organiser un premier événement festif pour faire connaître au public la taille du projet et les investissements colossaux qui sont déjà engagés. Pour cela, ont été imaginés des supports informatifs et ludiques à l'échelle du projet : un carte géante tracée à la craie pour repérer la localisation et l'ampleur du projet, et une girafe à construire de manière collective jusqu'à atteindre la hauteur du tunnel de Waller Creek. Et pour attirer les non-passionnés d'urbanisme, d'autres incitations sont prévues : de la glace, des boissons et un concert. En plus d'intéresser les participants vu l'ampleur du projet, les activités ludiques permettent de leur donner une première expérience positive liée à cet espace.

Les concepteurs de l'événement attendent des citoyens une implication minimale et ont ciblé un petit nombre d'informations à transmettre. C'est pour eux une étape nécessaire afin d'amener les citoyens à une participation plus exigeante en temps et en savoirs.

Depuis 2012, le Waller Creek Conservancy organise un festival d'art contemporain *in situ* pour mieux faire connaître et apprécier cet espace pour lequel de grands changements se préparent et qui nécessiteront l'adhésion des citoyens. Le tunnel permettra de développer onze hectares de terrains en plein cœur de Downtown, une fois qu'ils seront à l'abri des crues. Ce festival mêle des œuvres d'artistes locaux et d'autres de renommée internationale, comme la sculpture « Forever » composée de 1 200 bicyclettes par Ai Weiwei installée aux abords de Waller Creek en 2014.

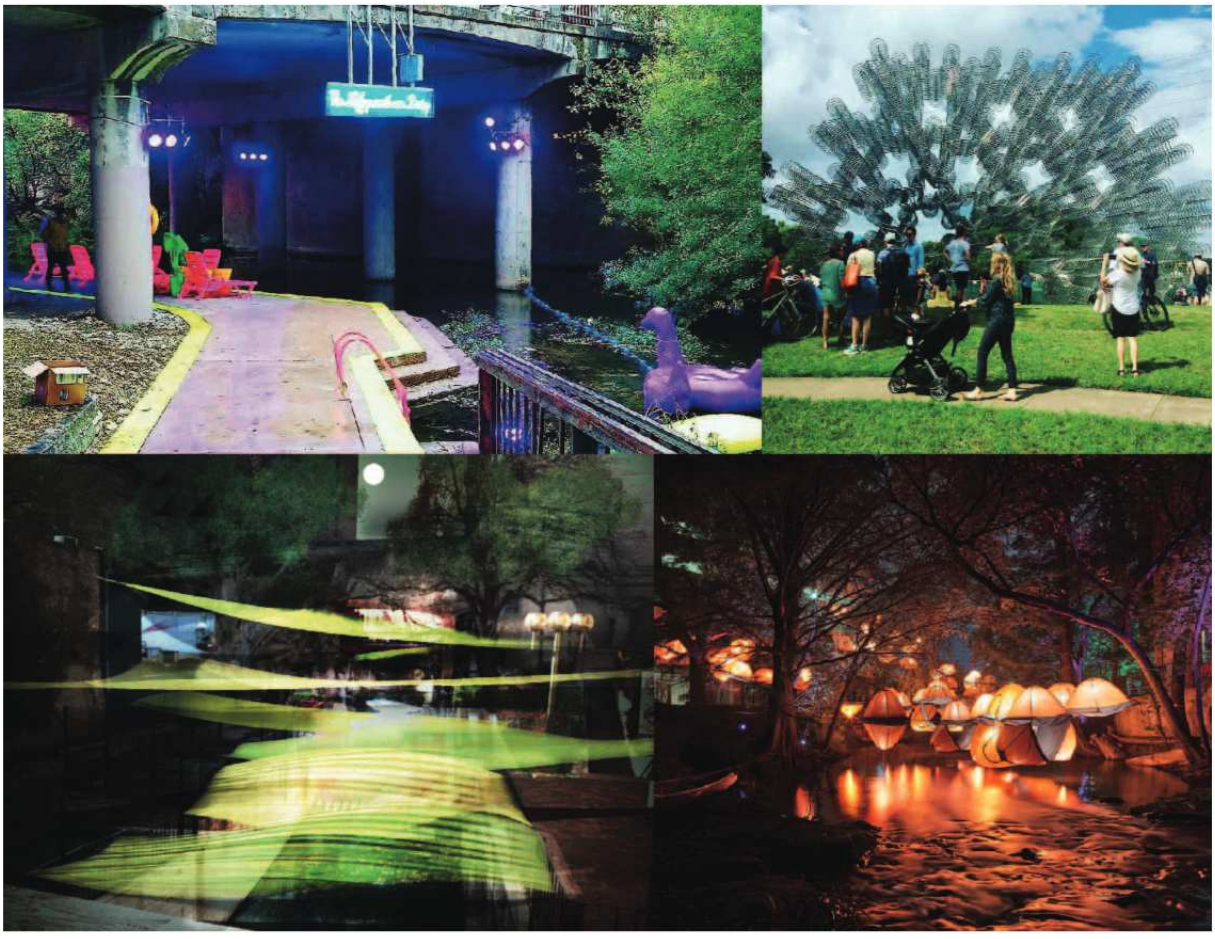


Figure 95. « *Waller Creek Show* »

Crédits photographiques (en Z) : Steve Ayala 10/11/2017 ; Waller Creek Conservancy 2014 ; Waller Creek Conservancy 2014 ; Leonid Furmansky 2018.

Un jeune urbaniste du privé qui a participé à l'organisation de cet événement expose la philosophie l'ayant guidé :

> *So, the important thing for me is that involving citizens and forming and engaging citizens around planning processes happens in a way that can really… explain is not quite the right word… but it really demonstrates in a way why planning is important. Because what frequently happens in planning processes is there's a pretty high knowledge requirement for being able to participate effectively, whether that be people understanding sort of some basic principles of urban planning… and mostly how things integrate, how transportation affects housing, how education affects different things… you know there's a lot… because there's all these different sort of systems that kind of come together when you're thinking about city planning. It takes a certain amount of background either by self-study or academic study to really be able to understand kind of what's going on. […] I mean there's a lot of stuff to know and people don't really understand that planning affects your life…*
>
> Donc, l'important pour moi est de faire participer les citoyens, de les former et de les impliquer dans des processus d'urbanisme qui se déroulent de manière à pouvoir vraiment… expliquer n'est pas tout à fait le mot juste… mais montrer vraiment pourquoi l'urbanisme est important. Parce que ce qui se passe souvent dans les processus d'urbanisme c'est qu'il y a un niveau de connaissances très exigeant pour participer efficacement, qu'il s'agisse de comprendre certains principes de base de l'urbanisme… et surtout comment les choses interagissent, comment les transports affectent le logement, comment l'éducation affecte des domaines divers… vous savez il y en a beaucoup… parce que c'est tout un tas de systèmes qui s'imbriquent lorsque vous réfléchissez pour aménager la ville. Cela demande un certain bagage de connaissances, soit par autoformation, soit par des études universitaires, pour comprendre vraiment ce qui se passe. […] Je veux dire, il y a beaucoup de choses à savoir et les gens ne comprennent pas vraiment les incidences de l'urbanisme sur leur vie…
>
> Entretien PRO-URB-LIB/3 2012

Pour cet urbaniste, il est toujours difficile de mobiliser l'imagination des habitants, de leur faire envisager un aspect futur pour un lieu. Cette capacité est essentiellement développée au cours des cursus professionnalisants du champ de l'aménagement, dans son cas à l'École d'Architecture de l'UT. La stratégie adoptée à l'occasion d' « *Ice Cream for Waller Creek* » pour contourner le niveau de connaissances nécessaire et intéresser le public dans ce projet d'aménagement a consisté à imaginer des procédés pour que les citoyens puissent se projeter, comme par exemple construire une girafe à partir de bouts de bois assemblés afin de visualiser la hauteur d'un ouvrage. Pour lui, il s'agit moins d'expliquer que de montrer et de faire expérimenter.

***

Le changement culturel est un objet de réflexion pour les professionnels comme pour les citoyens qui développent des stratégies pour amener à cette évolution. La conception du processus d'aménagement, qui assemble des bonnes pratiques, concentre de nombreuses critiques. La place du citoyen et de ses savoirs est encore traitée sans grande nuance par les urbanistes de la Ville. Les idées ne manquent pourtant pas pour faire de l'urbanisme un sujet public, accessible à tous.

Conclusion du Chapitre 8

Le changement culturel transparaît comme une préoccupation majeure des acteurs de l'aménagement urbain austinite. Au départ très individuel, marqué par des expériences spatiales, ce changement de la culture urbaine et urbanistique est objectivé grâce à des auteurs clefs et transformé en objectif collectif. Toutefois, la qualification de l'état nouveau à atteindre reste lacunaire, accrochée à des représentations fantasmées de formes urbaines de la ville européenne ou des villes de la côte Est américaine. Cela n'empêche pas la mise en œuvre de stratégies conscientes pour rendre Austin plus urbaine, morceau par morceau, en fédérant les acteurs du changement et en démontrant, à l'aide d'exemples locaux, à quel point ces formes urbaines sont préférables aux formes actuelles.

La connaissance des expériences extérieures a un rôle de base culturelle. Elle permet surtout d'établir une stratégie, moins de convaincre de la faisabilité ou du bien-fondé d'une idée. Les modèles extérieurs ont un rôle essentiellement cognitif, même si l'expérimentation de ces lieux aide à se représenter des idées autrement trop théoriques. Ils servent à un nombre limité d'acteurs qui les analysent pour pouvoir ensuite construire un modèle opérationnel et acceptable socialement en fonction du référentiel local.

Les modèles locaux ont une plus grande force de conviction, et d'acclimatation du fait de la possibilité de les expérimenter, mais cela leur donne aussi un grand poids en cas d'échec. Ils ont un aspect plus synthétique, incarnent l'évolution de la culture des acteurs impliqués, et poussent à l'adoption des pratiques par un plus large cercle d'acteurs en cas de réussite.

L'évolution de la culture est pensée comme un objectif au service duquel sont mis les modèles d'urbanisme. Les modèles extérieurs apparaissent cantonnés au sein d'une culture de l'urbanisme relativement partagée, tandis que les modèles locaux sont favorisés pour convaincre, voire pour produire le changement. Les modèles sont complètement évacués des processus participatifs où le consensus est construit sur les valeurs et non sur un modèle urbain idéal.

Conclusion de la quatrième partie

Les stratégies de changement des acteurs s'appuient sur la conscience qu'ils ont des facteurs d'évolution, afin de les utiliser de la manière la plus efficace. Tout un éventail de stratégies est déployé afin de rendre acceptable et désirable un modèle urbain plus dense, plus mixte et organisé autour d'autres modes de transports que l'automobile. Selon le principe du taoïsme qui affirme qu'une chose n'existe pas si on ne peut la nommer, les acteurs s'efforcent de trouver les mots justes adaptés aux changements spatiaux qu'ils souhaitent. L'écart créé entre le référent local et l'idéal souhaité doit être mesuré pour ne pas entraîner d'incompréhension et de rejet. Les acteurs élaborent donc leurs stratégies sur plusieurs niveaux en même temps. Le niveau théorique est nourri de références extérieures et de lectures mais n'est guère exposé au public. Le niveau expérimental entre en jeu grâce à la transformation des espaces locaux, plus accessibles que des exemples situés dans d'autres villes. Enfin, à un troisième niveau, les processus et épisodes participatifs sont conçus comme des moyens de mener le public à l'acceptation du changement, mais n'intègrent que très rarement les deux niveaux précédents.

Le *comprehensive plan* est en soi un outil d'évolution du fait de son potentiel normatif. Son élaboration a été identifiée par les acteurs comme une opportunité et un risque de changement, entraînant de grandes tensions au sujet du processus entre les urbanistes de la Ville et certains citoyens. Les pratiques urbanistiques et la manière dont elles gèrent la participation du public se révèlent être cruciales, au cœur du changement culturel.

Le modèle de ville idéale qui a ainsi été fixé dans le plan est le produit de la culture urbanistique dominante au sein des professionnels influencés par les principes de durabilité, adaptée sur certains points à la culture urbaine locale. Le processus imaginé par les urbanistes de la Ville a cependant échoué à faire apparaître ce modèle comme choisi par la communauté citoyenne si l'on en juge par l'échec de la refonte du Code de l'urbanisme. Le rejet de « *Code Next* » a révélé les failles dans le consensus apparent qui avait été construit avec *Imagine Austin*, en particulier du point de vue de l'absence de confiance entre les acteurs. Les urbanistes de la Ville, qui sont bien

conscients que le processus est devenu plus important que le plan lui-même, devront donc remettre le processus au cœur de leurs réflexions, et laisser un temps de côté le modèle de ville idéale au profit d'un modèle communautaire, plus politique que formel.

Conclusion générale



Figure 96. À table !

Crédit photographique : MLG 27/02/2013.

Dans ce travail, je me suis attachée à construire deux objets de recherche permettant d'analyser l'évolution d'Austin, à l'intersection des dynamiques locales et globales : la culture de l'aménagement urbain et les modèles urbains et urbanistiques. Ces deux objets, peu communs, permettent de saisir ce « jeu » entre l'urbanisation et l'urbanisme austinite, évoluant en interaction mais non conjointement. Les modèles sont un objet de recherche particulièrement approprié pour saisir cette interrelation riche et complexe entre les échelles locale et globale qui transforme les pratiques et les idées de l'aménagement d'une ville. Le contexte contemporain de forte croissance économique, démographique et spatiale à Austin aiguise les enjeux d'aménagement ainsi que les stratégies des acteurs pour faire évoluer la culture urbanistique des autres parties prenantes en utilisant divers types de modèles de manière réfléchie.

Dans cette conclusion, je propose, tout d'abord, de souligner la valeur théorique et opérationnelle des objets de recherche que sont les modèles urbains et urbanistiques et la culture de l'aménagement urbain. Puis, je reviens sur les enseignements issus de l'analyse conjointe des processus d'urbanisation et de l'influence des modèles. Par la suite, l'aspect complémentaire des deux approches du champ actoriel suivies dans ce travail est mis en valeur. Pour finir, les leçons tirées de la trajectoire de la planification austinite m'amènent à proposer quelques pistes de réflexion pour encourager le développement d'une culture commune de l'aménagement urbain qui, en retour, devrait permettre de faciliter les exercices de planification.

Des modèles actifs au sein de la culture de l'aménagement urbain

La culture de l'aménagement est définie dans ce travail comme les manières, à la fois formelles et informelles, dont l'aménagement de l'espace est conçu, institutionnalisé et mis en œuvre sur un territoire donné. Cela inclut les ensembles d'idées, de valeurs, de représentations, de pratiques et de stratégies, propres aux différents acteurs impliqués dans les processus sociaux et spatiaux qui visent à transformer volontairement l'espace. En ce sens, la culture de l'aménagement contient celle de l'urbanisme, et la dépasse. Analyser la culture de l'aménagement urbain a ainsi permis d'aller plus loin qu'une histoire des théories de l'urbanisme, en liant idées et

pratiques, tout en prenant en compte le vaste éventail d'acteurs impliqués, au-delà du cercle des spécialistes de l'urbanisme.

Les modèles urbains et urbanistiques ont offert un angle intéressant pour aborder l'urbanisation d'un territoire et ses mutations dans un contexte de mondialisation. Ils permettent en effet d'explorer ce qui se crée à l'intersection du sens du lieu et de stratégies d'insertion dans la mondialisation, au croisement entre les logiques d'homogénéisation et de différenciation. Une typologie des modèles a été établie selon les critères de leur référent (par exemple, un principe, un processus, une ville entière ou une forme architecturale) mais aussi de leur visée (cognitive ou pratique). Cela permet de démontrer que tous les types de modèles n'ont pas la même influence et sont donc utilisés de manière différenciée par les acteurs qui les emploient dans leurs stratégies d'aménagement.

Une relation dialectique de plus en plus étroite entre les processus d'urbanisation et leur modélisation

L'histoire de l'urbanisation austinite rappelle qu'il y a toujours eu une forme de *boosterism* : les villes américaines ont été entrepreneuriales dès leur fondation. Les élites civiques et économiques, guidées par des modèles idéaux très génériques, catégoriels, ont sans cesse œuvré pour le développement de la ville. Les modèles, même les plus théoriques, se sont révélés comme l'un des vecteurs par lesquels la pensée de l'urbain influence le champ de l'aménagement. Ils n'ont cependant pas le même pouvoir de conditionnement et de transformation selon leur type et selon le contexte. Les modèles urbains catégoriels s'avèrent influents car ils structurent la pensée et l'action des élites dirigeantes. Le développement du système urbain austinite a ainsi été accompagné et guidé par un système de pensée, sorte de matrice, elle-même influencée par la réussite ou l'échec des différentes phases de développement urbain précédentes. Les succès urbains, relayés dans les discours politiques, la presse ou les ouvrages scientifiques, ont pu renforcer le modèle urbain leur ayant servi de matrice et ainsi créer un modèle archétypique d'Austin comme exemple de technopole ou de ville créative.

Les modèles les plus influents sont ceux qui ont été élaborés de manière réflexive à mesure que la ville se développait, comme celui de la technopole qui a eu des effets sur la culture de la gouvernance et sur le peuplement d'Austin. D'autres types ont aussi profondément imprégné les couches de la population, au-delà des élites. Il s'agit de modèles synthétiques cherchant à capturer la spécificité d'Austin, comme celui de l' « *environmental city* » ou de la « *weird city* ». Ils sont parvenus à modeler la façon de percevoir la ville en faisant écho à des éléments locaux spécifiques. Ils en tirent une grande puissance, même après que la phase de développement correspondante s'est achevée, et constituent une sorte de mythologie locale.

Le profond ancrage du modèle du développement urbain durable à Austin est lié à plusieurs facteurs locaux : l'essor du mouvement écologiste pour protéger un cadre naturel remarquable et la participation précoce des acteurs de la société civile dans les processus de planification qui ont forcé à rechercher un équilibre entre les intérêts de chacun. L'apogée de cette conception de la ville a eu lieu pendant la période de la *Smart Growth* où une forte volonté politique est parvenue à fédérer les divers intérêts sous un concept suffisamment large et consensuel. La réputation d'Austin comme ville où la durabilité est prise au sérieux est devenue une sorte de mythe et d'image de marque qui continue d'alimenter ce modèle malgré l'affaiblissement de la communauté écologiste.

La trajectoire de la conception d'Austin comme ville « *weird* », opposée à l'homogénéisation commerciale, et défendant la spécificité d'Austin montre le cas rare d'un modèle issu de la société civile, utilisé avec succès pour lutter contre des projets d'aménagement, avant de devenir une marque déposée à visée commerciale reprise en de nombreux endroits cherchant eux aussi à se défendre face aux aspects homogénéisateurs de la mondialisation.

En position plus hybride, venant de l'extérieur tout en étant très lié à l'exemple d'Austin, le modèle de la ville créative, a résonné en partie avec l'idée de « *weirdness* » et a certainement influencé les acteurs des sphères politiques et économiques car il correspondait bien à leur idéologie de la croissance. Cependant, les conséquences négatives de l'économie créative sur le peuplement limitent l'adhésion d'une partie non négligeable de la population à ce modèle. Si le modèle actuel de réussite urbaine semble lier économie et urbanisme, la modélisation des facteurs n'apparaît pas

suffisante. Les mesures sont essentiellement quantitatives et focalisées sur les conséquences positives de la croissance. Les facteurs et les conséquences négatives sont eux ignorés. Or, ce sont les conséquences négatives sur les habitants qui devraient être mesurées afin de faire un bilan en termes de développement. La focalisation sur la croissance économique de la ville, empêche de comprendre toutes les dimensions de la réussite urbaine. L'exemple d'Austin montre la nécessité de réconcilier urbanisme et économie, mais aussi celle d'introduire la part culturelle de l'urbanisme qui prend en compte le système actoriel et leurs diverses priorités. Alors que l'aménagement urbain a tendance à être réduit à des modèles d'urbanisme, il faudrait au contraire en élargir la conception pour que les acteurs concernés ne se sentent pas exclus.

Les mécanismes de construction des modèles dépendent à la fois de dynamiques locales et globales, en impliquant, au moins *a posteriori*, une réflexion académique. La construction incrémentale des modèles académiques et leur importance inattendue soulignent un lien très fort entre la pensée de l'urbain et la pratique de l'aménagement. Cela place les acteurs académiques en position de pivot du champ actoriel de l'aménagement. Cela a révélé la grande perméabilité culturelle entre l'Université et la société austinite. C'est l'une des principales spécificités du cas d'Austin qu'il s'agirait peut-être d'analyser plus en détails et de valoriser.

Le succès des modèles peut cependant avoir tendance à simplifier les idées qui peuvent alors recouvrir des différences importantes sous leurs abords consensuels. Il apparaît donc nécessaire d'analyser les valeurs et les significations attachées à un modèle par les acteurs, à l'environnement par exemple. Les paysages, les pratiques et les outils constituent des axes transversaux efficaces afin d'enrichir et de contrebalancer l'analyse très subjective des valeurs.

Le champ actoriel de l'aménagement : des communautés culturelles très fragmentées mais qui peuvent se rejoindre sur des politiques

La fragmentation du champ actoriel de l'aménagement et son haut degré d'animosité, figé dans des processus multipliant les rencontres, ont rendu plus incertaines les fonctions du gouvernement urbain, remettant en cause son action, sa légitimité, et questionnant le périmètre d'action publique et la nature de l'intérêt public même. L'approche selon les catégories discursives a révélé que la façon dont les acteurs pensent le système actoriel et l'articulent a des effets profonds sur les rapports d'un groupe à un autre. Les discours apparaissent focalisés sur une catégorisation simpliste des acteurs en fonction de leur profession ou du motif de leur engagement civique. Le résultat en est une opposition le plus souvent binaire entre promoteurs et opposants à la croissance qui appauvrit les débats et crispe les rencontres. La fréquence des épisodes de gouvernance où les acteurs se rencontrent dans une forte tension réduit la participation à un cercle limité d'acteurs. L'élargissement de ce cercle est un préalable démocratique. Il faut réfléchir aux moyens d'augmenter le nombre et la diversité des participants.

L'emboîtement des échelles est d'une complexité rare à Austin. L'État du Texas et l'Université du Texas, sont pensés comme des mondes à part au cœur même d'Austin, mais ce sont des acteurs clefs de l'aménagement physique du centre-ville. La communication balbutiante entre ces institutions et la Ville bénéficierait sans doute d'un approfondissement et d'une systématisation. À l'échelle métropolitaine, les acteurs apparaissent bien faibles par rapport aux enjeux. Les maigres espoirs reposent sur une coalition des comtés rencontrant le même type de problème d'étalement urbain ou sur un renforcement de la législation fédérale sur les Metropolitan Planning Organizations qui ne semble pas à l'ordre du jour.

L'analyse des dynamiques actorielles à partir de la hiérarchisation des enjeux contemporains et des politiques pensées pour les régler montre que les groupes d'acteurs peuvent se rejoindre en communautés « de politique », travaillant malgré leurs différences vers un but commun. Sans doute serait-il judicieux de penser le champ de l'aménagement en termes de tendances ou de priorités culturelles plutôt que de rester fixé sur une vision binaire des acteurs qui nourrit la conflictualité sans pouvoir la

dépasser. Cela permettrait aux acteurs de réfléchir à partir des points communs pour construire des communautés « de politique », au lieu de se focaliser sur les points de divergence qui ont tendance à crisper les positions et à envenimer les épisodes de rencontre.

La trajectoire de la planification à Austin

Les leçons du passé

Le retour sur l'histoire de la planification a souligné une évolution de la culture de l'urbanisme et des modèles idéaux somme toute assez classiques des villes américaines. La spécificité d'Austin tient à la précocité de l'inclusion des citoyens dans le processus et à leur profonde implication dans la rédaction des plans. Cependant, faute d'avoir résolu les oppositions entre les points de vue des citoyens rédacteurs du plan, le processus de *comprehensive planning* s'est bloqué. Face à ce blocage, la planification a été développée à l'échelle des quartiers, puis des cinq comtés de la *Metropolitan Statistical Area*, comme solutions temporaires. Cette diversification des échelles de planification répond aussi à des besoins d'*empowerment* communautaire et de gestion des enjeux métropolitains qui ont des équivalents dans tout le pays. La planification à l'échelle des quartiers et de la métropole doit être poursuivie et non regardée, comme souvent à Austin, comme concurrente du *comprehensive planning*. Il faudrait cependant réfléchir davantage à leur articulation au *comprehensive plan*, ce qui n'a pas été fait à l'époque puisque cet outil était en crise.

Le grand écart entre les moments d'une grande influence du plan et d'autres où il apparaît particulièrement faible pose la question des éléments internes et externes qui conditionnent le niveau d'efficacité du plan. La force du *city plan* de 1928 et de la *Smart Growth Initatiative* dans les années 1990 réside dans la conjonction avec une volonté politique et d'autres outils, publics et privés, d'échelles différentes, qui a permis la mise en œuvre d'un système aménagiste. Cela montre en outre que les plans sont de puissants outils de peuplement qui influencent la répartition et la composition de la population. Cet aspect ne doit pas être minimisé ou nié.

Imagine Austin signale un retour réussi à la planification à l'échelle urbaine. Le processus d'élaboration et le plan lui-même peuvent apparaître comme des modèles pour la construction d'un consensus et d'un idéal de ville durable. L'analyse plus précise révèle cependant un retour en arrière par rapport au degré d'implication des citoyens pendant *Austin Tomorrow* et *AustinPlan*. Des barrières à la participation subsistent derrière l'apparente ouverture de la gouvernance. Les individus n'ont pas toujours le temps ni le capital social nécessaires pour participer. Le côté jargonnant du vocabulaire urbanistique et l'animosité entre les acteurs limitent la participation à ceux qui sont déjà porteurs d'une culture politique et urbanistique développée. Surtout, la méfiance entre les différents groupes d'acteurs est aggravée par leur séparation lors du processus participatif, ce qui ne leur permet pas de partager leurs points de vue et les maintient dans des stéréotypes.

Diagnostic d'*Imagine Austin*

Afin d'éclairer le diagnostic d'*Imagine Austin*, j'aimerais filer une métaphore un brin audacieuse. Les enjeux du processus peuvent se résumer à une série de questions qui s'appliquent aussi bien au contexte diplomatique d'une table de négociation qu'au contexte de la planification austinite que je compare ici à une table de restaurant :

- « *Who gets at the table?* » : qui est à table ? Le problème des moyens à mettre en œuvre pour amener une variété de participants à la table des négociations a été pris en compte par les urbanistes de la Ville et la variété des moyens de participation a été enrichie. Cependant, les populations les plus jeunes, les moins éduquées et ayant le moins de revenus sont les plus difficiles à amener à participer. Il faudrait donc se pencher sur des moyens supplémentaires pour toucher les classes les plus populaires.
- « *Could we have the menu?* » : pourrait-on voir le menu ? Le processus participatif très fourni mais embrouillé demanderait une plus grande réflexion en amont sur l'articulation de ces différents moyens participatifs dans le déroulé du processus. Il faudrait aussi penser à équilibrer les différents degrés de participation des citoyens, du léger au plus lourd et les différents types de savoirs qui peuvent être recueillis selon les moyens. L'ordre des événements n'est pas assez clair, de même que le rôle et le type de savoir attendu de chacun. Pour filer la métaphore de la table de restaurant, le

« menu » doit être précisé, la succession des plats rendue plus cohérente et le rôle de chaque aliment dans l'équilibre nutritionnel doit être pesé.

- « *What gets on the table?* » : qu'y a-t-il sur la table ? Le contenu des discussions reste un domaine réservé aux urbanistes de la Ville et peu ouvert aux suggestions des citoyens. Cela a tendance à ébranler la confiance déjà fragile envers les spécialistes. La décision de construire les scénarios à partir des prévisions démographiques sans discuter d'abord des facteurs de la croissance démographique d'Austin pourrait être assimilée au fait d'avoir privé les convives d'entrée pour passer directement au plat de résistance.

- « *Would you like a nightcap?* » : un petit digestif ? Au final, *Imagine Austin* a été adopté malgré de grandes oppositions sur le processus qui ont planté les graines de l'échec de « *Code Next* ». Certains convives sont sortis de table avec un goût amer qui n'a pas été suffisamment adouci. Les oppositions aux plans auraient sans doute dû être prises en compte et traitées, éventuellement par d'autres outils, avant de se lancer dans la mise en œuvre du huitième programme prioritaire. L'adoption du plan par le Conseil municipal ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'opposition à sa mise en œuvre. L'engagement rapide de la refonte du Code sans prendre le temps du dialogue, alors qu'il concentre beaucoup plus d'enjeux que le plan du fait de son aspect réglementaire, a donc accentué cette amertume.

Pistes pour l'avenir

Il est important de se souvenir de cet historique de la planification et d'en raconter les réussites comme les échecs.

Après l'échec d'*Austinplan*, les stratégies pour surmonter les blocages ont impliqué de retisser la confiance entre les groupes actoriels, mis en présence dans des groupes de travail, pour faire un état des lieux et proposer de nouvelles pistes. Il semble important de s'en souvenir afin de sortir de la crise actuelle qui fait suite à l'interruption de « *Code Next* ».

Les acteurs impliqués dans les processus de planification n'avaient pas forcément une culture urbanistique commune. Il ne s'agissait pas de les faire adhérer à un modèle d'urbanisme consensuel mais, à partir du constat des enjeux, à trouver des

solutions et ce, dans un éventail suffisamment large pour que tout le monde y trouve son compte.

Les processus de gouvernance, la délimitation du champ d'action et la précision des rôles de chacun sont des points cruciaux sur lesquels un accord préalable est nécessaire. Sans cela, soit l'élaboration des plans échoue, soit ils ne sont pas mis en œuvre.

Quels rôles pour les différents types de modèles urbains et urbanistiques ?

Les stratégies des acteurs pour changer la culture de l'urbanisme à Austin se nourrissent des facteurs qui les ont eux-mêmes fait évoluer. Ils mettent donc l'accent sur l'expérience spatiale, plus efficace et convaincante que les arguments théoriques ou les modèles développés ailleurs. Ces derniers ne sont pas négligeables, mais ils ne touchent qu'un cercle restreint d'acteurs ayant un bagage intellectuel suffisant (qu'il vienne de l'université ou d'une auto-formation) et l'occasion de visiter d'autres lieux en étant attentifs aux configurations socio-spatiales, ce qui requiert une habitude ou un intérêt. Pour les acteurs du changement, il s'agit donc de faire voyager leurs concitoyens à Austin en transformant plus ou moins temporairement des espaces. Les projets-pilotes en tirent donc une importance cruciale. Ils permettent aussi aux différents acteurs de s'acculturer et d'apprendre face au défi, à condition que les projets incluent une diversité de parties prenantes.

Les modèles sont porteurs d'une ambiguïté intrinsèque : pour faire changer les pratiques ils doivent être suffisamment généraux pour porter de nouvelles normes et atteindre l'objectif fixé ; mais pour qu'ils soient acceptés, ils doivent être adaptés au référent local et donc être suffisamment particuliers. Alors que les acteurs cherchent à se distinguer, le succès des modèles fait courir le risque d'uniformiser les formes urbaines. L'élaboration des modèles urbanistiques et les stratégies pour les faire accepter au sein d'une société oscillent donc toujours entre le général et le particulier, entre le semblable et le distinct.

Les types architecturaux et urbains sont des produits culturels profondément ancrés. Les nouveaux modèles uniquement formels peinent à obtenir l'adhésion des

citoyens. Il semble illusoire de ne proposer que des types urbains sans les coupler à des intentions sociales. Or, par peur de soulever une opposition, les intentions sociales sont souvent cachées ou formulées en termes consensuels peu clairs. Certains acteurs prennent le problème de front en couplant les objectifs sociaux et environnementaux à la forme urbaine comme dans le cas de l'Alley Flat Initiative. Cette re-modélisation des enjeux et des solutions permet de faire évoluer la culture des autres acteurs, mais se heurte souvent au cadre réglementaire plus rigide.

L'analyse des recompositions actorielles face aux enjeux a montré que l'attitude des acteurs se modifie lorsque le changement répond à leurs besoins. Cela souligne la nécessité d'une bonne connaissance des enjeux pour adapter les solutions proposées. Les projets ou politiques trop orientés vers les futurs habitants négligent les besoins des habitants actuels et empêchent leur adhésion. Les nouveaux modèles urbanistiques doivent donc être développés en prenant en compte les besoins et enjeux qui caractérisent le référent local. Les projets les plus mixtes et les plus complexes ont plus de chance de parvenir à conjuguer les objectifs et à répondre à un large éventail de besoins.

Le rôle catalyseur des projets

Les projets comme le Triangle, Mueller ou Colony Park montrent bien l'acculturation des divers acteurs qu'ils permettent au cours de leur élaboration. Un projet peut, s'il a une dimension co-élaborative pour faire émerger un consensus, entraîner un changement de culture en obligeant à prendre en compte une diversité de besoins et d'idées. Cela ne signifie pas que les projets puissent à eux seuls changer la culture de l'aménagement. En effet, on note l'intervention systématique de la municipalité pour fixer des objectifs ambitieux. À Austin, de nombreux développements n'ont nourri que des rapports conflictuels entre acteurs et contribué à gripper le processus d'aménagement. Il ne faut donc pas compter uniquement sur les projets comme instruments de coordination et de mobilisation des acteurs. En ce sens, Austin peut servir d'avertissement aux tenants de l'approche pragmatique et néo-libérale de l'urbanisme qui donnent plus d'importance à la négociation qu'au respect de la règle. À Austin, la négociation permanente a tué la règle et la confiance. Planification et projets

sont donc deux outils à développer de front. La multiplication et la diversification des outils sont les meilleures garanties pour assurer que le modèle urbanistique poursuivi soit progressivement mis en place, au lieu de rester à l'état de plan ou de projet.

La culture de l'aménagement urbain comme préalable aux savoirs urbanistiques

L'élargissement du champ actoriel interroge les professionnels au sujet des connaissances urbanistiques à transmettre à ces acteurs non spécialistes et des méthodes participatives à employer. Comme le montrent l'historique de la planification et les stratégies du changement mises en œuvre par les acteurs à Austin, qui se caractérise par une forte culture urbanistique d'un nombre important de citoyens engagés, l'enjeu principal n'est pas forcément de constituer une culture commune de l'urbanisme pour tous les acteurs ou de les faire adhérer à un modèle mais plutôt de fonder et de développer une culture partagée de l'aménagement urbain.

Une communauté de plus en plus large, des savoirs de plus en plus hybrides

Les savoirs planificateurs sont de nature proliférante (Gaudin 1991), dépassant largement l'échelle locale pour se nourrir d'idées, de modèles et d'images du monde entier. Il faudrait s'interroger plus rigoureusement sur leur rôle dans le processus de la décision menant à l'adoption d'un plan, en fonction de leurs types, mais aussi en fonction des acteurs qui les portent.

Les visions techniciennes des urbanistes et des experts qui s'appuient sur un savoir global et qui disent représenter l'intérêt général, incluant les habitants futurs, rentrent en concurrence avec un savoir habitant qui atteint aussi un certain degré de spécialisation mais se réclame avant tout de l'intérêt des habitants comme communauté à un moment T. Cela entraîne des conflits aigus entre compétence technique et légitimité politique.

Cette hybridation entre savoirs experts et profanes a lieu à l'échelle collective et individuelle. En reconnaissant que les savoirs de chacun sont en fait hybrides, on pourrait simplement déterminer quand les apports techniques ou spécialisés sont nécessaires, de même pour les savoirs d'usage, la hiérarchisation des valeurs, le savoir politique, etc. Cela n'empêcherait pas les citoyens volontaires porteurs d'une expertise de participer aux étapes techniques. Les étapes plus politiques devraient être plus accessibles. Les urbanistes ne doivent pas nécessairement s'interdire de développer la dimension scientifique et technique de l'aménagement. Ils peuvent le faire tout en déployant une « pédagogie de la ville » en direction des habitants et faire de l'aménagement urbain une « activité sociale permanente » (Pinson 2000 et 2004).

Colin McFarlane analyse l'apprentissage de la ville comme un domaine politique et pratique souvent ignoré ou relégué au second plan, alors qu'il est pourtant indispensable pour mettre en œuvre un urbanisme qui soit progressiste, (McFarlane 2011 p. 1). Cet apprentissage relève selon lui d'un agencement ou « *assemblage* », à savoir un travail au travers duquel le savoir, les ressources, le matériel, les histoires sont alignés, vécus et contestés (*idem* p. 3). L'apprentissage urbain est un processus génératif par nature qui se fonde sur la pratique et l'expérience[219]. Il est de ce fait très inégal d'un acteur à l'autre, d'où son caractère disputé, mais aussi son potentiel transformateur. Colin McFarlane conceptualise les fondements de cet apprentissage en trois processus étroitement mêlés :

- la catégorisation (« *translation* »), qui désigne la répartition relationnelle des éléments et leur comparaison, leurs mouvements et leurs changements ;
- la coordination (« *coordination* »), élaboration de systèmes afin de faire face à la complexité, faciliter l'adaptation et organiser les connaissances ;
- l'habiter (« *dwelling* »), ou l'attention aux choses qui permettent de voir et d'habiter un espace.

Ce dernier processus est spontané, il peut être enrichi par la fréquentation d'autres lieux, et c'est sur quoi les tenants de l'urbanisme tactique ou des projets-pilotes agissent. Le premier processus peut être étudié auprès des habitants et travaillé collectivement pour re-catégoriser certains objets, comme certains l'ont fait à

[219] L'apprentissage émerge d'une combinaison entre l'urbanité et sa nature changeante et les individus et groupes caractérisés par leurs expériences, perceptions, inquiétudes, intérêts, programmes, souvenirs, espoirs, peurs, etc. (McFarlane 2011 p. 6).

Austin pour le logement abordable. Le processus de coordination est le plus complexe et c'est souvent lors de leurs études et par leur profession que les acteurs développent ce type de savoir. La méthode du « *scenario planning* » s'appuie sur ce processus, sans toutefois l'expliciter, ce qui ressemble par conséquent davantage à de la manipulation. En effet, ce processus prend du temps et requiert une base de savoirs importante. Des exercices ou ateliers pourraient être pensés pour mettre en œuvre ce processus, en ciblant avec soin et modération l'objectif d'apprentissage et en prenant le temps important que requiert la construction de ce savoir.

Colin McFarlane note qu'il ne s'agit pas d'un apprentissage linéaire, agissant seulement par addition, mais le décrit comme une concrétion et une incrémentation. Pour instaurer un programme d'apprentissage urbain au sein d'une ville, il n'est donc pas nécessaire de prévoir un programme linéaire qui serait difficile à suivre pour la plupart des habitants. Par conséquent, au lieu d'un parcours d'apprentissage allant de A à Z, il faut imaginer un moyen de multiplier les exercices, ateliers ou expériences, ainsi que les types de processus ciblés.

Comment développer une culture de l'aménagement urbain à Austin ?

Pour ce faire, je propose quelques axes de réflexion à approfondir par des recherches plus ciblées sur les processus d'aménagement participatifs.

1/ Redéfinir le champ de l'aménagement

- Les différents intérêts des groupes actoriels doivent être connus et étudiés. Les perspectives économiques, environnementales et sociales doivent être étroitement et systématiquement liées. Les conflits en font donc nécessairement partie, on ne peut les évacuer du processus. Il faut discuter sans limiter le champ de départ de ce que peut et ne peut pas traiter l'urbanisme en tant que tel. La vision dogmatique de la croissance actuellement portée par de nombreux acteurs réduit ce champ et limite ainsi les rôles potentiels de l'urbanisme. Cela résonne avec le discours dominant sur la mondialisation et les métropoles qui a tendance à montrer ces dernières comme le produit de la

mondialisation, et non comme son moteur (Halbert 2010a). Il faudrait davantage montrer quelles sont les marges de manœuvre pour l'action collective dans le cadre des métropoles afin de lutter contre le désengagement politique des citoyens. Ce pourrait être aussi le moyen d'inventer « un modèle d'innovation plus ouvert sur la société » (*idem* p. 4).

- Au sein même de la structure gouvernementale, l'aménagement pourrait bénéficier d'une identification comme domaine d'action publique et non de l'éclatement qui le caractérise actuellement. Les compétences d'urbanisme aujourd'hui dispersées entre les différents départements municipaux intervenant dans l'aménagement gagneraient à être repensées, ou au moins rassemblées sous l'autorité d'un adjoint à l'administrateur municipal dédié. Le développement des relations entre départements ainsi que la mise en cohérence des politiques publiques entamés grâce à *Imagine Austin* doivent être poursuivis.

- Un terrain d'échanges apparaît incontournable entre les groupes d'acteurs pour qu'ils s'entendent en termes de gouvernance. L'accord à développer porterait moins sur le contenu de l'urbanisme, que sur le niveau *meta* des processus de l'aménagement. La conception des processus de gouvernance de l'aménagement urbain semble être le point où doit s'élaborer le consensus avant d'engager les processus de planification.

2/ Repenser les processus participatifs

- Il paraît indispensable de travailler à la mixité actorielle d'un certain nombre de réunions afin de favoriser la discussion entre les différents groupes.

- Pour inciter les citoyens à participer aux activités d'urbanisme, les nombreux efforts déjà déployés lors d'*Imagine Austin* doivent être poursuivis. Il faudrait continuer à réfléchir aux moyens de rendre les réunions plus ludiques et expérimentales, à l'exemple d' « *Ice Cream for Waller Creek* ». On pourrait agir sur l'expérience des espaces en variant les lieux événementiels dans Austin et en proposant des visites urbaines à l'occasion de ces réunions pour mieux faire connaître la ville.

- Concernant le déroulement de ces réunions, plutôt que de retracer à chaque fois tout le processus à l'oral en début de réunion, ce pourrait être fait sur une affiche

ou un *flyer*. Ainsi, plus de temps serait disponible pour expliciter à l'oral les enjeux de la rencontre du jour et le rôle de chacun et pour accomplir les tâches ou activités prévues.

- Le développement de la participation en ligne servirait plusieurs objectifs : élargir le cercle des participants, certaines personnes ne pouvant se déplacer pourraient ainsi exprimer leur avis ; renforcer la collecte d'avis quantitatifs par des enquêtes en ligne ; et alléger les réunions en présentiel en se concentrant sur les objectifs qui requièrent absolument la présence des participants. D'autres activités pourraient être développées à distance comme les jeux de simulation en ligne (« *serious games* »). Outre que leur aspect ludique permettrait d'intéresser un public plus large, ces jeux permettent de prendre conscience des enjeux et des conflits d'intérêt tout en renforçant les connaissances en urbanisme.

3/ Faire de l'aménagement urbain un sujet civique et développer la culture des citoyens

- Austin manque d'un espace d'exposition consacré à l'urbanisme et à l'architecture comme Paris peut l'avoir au pavillon de l'Arsenal. Cet espace pourrait servir de base pour développer une culture partagée. L'histoire de la ville et son patrimoine pourraient y être mis en valeur, mais aussi son futur. Maquettes, plans de masse, projets en compétition, etc. pourraient y être présentés et ainsi donner une meilleure appréhension du futur de la ville aux visiteurs. Cet espace pourrait être aménagé dans une partie de City Hall ou à côté d'un espace de réunion souvent mis à disposition des associations. Des expositions itinérantes pourraient circuler dans les quartiers de bibliothèque en bibliothèque et d'école en école. Il serait aussi possible d'accueillir des expositions portant sur d'autres villes, ce qui permettrait de familiariser les visiteurs avec les modèles extérieurs en dehors d'une période de crise où ceux-ci ont tendance à être rejetés en bloc.

- Au-delà de cet espace, il semble important de développer la mémoire de l'urbanisation d'Austin, d'en revaloriser les espaces et les bâtiments, même s'ils n'ont pas une grande qualité architecturale, quitte à raconter leur histoire ou à croiser les manières de les percevoir comme je l'ai fait dans les encadrés paysagers. La célébration d'une mémoire vise la constitution d'une identité collective qui donne sens à

la société locale, développe son attachement territorial et ravive la participation citoyenne.

- Les acteurs devraient être encouragés à partager davantage leur culture en dehors des temps de planification pour que ces derniers soient plus apaisés. Les promoteurs pourraient ainsi organiser des expositions de leurs projets et des visites de chantier. Des événements ayant pour thème l'urbanisme pourraient rassembler une diversité d'acteurs. Si les professionnels du développement immobilier sont nombreux aux réunions de l'Urban Land Institute, les tarifs sont trop chers pour un simple citoyen intéressé par le sujet. Les événements du Congress for the New Urbanism sont plus accessibles, mais gagneraient à être plus médiatisés. Le festival de films urbanistiques du Congress for the New Urbanism pourrait mêler des films grand public et des documentaires plus spécialisés. Les différents acteurs d'un quartier pourraient également organiser des événements visant à mieux faire connaître leur quartier et servir de support à des discussions moins crispées qu'au moment du vote d'un arrêté ou d'un *comprehensive plan*.

- Les fondements d'une culture de l'aménagement urbain peuvent être posés à l'école. Les enfants sont les citoyens de demain, mais aussi des relais vers leurs parents. Par la découverte de l'espace proche, puis par des études de cas plus lointaines, les élèves pourraient se confronter aux facteurs de l'évolution spatiale, à son occupation par la société, à la multiplicité et à l'opposition des intérêts. Pour développer leur capacité de visualisation et de projection, des jeux de rôles pourraient être utilisés, voire des concours d'urbanisme à l'intérieur des écoles, puis entre les écoles. Les membres du jury seraient des acteurs représentant les diverses parties prenantes. Ces concours scolaires leur offriraient un moment de rencontre détendu, sans enjeu, leur permettant de dialoguer.

Ces pistes de réflexion ne suffiront sans doute pas à régler l'ampleur des problèmes actoriels de l'aménagement d'Austin, mais elles permettront de commencer à travailler sur ces fractures, en posant les bases d'une culture commune de l'aménagement. La levée des obstacles institutionnels qui entravent l'action publique urbanistique à l'échelle métropolitaine demandera, elle, une évolution culturelle d'une tout autre ampleur.

Annexes

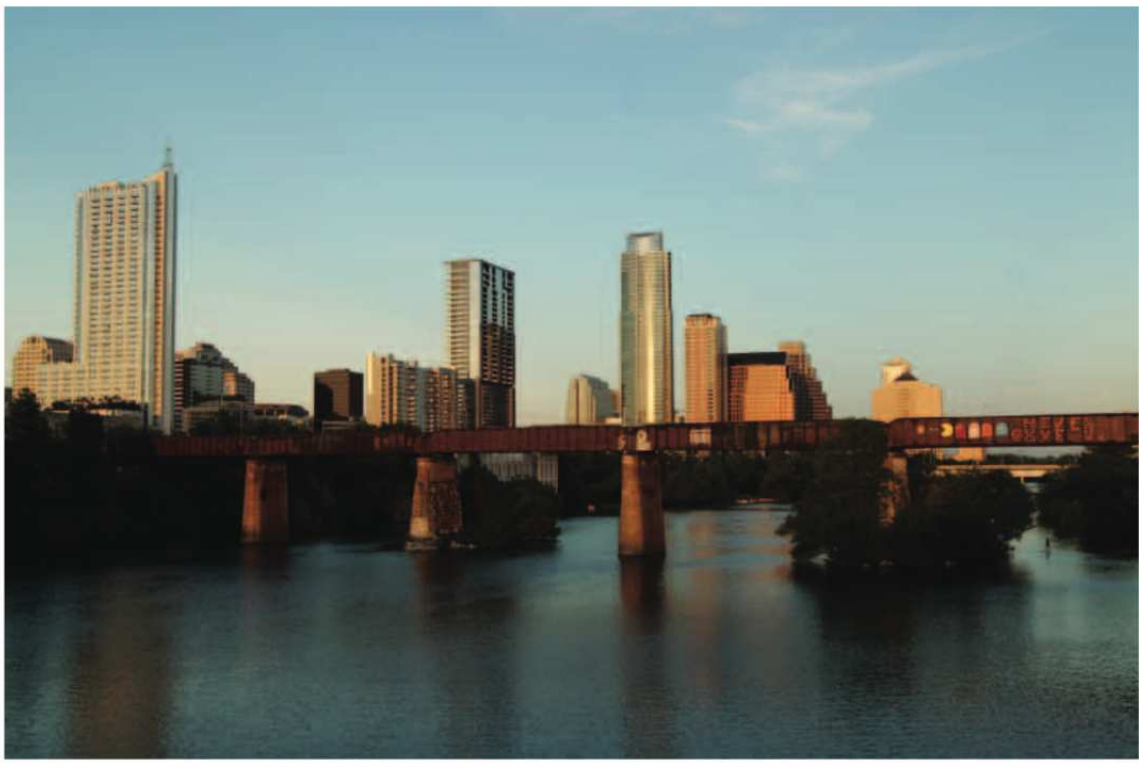
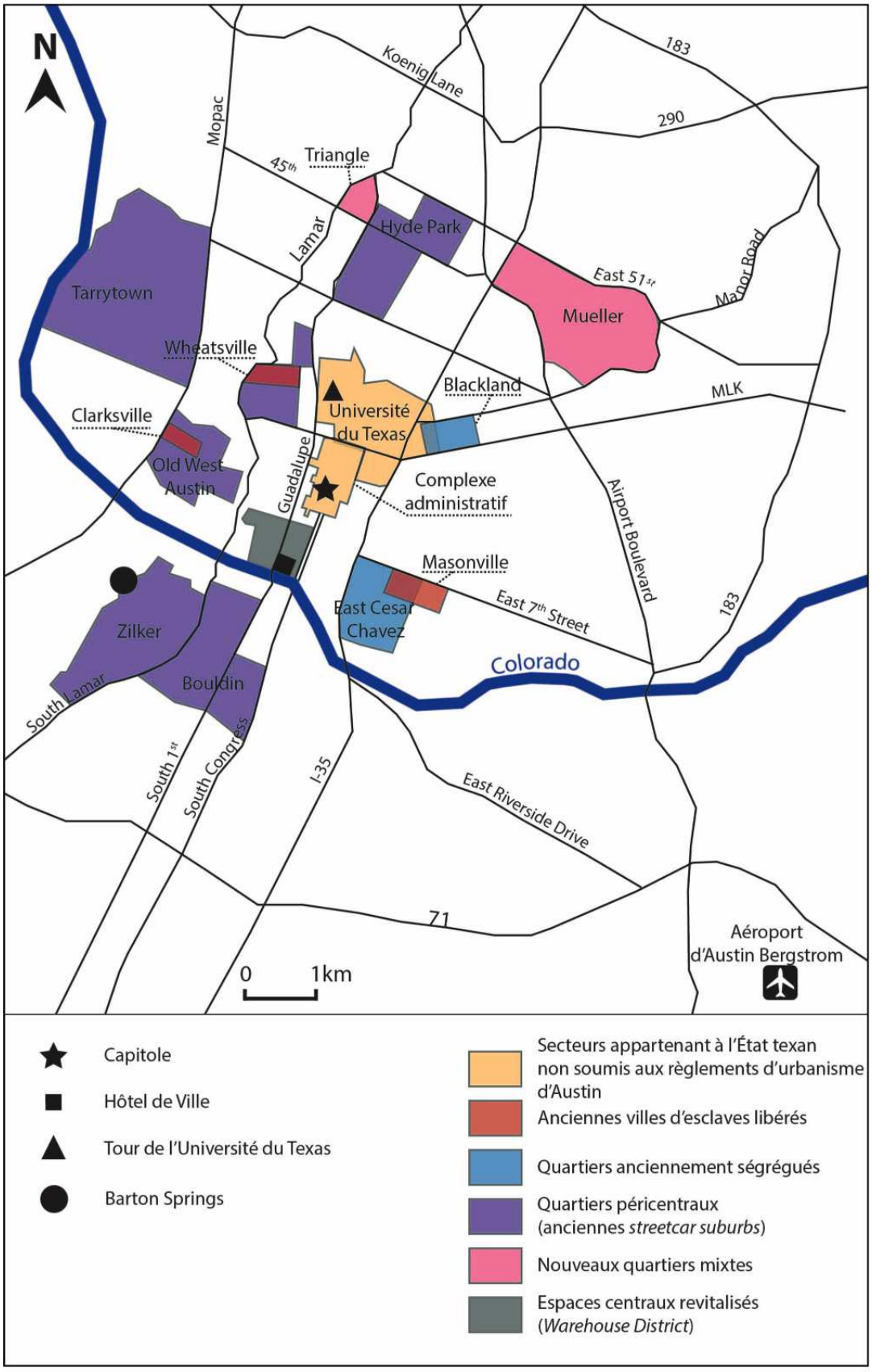


Figure 97. « *Never Give Up* »
Crédit photographique : MLG 28/04/2013.



Carte 5. Localisation des quartiers cités

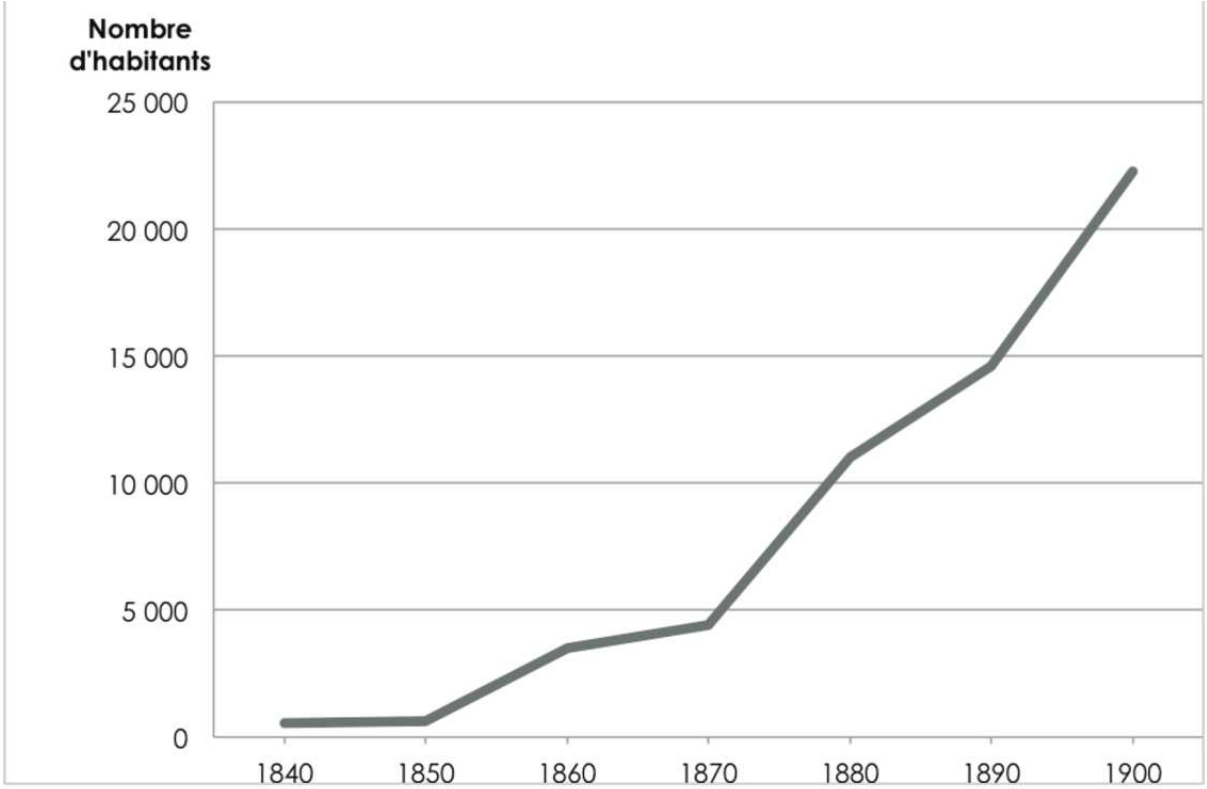


Figure 98. Évolution de la population d'Austin de 1840 à 1910

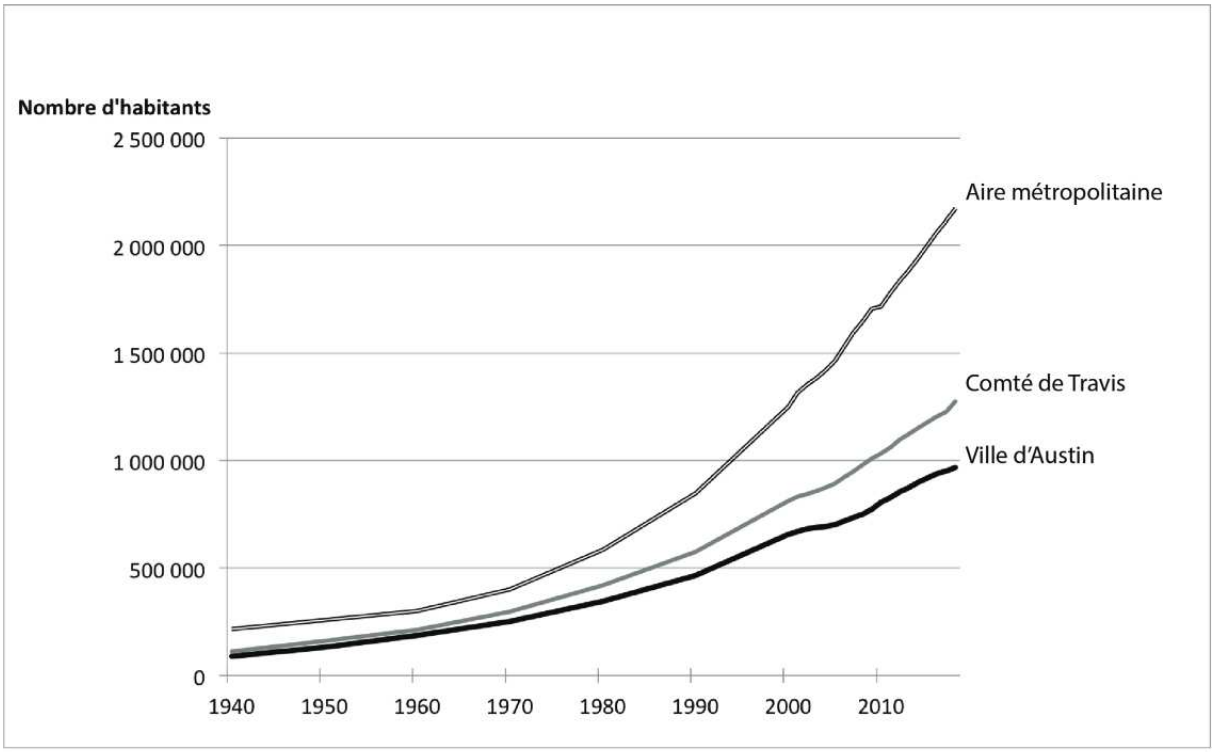


Figure 99. Évolution de la population d'Austin de 1940 à 2018

Tableau 17. Croissance démographique de la ville d'Austin par décennie de 1840 à 2010
Source : U.S. Census Bureau.

Date	Population de la ville d'Austin	Taux de croissance (en %)	Taux de croissance annualisé (en %)
1840	553		
1850	629	13,74	1,30
1860	3 494	455,48	18,70
1870	4 428	26,73	2,40
1880	11 013	148,71	9,54
1890	14 575	32,34	2,84
1900	22 258	52,71	4,32
1910	29 860	34,15	2,98
1920	34 876	16,80	1,56
1930	53 120	52,31	4,30
1940	87 930	65,53	5,17
1950	132 459	50,64	4,18
1960	186 545	40,83	3,48
1970	251 808	34,99	3,05
1980	345 890	37,36	3,23
1990	465 622	34,62	3,02
2000	656 562	41,01	3,50
2010	790 390	20,38	1,87

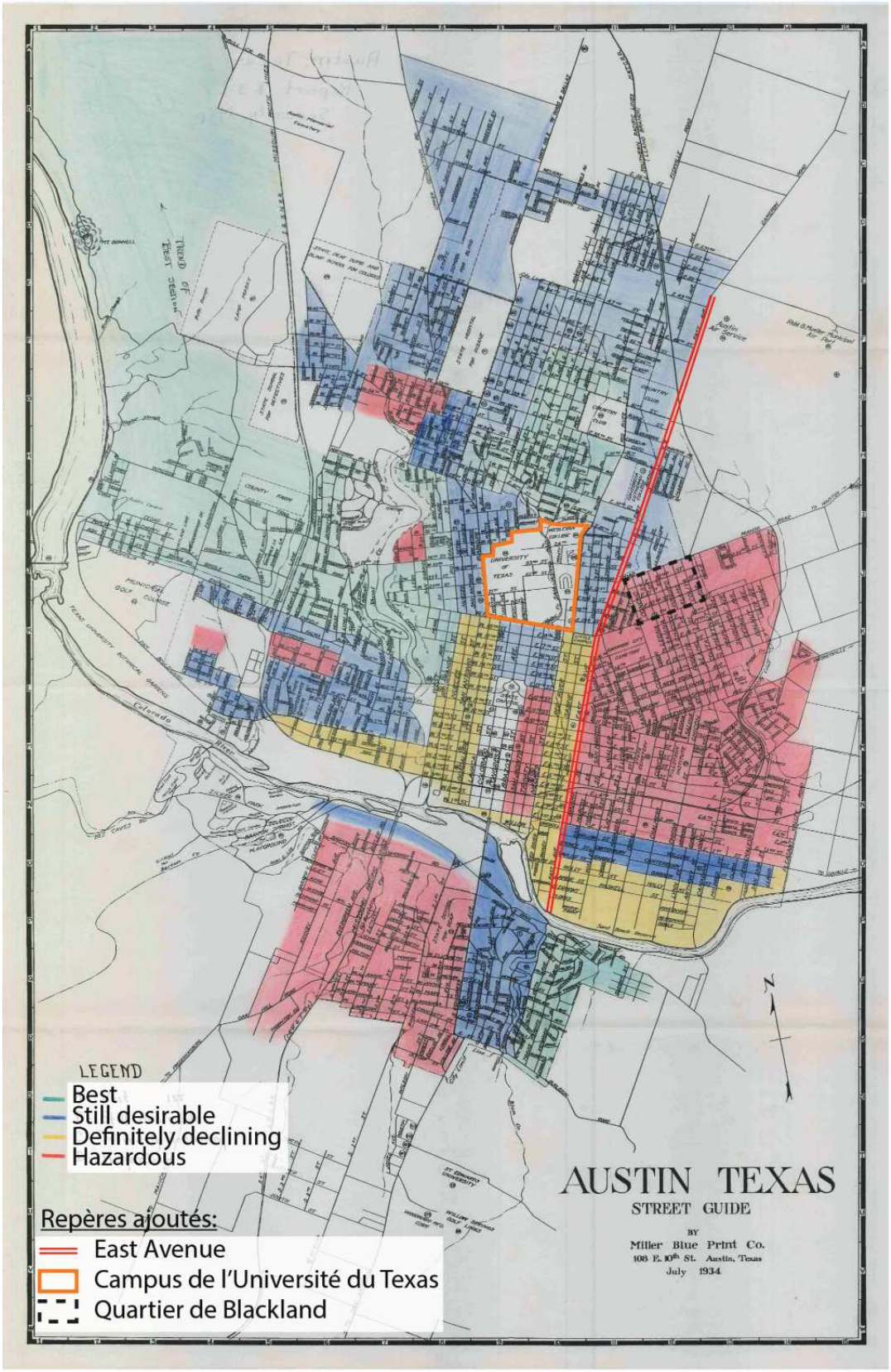


Figure 100. Carte des zones d'investissement établies par la Home Owners' Loan Corporation en 1934

Source : Perry-Castañeda Library, National Archives.

Ajout de repères : MLG 30/10/2018

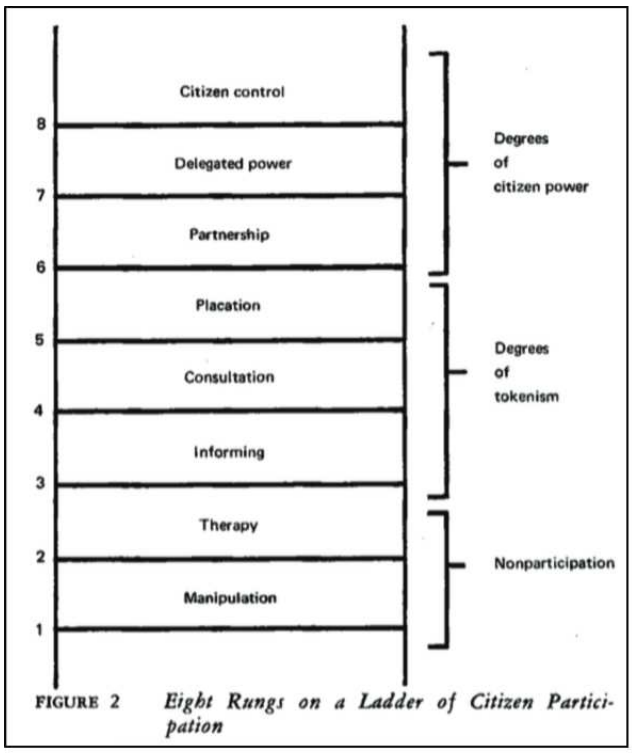


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

Figure 101. Les huit niveaux de l'échelle de participation citoyenne

Source : Arnstein 1969 p. 217

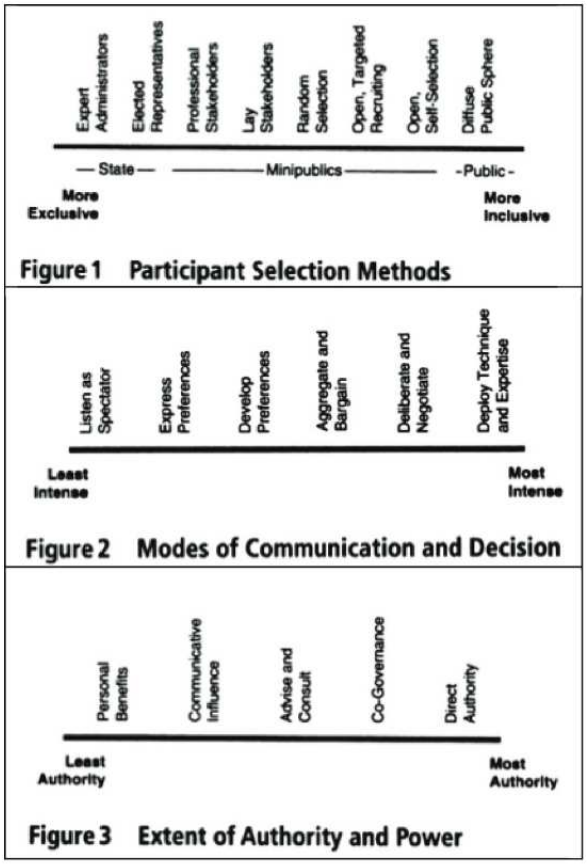


Figure 102. Les axes d'évaluation de la participation

Source : Fung 2006 p. 68-70

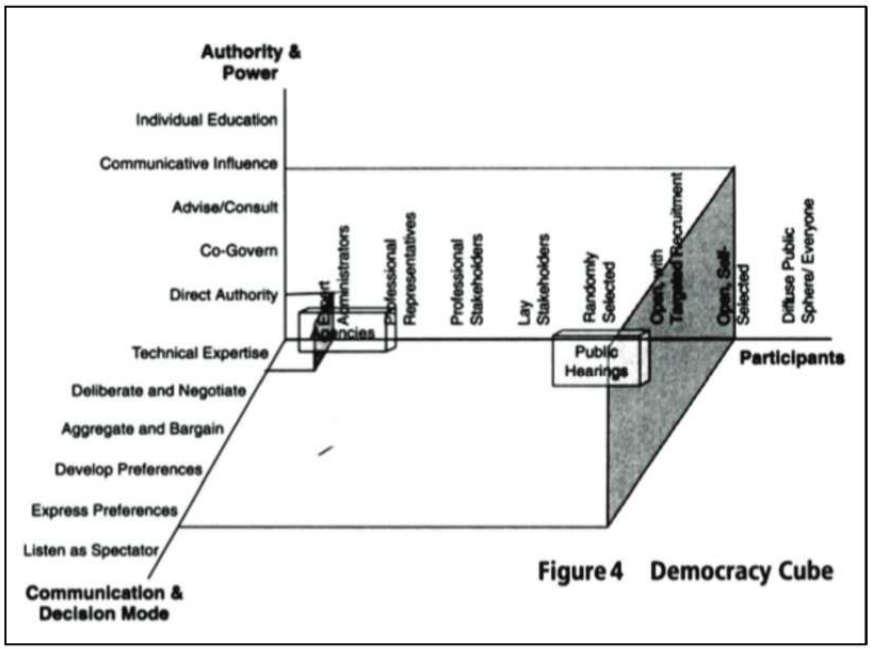


Figure 103. Évaluation mulit-critères du caractère démocratique des pratiques participatives

Source : Fung 2006 p. 71

Liste des figures

Figure 1. « *Welcome to Austin* » 7

Figure 2. « Bienvenue à Austin. N'emménagez pas ici s'il vous plaît. Il paraît que Dallas c'est super ! » 12

Figure 3. Localisation et données démographiques générales de la ville d'Austin 13

Figure 4. Visite d'Austin 16

Figure 5. Le Triangle 18

Figure 6. Carton d'invitation pour l'exposition « *Affordable housing : What's in Your Backyard?* » 20

Figure 7. « *Uncommon Objects* », objets singuliers 27

Figure 8. Schématisation des axes d'analyse de la culture de l'aménagement urbain 45

Figure 9. Stations de vélos et de voitures partagés à Austin 54

Figure 10. Schéma modélisateur d'une aire urbaine 60

Figure 11. *Keno capitalism*, modélisation de la structure urbaine post-moderne à partir du cas de Los Angeles 62

Figure 12. Couverture d'un ouvrage sur la réussite urbanistique de Vancouver 68

Figure 13. Le modèle urbanistique de la Garden City à plusieurs échelles 77

Figure 14. Les modèles urbanistiques et architecturaux de Frank Lloyd Wright 78

Figure 15. Espace d'expression devant une maison de l'East Austin 80

Figure 16. Edgeland House 81

Figure 17. Les bungalows d'Austin 82

Figure 18. Les *McMansions* à Austin 83

Figure 19. Les grands registres d'organisation des modes d'action adaptés à la trame d'entretien 116

Figure 20. *Lonesome cowboy* sur Congress Avenue 129

Figure 21. Le Capitole texan, un emblème culturel et politique au cœur d'Austin 136

Figure 22. Corridor de vue existant depuis South Congress Avenue au sud et corridor en projet depuis Navasota Street à l'est 137

Figure 23. Plan de Waller 142

Figure 24. *Boosterism* sur une vue de 1890 151

Figure 25. Plan du réseau de tramway en 1926 155

Figure 26. Le quartier de Hyde Park 156

Figure 27. La chaîne des barrages sur le Colorado 162

Figure 28. Ensemble de logements « publics » de Rosewood Courts 163

Figure 29. Le quartier de Blackland face à l'expansion de l'Université du Texas 168

Figure 30. Les types architecturaux de Blackland 169
Figure 31. Acteurs et facteurs de la ségrégation raciale à Austin 170
Figure 32. Localisation des entreprises de haute technologie et permis de rejets toxiques 176
Figure 33. La coalition de croissance du développement technopolitain d'Austin 178
Figure 34. La piscine naturelle de Barton Springs 194
Figure 35. La transformation du Warehouse District et ses *Great Streets* 199
Figure 36. Les controverses de l'installation d'Intel Downtown 202
Figure 37. L'installation et l'architecture contestées du Palais de justice fédéral Downtown 203
Figure 38. L'hôtel de ville d'Austin, un bâtiment pour le peuple 212
Figure 39. Vue sur le *skyline* en 2010 et en 2014 256
Figure 40. Hauteur et décennie de construction des bâtiments du *skyline* d'Austin 257
Figure 41. Autocollant « *Keep Austin Weird. Support Local Businesses* » 266
Figure 42. Whole Foods, « *an original weird business* » ? 267
Figure 43. Graffiti « *Homogenize Milk. Not Austin* » 269
Figure 44. Tee-shirt « *Keep Austin Weird* » porté par le maire au milieu d'un *flash mob* dans le cadre du concours international « *Thrill the world* » 269
Figure 45. Austin vue d'avion 272
Figure 46. L'image de marque d'Austin à l'aéroport : musique *live* et enseignes locales 273
Figure 47. Un événement *weird* : Eeyore's Birthday Party 277
Figure 48. Moyens de transports « *weird* » 277
Figure 49. Les usages civiques du parvis de l'hôtel de ville 281
Figure 50. Le centre-ville d'Austin, une juxtaposition de juridictions et d'espaces fonctionnels bien distincts 290
Figure 51. Projet de transformation d'un quartier de type surburbain en communauté durable à Colony Park 296
Figure 52. Les types urbains et architecturaux préférés à l'issue du processus de consultation 297
Figure 53. Le complexe administratif autour du Capitole 306
Figure 54. Le campus de l'Université du Texas 320
Figure 55. Les liens de l'Université avec la ville 321
Figure 56. Les blocages institutionnels du système actoriel de l'aménagement urbain au Texas 323
Figure 57. Lieu de résidence des conseillers municipaux de 1971 à 2014 336
Figure 58. Organisation du système actoriel de l'aménagement urbain de la municipalité d'Austin 364
Figure 59. L'Austonian, incarnation de la densité en centre-ville 386

Figure 60. Les formes urbaines et architecturales du nouveau quartier de Mueller 436
Figure 61. Les modélisations graphiques du développement durable à Austin 439
Figure 62. Airport Boulevard, royaume de l'automobile 460
Figure 63. Les Form-Based Codes dans les Transit Oriented Districts 461
Figure 64. Le découpage finement négocié de l'*University Neighborhood Overlay* 464
Figure 65. Logements collectifs dans l'East Austin 468
Figure 66. L'emprise des parkings de surface en plein Downtown 477
Figure 67. Évolution des prix du logement par rapport au revenu médian de 2000 à 2015 489
Figure 68. La densification douce du tissu urbain austinite par l'Alley Flat Initiative 494
Figure 69. Cartes montrant l'évolution du peuplement de la partie centrale d'Austin de 2000 à 2010 515
Figure 70. Du boulevard arboré au corridor de béton entre l'est et l'ouest d'Austin 516
Figure 71. Le projet d'enfouissement de l'I-35 517
Figure 72. Schématisation de la formation ou division en communautés « de politique » 525
Figure 73. « Pour le peuple » : Consultation publique pour l'aménagement des rives de Lady Bird Lake 527
Figure 74. Chronologie de la planification à Austin 546
Figure 75. Sélection d'illustrations extraites d'*A City Plan for Austin, Texas* 550
Figure 76. Les cartes de l'*Austin Development Plan* 560
Figure 77. Dessins illustrant le plan *Austin Tomorrow* 565
Figure 78. Cartes de vulnérabilité et d'orientation de la croissance d'*Austin Tomorrow* 566
Figure 79. Sélection d'illustrations extraites de l'*Austinplan* 577
Figure 80. Zones délimitées par la politique de *Smart Growth* 587
Figure 81. Comparaisons de deux plans de quartiers de part et d'autre du *Central Business District* 595
Figure 82. Les scénarios d'*Envision Central Texas* proposés au vote des habitants des cinq comtés 601
Figure 83. L'utilisation des post-it dans les réunions participatives d'*Imagine Austin* 609
Figure 84. Un « *Chip Exercise* » pour répartir la croissance attendue à Austin 612
Figure 85. Les quatre scénarios de développement présentés au vote des citoyens 615
Figure 86. « *I imagine Austin…* » dans divers quartiers de la ville 616
Figure 87. *Growth concept map* établie à partir du scénario préféré 617
Figure 88. Représentativité des participants à *Imagine Austin* 620
Figure 89. Figurations d'une communauté complète dans *Imagine Austin* 629
Figure 90. South Congress Avenue : une étude de cas démonstrative des bénéfices de la mixité et de la compacité 630

Figure 91. Les couvertures des *comprehensive plans* d'Austin de 1928 à 2012 637
Figure 92. Mixité d'usages, bonnes pratiques et bricolage dans le quartier du Triangle 668
Figure 93. L'urbanisme tactique à l'assaut des espaces publics de Downtown 672
Figure 94. « *Ice Cream for Waller Creek* » 690
Figure 95. « *Waller Creek Show* » 691
Figure 96. À table ! 697
Figure 97. « *Never Give Up* » 714
Figure 98. Évolution de la population d'Austin de 1840 à 1910 716
Figure 99. Évolution de la population d'Austin de 1940 à 2018 716
Figure 100. Carte des zones d'investissement établies par la Home Owners' Loan Corporation en 1934 718
Figure 101. Les huit niveaux de l'échelle de participation citoyenne 719
Figure 102. Les axes d'évaluation de la participation 719
Figure 103. Évaluation mulit-critères du caractère démocratique des pratiques participatives 719

Liste des encadrés paysagers

1. La croissance urbaine en question à travers les paysages symboliques d'Austin 132-133

2. Le Capitole de l'État du Texas, bâtiment symbole et élément paysager fondamental du *skyline* d'Austin 136-137

3. Hyde Park, quartier-modèle de la ville moderne et du *New Urbanism* 156-157

4. Blackland, quartier ségrégué, quartier sacrifié, quartier gentrifié 168-169

5. Barton Springs, âme d'Austin et emblème environnemental 194-195

6. *The Intel Shell,* le squelette dans le placard de la *Smart Growth* 202-203

7. Austin City Hall, vitrine écologique et symbole démocratique de la ville 212-213

8. L'explosion du *skyline* austinite, repère identitaire et miroir de la renaissance de Downtown 256-257

9. L'arrivée à l'aéroport d'Austin, entre lieu et « non-lieu » 272-273

10. Colony Park, terrain d'expérimentation et de collaboration pour une communauté durable 296-297

11. Le complexe administratif d'État, un hiatus au cœur d'Austin 306-307

12. Le campus de l'Université du Texas, un monde à part au cœur d'Austin 320-321

13. Mueller, quartier durable-modèle ? 436-437

14. Airport Boulevard, des formes urbaines de la dépendance automobile à l'urbanisme fondé sur les formes 460-461

15. L'Alley Flat Initiative, stratégie de promotion du logement abordable et de la densification douce 494-495

16. L'Interstate Highway 35, fracture raciale et urbaine à gommer 516-517

17. Le Triangle ou l'évolution de la culture urbanistique par le projet 668-669

18. L'urbanisme tactique remodèle les espaces publics de Downtown 672-673

19. Créer des représentations pour le paysage méconnu de Waller Creek 690-691

Liste des tableaux

Tableau 1. Plan schématique de la thèse 25

Tableau 2. Les registres sémantiques du modèle d'après *Le Robert* 58

Tableau 3. L'éventail des normes 65

Tableau 4. Typologie des modèles appliqués à la ville 70-71

Tableau 5. Séjours à Austin 104

Tableau 6. Système de codification des entretiens 112

Tableau 7. Liste des acteurs interviewés 112-114

Tableau 8. Niveaux d'analyse de la culture de l'aménagement urbain 284

Tableau 9. Multi-appartenance des acteurs 408

Tableau 10. La hiérarchie des enjeux de l'aménagement austinite selon les acteurs interrogés 420

Tableau 11. Typologie des conceptions urbanistiques en fonction des enjeux jugés prioritaires 524

Tableau 12. Niveaux d'analyse des documents de planification 535

Tableau 13. Évaluer l'implication de la population dans la planification 537

Tableau 14. Axes d'analyse du processus participatif 540

Tableau 15. Les chiffres de la participation citoyenne à *Imagine Austin* 618

Tableau 16. Tableau synthétique de l'évolution de la planification à Austin 638-639

Tableau 17. Croissance démographique de la ville d'Austin par décennie de 1840 à 2010 717

Liste des cartes

Carte 1. Localisation des entretiens 119

Carte 2. Localisation des encadrés paysagers 125

Carte 3. Une *Frontier* disputée de 1835 à 1853 143

Carte 4. Un enchevêtrement de maillages administratifs 289

Carte 5. Localisation des quartiers cités 715

Bibliographie

La bibliographie est organisée en fonction du statut des documents. Les références scientifiques, qu'il s'agisse d'ouvrages ou d'articles de revue, portant sur Austin ou plus générales, sont rassemblées dans la première partie. Les sources primaires sont rassemblées dans une deuxième partie et organisées selon leur type. Les articles de presse locale, et plus rarement nationale, sont regroupés en une catégorie. Suivent les ressources électroniques issues de sites intitutionnels ; puis, les rapports produits par ces organisations ou institutions. Enfin, les documents de planification sont listés selon leur échelle et par ordre chonologique, avant de répertorier les entretiens avec les acteurs de l'aménagement d'Austin.

I. Références bibliographiques

ABBOTT Carl J., 1993, *The Metropolitan Frontier: cities in the modern American West*, Tuscon, The University of Arizona Press, 245 p.

ABBOTT Carl J., 1987, *The New Urban America: growth and politics in sunbelt cities*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 336 p.

ABBOTT Carl J., 1983, *Portland: Planning, politics, and growth in a twentieth-century city*, Lincoln, University of Nebraska Press, 304 p.

ADAMS Paul C., 2009, *Geographies of Media and Communication: A Critical Introduction*, Chichester, Wiley-Blackwell, 262 p.

ADAMS Paul C., HOELSCHER Steven et TILL Karen E. (eds.), 2001, *Textures of Place: Exploring Humanist Geographies*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 461 p.

AGYEMAN Julian, BULLARD Robert Doyle et EVANS Bob, 2003, *Just Sustainabilities: development in an unequal world*, London, Earthscan, xviii+347 p.

ALEXANDER Christopher, 1979, *The Timeless Way of Building*, New York, Oxford University Press, xv+552 p.

ALEXANDER Christopher, 1976, *Une expérience d'urbanisme démocratique : l'Université d'Oregon*, traduit par Robert Davreu et Amélie Petita, Paris, Éd. du Seuil, 171 p.

ALEXANDER Christopher, ISHIKAWA Sara et SILVERSTEIN Murray, 1977, *A Pattern Language: towns, buildings, construction*, New York, Oxford University Press, xliv+1171 p.

ALTSHULER Alan, 1965, « The Goals of Comprehensive Planning », *Journal of the American Institute of Planners*, 1 août 1965, vol. 31, n° 3, p. 186-195.

AMIN Ash et GRAHAM Stephen, 2004, « The Ordinary City », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1 avril 2004, vol. 22, n° 4, p. 411-429.

AMIN Ash et THRIFT Nigel, 2002, *Cities : Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity, 196 p.

ANSELIN Luc, NASAR Jack L. et TALEN Emily, 2011, « Where Do Planners Belong? Assessing the Relationship between Planning and Design in American Universities », *Journal of Planning Education and Research*, 1 juin 2011, vol. 31, n° 2, p. 196-207.

ANTIER Gilles, 2005, *Les Stratégies des grandes métropoles : enjeux, pouvoirs et aménagement*, Paris, A. Colin, 252 p.

DA CUNHA Antonio et MATTHEY Laurent (eds.), 2007, *La Ville et l'urbain: des savoirs émergents : textes offerts à Jean-Bernard Racine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 498 p.

APPADURAI Arjun, 1996, *Modernity at Large : cultural dimensions of globalization*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press (coll. « Public worlds »), 229 p.

APPADURAI Arjun, 1990, « Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy », *Public Culture*, 1990, vol. 2, n° 2, p. 1-24.

APPERT Manuel et MONTÈS Christian, 2015, « Skyscrapers and the Redrawing of the London Skyline: a case of territorialisation through landscape control », *Articulo-Journal of Urban Research*, Special issue 7.

ARAB Nadia, 2007, « À quoi sert l'expérience des autres ? », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 33-47.

ARAB Nadia, IDT Joël et LEFEUVRE Marie-Pierre, 2009, « Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations » dans Alain Bourdin et Robert Prost (eds.), *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, p. 188-203.

ARAB Nadia et LEFEUVRE Marie-Pierre, 2011, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les "entrepreneurs métropolitains" », *Politiques et management public*, 15 décembre 2011, Vol 28/4, p. 339-415.

ARNOULD Paul et GLON Éric, 2006, « Wilderness, usages et perceptions de la nature en Amérique du Nord. », *Annales de géographie*, n° 649, p. 227–238.

ARNAUD L., LE BART C. et PASQUIER R. (eds.), 2005, *Les Idéologies émergentes des politiques territoriales*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, vol. 65, 198 p.

ARNSTEIN Sherry R., 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, vol. 35, n° 4, p. 216–224.

ASCHER François, 2010, *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 275 p.

ASCHER François, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345 p.

ALEXANDER E. R., « Planning Rights: Toward Normative Criteria for Evaluating Plans », *International Planning Studies*, vol. 7, n° 3, p. 191-212.

ATHENS Lucia, 2012, *Building an Emerald City: A Guide to Creating Green Building Policies and Programs*, Washington, Island Press, 223 p.

ATTOE Wayne, 1981, *Skylines: understanding and molding urban silhouettes*, Chichester ; New York, J. Wiley, xiv+128 p.

AUGÉ Marc, 1992, Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité, Paris, Le Seuil, 160 p.

AUTHIER Jean-Yves, BACQUÉ Marie-Hélène et GUÉRIN-PACE France (eds.), 2007, *Le Quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, la Découverte, 293 p.

BACKOUCHE Isabelle et MONTEL Nathalie, 2007, « La Fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, 2007, n° 19, p. 5-9.

BACQUÉ Marie-Hélène, 2009, « Gouvernance et urbanisme de participation » dans Véronique Biau et Guy Tapie (eds.), *La fabrication de la ville: métiers et organisations*, Parenthèses., Marseille, p. 17-29.

BACQUÉ Marie-Hélène, 2000, « De la réforme urbaine au management social », *Les Annales de la recherche urbaine*, p. 67–76.

BACQUÉ Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines, Abstract », *Participations*, n° 1, p. 36-66.

BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri et SINTOMER Yves (eds.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 314 p.

BAILLY Émeline, 2009, *Espaces imaginés, espaces habités. Au-delà de la mondialisation : Téhéran, Rabat, New York, Paris*, Thèse de Doctorat, Université Paris-Est, Paris, 456 p.

BANHAM Reyner, 2001, *Los Angeles: the architecture of four ecologies*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, xxxv+236 p.

BÉAL Vincent, 2014, « "Trendsetting Cities": les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, 30 juin 2014.

BÉAL Vincent, EPSTEIN Renaud et PINSON Gilles, 2015, « La Circulation croisée », *Gouvernement et action publique*, 19 novembre 2015, n° 3, p. 103-127.

BÉAL Vincent et ROUSSEAU Max, 2014, « Alterpolitiques ! », *Métropoles*, 15 décembre 2014, n° 15.

BEATLEY Timothy, 2012, *Green Cities of Europe: global lessons on green urbanism*, Washington, Island Press, 248 p.

BEATLEY Timothy, 2000, *Green Urbanism: Learning from European cities*, Washington, Covelo, Island Press, xv+491 p.

BEATLEY Timothy et BROWER David, 1987, *Initial Observations about the Austinplan Process*, Chapell Hill (NC), UNC Center for Urban and Regional Studies ; City of Austin, Texas, Department of Planning and Growth Management.

BEATLEY Timothy, BROWER David J. et LUCY William H., 1994, « Representation in Comprehensive Planning: An Analysis of the Austinplan Process », *Journal of the American Planning Association*, 30 juin 1994, vol. 60, n° 2, p. 185-196.

BEATLEY Timothy et MANNING Kristy, 1997, *The Ecology of Place: Planning for Environment, Economy and Community*, Washington, Covelo, Island Press, 265 p.

BEAUD Stéphane et WEBER Florence, 2003, *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Nouv. éd., Paris, Éd. la Découverte, 356 p.

BEAUREGARD Robert A., 2003, « City of Superlatives », *City & Community*, 2003, vol. 2, n° 3, p. 183–199.

BEAUREGARD Robert A., 1989, « Between Modernity and Postmodernity: the ambiguous position of US planning », *Environment and Planning D: Society and Space*, 1989, vol. 7, n° 4, p. 381-395.

BEAUREGARD Robert A., 1987, « Progress Report: The Object of Planning », *Urban Geography*, 1 juillet 1987, vol. 8, n° 4, p. 367-373.

BEAUREGARD Robert A., 1978, « Planning in an Advanced Capitalist State », *Planning theory in the 1980's: a search for future directions*, 1978, p. 235.

BEN-JOSEPH Eran, 2012, *Rethinking a lot : the design and culture of parking*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 157 p.

BEN-JOSEPH Eran, 2009, « Commentary: Designing Codes: Trends in Cities, Planning and Development », *Urban Studies*, 1 novembre 2009, vol. 46, n° 12, p. 2691-2702.

BEN-JOSEPH Eran, 2005, « Innovating Regulations in Urban Planning and Development », *Journal of Urban Planning and Development*, 1 décembre 2005, vol. 131, n° 4, p. 201-201.

BEN-JOSEPH Eran et SZOLD Terry S. (eds.), 2004, *Regulating Place: Standards and the Shaping of Urban America*, New York, Routledge, 400 p.

BERNARD Richard M. et RICE Bradley Robert (eds.), 1983, *Sunbelt Cities: politics and growth since World War II*, Austin (TX), University of Texas Press, x+346 p.

BERQUE Augustin, 2010, *Histoire de l'habitat idéal : de l'Orient vers l'Occident*, Paris, Le Félin, 392 p.

BERQUE Augustin, BONNIN Philippe et GHORRA-GOBIN Cynthia, 2006, La Ville insoutenable : les trois sources du mythe de la ville-campagne, Paris, Belin, 366 p.

BERRY Brian Joe Lobley (ed.), 1976, *Urbanization and counterurbanization*, London, Sage, 344 p.

BERRY Brian Joe Lobley et WHEELER James O. (eds.), 2005, *Urban Geography in America, 1950-2000 : paradigms and personalities*, New York, Routledge, xxii+382 p.

BHABHA Homi K., 1994, *The Location of Culture*, London, New York, Routledge, 285 p.

BIAU Véronique et TAPIE Guy (eds.), 2009, *La Fabrication de la ville: métiers et organisations*, Marseille, Éd. Parenthèses, 217 p.

BIDOU-ZACHARIASEN C. (ed.), 2003, *Retours en ville: des processus de" gentrification" urbaine aux politiques de" revitalisation" des centres*, Paris, Descartes, 267 p.

BILLARD Gérald, 1999, *Citoyenneté, planification et gouvernement urbains aux Etats-Unis: des communautés dans la ville*, Paris ; Montréal, l'Harmattan, 295 p.

BILLARD Gérald *et al*., 2012, « Subversive Suburbia : l'effondrement du mythe de la banlieue résidentielle dans les séries américaines », *TV/Series*, 2012, n° 2, p. 14-32.

BILLARD Gérald et CHEVALIER Jacques, 2012, *Géographie et géopolitique des États-Unis*, Paris, Hatier, 221 p.

BIRCH Eugénie (ed.), 2009, *The Urban and Regional Planning Reader*, London, Routledge, 441 p.

BLACK Sinclair et STEINER Frederick (eds.), 2008, *Emergent Urbanism: Evolution in Urban Form, Texas*, Austin (TX), The University of Texas Press School of Architecture, 147 p.

BLAKELY Edward J. et SNYDER Mary Gail, 1997, *Fortress America : gated communities in the United States*, Washinton ; Cambridge (Mass.), Brookings Institution Press ; Lincoln institute of land policy, xi+209 p.

BLANC Maurice, 2010, « Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres », *Espaces et sociétés*, 5 octobre 2010, n° 142, p. 131-150.

BLANCHET Alain et GOTMAN Anne, 2007, *L'Enquête et ses méthodes: l'entretien*, Paris, Armand Colin, 126 p.

BLONDIAUX Loïc et SINTOMER Yves, 2002, « L'Impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 17-35.

BODDY Trevor, 2004, « New Urbanism: "The Vancouver Model" [Speaking of Places] », *Places*, 1 juillet 2004, vol. 16, n° 2.

BONHOMME Céline, *et al*., 2017, *Dictionnaire passionnel de la modélisation urbaine*, Paris, L'Oeil d'Or, 256 p.

BONNAFOUS Simone et TEMMAR Malika, 2007, *Analyse du discours et sciences humaines et sociales*, Paris, Éd. OPHRYS, 178 p.

BOSSÉ Anne et DESVISME Laurent, 2011, *Agrestic, ton univers impitoyable. La série américaine Weeds – Métropolitiques* [en ligne], http://www.metropolitiques.eu/Agrestic-ton-univers-impitoyable.html, 11 avril 2011, consulté le 2 juillet 2016.

BOURDIN Alain et IDT Joël (eds.), 2016, *L'Urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 188 p.

BOURDIN Alain et PROST Robert (eds.), 2009, *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses, 283 p.

BOURNE L. S., 2008, « On Schools of Thought, Comparative Research, and Inclusiveness: A Commentary », *Urban Geography*, 2008, vol. 29, n° 2, p. 177–186.

BOYER, 1983, *Dreaming the Rational City – The Myth of American City Planning*, Cambridge, Mass., MIT Press, 344 p.

BREEN Ann et RIGBY Dick, 1996, *The New Waterfront: A Worldwide Urban Success Story*, London, Thames and Hudson, 224 p.

BRENNER Neil, 2003, « Stereotypes, Archetypes, and Prototypes: Three Uses of Superlatives in Contemporary Urban Studies », *City & Community*, vol. 2, n° 3, p. 205–216.

BRENNER Neil, 1999, « Globalisation as Reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union », *Urban studies*, vol. 36, n° 3, p. 431–451.

BRENNER Neil, 1998, « Between Fixity and Motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 16, n° 4, p. 459-481.

BRENNER Neil, MADDEN David J. et WACHSMUTH David, 2011, « Assemblage Urbanism and the Challenges of Critical Urban Theory », *City*, vol. 15, n° 2, p. 225–240.

BRENNER Neil, PECK Jamie et THEODORE Nik, 2010, « After Neoliberalization? », *Globalizations*, 1 septembre 2010, vol. 7, n° 3, p. 327-345.

BRENNER Neil et THEODORE Nik, 2005, « Neoliberalism and the Urban Condition », *City*, 2005, vol. 9, n° 1, p. 101-107.

BRENNER Neil et THEODORE Nik, 2003, *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, London, Blackwell, vol.29, 200 p.

BRENNER Neil et THEODORE Nik, 2002a, « Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism" », *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 349–379.

BRENNER Neil et THEODORE Nik, 2002b, « Preface: From the" New Localism" to the spaces of neoliberalism », *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 341–347.

BRIDGES Amy, 1997, *Morning Glories : municipal reform in the Southwest*, Princeton, Princeton University Press, 244 p.

BRUNET Roger, THÉRY Hervé et FERRAS Robert, 1993, *Les Mots de la géographie: dictionnaire critique*, Montpellier, RECLUS, 518 p.

BULLARD Robert D. (ed.), 2007, *Growing Smarter : achieving livable communities, environmental justice, and regional equity*, Cambridge (Mass.), the MIT Press, 407 p.

BULLARD Robert D., 2000, *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*, Boulder (CO), Westview Press, xxii+234 p.

BULLARD Robert D., 1999, « Dismantling Environmental Racism in the USA », *Local Environment*, 1 février 1999, vol. 4, n° 1, p. 5-19.

BURD Gene, 1977, « The Selling of the Sunbelt: Civic boosterism in the media », *The Rise of the Sunbelt Cities*, 1977, vol. 14, p. 129–149.

BUSCH Andrew, 2016, « The Perils of Participatory Planning: Space, Race, Environmentalism, and History in "Austin Tomorrow" », *Journal of Planning History*, 1 mai 2016, vol. 15, n° 2, p. 87-107.

BUSCH Andrew, 2015, « Crossing Over: Sustainability, New Urbanism, and Gentrification in Austin, Texas » [en ligne], *Southern Spaces*, 19 août 2015, https://southernspaces.org/2015/crossing-over-sustainability-new-urbanism-and-gentrification-austin-texas, consulté le 9 novembre 2018.

BUSCH Andrew, 2013, « Building "A City of Upper-Middle-Class Citizens": Labor Markets, Segregation, and Growth in Austin, Texas, 1950–1973 », *Journal of Urban History*, 1 septembre 2013, vol. 39, n° 5, p. 975-996.

BUTLER John S., 2010, « The University of Texas at Austin » dans Michael Fetters, Patricia G. Greene et Mark P. Rice (eds.), *The Development of University-based Entrepreneurship Ecosystems: Global Practices*, Cheltenham (UK), Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing, p. 99-121.

BUTLER Kent S. et MYERS Dowell, 1984, « Boomtime in Austin, Texas: Negotiated Growth Management », *Journal of the American Planning Association*, 1984, vol. 50, n° 4, p. 447-458.

CALBÉRAC Yann, 2010, *Terrains de géographes, géographes de terrain. Communauté et imaginaire disciplinaires au miroir des pratiques de terrain des géographes français du XXe siècle*, Université Lumière-Lyon II, s.l., 397 p.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Éd. du Seuil, 357 p.

CALSAT Henri-Jean (ed.), 1993, *Dictionnaire multilingue de l'aménagement de l'espace: français-anglais-allemand-espagnol*, Paris, Conseil international de la langue française, 703 p.

CALTHORPE Peter, 2011, *Urbanism in the Age of Climate Change*, Washington, Covelo, London, Island Press, xii+139-24 p.

CALTHORPE Peter, 1994, *The Next American Metropolis: ecology, community, and the american dream*, New York, Princeton Architectural Press, 175 p.

CALTHORPE Peter et FULTON William, 2001, *The Regional City: planning for the end of sprawl*, Washington, Island Press, xxii+304 p.

CAMPBELL Scott, 1996, « Green Cities, Growing Cities, just Cities?: Urban planning and the contradictions of sustainable development », *Journal of the American Planning Association*, 1996, vol. 62, n° 3, p. 296–312.

CAMPBELL Scott et FAINSTEIN Susan S. (eds.), 2003, *Readings in Planning Theory*, Malden (Ma.), Blackwell Publishers, 475 p.

CARRIOU Claire et RATOUIS Olivier, 2014a, « Actualité des modèles urbanistiques », *Métropolitiques*, 18 juin 2014.

CARRIOU Claire et RATOUIS Olivier, 2014b, « Quels modèles pour l'urbanisme durable ? », *Métropolitiques*, 25 juin 2014.

CARSON Rachel Louise, 1962, *Silent Spring*, Boston, Cambridge (Mass.), Houghton Mifflin Riverside Press, 368 p.

CASH Elizabeth A. et DEADERICK Suzanne B., 2012, *Austin's Pemberton Heights*, Charleston, Arcadia Publishing, 130 p.

CASTELLS Manuel, 1998, *La Société en réseaux : l'ère de l'information*, Paris, Fayard, 613 p.

CAVES Roger W. (ed.), 2005, *Encyclopedia of the city*, London, Routledge, xxx+564 p.

CHALAS Yves, 2005, *L'Imaginaire aménageur en mutation: cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques: contribution au débat*, Paris, Budapest, Torino, Éd. L'Harmattan, 340 p.

CHALAS Yves, 2000, *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 199 p.

CHALAS Yves, 1998, « L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public. », *Les Annales de la recherche urbaine*, 1998, p. 205–214.

CHALAS Yves, 1997, « Territoires contemporains et représentations : des vieux paradigmes urbanistiques aux nouvelles figures de la ville », *Revue de géographie alpine*, vol. 85, n° 4, p. 11-36.

CHALAS Yves, 1989, « L'imaginaire aménageur ou le complexe de Noé », *Annales de la recherche urbaine*, n° 42, p. 66–73.

CHAMPY Florent, 2000, « Les Architectes, les urbanistes et les paysagistes » dans Thierry Paquot, Michel Lussault et Sophie Body-Gendrot (eds.), *La Ville, l'urbain: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 215–224.

CHAMUSSY Henri, 2004, « Modèle », Entrée du dictionnaire Hypergéo [en ligne], http://www.hypergeo.eu/spip.php?article9, créée le 29 avril 2004, consulté le 22 mai 2017.

CHHOTRAY Vasudha et STOKER Gerry, 2009, *Governance Theory and Practice: a cross-disciplinary approach*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 296 p.

CHIAVIELLO Anthony R. S., 2011, « Austin, Texas » dans Nevin Cohen et Paul Robbins (eds.), *Green Cities: An A-to-Z Guide*, Thousand Oaks, Sage, p. 14-16.

CHOAY Françoise, 1996, *La Règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Paris, Éd. du Seuil, 378 p.

CHOAY Françoise, 1965, *L'Urbanisme, utopies et realites: une anthologie*, Paris, Éd. du Seuil, 447 p.

CLARKE Nick, 2011, « Urban Policy Mobility, anti-Politics, and Histories of the Transnational Municipal Movement », *Progress in Human Geography*, juillet 2011.

CLAUDE Viviane, 2010, « Postface : Pour une description du monde des études », *Géocarrefour*, 11 décembre 2010, n° 4, p. 333-339.

CLAUDE Viviane, 2006, *Faire la ville: les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Éd. Parenthèses, impr. 2006, 253 p.

CLAUDE Viviane et SAUNIER Pierre-Yves, 1999, « L'Urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1999, n° 64, p. 25-39.

CLAVAL Paul, 2015, « Le Tourment culturel en géographie », *Géographie et cultures*, 1 avril 2015, n° 93-94, p. 7-23.

CLAY Phillip L. et HOLLISTER Robert M. (eds.), 1983, *Neighborhood Policy and Planning*, Lexington (Mass.), Toronto, Lexington Books, ix+229 p.

CLIFFORD James, 1988, *The Predicament of Culture : twentieth-century ethnography, literature, and art*, Cambridge, Harvard University Press, 398 p.

COCHRANE Allan, 1999, « Redefining Urban Politics for the Twenty-First Century » dans Andrew E. G. Jonas et David Wilson (eds.), *Urban Growth Machines: Critical Perspectives Two Decades Later.*, Albany, New York, State University of New York Press, p. 109-124.

COHEN Jean-Louis et DAMISCH Hubert (eds.), 1993, *Américanisme et modernité: l'idéal américain dans* l'architecture, Paris, Flammarion : EHESS, 446 p.

COHEN Michael A., 1996, « The Hypothesis of Urban Convergence: are cities in the north and south becoming more alike in an age of globalization » dans Michael A. Cohen *et al*. (eds.), *Preparing for the Urban Future: global pressures and local forces,* Washington, Baltimore, The Woodrow Wilson Press Center, John Hopkins University Press, 448 p.

COHEN Michael A., RUBLE Blair A. et TULCHIN Joseph S. (eds.), 1996, *Preparing for the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*, Washington (D.C.), Woodrow Wilson Center Press, 448 p.

CONZEN Michael. P. et GREENE R. P., 2008, « Introduction—All the World is not Los Angeles, Nor Chicago: Paradigms, Schools, Archetypes, and the Urban Process », *Urban Geography*, 2008, vol. 29, n° 2, p. 97–100.

CONZEN Michael P. (ed.), 1994, *The Making of the American Landscape*, New York London, Routledge, 433 p.

CORBOZ André, 1990, « Vers la ville-territoire », *Erganzungen*, 1990, p. 631-635.

CORBOZ André, 1987, « "Non-City" Revisited », *Le Temps de la Réflexion*, 1987, VIII, p. 45-59.

CORBOZ André et MAROT Sébastien, 2001, *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*, Besançon, Éd. de l'imprimeur, 281 p.

COSGROVE Denis et JACKSON Peter, 1987, « New Directions in Cultural Geography », *Area*, 1987, p. 95–101.

COTNER Robert Crawford *et al.*, 1968, *The Texas State Capitol*, Austin, Pemberton Press, 95 p.

COX Kevin, 1999, « Ideology and the Growth Coalition », *The Urban Growth Machine: Critical perspectives two decades later*, 1999, p. 21–36.

COX Kevin, 1995, « Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development », *Urban Studies*, 1995, vol. 32, n° 2, p. 213-224.

COX Kevin, 1993, « The Local and the Global in the New Urban Politics: A Critical View », *Environment and Planning D: Society and Space*, 1993, vol. 11, n° 4, p. 433-448.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 2014, *L'Acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Éd. du Seuil, 500 p.

CULLINGWORTH Barry et CAVES Roger W., 2014, *Planning in the USA : policies, issues, and processes*, London ; New York, Routledge, 517 p.

CULLINGWORTH John Barry, 1993, *The Political Culture of Planning: American land use planning in comparative perspective*, New York, Routledge, 350 p.

DA CUNHA Antonio et MATTHEY Laurent, 2007, *La Ville et l'urbain: des savoirs émergents : textes offerts à Jean-Bernard Racine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 498 p.

DARCHEN Sébastien et TREMBLAY Diane-Gabrielle, 2010, « What Attracts and Retains Knowledge Workers/Students: The quality of place or career opportunities? The cases of Montreal and Ottawa », *Cities*, 2010, vol. 27, n° 4, p. 225–233.

DAVIS J. S., NELSON A. C. et DUEKER K. J., 1994, « The new 'burbs: the exurbs and their implications for planning policy », *Journal - American Planning Association*, 1994, p. 45-59.

DEAR Michael, 2003, « Response to Beauregard—Superlative Urbanisms: The Necessity for Rhetoric in Social Theory », *City & Community*, 2003, vol. 2, n° 3, p. 201–204.

DEAR Michael, 2002, *From Chicago to L. A. : making sense of urban theory*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, 444 p.

DEAR Michael, 2000, *The postmodern urban condition*, Oxford (UK), Blackwell, 337 p.

DEAR Michael et FLUSTY Steven, 1998, « Postmodern Urbanism », *Annals of the Association of American geographers*, 1998, vol. 88, n° 1, p. 50–72.

DEBIZET Gilles et GODIER Patrice (eds.), 2015, *Architecture et urbanisme durables: modèles et savoirs*, Paris, Éd. de la Villette : Réseau Ramau, 307 p.

DERYCKE Pierre-Henri, HURIOT Jean-Marie et PUMAIN Denise (eds.), 1996, *Penser la ville : théories et modèles*, Paris, Anthropos, 335 p.

DEVISME Laurent, DUMONT Marc et ROY Élise, 2007, « Le Jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 15-31.

DIDIER Sophie, 1999, « Disney urbaniste: la ville de Celebration en Floride », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 1999.

DONZELOT Jacques, 2003, *Faire société: la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Éd. du Seuil, 368 p.

DOOLING Sarah, 2009, « Ecological Gentrification: a research agenda exploring justice in the city », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, vol. 33, n° 3, p. 621–639.

DOOLING Sarah, 2008, « Ecological Gentrification: Re-negotiating justice in the city », *Critical Planning*, 2008, vol. 15, p. 40–57.

DOOLING Sarah et SIMON Gregory (eds.), 2012, *Cities, Nature and Development: the politics and production of urban vulnerabilities*, Farnham (UK), Ashgate, xiv+214 p.

DORIER-APPRILL Élisabeth et JAGLIN Sylvy, 2002, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, 2002, n° 21, p. 5-15.

DOUAY Nicolas, 2015, « Le « Vancouverism » : hybridation et circulation d'un modèle urbain - Métropolitiques », *Métropolitiques*, 2015.

DOUAY Nicolas et PRÉVOT Maryvonne, 2016, « Circulation d'un modèle urbain "alternatif" ? », *EchoGéo*, 30 juin 2016, n° 36.

DOWNS Anthony, 2005, « Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It », *Journal of the American Planning Association*, 31 décembre 2005, vol. 71, n° 4, p. 367-378.

DOWNS Anthony, 2004, *Growth Management and Affordable Housing: do they conflict?*, Washington, Brookings Institution Press, 290 p.

DOWNS Anthony, 1988, « The Real Problem with Suburban anti-Growth Policies », *The Brookings Review*, 1988, vol. 6, n° 2, p. 23–29.

DOWNS Anthony, 1981, *Neighborhoods and Urban Development*, Washington (D.C.), Brookings Institution, xii+189 p.

DROZDZ Martine, 2014, *Regeneration b(d)oom : territoires et politique de la régénération urbaine par projet à Londres*, Thèse de Doctorat, Université Lyon 2, 536 p.

DROZDZ Martine et APPERT Manuel, 2012, « Re-understanding CBD: a landscape perspective » [en ligne], https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00710644/, consulté le 28 oct. 2018.

DUANY Andres, PLATER-ZYBERK Elizabeth et SPECK Jeff, 2000, *Suburban Nation: the rise of sprawl and the decline of the American dream*, New York, North point Press, 289 p.

DUANY Andrés, SPECK Jeff et LYDON Mike, 2010, *The Smart Growth Manual*, New York, McGraw-Hill, 240 p.

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre et BOUSSARD Valérie, 2011, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 376 p.

DUBOIS Jérôme, 2009, *Les Politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 216 p.

DUBOIS-TAINE Geneviève et CHALAS Yves (eds.), 1997, *La ville émergente*, Paris, Ed. de l'Aube, 285 p.

DUNFORD Lisa, KRAUSE Mariella et BERKMOES Ryan Ver, 2014, *Lonely Planet Texas*, 4e édition., Lonely Planet, 392 p.

DUNLAP Riley E. et MERTIG Angela G., 2014, *American Environmentalism: The US Environmental Movement, 1970-1990*, Abingdon, New York, Taylor & Francis, 136 p.

DUPUIS Blaise et SÖDERSTRÖM Ola (eds.), 2010, *Mondialisations urbaines*, Neuchâtel, Alphil, vol.3, 133 p.

DUROUDIER Sylvestre, 2014, « Les divisions socio-spatiales dans les villes intermédiaires des États-Unis », *L'Espace géographique*, 3 décembre 2014, Tome 43, n° 2, p. 134-147.

EHRENHALT Alan, 2013, *The Great Inversion and the Future of the American City*, New York, Vintage Books, 2013, 276 p.

ELZINGA Aant, 1993, « Science as the Continuation of Politics by Other Means », *Controversial Science: From Content to Contention*, 1993, p. 127–51.

ENGELKING Susan, 1999, « Austin's Economic Growth: A case study in futuristic planning », *Economic Development Review*, 1999, vol. 16, n° 2, p. 21-24.

ENGELKING Susan, 1996, « Austin's Opportunity Economy: A model for collaborative technology development », *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1996, vol. 798, n° 1, p. 29–47.

ENGELKING Susan, 1992, « Brains and Jobs: the role of universities in economic development and industrial recruitment », *Economic Development Review*, 1992, vol. 10, n° 1.

ESTEBE Philippe, 2004, *L'Usage des quartiers : Action publique et géographie dans la politique de la ville*, Paris, Éd. L'Harmattan, 266 p.

EVERT Klaus-Jürgen, 2010, *Encyclopedic Dictionary of Landscape and Urban Planning: Multilingual Reference Book in English, Spanish, French and German*, Springer Science & Business Media, 1548 p.

EVERT Klaus-Jürgen, 2001, *Lexikon: Landschafts- und Stadtplanung*, Berlin, International Federation of Landscape Architects, xx+1068 p.

FAINSTEIN Susan S., 2001, *The City Builders: property development in New York and London, 1980-2000*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, xv+310 p.

FAINSTEIN Susan S., 2000, « New Directions in Planning Theory », *Urban Affairs Review*, 2000, vol. 35, n° 4, p. 451–478.

FEAGIN Joe. R., ORUM Anthony. M. et SJOBERG Gideon, 1991, *A Case for the Case Study*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 304 p.

FEAGIN Joe R., 1988, *Free Enterprise City: Houston in political-economic perspective*, New Brunswick (N.J), Rutgers University Press, xii+322 p.

FEAGIN Joe R. et PARKER Robert, 1990, *Building American Cities: the urban real estate game*, 2e ed., Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 310 p.

FINK Marc, 1993, « Toward a Sunbelt Urban Design Manifesto », *Journal of the American Planning Association*, 30 juin 1993, vol. 59, n° 3, p. 320-333.

FIORINA Morris P., 1999, « Extreme voices: A dark side of civic engagement » dans Morris P. Fiorina et Theda Skocpol (eds.), *Civic engagement in American democracy*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, p. 395–425.

FLORIDA Richard, 2013, *The Amazon Model: The Rise of Urban Start-Ups in Smaller Tech Hubs* [en ligne], http://www.theatlanticcities.com/jobs-and-economy/2013/08/amazon-model-rise-urban-start-ups-smaller-tech-hubs/6405/, 27 août 2013, consulté le 10 janvier 2015.

FLORIDA Richard L, 2010, *The Great Reset : how new ways of living and working drive post-crash prosperity*, New York, HarperCollins Publishers, 240 p.

FLORIDA Richard L, 2009, *Who's your City? : how the creative economy is making where to live the most important decision of your life*, Ne, Basic Books, 374 p.

FLORIDA Richard L., 2005a, *Cities and the creative class*, New York ; London, Routledge, 198 p.

FLORIDA Richard L., 2005b, *The Flight of the Creative Class : the new global competition for talent*, New York, Harper Collins Business, 326 p.

FLORIDA Richard L., 2004, *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, Basic Books, 434 p.

FLORIDA Richard L., 2002, *The Rise of the Creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, Basic Books, xii+404 p.

FLORIDA Richard et MELLANDER Charlotta, 2014, « Rise of the Startup City: The Changing Geography of the Venture Capital Financed Innovation », *California Management Review*, 2014.

FOL Sylvie, LEHMAN-FRISCH Sonia et MORANGE Marianne, 2014, *Ségrégation et justice spatiale*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 358 p.

Fol Sylvie et Pflieger Géraldine, 2010, « La justice environnementale aux États-Unis : construction et usages d'une catégorie d'analyse et d'une catégorie d'action », *Justice spatiale spatial Justice*, 2010, n° 2.

FOLEY John P. (ed.), 1967, *The Jefferson Cyclopedia, New York*, Russell and Russell, vol. 2, 1009 p.

FORD Kristina, 2010, *The Trouble with City Planning: What New Orleans can teach us*, New Haven, London, Yale University Press, viii+273 p. p.

FORD Larry R., 2003, *America's new Downtowns: revitalization or reinvention?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 340 p.

FORESTER John, 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 332 p.

FORSYTH Ann, *Reforming suburbia: the planned communities of Irvine, Columbia, and The Woodlands*, Berkeley, University of California Press, xv+379 p.

FRANK James E., 1989, *The Costs of Alternative Development Patterns: A review of the literature*, Washington (D.C.), Urban Land Institute, 46 p.

FRANKLIN Sarah, LURY Celia et STACEY Jackie, 2000, *Global Nature, Global Culture*, London ; Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 259 p.

FREESTONE Robert et AMATI Marco (eds.), 2014, *Exhibitions and the Development of Modern Planning Culture*, Farnham (UK), Burlington (VT), Ashgate, 303 p.

FRETIGNY Jean-Baptiste, 2012, « Aéroport: non-lieu ou point d'ancrage du Monde ? » dans Cynthia Ghorra-Gobin (ed.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, Armand Colin, p. 30-35.

FRIEDBERG Erhard, 1997, *Le Pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, 2e éd., Paris, Éd. du Seuil, 422 p.

FRIEDMANN John, 2005, « Globalization and the Emerging Culture of Planning », *Progress in Planning*, 2005, vol. 64, n° 3, p. 183–234.

FRIEDMANN John, 1993, « Toward a non-Euclidian Mode of Planning », *Journal of the American Planning Association*, 1993, vol. 59, n° 4, p. 482–485.

FRIEDMANN John, 1987, *Planning in the Public Domain: From knowledge to action*, Chichester, Princeton University Press, 229 p.

FRIEDMANN John, 1986, « The World City Hypothesis », *Development and Change*, 1 janvier 1986, vol. 17, n° 1, p. 69-83.

FRIEDMANN John, 1971, « The Future of Comprehensive Urban Planning: A critique », *Public Administration Review*, 1971, vol. 31, n° 3, p. 315–326.

FRIEDMANN John, 1965, « A Response to Altshuler: Comprehensive Planning As a Process », *Journal of the American Institute of Planners*, 1 août 1965, vol. 31, n° 3, p. 195-197.

FRIEDMANN John et ALONSO William (eds.), 1964, *Regional Development and Planning : a reader*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 722 p.

FRIEDMANN John et MILLER John, 1965, « The Urban Field », *Journal of the American Institute of Planners*, 1965, vol. 31, n° 4, p. 312-320.

FUNG Archon, 2006, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 2006, vol. 66, n° s1, p. 66–75.

GARREAU Joel, 1991, *Edge City: life on the new frontier*, New York, Doubleday, 548 p.

GAUDIN Jean Pierre, 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 137 p.

GAUDIN Jean-Pierre (ed.), 1991, *Desseins de villes : art urbain et urbanisme anthologie*, Paris, Éd. l'Harmattan,174 p.

GEDDES Patrick, 1915, *Cities in Evolution, an Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*, London, Williams and Norgate, XV+409 p.

GEORGE Pierre et VERGER Fernand (eds.), 2013, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, vi+478 p.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2014, « Le « New Urbanism » et la soutenabilité », *Métropolitiques*, 28 novembre 2014.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2011, « Le New Urbanism, marqueur de fragmentation urbaine ? Réflexions sur l'intentionnalité de nouvelles pratiques professionnelles et sur les représentations des résidants à l'heure du débat en faveur de la durabilité urbaine », *Cahiers de géographie du Québec*, 2011, vol. 55, n° 154, p. 75-88.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2010, « La structure spatiale de la ville américaine: urbaphobie ou ambivalence? » dans Joëlle Salomon Cavin et Bernard Marchand (eds.), *Antiurbain: origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 79-91.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2010, « Réformer la suburbia », *Urbanisme*, 2010, p. 33-39.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2005, « La Question métropolitaine aux Etats-Unis », *L'Information géographique*, 2005, IV, n° 67, p. 6-20.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 2005, « L'étalement de la ville américaine », *Esprit*, 2005, p. 145-160.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 1997, *Los Angeles: le mythe américain inachevé*, Paris, France, CNRS Éd., DL 1997, 195 p.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 1994, « La "frontière", espace de la formation de l'identité nationale américaine: comment réinterpréter la thèse de Turner un siècle après ? », *Hérodote*, 1994, n° 72, p. 170-179.

GHORRA-GOBIN Cynthia, 1989, « La Planification aux Etats-Unis, questions de méthode », *Annales de la recherche urbaine*, 1989, n° 44-45, p. 225–231.

GHORRA-GOBIN Cynthia et MORINIAUX Vincent, 2007, « Le terrain en géographie culturelle ou l'impératif d'un effort de théorisation », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 2007, vol. 465-474, n° 4, p. 10-20.

GIBBS David, KRUEGER Rob et MACLEOD Gordon, 2013, « Grappling with Smart City Politics in an Era of Market Triumphalism », *Urban Studies*, 2013, vol. 50, n° 11, p. 2151–2157.

GIBSON David V. et BUTLER John S., 2015, « Creating and Sustaining High-Technology Development in Austin, Texas » dans David V. Gibson et Lene Foss (eds.), *The Entrepreneurial University: Context and Institutional Change*, Cheltenham (UK), Northampton (Mass.), p. 35-65.

GIBSON David V. et BUTLER John S., 2013, « Sustaining the Technopolis: The Case of Austin, Texas », *World Technopolis Review*, 2013, vol. 2, n° 2, p. 64–80.

GIBSON David V. et KOZMETSKY George, 1993, « Networking the Technopolis: Cross-institutional alliances to facilitate regionally-based economic development », *The Journal of Urban Technology*, 1993, vol. 1, n° 2, p. 21–39.

GIBSON David V., KOZMETSKY George et SMILOR Raymond W., 1992, *The Technopolis Phenomenon: Smart cities, fast systems, global networks*, Lanham, Rowman & Littlefield, 234 p.

GIBSON David V. et ROGERS Everett M., 1994, *R&D Collaboration on Trial: The Microelectronics and Computer Technology Corporation*, Boston (Mass.), Harvard Business School Press, 607 p.

GIBSON David V. et ROGERS Everett M.., 1988, « The MCC comes to Texas » dans F. Williams (ed.), *Measuring the Information Society: The Texas Studies*, New York, Sage, p. 91–115.

GIDDENS Anthony, 1986, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge (UK), Polity Press, 402 p.

GILLHAM Oliver et MCLEAN Alex, 2002, *The Limitless City: a primer on the urban sprawl debate*, Washington (D.C.), Island Press, xvi+309 p.

GILLI Frédéric, 2001, « Les Modèles urbains en économie et géographie. Approche comparée », *L'Espace géographique*, 1 juin 2001, tome 30, n° 2, p. 165-178.

GIORDANO Ralph G., 2012, *The Architectural Ideology of Thomas Jefferson*, Jefferson (N.C.), McFarland, 265 p.

GLAESER Edward, 2004, *Book Review of Richard Florida's « The Rise of the Creative Class »* [en ligne], http://scholar.harvard.edu/glaeser/publications/book-review-richard-floridas-rise-creative-class, 2004, consulté le 6 avril 2017.

GLOVER Robert W., O'SHEA Dan et KING Christopher T., 2007, « Reflections on Austin in the 1990s : Economic Development through Workforce Initiatives » dans *Economic Development in American Cities: The Pursuit of an Equity Agenda*, Albany, New York, SUNY Press, p. 81-110.

GOLD John Robert (ed.), 1994, *Place Promotion: the use of publicity and marketing to sell towns and regions*, New York, J. Wiley, x+268 p.

GOLDFIELD David R. et RABINOWITZ Howard N., 1990, « The Vanishing Sunbelt » dans Raymond A. Mohl (ed.), *Searching for the Sunbelt: Historical Perspectives on a Region*, Knoxville, University of Tennessee Press, p. 227-228.

GOODMAN Nelson, 1976, *Languages of Art: An Approach to a Theory of Symbols*, 2e édition (1968), Indianapolis, Hackett, 277 p.

GOODSPEED Robert, *The Dilemma of Online Participation: Comprehensive Planning in Austin, Texas,* Rapport de recherche, MIT Department of Urban Studies and Planning, 2010, 43 p.

GOTTDIENER Mark, 2002, « Urban Analysis as Merchandising: the "LA School" and the Understanding of Metropolitan Development » dans J. Eade et C. Mele (eds.), *Understanding the City: Contemporary and Future Perspectives. Oxford, Blackwell*, Oxford, Blackwell, p. 159-180.

GOTTDIENER Mark, COLLINS Claudia C. et DICKENS David R., 1999, *Las Vegas: the social production of an all-American city*, Malden (Mass.), Oxford, Blackwell, xiii+290 p.

GOTTMANN Jean, 1961, *Megalopolis: the urbanized northeastern seaboard of the United States*, Cambridge ; London, M.I.T. Press, xii+810 p.

GRAHAM Stephen et HEALEY Patsy, 1999, « Relational Concepts of Space and Place: Issues for planning theory and practice », *European Planning Studies*, 1 octobre 1999, vol. 7, n° 5, p. 623-646.

GRANT Jill, 2001, « The Dark Side of the Grid: power and urban design », *Planning Perspectives*, 1 janvier 2001, vol. 16, n° 3, p. 219-241.

GRATZ Roberta Brandes et MINTZ Norman, 1998, *Cities Back from the Edge: New Life for Downtown*, Hoboken (N.J.), John Wiley & Sons, 388 p.

GRAVARI-BARBAS Maria, 2006, « La Ville à l'ère de la globalisation des loisirs », *Espaces*, 2006, n° 234, p. 48-56.

GRAVARI-BARBAS Maria et RENARD-DELAUTRE Cécile (eds.), 2015, *Starchitecture(s): figures d'architectes et espace urbain*, Paris, l'Harmattan, impr. 2015, 270 p.

GRODACH Carl, 2012, « Before and after the Creative City: the politics of urban cultural policy in Austin, Texas », *Journal of Urban Affairs*, 2012, vol. 34, n° 1, p. 81–97.

GROSJEAN Bénédicte, 2008, *Densités – Découpages - Déplacements*, Rapport final, Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU) ; PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) ; IPRAUS - UMR AUSSER, 168 p.

GUGGENHEIM Michael et SÖDERSTRÖM Ola (eds.), 2010, *Re-shaping Cities : how global mobility transforms architecture and urban form*, London ; New York, Routledge, vol. 1, 254 p.

GUMPRECHT Blake, 2008, *The American College Town*, Amherst, University of Massachusetts Press, 438 p.

GUMPRECHT Blake, 2003, « The American College Town », *Geographical Review*, 2003, vol. 93, n° 1, p. 51–80.

GUTKIND Erwin Anton, 1966, *Le Crépuscule des villes*, traduit par Gérard Montfort, Paris, Stock, 203 p.

GUY Simon et MOORE Steven A., 2005, *Sustainable Architectures : Cultures and Natures in Europe and North America*, New York, Spon, xiii+269 p.

HAAS Peter M., 1992, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

HALBERT Ludovic, 2010a, *L'Avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, 143 p.

HALBERT Ludovic, 2010b, « La Ville créative pour qui? », *Urbanisme*, 2010, n° 373, p. 43–45.

HALL Peter, 2014, *Cities of Tomorrow : an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*, Édition révisée, Chichester, Wiley Blackwell, xvi-624 p p.

HALL Peter, 2000, « Creative Cities and Economic Development », *Urban studies*, 2000, vol. 37, n° 4, p. 639–649.

HALL Peter, 1998, *Cities in Civilization*, London, Weidenfeld & Nicholson, xiii+1169 p.

HALL Peter, 1983, « The Anglo-American Connection: rival rationalities in planning theory and practice, 1955–1980 », *Environment and Planning B: Planning and Design*, 1983, vol. 10, n° 1, p. 41–46.

HALL Tim et HUBBARD Phil (eds.), 1998, *The Entrepreneurial City: geographies of politics, regime, and representation*, Chichester, New York, Wiley, vi+370 p.

HALLE David (ed.), 2003, *New York & Los Angeles: politics, society, and culture*, Chicago, University of Chicago Press, xvi+558 p.

HALPERN Charlotte et POLLARD Julie, 2013, « Les Acteurs de marché font-ils la ville? », *EspacesTemps.net*, 2013, vol. 17.

HALPERN Robert, 1995, *Rebuilding the inner city: a history of neighborhood initiatives to address poverty in the United States*, New York, Columbia University Press, ix+257 p.

HANDLIN David P., 1985, *American Architecture*, London, Thames and Hudson, 288 p.

HANDLIN David P., 1979, *The American Home: architecture and society, 1815-1915*, Boston, Little Brown, xii+545 p.

HANDY Susan, 2005, « Smart Growth and the Transportation-Land Use Connection: What Does the Research Tell Us? », *International Regional Science Review*, 1 avril 2005, vol. 28, n° 2, p. 146-167.

HANDY Susan, PATERSON Robert G. et BUTLER Kent S., 2003, « Planning for Street Connectivity: Getting from here to there », *APA Planning Advisory Service Reports*, 2003, n° 515, p. 1-75.

HANLON Bernadette, SHORT John Rennie et VICINO Thomas J., 2010, *Cities and Suburbs: new metropolitan realities in the US*, London, Royaume-Uni, xvi+285 p.

HARDING Alan, 1994, « Urban regimes and growth machines: Toward a cross-national research agenda », *Urban Affairs Quarterly*, 1994, vol. 29, n° 3, p. 356–356.

HARTER Hélène, 2001, *Les Ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines*, Paris, Publications de la Sorbonne, 444 p.

HARVEY David, 1989, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 1989, p. 3–17.

HARVEY David, 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Malden (Mass.), Blackwell, 468 p.

HAYDEN Dolores, 2014, *Rethinking the American city: an International Dialogue*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, xvi+245 p.

HAYDEN Dolores, 2003, *Building Suburbia: Green Fields and Urban Growth, 1820-2000*, New York, Pantheon Books, 318 p.

HAYDEN Dolores, 2002, *Redesigning the American Dream: the Future of Housing, Work, and Family Life*, New York (N.Y.), 286 p.

HAYDEN Dolores, 1997, *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, xvii+296 p.

HAYDEN Dolores, 1981, *The Grand Domestic Revolution: a History of Feminist Designs for American Homes, Neighborhoods, and Cities*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 367 p.

HEALEY Patsy, 2007, *Urban complexity and spatial strategies : towards a relational planning for our times*, London ; New York, Routledge, 328 p.

HEALEY Patsy, 2003, « Collaborative planning in perspective », *Planning theory*, 2003, vol. 2, n° 2, p. 101–123.

HEALEY Patsy, 1996, « The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation », *Environment and planning B*, 1996, vol. 23, p. 217–234.

HEALEY Patsy et UPTON Robert (eds.), 2010, *Crossing Borders : international exchange and planning practices*, London ; New York, Routledge, vol. 1, 368 p.

HERNANDEZ Frédérique, 2003, *Le Processus de planification des déplacements urbains entre projets techniques et modèles de ville*, Thèse de Doctorat, Université d'Aix-Marseille 3.

HERNANDEZ Julie, 2010, *ReNew Orleans? : Résilience urbaine, mobilisation civique et création d'un «capital de reconstruction» à la Nouvelle-Orléans après Katrina*, Thèse de Doctorat, Université Paris 10.

HEYMAN Rich, 2009, *Building Austin, Building Injustice. Working conditions in Austin's construction industry*, Workers Defense Project, Division of Diversity and Community Engagement at the University of Texas at Austin, 68 p.

HIRSCH Eric et O'HANLON Michael (eds.), 1995, *The Anthropology of Landscape: perspectives on place and space*, Oxford, New York, Clarendon Press, xi+268 p.

HITCHCOCK Henry Russell et SEALE William, 1976, *Temples of Democracy: the state capitols of the U.S.A.*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 358 p.

HOLIFIELD Ryan, 2001, « Defining Environmental Justice and Environmental Racism », *Urban Geography*, 2001, vol. 22, n° 1, p. 78–90.

HOLMES Brian, 2005, « Vivre et travailler dans le parc. Les ambiguïtés de la « ville créative » », *Mouvements*, 2005, vol. 39-40, n° 3, p. 94.

HOUSTON Sam, 1938, *The writings of Sam Houston, 1813-1863*, Austin (Tex.), The University of Texas Press, 8 vol.

HUBBARD Phil, 2006, *City*, London, Routledge, 298 p.

HUBBARD Phil, 1996, « Urban design and city regeneration: social representations of entrepreneurial landscapes », *Urban studies*, 1996, vol. 33, n° 8, p. 1441-1461.

HUMPHREY David C., 2001, *Austin: An Illustrated History*, Sun Valley (Calif.), American Historical Press, 334 p.

HUMPHREY David C., 1997, *Austin: A History of the Capital City*, Austin, Texas State Historical Association, 84 p.

HUMPHREY David C., 1985, *Austin, An Illustrated History*, Northridge, California, Windsor Publications, 375 p.

HUMPHREY David C., 1983, « Prostitution and Public Policy in Austin, Texas, 1870-1915 », *The Southwestern Historical Quarterly*, 1983, p. 473–516.

HURÉ Maxime, 2014, « Entre alternatives et entrepreneurialisme, le renforcement des pouvoirs politiques urbains », *Métropoles*, 15 décembre 2014, n° 15.

IRIE Akira et SAUNIER Pierre-Yves (eds.), 2009, *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan, 1226 p.

ISENHOUR Cindy, MCDONOGH Gary Wray et CHECKER Melissa (eds.), 2015, *Sustainability in the Global City: myth and practice*, New York (N.Y.,) Cambridge University Press, xix+404 p.

JACKSON John Brinckerhoff, 1994, *A Sense of Place, a Sense of Time*, New Haven London, Yale University Press, 212 p.

JACKSON John Brinckerhoff, *et al.,* 1979, *The Interpretation of Ordinary Landscapes : geographical essays*, New York ,Oxford, Oxford University Press, 255 p.

JACKSON Kenneth T, 1985, *Crabgrass Frontier: the suburbanization of the United States*, New York, Oxford University Press, 396 p.

JACKSON Peter, 1989, *Maps of Meaning : an introduction to cultural geography,* London, Unwin Hyman, xv+213 p.

JACOB-ROUSSEAU Nicolas, 2009, « Géohistoire/géo-histoire : quelles méthodes pour quel récit ? », *Géocarrefour*, 1 décembre 2009, vol. 2009, Vol. 84/4, p. 211-216.

JACOBS Jane, 2012, « Urban Geographies - Still Thinking Cities Relationally », *Progress in Human Geography*, 1 juin 2012, vol. 36, n° 3, p. 412-422.

JACOBS Jan., 2006, « A Geography of Big Things », *Cultural Geographies*, 2006, vol. 13, n° 1, p. 1-27.

JACOBS Jane, 1993, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, The Modern Library, (1961), xxiv+598 p.

JACQUOT Sébastien, 2007, *Enjeux publics et privés du réinvestissement des espaces historiques centraux : Une étude comparée de Gênes, Valparaiso et Liverpool*, Thèse de Doctorat, Université d'Angers, 641 p.

JESSOP Bob, 2002, « Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective », *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, 2002, p. 105-125.

JESSOP Bob, 1998, « The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city » dans Tim Hall et Phil Hubbard (eds.), *The Entrepreneurial City: Geographies of politics, regime and representation*, Chichester, Wiley, p. 77-99.

JESSOP Bob, 1997, « Capitalism and its Future: remarks on regulation, government and governance », *Review of International Political Economy*, 1997, vol. 4, n° 3, p. 561–581.

JOBERT Arthur, 1998, « L'Aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 1998, vol. 11, n° 42, p. 67-92.

JOEL WARREN BARNA, 2002, « The Rise and Fall of Smart Growth in Austin », *Cite*, Spring 2002, vol. 53, p. 22-25.

JOLIVET Violaine, 2012, « Miami, ville-modèle de quelle Amérique ? Miami, an urban paradigm for which America ? », *Géographie, économie, société*, 15 octobre 2012, vol. 14, n° 2, p. 127-146.

JOLIVET Violaine, 2010, *Miami la Cubaine? Pouvoir et circulation dans une ville carrefour entre les Amériques*, Thèse de Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

JONAS Andrew E. G. et WARD Kevin, 2002, « A World of Regionalisms? Towards a US–UK Urban and Regional Policy Framework Comparison », *Journal of Urban Affairs*, 1 janvier 2002, vol. 24, n° 4, p. 377-401.

JONAS Andrew E. G., WILSON David, 1999, *The Urban Growth Machine: critical perspectives two decades later*, Albany (N.Y), State University of New York Press, xiii+312 p.

JUDD Dennis R. et SIMPSON Dick W. (eds.), 2011, *The City, Revisited: urban theory from Chicago, Los Angeles, and New York*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 381 p.

KAISER Edward J., GODSCHALK David R. et CHAPIN F. Stuart, 1995, *Urban land use planning*, Urbana (Ill.), University of Illinois Press, 4e éd, 493 p.

KAUFMANN Jean-Claude, 1996, *L'Entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 127 p.

KEIM Kevin, 2009, *Placenotes Austin*, Austin, TX, The Charles W. Moore Center for the Study of Place.

KEIM Kevin, 2005, *Placenotes University of Texas*, Austin, TX, The Charles W. Moore Center for the Study of Place.

KELLER Donald A., KOCH Michael et SELLE Klaus, 1996, « 'Either/or' and 'and': first impressions of a journey into the planning cultures of four countries », *Planning Perspectives*, 1 janvier 1996, vol. 11, n° 1, p. 41-54.

KERR Jeffrey Stuart, 2013, *Seat of Empire: The Embattled Birth of Austin, Texas*, Lubbock, Texas Tech University Press, 304 p.

KING Anthony Douglas, 2004, *Spaces of Global Cultures : architecture, urbanism, identity*, London ; New York, Routledge, 256 p.

KING Anthony Douglas, 1984, *The Bungalow: the production of a global culture*, London, Boston, Routledge & Kegan Paul, xviii+310-64 p.

KIRSZBAUM Thomas, 2015, *Rénovation urbaine: Les leçons américaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 59 p.

KIRSZBAUM Thomas, 2013, « La Rénovation urbaine comme politique de peuplement », *Métropoles*, 15 décembre 2013, n° 13.

KIRSZBAUM Thomas, 2013, *Rénovation urbaine et équité sociale: Choice Neighborhoods aux Etats-Unis*, Rapport de recherche, ISP, CNRS, Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, Secrétariat général du Comité interministériel des villes, 203 p.

KITCHIN Rob et THRIFT Nigel (eds.), 2009, *International Encyclopedia of Human Geography*, Amsterdam, Elsevier, 12 vol.

KNAAP G.J. et NELSON A.C., 1992, *The Regulated Landscape*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 243 p.

KNIELING Joerg et OTHENGRAFEN Frank, 2015, « Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? », *European Planning Studies*, 2 novembre 2015, vol. 23, n° 11, p. 2133-2147.

KNOX Paul L., 2007, « World Cities and the Internationalization of Design Services » dans Peter Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey et Frank Witlox (eds.), *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*, London, New York, Routledge, p. 72–87.

KNOX Paul. L, 1991, « The Restless Urban Landscape: economic and sociocultural change and the transformation of metropolitan Washington, DC », *Annals of the Association of American Geographers*, 1991, vol. 81, n° 2, p. 181-209.

KNOX Paul L. (ed.), 1988, *The Design Professions and the Built Environment*, London, Nichols, 313 p.

KNOX Paul L., 1987, « The Social Production of the Built Environment Architects, Architecture and the Post-Modern City », *Progress in human geography*, 1987, vol. 11, n° 3, p. 354–377.

KOOP Kirsten et AMILHAT Anne-Laure, 2011, « Introduction au dossier "mondialisation et circulation de concepts scientifiques entre Nord et Sud" », *L'Information géographique*, 2011, vol. 75, n° 1, p. 6-14.

KOSTOF Spiro K., 1991, *The City Shaped: urban patterns and meanings through history*, London, Thames and Hudson, 352 p.

KOTKIN Joel, 2000, *The New Geography: how the digital revolution is reshaping the American landscape*, New York, Random House, xix+242 p.

KOTLÂKOV Vladimir Mihajlovič et KOMAROVA Anna Igorevna (eds.), 2007, *Elsevier's Dictionary of Geography: in English, Russian, French, Spanish and German*, Amsterdam, Pays-Bas, Pays multiples, xxiv+1048 p.

KRUEGER Rob et BUCKINGHAM Susan, 2012, « Towards a 'Consensual' Urban Politics? Creative Planning, Urban Sustainability and Regional Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2012, vol. 36, n° 3, p. 486–503.

KRUEGER Rob et BUCKINGHAM Susan, 2009, « Creative-city Scripts, Economic Development, and Sustainability », *Geographical Review*, 2009, vol. 99, n° 1, p. iii–xii.

KRUEGER Rob et GIBBS David (eds.), 2007, *The Sustainable Development Paradox: urban political economy in the United States and Europe*, New York, N.Y., Guilford Press, viii+310 p.

KUNSTLER James Howard, 1993, *The Geography of Nowhere: the rise and decline of America's man-made landscape*, New York, Simon & Schuster, 303 p.

LACK Paul D., 1981, « Slavery and Vigilantism in Austin, Texas, 1840-1860 », *The Southwestern Historical Quarterly*, 1981, p. 1–20.

LANDRY Charles, 2008, *The Creative City: a toolkit for urban innovators*, New Stroud, Comedia, 299 p.

LANG Robert, 2003, *Edgeless Cities: Exploring the elusive metropolis*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 196 p.

LANG Robert E. et LEFURGY Jennifer B., 2007, *Boomburbs: the Rise of America's Accidental Cities*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 214 p.

LANG Robert, LEFURGY Jennifer et NELSON Arthur C, 2006, « The Six Suburban Eras of the United States », *Opolis*, 2006, vol. 2, n° 1, p. 65-72.

LARNER Wendy, 2000, « Neo-liberalism: policy, ideology, governmentality », *Studies in political economy*, 2000, vol. 63, n° 1, p. 5–25.

LARNER Wendy et LE HERON Richard, 2002, « The spaces and subjects of a globalising economy: a situated exploration of method », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2002, vol. 20, n° 6, p. 753–774.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (eds.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, 370 p.

LAURIA Mickey (ed.), 1997, *Reconstructing Urban Regime Theory: regulating urban politics in a global economy*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, ix+278 p.

LE BARS Armelle, MINOT Didier et PARTENAY Dominique (eds.), 1997, *Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local : français, anglais, portugais, italien, espagnol, allemand, danois, néerlandais, grec*, Paris, La Maison du dictionnaire, 695 p.

LE GALÈS Patrick et THATCHER Mark (eds.), 1995, *Les Réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, l'Harmattan, 272 p.

LE GOIX Renaud, 2016, *Sur le front de la métropole: une géographie suburbaine de Los Angeles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 318 p.

LE GOIX Renaud, 2003, *Les « Gated Communities » aux Etats-Unis. Morceaux de villes ou territoires à part entière ?*, Thèse de Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

LE GUEN Marie, 2014, « Compétitivité économique et inégalités sociales à Austin, Texas: les échelles de l'aménagement urbain en tension » dans A. Le Blanc *et al.* (eds.), *Métropoles en débat : (dé)construction de la ville compétitive*, Nanterre, La Défense, Presses Universitaires de Paris Ouest, p.111-129.

LE GUEN Marie, 2013, « De la ségrégation raciale à la «ségrégation compétitive» à Austin, Texas : les outils d'aménagement au service de politiques de peuplement? » [en ligne], *Métropoles*, 2013, n° 13.

LE GUEN MARIE, 2011, *Build In My BackYard : l'expérience de l'Alley Flat Initiative à Austin, Texas* [en ligne], http://bimby.fr/content/build-in-my-backyard-l'expérience-l'alley-flat-initiative-austin-texas-0, 7 avril 2011, consulté le 22 août 2016.

LE GUEN MARIE, 2010, *L'introduction de modèles de la densité dans le dispositif urbanistique à Austin, Texas*, Mémoire de Master 2, ENS - Université Paris 1, 80 p.

LEHMAN-FRISCH Sonia, 2013, « Manuels ou anthologies ? Deux manières contrastées d'enseigner (et de penser) la géographie à l'université en France et aux États-Unis », *EchoGéo*, 10 juin 2013, n° 24.

LEHMAN-FRISCH Sonia, 2009, « La ségrégation : une injustice spatiale ? Questions de recherche », *Annales de Géographie*, 2009, n° 665-666, p. 94-115.

LEHMAN-FRISCH Sonia, 2001, La Rue commerçante dans l'expérience urbaine aux États-Unis : transformation et renouveau des quartiers de San Francisco (1950-2000), thèse de Doctorat, Paris 10, Nanterre.

LEPETIT Bernard et PUMAIN Denise (eds.), 1999, *Temporalités urbaines*, Paris, Anthropos, 317 p.

LÉVY Albert, 2005, « Formes urbaines et significations : revisiter la morphologie urbaine », *Espaces et sociétés*, 2005, vol. 122, n° 4, p. 25-48.

LÉVY Jacques (ed.), 2008, *L'Invention du monde: une géographie de la mondialisation*, Paris, Sciences Po, Les presses, impr. 2008, 403 p.

LÉVY Jacques et LUSSAULT Michel (eds.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 1033 p.

LEWIS Sarah D., 2007, *An Assessment of Smart Growth Policies in Austin, Texas*, Mémoire de recherche, Universty of Texas, Department of Political Science, 102 p.

LONG Joshua, 2016, « Constructing the narrative of the sustainability fix: Sustainability, social justice and representation in Austin, TX », *Urban Studies*, 2016, vol. 53, n° 1, p. 149–172.

LONG Joshua, 2010, *Weird City: Sense of place and creative resistance in Austin, Texas*, Austin, University of Texas Press, 208 p.

LONG Joshua, 2009, « Sustaining Creativity in the Creative Archetype: The case of Austin, Texas », *Cities*, 2009, vol. 26, n° 4, p. 210–219.

LOUISET Odette, 2011, *L'Oubli des villes de l'Inde: pour une géographie culturelle de la ville*, Paris, Armand Colin, DL 2011, 295 p.

LOUISET Odette, 2001, « Les Villes invisibles », *L'Information géographique*, 2001, vol. 65, n° 3, p. 219-233.

LUSSAULT Michel, 1998, « Images (de la ville) et politique territoriale / City images and territorial policy », *Revue de géographie de Lyon*, 1998, vol. 73, n° 1, p. 45-53.

LUSSAULT Michel, 1996, « La Politique territoriale (trans)figurée », *Espaces Temps*, 1996, vol. 62, n° 1, p. 92-103.

LYNDON Mike, BARTMAN Dan, WOUDSTRA Ronald et KHAWARZAD Aurash, 2011, « Tactical Urbanism: Short-term action Long-term change », Miami, New York, Street Plans Collaborative, 2011.

MADANIPOUR Ali, HULL Angela et HEALEY Patsy, 2001, *The Governance of Place: Space and Planning Processes*, Farnham (UK), Ashgate, 316 p.

MAGER Christophe et MATTHEY Laurent, 2013, « Le Nouveau Récit du Paysage », *Articulo - Journal of Urban Research*, 2013, Special issue 4.

MAGET Marcel-Jean, 1962, *Ethnographie métropolitaine: guide d'étude directe des comportements culturels*, Paris, CNRS, 268 p.

MALANGA Steven, 2004, « The Curse of the Creative Class Richard Florida's theories are all the rage worldwide. Trouble is, they're plain wrong », *City Journal*, 2004, vol. 14, n° 1, p. 36–45.

MANDELBAUM Seymour, 1990, « Reading plans », *Journal of the American Planning Association*, 1990, vol. 56, n° 3, p. 350–356.

MANVILLE Michael et SHOUP Donald, 2005, « Parking, People, and Cities », *Journal of Urban Planning and Development*, 1 décembre 2005, vol. 131, n° 4, p. 233-245.

MARCEL Odile, 2006, *Paysage modes d'emploi: pour une histoire des cultures de l'aménagement*, Seyssel, Éd. Champ Vallon, 298 p.

MARCUSE Peter, 2009, « «Spatial Justice: Derivative but causal of Social Injustice» », *Justice spatiale spatial Justice*, 2009, n° 1.

MARCUSE Peter, 2003, « Review of The rise of the creative class by Richard Florida », *Urban Land*, 2003, vol. 62, n° 8, p. 40–41.

MARIÉ Michel, 1989, Les Terres et les mots. Une traversée des sciences sociales, Paris, Méridiens-Klincksieck, 214 p.

MARKUSEN Ann, 2006, « Urban Development and the Politics of a Creative Class: evidence from a study of artists », *Environment and Planning A*, 2006, vol. 38, n° 10, p. 1921–1940.

MARX Leo, 1964, *The Machine in the Garden: Technology and the pastoral ideal in America*, New York, Oxford University Press, 392 p.

MASSER I., WILLIAMS Mrs Bernadette et WILLIAMS R., 1986, *Learning from Other Countries: The Cross-National Dimension in Urban Policy Making*, Norwich (UK)., Geo Books, 199 p.

MATHON Sunshine, 2006, *Building Permit Patterns as Gentrification Indicator in East Austin, 1990-2005: A GIS Analysis*, Austin (TX), Mémoire de recherche, University of Texas, School of Architecture.

MATTHEY Laurent, 2005, « Éthique, politique et esthétique du terrain : cinq figures de l'entretien compréhensif », *CyberGEO*, 2005, p. 1-21.

MATTHEY Laurent et MAGER Christophe, 2016, « La Fabrique des urbanistes. Une identité professionnelle controversée ? », *CyberGEO*, 2016, p. 1-13.

MATTHEY Laurent et MEIZOZ Jérôme, 2009, « De fragments en totalité : le paysage, un analyseur des mondes urbains. Introduction », *Articulo - Journal of Urban Research*, 2009, Special issue 2, p. 1-5.

MAUMI Catherine, 2017, « L'Utopie du middle landscape américain », *SociologieS*, 21 février 2017.

MAUMI Catherine, 2008, *Usonia ou Le mythe de la ville-nature américaine*, Paris, Éd. de la Villette, 239-16 p.

MAUMI Catherine, 2007, *Thomas Jefferson et le projet du Nouveau monde*, Paris, Éd. de la Villette, 176 p.

MAUMI Catherine, 1997, *Grille, ville et territoire aux Etats-Unis: un quadrillage de l'espace pour une pensée spécifique de la ville et son territoire*, Thèse de doctorat, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1000 p.

McCann Eugene J., 2013, « Policy Boosterism, Policy Mobilities, and the Extrospective City », *Urban Geography*, 2013, vol. 34, n° 1, p. 5–29.

McCann Eugene. J., 2011a, « Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: toward a research agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, vol. 101, n° 1, p. 107–130.

McCann Eugene J., 2011b, « Veritable inventions: cities, policies and assemblage », *Area*, 2011, vol. 43, n° 2, p. 143–147.

McCann Eugene J., 2008, « Livable City/Unequal City: The politics of policy-making in a «creative» boomtown », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 2008, n° 37, p. 1-24.

McCann Eugene J., 2007, « Inequality and Politics in the Creative City-Region: Questions of Livability and State Strategy », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, vol. 31, n° 1, p. 188-196.

McCann Eugene J., 2004a, « "Best Places": Interurban Competition, Quality of Life and Popular Media Discourse », *Urban Studies*, 2004, vol. 41, n° 10, p. 1909-1929.

McCann Eugene J., 2004b, « Urban Political Economy beyond the "Global City" », *Urban Studies*, 2004, vol. 41, n° 12, p. 2315-2333.

McCann Eugene J., 2003, « Framing Space and Time in the City: urban policy and the politics of spatial and temporal scale », *Journal of urban affairs*, 2003, vol. 25, n° 2, p. 159–178.

McCann Eugene J., Roy Ananya et Ward Kevin, 2013, « Assembling/Worlding Cities », *Urban Geography*, 1 août 2013, vol. 34, n° 5, p. 581-589.

McCann Eugene J. et Ward Kevin (eds.), 2011, *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, vol. 17, 256 p.

McCann Eugene J. et Ward Kevin, 2010, « Relationality/Territoriality: toward a conceptualization of cities in the world », *Geoforum*, 2010, vol. 41, n° 2, p. 175–184.

McCarver James William, 1995, The Blackland Miracle: an analysis of the development of power in an East Austin neighborhood from 1982 to 1994, Rapport de recherche, 151 p.

McFarlane Colin, 2011, « Assemblage and Critical Urbanism », *City*, 2011, vol. 15, n° 2, p. 204–224.

McFarlane Colin, 2011, *Learning the City : knowledge and translocal assemblage*, Malden (Mass.), Wiley-Blackwell, xi-218 p.

McFarlane Colin, 2011, « The City as a Machine for Learning », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2011, vol. 36, n° 3, p. 360–376.

McFarlane Colin, 2011, « The City as Assemblage: dwelling and urban space », *Environment and Planning D: Society and Space*, 2011, vol. 29, n° 4, p. 649–671.

McFarlane Colin, 2010, « The Comparative City: Knowledge, Learning, Urbanism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 4, p. 725-742.

McHarg Ian L., 1992, *Design with nature*, 25th anniversary ed. (1967), New York ; Chichester ; Brisbane, J. Wiley & Sons, 197 p.

McNeill Donald, 2009, *The Global Architect: firms, fame and urban form*, New York, Routledge, 180 p.

McNeill Donald, 2005, « Skyscraper Geography », *Progress in Human Geography*, 2005, vol. 29, n° 1, p .41–55.

Meinig Donald. W., 1979, « Symbolic Landscapes. Some Idealizations of American Communities » dans *The Interpretation of Ordinary Landscapes: Geographical Essays*, New York, Oxford University Press, p. 164-192.

Meinig Donald W., 1969, *Imperial Texas: an interpretative essay in cultural geography*, Austin, University of Texas Press, 140 p.

MELÉ Patrice, 2009, *Pour une géographie de l'action publique: patrimoine, environnement et processus de territorialisation*, Habilitation à diriger des recherches, Université François-Rabelais, Tours, France, 500 p.

MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, 2015, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 843 p.

MILLER Jonathan, 1999, *Regional Case Study: Austin, Texas, or How to Create a Knowledge Economy*, Rapport pour la Trade Section, European Commission Delegation, Washington, DC, 20 p.

MILLS Charles Wright, 1977, *L'Imagination sociologique*, Paris, F. Maspero, 229 p.

MITCHELL Don, 1995, « There's no Such Thing as Culture: towards a reconceptualization of the idea of culture in geography », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1995, p. 102-116.

MITCHELL Stacy, 2007, *Big-Box Swindle: The True Cost of Mega-Retailers and the Fight for America's Independent Businesses*, Boston, MA, Beacon Press, 336 p.

MIXON John, DOUGHERTY James L. Jr et MCDONALD Brenda, 2015, *Texas Municipal Zoning Law*, LexisNexis, 849 p.

MOHL Raymond A., 1990, *Searching for the Sunbelt: historical perspectives on a region*, Knoxville (Tenn), University of Tennessee Press, xi+249 p.

MOLINA Géraldine, 2010, *Les Faiseurs de la ville et la littérature: lumière sur un star-system contemporain et ses discours publics*, Thèse de Doctorat, Université Toulouse-Jean-Jaurès, 965 p.

MOLOTCH H. et LOGAN J., 1987, *Urban Fortunes: The political economy of place*, Berkele, University of California Press, 383 p.

MOLOTCH Harvey, 1976, « The City as a Growth Machine: Toward a political economy of place », *American journal of Sociology*, 1976, p. 309–332.

MONDADA Lorenza, 2005, *Chercheurs en interaction : comment émergent les savoirs*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 142 p.

MONDADA Lorenza, 2000, Décrire la ville: la construction des savoirs urbains dans l'interaction et dans le texte, Paris, Anthropos, 284 p.

MONDADA Lorenza, PANESE Francesco, SÖDERSTRÖM Ola, 1992, *Paysage et crise de la lisibilité: de la beauté à l'ordre du monde*, Lausanne, Université de Lausanne Institut de géographie, 379 p.

MONNET Jérôme (ed.), 2000, *L'Urbanisme dans les Amériques: modèles de ville et modèles de société*, Paris, KARTHALA Éd., 230 p.

MONTÈS Christian, 2014, *American Capitals: A Historical Geography*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 405 p.

MONTES Christian, 2009, « Planning American State Capitals between Democracy, Identity and Boosterism », Proceedings of the 14th International Conferencen of Historical Geographers, 2009, Kyoto, Kyoto University Press, p. 187-188.

MONTÈS Christian, 2008, « La Toponymie comme révélateur de la construction identitaire d'un empire : (re)nommer les capitales étatsuniennes », *L'Espace géographique*, 2008, vol. 37, n° 2, p. 106-116.

MONTÈS Christian et APPERT Manuel, 2014, « The Metropolitan Skyline : researching the vertical dimension in urban morphology », *Urban Morphology*, 2014, n° 1, p. 75-77.

MONTÈS Christian, NÉDÉLEC Pascale et SUSS Cyrille, 2016, *Atlas des États-Unis: un colosse aux pieds d'argile*, Paris, Éd. Autrement, 2016, 95 p.

MOORE Steven A et WILSON Barbara B, 2009, « Contested Construction of Green Building Codes in North America: The Case of the Alley Flat Initiative », *Urban Studies*, 2009, vol. 46, n° 12, p. 2617-2641.

MOORE Steven A., 2010, *Pragmatic Sustainability: Theoretical and Practical Tools*, Milton Park ; Abingdon ; Oxon ; New York (NY), Routledge, 312 p.

MOORE Steven A., 2007, *Alternative Routes to the Sustainable City: Austin, Curitiba, and Frankfurt*, Lanham, Lexington Books, 245 p.

MOORE Steven A. et ENGSTROM Nathan, 2005, « The Social Construction of "Green Building" Codes. Competing Models by Industry, Government and NGOs » dans Steven A. Moore et Simon Guy (eds.), *Sustainable Architectures : Cultures and Natures in Europe and North America*, New York, Spon, p. 51-70.

MOORE Steven A. et PALLERONI Sergio (eds.), 2008, *The Alley Flat Initiative*, Topics in Sustainable Development 2008 Report, The University of Texas, School of Architecture, Center for Sustainable Development, 222 p.

MOORE Steven A. et WILSON Barbara B., 2013, *Questioning Architectural Judgment: The Problem of Codes in the United States*, New York, Routledge, 295 p.

MOSSBERGER Karen et STOKER Gerry, 2001, « The Evolution of Urban Regime Theory The Challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review*, 2001, vol. 36, n° 6, p. 810-835.

MOULAERT Frank, MARTINELLI Flavia, SWYNGEDOUW Erik et GONZALEZ Sara, 2005, « Towards alternative model (s) of local innovation », *Urban studies*, 2005, vol. 42, n° 11, p. 1969–1990.

MUMFORD Lewis, 2011, *La Cité à travers l'histoire*, préface de Jean-Pierre Garnier, traduit par Natacha Cauvin, Guy Durand et Gérard-Henri Durand, Marseille, Agone, xviii+922 p.

NASR Joe et VOLAIT Mercedes, 2003, *Urbanism : imported or exported ? : Native aspirations and foreign plans*, Chichester, Wiley-Academy, 354 p.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, 2007, « Le Développement urbain durable : «best practice» ou leurre méthodologique? », *Espaces et sociétés*, 2007, n° 4, p. 101–116.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise et VALLADARES Licia, 2007, « Éditorial », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 9-13.

NÉDÉLEC Pascale, 2013, *Réflexions sur l'urbanité et la citadinité d'une aire urbaine américaine: (dé)construire Las Vegas*, Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2, 488 p.

NEUMAN Michael, 1998, « Does Planning Need the Plan? », *Journal of the American Planning Association*, 1998, vol. 64, n° 2, p. 208–220.

NICKERSON Michelle et DOCHUK Darren, 2011, *Sunbelt Rising: The Politics of Space, Place, and Region*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 481 p.

NIJMAN Jan, 2007, « Introduction—comparative urbanism », *Urban Geography*, 2007, vol. 28, n° 1, p.1-6.

NIJMAN Jan, 2000, « The Paradigmatic City », *Annals of the Association of American Geographers*, 2000, vol. 90, n° 1, p. 135–145.

O'MEARA Caroline Polk et TRETTER Eliot M., 2013, « Sounding Austin. Live Music, Race, and the Selling of a City » dans Fabian Holt et Carsten Wergin (eds.), *Musical Performance and th Changing City*, New York ; London, Routledge, p. 52-76.

OCKMAN Joan, 2008, « Star Cities », *Architect*, 2008, vol. 97, n° 4, p. 60-67.

ODEN Michael, 2010, « Equity: The Forgotten E in Sustainable Development » dans Steven A. Moore (ed.), *Pragmatic Sustainability: Theoretical and Practical Tools*, Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, Routledge, p. 31-49.

ODEN Michael D., 2008, « Generating Momentum Toward a Sustainable Economy: The Case of Austin Incentives », *Texas Business Review*, 2008, p. 1-6.

ODEN Michael D., KANG Byungsu et KWON Young Sub, 2007, *The Role of Local Amenities in The Birth And Development of High Technology Regions*, Rapport pour Korea Research Institute for Human Settlements, Seoul, 100 p.

ODEN Michael D. et Mueller Elizabeth J., 1999, « Distinguishing Development Incentives from Developer Give-Aways: A Critical Guide for Development practitioners and Citizens », *Policy Studies Journal,* vol. 27, n° 1, 1999, p.147-164.

OFFNER Jean-Marc, 2000, « L'action publique urbaine innovante » dans Serge Wachter, Jacques Lévy, Jean-Gustave Padioleau, Franck Scherrer et Alain Bourdin (eds.), *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, DATAR Éditions de l'aube, p. 139-155.

OLMSTED Frederick Law, 1971, *Civilizing American Cities*, Cambridge (Mass.), the MIT Press, 310 p.

OLMSTED Frederick Law, 1859, *A journey through Texas; or a saddle-trip on the Southwestern Frontier*, New York, Mason brothers, xxxiv+516 p.

ORILLARD Clément, 2014, « The transnational building of urban design: interplay between genres of discourse in the Anglophone world », *Planning Perspectives*, 3 avril 2014, vol. 29, n° 2, p. 209-229.

ORUM Anthony M., 1995, *City-building In America*, Boulder (Colo.), Westview Press Inc, 261 p.

ORUM Anthony M., 1991, « Apprehending the City: The view from above, below, and behind », *Urban Affairs Quarterly*, 1991, vol. 26, n° 4, p. 589–609.

ORUM Anthony M., 1987, *Power, Money and the People: The Making of Modern Austin*, Austin, Texas Monthly Press. 404 p.

PADDEU Flaminia et RUGGERI Charlotte, 2016, « Les Villes américaines / Edito », *Urbanités*, 11 septembre 2016.

PADIOLEAU Jean-Guy et DEMESTEERE René, 1991, « Les Démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1991, vol. 51, n° 1, p. 29-40.

PANERAI Philippe, CASTEX Jean et DEPAULE Jean-Charles, 1997, *Formes urbaines : de l'îlot à la barre*, Marseille, Éd. Parenthèses, 196 p.

PAQUOT Thierry, 2012, « Ce que la mondialisation fait aux lieux », *Urbanisme*, 2012, n° 383, p. 70-72.

PAQUOT Thierry, 2010, *Antiurbain: origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, ix+329 p.

PAQUOT Thierry (ed.), 2010, *Les Faiseurs de villes : 1850-1950*, Gollion (Suisse), Infolio, 510 p.

PAQUOT Thierry et SÖDERSTRÖM Ola (eds.), 2012, « Modèles urbains », *Urbanisme*, 2012, n° 383, p. 43-72.

PARDO Italo et PRATO Giuliana B. (eds.), 2012, *Anthropology in the City: methodology and theory*, Farnham (UK) ; Burlington (Vt), Ashgate, 231 p.

PARK Robert Ezra, *et al.*, 1925, *The City*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, xi+239 p.

PECK Jamie, 2011, « Geographies of Policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation », *Progress in Human Geography*, 2011, vol. 35, n° 6, p. 773–797.

PECK Jamie, 2005, « Struggling with the Creative Class », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005, vol. 29, n° 4, p. 740–770.

PECK Jamie et THEODORE Nik, 2010, « Mobilizing Policy: Models, methods, and mutations », *Geoforum*, 2010, vol. 41, n° 2, p. 169–174.

PECK Jamie et THEODORE Nik, 2001, « Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer », *Political geography*, 2001, vol. 20, n° 4, p. 427–460.

PECK Jamie et TICKELL Adam, 2002, « Neoliberalizing Space », *Antipode*, 1 juillet 2002, vol. 34, n° 3, p. 380-404.

PERKINS Jerry et FOWLKES Diane L., 1980, « Opinion Representation versus Social Representation; or, Why Women Can't Run as Women and Win », *American Political Science Review*, 1980, vol. 74, n° 1, p. 92–103.

PERRY David C. et WATKINS Alfred J. (eds.), 1977, *The Rise of the Sunbelt Cities*, Beverly Hills, Sage, 309 p.

PETERSON Marina et MCDONOGH Gary, 2011, *Global Downtowns*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 368 p.

PEYROUX Elisabeth et SANJUAN Thierry, 2016, « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », *EchoGéo*, 30 juin 2016, n° 36.

PFEIFER Laura, 2013, *The Planner's Guide to Tactical Urbanism*, Travail de recherche universitaire, Montréal, McGill School of Urban Planning, 65 p.

PHILLIPS Kevin P., 2014, *The Emerging Republican Majority*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 600 p.

PINSON Gilles, 2011, « La Gouvernance urbaine : un concept à jeter ? », Conférence au Laboratoire Junior Sciences Sociales de l'Urbain à Lyon, le 16 juin 2011.

PINSON Gilles, 2009, Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.

PINSON Gilles, 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 4, p. 619–651.

PINSON Gilles, 2003, « Le Chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et Politiques*, 2003, n° 50, p. 39-55.

PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, Vol. 57, n° 5, p. 555-597.

PITKIN Hanna F., 1972, *The Concept of Representation*, Reissue., Berkeley, Calif., University of California Press, 330 p.

PORTES Jacques (ed.), 1993, *L'Amérique comme modèle, l'Amérique sans modèle*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 218 p.

PORTNEY Kent E., 2013, *Taking Sustainable Cities Seriously: economic development, the environment, and quality of life in American cities*, 2e ed. (2003 xiv+284 p.), Cambridge (Mass.) ; London, MIT Press, 312 p.

POUSIN Frédéric (ed.), 2005, *Figures de la ville et construction des savoirs: architecture, urbanisme, géographie*, Paris, CNRS Éd., 212 p.

POWELL William Dylan, 2006, *Austin Then and Now*, San Diego (Calif.), Thunder Bay Press, 144 p.

POWERS Pike, 2004, « Building the Austin technology cluster: the role of government and community collaboration in the human capital », Proceedings – Rural and Agricultural Conferences, Federal Reserve Bank of Kansas City, mai 2004, p. 53-71.

PUNTER John, 2003, *The Vancouver Achievement: urban planning and design*, Vancouver, Canada, UBC Press, xxxi+447 p.

PUTNAM Robert D., 2000, *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster, 541 p.

RACINE Jean-Bernard, 2004, « Forme urbaine, relation à la ville et invention disciplinaire: savoirs et savoir-faire géographiques en question » dans Pascal Bridel (ed.), *L'Invention dans les sciences humaines, Hommage à Giovanni Busino*, Genève, Labor et Fides, p. 98-125.

RACINE Jean-Bernard, 1971, « Le Modèle urbain américain. Les mots et les choses », *Annales de Géographie*, 1971, vol. 80, n° 440, p. 397-427.

RAGON Michel, 1986, *Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes*, Paris, Casterman, 3 vol., 348+374+402 p.

REIGNER Hélène, BRENAC Thierry et HERNANDEZ Frédérique, 2013, *Nouvelles idéologies urbaines : Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, PU Rennes, 178 p.

REPS John William, 1981, *The Forgotten Frontier: urban planning in the American West before 1890*, Columbia London, University of Missouri Press, 169 p.

RICE Jenny, 2012, *Distant Publics: Development Rhetoric and the Subject of Crisis*, Pittsburgh (Penn.), University of Pittsburgh Press, 240 p.

RIPOLL Fabrice, 2005, « S'approprier l'espace… ou contester son appropriation ? », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 1 juin 2005, n° 195, p. 29-42.

ROBINSON Jennifer, 2011, « Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, p. 1-23.

ROBINSON Jennifer, 2006, *Ordinary Cities: between modernity and development*, London, Routledge, xiv + 204 p.

ROBINSON Jennifer, 2002, « Global and World Cities: a view from off the map », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2002, vol. 26, n° 3, p. 531–554.

RODWIN Lloyd et SANYAL Bishwapriya (eds.), 2000, *The Profession of City Planning: changes, images, and challenges 1950-2000*, New Brunswick (N. J.), Center for Urban Policy Research, xvi+400 p.

ROSANVALLON Pierre, 2008, *La Légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Éd. du Seuil, 367 p.

RYAN Brent D., 2011, « Reading Through a Plan », *Journal of the American Planning Association*, 1 octobre 2011, vol. 77, n° 4, p. 309-327.

SANDERCOCK Leonie, 2004, « Towards a Planning Imagination for the 21st Century », *Journal of the American Planning Association*, 2004, vol. 70, n° 2, p. 133–141.

SANDERCOCK Leonie (ed.), 1998, *Making the Invisible Visible: a multicultural planning history*, Berkeley, University of California Press, xii+270 p.

SANYAL Bishwapriya (ed.), 2005, *Comparative Planning Cultures*, New York, Routledge, 415 p.

SAUNIER Pierre-Yves, 2008, « Épilogue : à l'assaut de l'espace transnational de l'urbain, ou la piste des mobilités », *Géocarrefour*, 2008, vol. 80, n° 3, p. 249-253.

SAUNIER Pierre-Yves, 2004, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 2004, n° 4, p. 110–126.

SAUNIER Pierre-Yves et EWEN Shane, 2008, *Another Global City: historical explorations into the transnational municipal moment, 1850-2000*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 264 p.

SCOTT Allen J., 2006, « Creative cities: conceptual issues and policy questions », *Journal of urban affairs*, 2006, vol. 28, n° 1, p. 1–17.

SCOTT Allen J. et SOJA Edward William (eds.), 1996, *The City: Los Angeles and urban theory at the end of the Twentieth Century*, Berkeley (Calif.), xii+483 p.

SCOTT Mel, 1969, *American City Planning since 1890: a history commemorating the fiftieth anniversary of the American institute of planners*, Berkeley, University of California Press, xxii+745 p.

SECHI Giovanni, 2016, « Les Dessous de la ville créative : Saint-Etienne, entre modèles théoriques et pratique », *EchoGéo*, 30 juin 2016, n° 36.

SHANK Barry, 1994, *Dissonant identities: the rock « n » roll scene in Austin, Texas*, Hanover (NH), University Press of New England, xv+294 p.

SHEARMUR Richard, 2006, « L'Aristocratie du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida » dans Diane-Gabrielle Tremblay et Rémy Tremblay (eds.), *La Compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie: enjeux et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 285-303.

SHORE Cris et WRIGHT Susan (eds.), 1997, *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*, London, New York, Routledge, xiv+294 p.

SHORT John Rennie, 1999, « Urban Imagineers: boosterism and the representation of cities », *The urban growth machine: Critical perspectives two decades later*, 1999, p. 37–54.

SIES Mary Corbin et SILVER Christopher, 1996, *Planning the Twentieth-Century American City*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, xiv+594 p.

SILVER Hilary, 2010, « Obama's Urban Policy: A Symposium », *City & Community*, 1 mars 2010, vol. 9, n° 1, p. 3-12.

SIMAY Philippe et TONNELAT Stéphane, 2011, « La Ville des séries télé », *Métropolitiques,* 11 juillet 2011.

SINTOMER Yves, 2008, « Du savoir d'usage au métier de citoyen? », *Raisons politiques*, 2008, n° 3, p. 115–133.

SKLAIR Leslie, 2009, « The emancipatory potential of generic globalization », *Globalizations*, 2009, vol. 6, n° 4, p. 525–539.

SKLAIR Leslie, 2006, « Iconic Architecture and Capitalist Globalization », *City*, 2006, vol. 10, n° 1, p. 21-47.

SKLAIR Leslie, 2005, « The Transnational Capitalist Class and Contemporary Architecture in Globalizing Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2005, vol. 29, n° 3, p. 485–500.

SKOP Emily, 2010, « Austin: A City Divided » dans John W. Frazier, Joe T. Darden et Norah F. Henry (eds.), *The African Diaspora in the United States and Canada at the Dawn of the 21st Century, ed. JW Frazier, JT Darden, and NF Henry*, Washington, Brookings Institution Press, Global Academic Publishing, p. 109–22.

SKOP Emily et BUENTELLO Tara, 2008, « Austin: Immigration and Transformation Deep in the Heart of Texas » dans Audrey Singer, Susan W. Hardwick et Caroline B. Brettell (eds.), *Twenty-First Century Gateways: Immigrant Incorporation in Suburban America*, Washington, Brookings Institution Press, p. 257–281.

SMILOR Raymond, O'DONNELL Niall, STEIN Gregory et WELBORN Robert S., 2007, « The Research University and the Development of High-Technology Centers in the United States », *Economic Development Quarterly*, 2007, vol. 21, n° 3, p. 203-222.

SMILOR Raymond W., GIBSON David V. et KOZMETSKY George, 1988, « Creating the Technopolis: high-technology development in Austin, Texas », *Journal of Business Venturing*, 1988, vol. 4, n° 1, p. 49–67.

SMITH Michael P., 2005, « Transnational Urbanism Revisited », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2005, vol. 31, n° 2, p. 235–244.

SMITH Michael P., 1994, « Can You Imagine? Transnational Migration and the Globalization of Grassroots Politics », *Social Text*, juillet 1994, n° 39, p. 15-33.

SMITH Michael. P et GUARNIZO L. E, 1998, *Transnationalism from Below*, Piscataway (N.J.), Transaction Publishers, 316 p.

SMITH Neil, 2002, « New Globalism, New Urbanism: gentrification as global urban strategy », *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 427–450.

SÖDERSTRÖM Ola, 2000, *Des Images pour agir: le visuel en urbanisme*, Lausanne, Éd. Payot, 139 p.

SÖDERSTRÖM Ola, RANDERIA Shalini et RUEDIN Didier (eds.), 2013, *Critical Mobilities*, Lausanne, EPFL Press, xxxiv+234 p.

SOJA Edward, 2000, *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Malden (Mass.), Blackwell publishers, xx+440 p.

SOJA Edward W., 1989, *Postmodern geographies : the reassertion of space in critical social theory*, London New York, Verso, 266 p.

SORKIN Michael (ed.), 1992, *Variations on a Theme Park: the new American city and the end of public space*, New York, Hill and Wang, Farrar, Strauss and Giroux, 252 p.

SOUTHWORTH MICHAEL, 2005, « Designing the Walkable City », Journal of Urban Planning and Development, 1 décembre 2005, vol. 131, n° 4, p. 246-257.

STASZAK Jean-François, 2001, « Présentation : La ville américaine comme miroir », *Espaces et sociétés*, 2001, n° 107, p. 9-13.

STEINER Frederick, 2011a, *Design for a Vulnerable Planet*, Austin, University of Texas Press, 288 p.

STEINER Frederick, 2011b, « Landscape Ecological Urbanism: Origins and trajectories », *Landscape and Urban Planning*, 2011, vol. 100, n° 4, p. 333–337.

STEINER Frederick, 2009, « Nature and the City: changes for the first urban century in the United States », *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 2009, n° 12, p. 13–31.

STEUTEVILLE Robert, 1999, *New Urbanists set Smart Growth agenda* [en ligne] https://www.cnu.org/publicsquare/new-urbanists-set-smart-growth-agenda, 1 janvier 1999, consulté le 8 avril 2017.

STIFTEL Bruce et WATSON Vanessa (eds.), 2005, *Dialogues in urban and regional planning 1*, London, Routledge, vol. 1/2, 355 p.

STOKER Gerry, 2000, « Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance » dans Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 91-109.

STOKER Gerry et MOSSBERGER Karen, 1994, « Urban Regime Theory in Comparative Perspective », *Environment and Planning C*, 1994, vol. 12, p. 195–195.

STONE Clarence Nathan, 1989, *Regime Politics: governing Atlanta*, Lawrence (Kans), University Press of Kansas, xiv+314 p.

STONE Diane, 2004, « Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy », *Journal of European Public Policy*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 545-566.

STORPER Michael et SCOTT Allen J., 2009, « Rethinking Human Capital, Creativity and Urban Growth », *Journal of Economic Geography*, 1 mars 2009, vol. 9, n° 2, p. 147-167.

STRAUBHAAR Joseph, *et al*., 2012, *Inequity in the Technopolis: Race, Class, Gender, and the Digital Divide in Austin*, Austin, University of Texas Press, 297 p.

SUBRA Philippe, 2008, « L'Aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, 2008, n° 130, p. 222-250.

SULLIVAN Edward J. et MICHEL Matthew J., 2003, « Ramapo Plus Thirty: The Changing Role of the Plan in Land Use Regulation », *The Urban Lawyer*, 2003, p. 75–111.

SWEARINGEN William S., 2010, *Environmental City: people, place, politics, and the meaning of modern Austin*, Austin (TX), University of Texas Press, 295 p.

SWYNGEDOUW Erik et KAÏKA Maria, 2003, « The Making of 'Glocal' Urban Modernities », *City*, 2003, vol. 7, n° 1, p. 5–21.

SWYNGEDOUW Erik, MOULAERT Frank et RODRIGUEZ Arantxa, 2002, « Neoliberal Urbanization in Europe: Large–Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, 2002, vol. 34, n° 3, p. 542–577.

TOPALOV Christian, 1989, « L'Urbanisme comme mouvement social: Militants et professionnels du city planning aux États-Unis (1909-1917) », *Annales de la recherche urbaine*, 1989, n° 44-45, p. 139–154.

TOPALOV Christian, *et al.* (eds.), 2010, *L'Aventure des mots de la ville*, Paris, R. Laffont, 1489 p.

TOUATI Anastasia, 2013, *Économie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire: l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées*, Thèse de Doctorat, Univeristé Paris Est.

TOUSSAINT Jean-Yves et BOUYAT Monique (eds.), 1998, *Projet urbain: ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont (Belgique), Pierre Mardaga, 201 p.

TRETTER Eliot M., 2016, *Shadows of a Sunbelt City. The Environment, Racism, and the Knowledge Economy in Austin,* Athens (Georgia), University of Georgia Press, 192 p.

TRETTER Eliot M., 2015, « The Environmental Justice of Affordable Housing: East Austin, Gentrification, and Resistance » dans Cindy Isenhour, Gary Wray McDonogh et Melissa Checker (eds.), *Sustainability in the Global City: myth and practice*, New York (N.Y.), Cambridge University Press, p. 350-375.

TRETTER Eliot M., 2013a, « Contesting Sustainability: 'SMART growth' and the redevelopment of Austin's Eastside », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, vol. 37, n° 1, p. 297–310.

TRETTER Eliot M., 2013b, « Sustainability and Neoliberal Urban Development: The Environment, Crime and the Remaking of Austin's Downtown », *Urban Studies*, 2013, vol. 50, n° 11, p. 2222-2237.

TRETTER Eliot M., 2012, *Austin Restricted: Progressivism, Zoning, Private Racial Covenants, and the Making of a Segregated City*, Rapport pour the Institute for Urban Policy Research and Analysis, 120 p.

TRETTER Eliot M., 2011, « Branding Austin the Live Music Capital of the World », manuscrit de l'auteur présenté au congrès annuel de l'Association of American Geographers à Seattle, 17 p.

TRETTER Eliot M. et ADAMS Melissa, 2012, « The Privilege of Staying Dry: The Impact of Flooding and Racism on the Emergence of the "Mexican" Ghetto in Austin's Low-East side, I880—1935 » dans Sarah Dooling et Gregory Simon (eds.), *Cities, Nature and Development: The Politics and Production of Urban Vulnerabilities*, Farnham (UK), Ashgate, p. 187–206.

TRUAN José-Louis, 1981, *Influence des modèles urbains sur l'urbanisme lausannois*, École Polytechnique fédérale de Lausanne, 345 p.

TUAN Yi-fu, 2002, *Space and Place: the Perspective of Experience*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 235 p.

TUAN Yi-fu, 1974, *Topophilia: a Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, x+260 p.

TURNER Frederick Jackson, 1894, « The Significance of the Frontier in American History », *Annual report of the American Historical Association*, 1894.

TURNER Frederick Jackson, 1962, *The Frontier in American History*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 375 p.

VANIER Martin, 2007, « Politistes et géographes à l'épreuve de l'épreuve » dans Alain Faure et Emmanuel Négrier (eds.), *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, l'Harmattan, vol. 1, p. 269-273.

VAUGHAN James, 2006, *Growth and Change in a Paradigmatic Region: Is it sustainable? Does planning make a difference?*, Mémoire de recherche, Texas State University-San Marcos, 132 p.

VELTZ Pierre, 1996, *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, 262 p.

VENTURI Robert, SCOTT BROWN Denise et IZENOUR Steven, 1972, *Learning from Las Vegas*, Cambridge (Mass.), MIT Press, xvi+188 p.

VERDEIL Eric, 2008, « Expertises nomades au Sud. Eclairages sur la circulation des modèles urbains », *Géocarrefour*, 13 mars 2008, vol. 80, n° 3, p. 165-169.

VERPRAET Gilles, 2005, *Les Professionnels de l'urbanisme: socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Paris, Économica : Anthropos, 226 p.

VERPRAET Gilles, 1988, « Experts ou Médiateurs ? : Les professionnels de l'urbanisme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1988, vol. 37, PUCA, p 98-105

VIVANT Elsa, 2009, *Qu'est-ce que la ville créative ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 64 p.

VIVANT Elsa, 2007, « L'Instrumentalisation de la culture dans les politiques urbaines : un modèle d'action transposable ? », *Espaces et sociétés*, 2007, vol. 131, n° 4, p. 49-66.

WALSH Elizabeth, 2007, *East Austin Environmental Justice History*, Mémoire de recherche, University of Texas at Austin, PODER, 13 p.

WALTERS Kenneth D., 2003, « George Kozmetsky: American Innovator. A life at the intersection of technology and ideology », *UW Business*, 2003, p. 12-15.

WARD Stephen V., 2000, « Re-Examining the International Diffusion of Planning » dans Robert Freestone (ed.), *Urban Planning in a Changing World: The twentieth century experience*, London, Routledge, p. 40–60.

WARD Stephen V., 1999, « The International Diffusion of Planning: a review and a Canadian case study », *International Planning Studies*, 1999, vol. 4, n° 1, p. 53–77.

WARD Stephen V. (ed.), 1992, *The Garden City: past, present, and future*, London, Routledge, 232 p.

WARNER Sam Bass, 1962, *Streetcar Suburbs, the process of growth in Boston, 1870-1900*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 208 p.

WARNER Sam Bass, 1972, *The Urban Wilderness: a history of the American city*, New York ; San Francisco ; London, Harper and Row, xvii+303+[64] p.

WASSENICH Red, 2007, *Keep Austin Weird: A Guide to the Odd Side of Town*, Atglen (Penn.), Schiffer Publishing, 128 p.

WEBER Florence, 1991, « L'Enquête, la recherche et l'intime ou: pourquoi censurer son journal de terrain? », *Espaces temps*, 1991, vol. 47, n° 1, p. 71–81.

WEBER Max, 1965, *Essais sur la théorie de la science*, traduit par Julien Freund, Paris, Plon, 541 p.

WEIL François, 1992, *Naissance de l'Amérique urbaine : 1820-1920*, Paris, SEDES, 199 p.

WEINSTEIN Bernard L. et FIRESTINE Robert E., 1978, *Regional Growth and Decline in the United States: the rise of the Sunbelt and the decline of the Northeast*, New York, xii+151 p.

WERNER M. et ZIMMERMANN B., 2006, « Beyond Comparison: Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity », *History and Theory*, 2006, vol. 45, n° 1, p. 30–50.

WHEELER Stephen Maxwell, 2004, *Planning for Sustainability: creating livable, equitable and ecological communities,* New York, Routledge, 280 p.

WHEELER Stephen Maxwell et BEATLEY Timothy (eds.), 2014, *The Sustainable Urban Development Reader*, 3e éd., New York, Routledge, xvi+612 p.

WHILE Aidan, JONAS Andrew EG et GIBBS David, 2004, « The Environment and the Entrepreneurial City: searching for the urban 'sustainability; fix'in Manchester and Leeds », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, vol. 28, n° 3, p. 549–569.

WHYTE William Hollingsworth (ed.), 1993, *The Exploding Metropolis*, Berkeley, University of California Press, 193 p.

WILSON Patricia, 2006, *Understanding Ten Years of Neighborhood Planning in Austin. Findings and Lessons Learned*, Austin, Graduate Program in Community and Regional Planning University of Texas at Austin, 139 p.

WRIGHT Frank Lloyd, 2015, *Broadacre City, la nouvelle frontière*, traduit par Jean-François Allain, Paris, Éd. de la Villette, 2015, 207 p.

WRIGHT Frank Lloyd, 2013, *La Ville évanescente*, traduit par Claude Massu, Gollion (Suisse), Infolio, 170 p.

WRIGHT Frank Lloyd, 1992, *Frank Lloyd Wright Collected Writings*, New York, Rizzoli in association with The Frank Lloyd Wright foundation, vol. 3/, 352 p.

WRIGHT Frank Lloyd, 1932, *The Disappearing City*, New York, W. F. Payson, 88 p.

WRIGHT Gwendolyn, 1983, *Building the Dream: A social history of housing in America*, Cambridge (Mass.), the MIT Press, 352 p.

ZELINSKY Wilbur, 1973, *The Cultural Geography of the United States*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, ix+164 p.

ZUKIN Sharon, 1995, *The Cultures of Cities*, Malden (Mass.), Blackwell Publishers, xiv+322 p.

ZUKIN Sharon, 1991, *Landscapes of Power: from Detroit to Disney World*, Berkeley, University of California Press, 326 p.

II. Les sources primaires

A. Presse locale, nationale et internationale

AGINS Teri, 2007, « High-End Brands Expand, And Austin Gets a Makeover », *Wall Street Journal*, 4 sept. 2007.

BARBARO Nick, 2015, « Public Notice: Making Plans for Planning », *The Austin Chronicle*, 27 févr. 2015.

BOTHAM Ron, 1999, « What Can Scotland Learn From Austin, Texas? », *Scottish Affairs*, vol. 29, n° 1, p. 59–72.

BREYER Michelle, 2003, « Another Milestone for Whole Foods », *The Austin American-Statesman*, 6 juin 2003.

BRIANÇON Pierre, 1999, « Austin, couveuse high-tech L'université qui fait éclore les start-ups », *L'Express L'Expansion*, 8 juill. 1999 .

BRYCE Robert, 1997, « A Council in Harmony », *The Austin Chronicle*, 25 mai 1997.

BRYCE Robert, 1995, « The (Corporate) Welfare State », *The Austin Chronicle*, 5 mai 1995.

BUCHHOLZ Jan, 2015a, « Behind the Population Doughnut: What's driving growth in Austin's suburbs? » , *Austin Business Journal*, 30 janv. 2015.

BUCHHOLZ Jan, 2015b, « Stuck in the Middle: Is "inclusionary zoning" the answer to Austin's affordability crisis? », *Austin Business Journal*, 27 mai 2015.

BURNESS Alex, 2017, « Jim Robertson, Boulder's Chief Urban Designer, Named City Planning Director », *Daily Camera*, 20 juill. 2017.

BURNESS Alex, 2016, « David Driskell, Boulder's planning director, taking new job in Portland », *Daily Camera*, 28 oct. 2016.

CANTÚ Tony, 2015, « Eastward Expansion », *The Austin Chronicle*, 4 oct. 2015.

CLARK-MADISON Mike, 2006, « Election 2006: All Their Base Are Belong to Us », *The Austin Chronicle*, 17 nov. 2006.

CLARK-MADISON Mike, 2003a, « Austin @ Large: Working on the Chain Gang: Stay Weird, Buy Local, and Get in the City Council's Face », *The Austin Chronicle*, 14 nov. 2003.

CLARK-MADISON Mike, 2003b, « Sons of Smart Growth », *The Austin Chronicle*, 13 juin 2003.

CLARK-MADISON Mike, 2002, « Who Will Rule Mueller? », *The Austin Chronicle*, 25 janv. 2002.

CLARK-MADISON Mike, 2001, « Boards! ... and Commissions », *The Austin Chronicle*, 18 mai 2001.

CLARK-MADISON Mike, 2000, « Prepare for Departure », *The Austin Chronicle*, 30 juin 2000.

CLARK-MADISON Mike, 1998a, « The Elements of Smart Growth », *The Austin Chronicle*, 15 avr. 1998.

CLARK-MADISON Mike, 1998b, « A City With Smarts », *The Austin Chronicle*, 17 mai 1998.

CLARK-MADISON Mike, 1997, « Squaring the Triangle », *The Austin Chronicle*, 4 juill. 1997.

COPELIN Laylan, 2010, « New Vision for Capitol Complex: More room for state workers, private development on state land », *The Austin American-Statesman*, 9 mai 2010.

COPPOLA Sarah, 2011, « Mayor to push for district representation on council », *Austin American Statesman*, 24 janv. 2011.

DUNBAR Wells, 2007, « The Affordability Toolbox », *The Austin Chronicle*, 14 sept. 2007.

ERARD Michael, 2003, « Creative Capital? In the City of Ideas, the People with Ideas are the Ones with Day Jobs », *The Austin Chronicle*, 28 févr. 2003.

ERARD Michael, 2001, « A Colossal Wreck », *The Austin Chronicle*, 16 nov. 2001.

FERGUSON John, 2012, « Federal Buildings' Lost Grandeur - Postmarks », *The Austin Chronicle*, 23 juin 2012.

FISHER Daniel, 1998, « Startup City », *Forbes*, 19 oct. 1998.

FULLERTON Kevin, 2000, « Council Watch », *The Austin Chronicle*, 26 mai 2000.

GRAY Lisa, 2014, « The Trouble with Austin. Its "vague pleasant lithium quietness," its refusal to grow up », *Houston Chronicle*, 12 nov. 2014.

GREENBERGER Scott S., 1997, « Plan Adds Apartment Downtown; Developers Seeks City's Help to Convert » , *Austin-American Statesman*, 12 févr. 1997.

GREGOR Katherine, 2010a, « A Capitol Idea? The Capitol Complex Meets the Downtown Austin Plan », *The Austin Chronicle*, 21 mai 2010.

GREGOR Katherine, 2010b, « Best-Laid Plans », *The Austin Chronicle*, 13 juill. 2010.

GREGOR Katherine, 2010c, « Reinventing Airport Boulevard », *The Austin Chronicle*, 1 août 2010.

GREGOR Katherine, 2008a, « Naked City: News briefs from Austin, the region, and elsewhere », *The Austin Chronicle*, 25 juill. 2008.

GREGOR Katherine, 2008b, « Austin Unchained », *The Austin Chronicle*, 21 nov. 2008.

GREGOR Katherine, 2007a, « Farewell, Intel Shell », *The Austin Chronicle*, 23 févr. 2007.

GREGOR Katherine, 2007b, « Developing Stories: Neighbor Power », *The Austin Chronicle*, 18 mai 2007.

GREGOR Katherine, 2006a, « Downtown's Tall Order », *The Austin Chronicle*, 23 juin 2006.

GREGOR Katherine, 2006b, « Building Utopia », *The Austin Chronicle*, 29 sept. 2006.

HICKS Nolan et NOVAK Shonda, 2017, « City Council considers expanding Capitol view corridors in East Austin », *Austin American Statesman*, 14 févr. 2017.

HOFFBERGER Chase, 2014, « Boards & Commissions Mix-and-Match », *The Austin Chronicle*, 1 août 2014.

HOUSTON Ora, 2011, « E pluribus unum, Austin », *Austin American Statesman*, 19 nov. 2011.

HUDGINS Matt, 2012, « In Downtown Austin, a Wave of Construction », *The New York Times*, 14 août.

KING Michael, 2015a, « Point Austin: The Appraisal Scam », *The Austin Chronicle*, 22 mai 2015.

KING Michael, 2015b, « City Budget: First Forecast », *The Austin Chronicle*, 5 oct. 2015.

KING Michael, 2015c, « Friends Like These - News - The Austin Chronicle », *The Austin Chronicle*, 9 nov. 2015.

KING Michael, 2012, « The Battle for Barton Springs: A Brief Timeline » , *The Austin Chronicle*, 3 août 2012.

KING Michael, 2008, « Point Austin: Domain City Limits », *The Austin Chronicle*, 22 août 2008.

KING Michael, 2005, « Point Austin: The Lege v. Austin », *The Austin Chronicle*, 27 mai 2005.

KLRU, 2014a, *Austin Revealed: Segregation Stories* [en ligne], http://www.youtube.com/watch?v=03v-YLgKwjI&feature=youtube_gdata_player, KLRU, 13 janvier 2014, consulté le 10 septembre 2014.

KLRU, 2014b, *Austin Revealed: Wilhelmina Delco on Politics & Desegregation* [en ligne], http://www.youtube.com/watch?v=I9JFMZEtKG0&feature=youtube_gdata_player, KLRU, 2 janvier 2014, consulté le 10 septembre 2014.

KOTKIN Joel, 2015, « The Valley And The Upstarts: The Cities Creating The Most Tech Jobs », *Forbes*, 14 avr. 2015.

KOTKIN Joel, 2014, « The Curious Comeback Of U.S. Downtowns », *Forbes*, 12 janv. 2014.

KOTKIN Joel, 2008, « The Triumph Of The Creative Class », *Forbes*, 11 mai 2008.

KOTKIN Joel, 1997, « Escape from Nerdistan: Artistic types run with the geeks in the new centers of multimedia » *The Washington Post*, 14 sept. 1997.

MARLOFF Sarah, 2018, « CodeNEXT Gets an Autopsy Report », *The Austin Chronicle*, 5 oct. 2018.

MCGLINCHY Audrey, 2018, *« Something Has Gone Horribly Wrong »: Adler Calls For A Reset On CodeNEXT Process*, [en ligne] http://www.kut.org/post/something-has-gone-horribly-wrong-adler-calls-reset-codenext-process, KUT.org, 1 août 2018, consulté le 1 août 2018.

MYERS Stephanie, 2013, « Who's Moving to Austin? Hint: It's Not Californians », *Austin Post*, 17 juill. 2013.

NICHOLS Lee, 1998, « Paper Tigers: Some Editors Not So Smart About Smart Growth » , *The Austin Chronicle*, 3 avr. 1998.

PAGANO Elizabeth, 2013, « The City now has a Density Bonus Program, but that doesn't mean the Debate is over », *The Austin Chronicle*, 7 mai 2013.

PURDUM Todd S., 1999, « Political Memo; Suburban "Sprawl" Takes Its Place on the Political Landscape », *The New York Times*, 6 févr. 1999.

ROSS Robyn, 2014a, « The Next New Neighborhood: City and residents plan a sustainable Colony Park », *The Austin Chronicle*, 4 avr. 2014.

ROSS Robyn, 2014b, « Is Colony Park the next phase in urban Austin living? », *The Austin Chronicle*, 18 avr. 2014.

SMITH Amy, 2012, « Then There's This: This Isn't Portland », *The Austin Chronicle*, 22 juin 2012.

SPONG John, 2013, « All Grown Up », *Texas Monthly*, févr. 2013.

THE AUSTIN AMERICAN-STATESMAN, 2013, « Austin Bashing a Return to the Thrilling Days of Yesteryear », *The Austin American-Statesman*, 5 févr. 2013.

THE AUSTIN CHRONICLE, 2002, « The Battle for the Springs: A Chronology », *The Austin Chronicle*, 8 sept. 2002.

VERHOVEK Sam Howe, 1998, « Austin Rides a Winner: Technology », *The New York Times*, 31 janv. 1998.

WENDLER Ed, 2014, « Wendler: I'm a NIMBY and proud — how about you? », *Austin American Statesman*, 13 sept. 2014.

WHITE Ben, 1966, « From Ben White, A Vote for UT », *The Austin American-Statesman*, 27 janv. 1966.

YARDLEY Jim, 2001, « Capital of an Oil State Feels High-Tech Fall », *The New York Times*, 8 juill. 2001.

B. Sources électroniques

ATXN.TV, 2014, *Colony Park Draft Master Plan* [en ligne], https://www.youtube.com/watch?v=F3CbnWrxIt8, 25 avril 2014, consulté le 19 novembre 2018.

AUSTIN CHAMBER OF COMMERCE, 2015*, Relocations & Expansions* [en ligne], http://www.austinchamber.com/site-selection/business-climate/relocations-expansions-log.php, 2015 consulté le 11 août 2015.

AUSTIN CHAMBER OF COMMERCE, *Greater Austin Profile – Population* [en ligne], http://www.austinchamber.com/site-selection/greater-austin-profile/population.php, consulté le 13 février 2016.

CATELLUS, 2018, *Awards | News | Mueller Austin* [en ligne], http://www.muelleraustin.com/news/awards/, mis à jour en 2018, consulté le 14 novembre 2018.

CITY OF AUSTIN, 2018, *Imagine Austin Indicator Dashboard* [en ligne], https://data.austintexas.gov/stories/s/Imagine-Austin-Indicator-Dashboard/b2dw-5rzd/, 2018, consulté le 24 novembre 2018.

CITY OF AUSTIN, 2014, *Colony Park Neighborhood Draft Master Plan* [en ligne], http://austintexas.gov/department/colony-park, 25 avril 2014, consulté le 19 novembre 2018.

CITY OF AUSTIN, 2012, *Council Special Committee on Economic Incentives | AustinTexas.gov - The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://www.austintexas.gov/page/council-special-committee-economic-incentives-9262012-0, 26 septembre 2012, consulté le 1 novembre 2018.

CITY OF AUSTIN, *Austin Downtown Public Improvement District | Economic Development | AustinTexas.gov - The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://www.austintexas.gov/page/austin-downtown-public-improvement-district, consulté le 23 juillet 2018.

CITY OF AUSTIN, *Boards and Commissions Information Center* [en ligne], http://www.austintexas.gov/department/boards-and-commissions-information-center, consulté le 8 novembre 2014.

CITY OF AUSTIN, *Imagine Austin Knowledge Exchange | Imagine Austin | AustinTexas.gov - The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://www.austintexas.gov/department/imagine-austin-knowledge-exchange, consulté le 18 août 2018.

CITY OF AUSTIN, *Local and National Rankings | City Stage | AustinTexas.gov - The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://austintexas.gov/department/local-and-national-rankings, consulté le 1 juillet 2017.

CITY OF AUSTIN, *Music in the Air*, *- The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://www.austintexas.gov/department/music-air-0, consulté le 9 décembre 2015.

CITY OF AUSTIN, *Shop, dine, relax*, *- The Official Website of the City of Austin* [en ligne], http://www.austintexas.gov/department/shop-dine-relax, consulté le 9 décembre 2015.

DREHER Christopher, *Be creative — or die* [en ligne], http://www.salon.com/2002/06/06/florida_22/, consulté le 6 avril 2017.

DRUEDING Meghan, 2014, *Public Housing Community Rich in African-American History Faces Change in Austin* [en ligne], http://blog.preservationnation.org/2014/02/07/public-housing-community-african-american-history-faces-change-austin/, 7 février 2014, consulté le 19 août 2015.

FRIEDHOFF Alec et KULKARNI Siddharth, 2014, *Metro Monitor - September 2014* [en ligne], The Brookings Institution, http://www.brookings.edu/research/interactives/metromonitor, septembre 2014, consulté le 13 janvier 2015.

GOODSPEED Robert, 2012, *Which Cities Create Comprehensive Plans?* [en ligne], blog scientifique de l'auteur, http://goodspeedupdate.com/2012/3329, 21 mars 2012, consulté le 15 août 2018.

LEADERSHIP AUSTIN, 2010, *Engage – Innovate or Else* [en ligne], http://leadershipaustin.org/2010/10/05/october-2010-engage-innovate-or-else/, 10 mai 2010, consulté le 8 septembre 2017.

LIVEABLE CITY, *Advocacy Goals* [en ligne], https://www.liveablecity.org/advocacy-goals, consulté le 27 novembre 2018.

NPR, 2016, *Professor To Take Job In Pa. After Texas Allows Guns On Campus* [en ligne], http://www.npr.org/2016/02/29/468522776/professor-to-take-a-job-in-pa-after-texas-allows-guns-on-campus, 29 février 2016, consulté le 24 avril 2016.

PECAN STREET INC., *About us* [en ligne], https://www.pecanstreet.org/about/, consulté le 20 août 2018.

RECONNECT AUSTIN, *Home* [en ligne], https://reconnectatx.wordpress.com/, consulté le 7 novembre 2018.

ROBINSON Ryan, 2011, *What the 2010 Census numbers say about Central East Austin* [en ligne], Interview pour *The Austin American Statesman* [en ligne], http://www.austin360.com/videos/news/ryan-robinson-2010-census/vfJfb/, 17 avril 2011, consulté le 1 décembre 2012.

SETON HEALTHCARE, 2013, *Dell Children's First in the World to Earn LEED for Health Care Platinum Designation* [en ligne], https://www.seton.net/news/2013/07/10/dell-childrens-first-in-the-world-to-earn-leed-for-health-care-platinum-designation/, 10 juillet 2013, consulté le 17 novembre 2018.

THE AUSTIN BULLDOG, 2014, *Aggregate Map 1971-2014* [en ligne], https://www.theaustinbulldog.org/index.php?option=com_gmapspro2&task=viewmap&mapid=1&controller=maps, 2014, consulté le 2 mars 2018.

FRIEDHOFF Alec et KULKARNI Siddharth, 2014, *Metro Monitor - September 2014* [en ligne], The Brookings Institution, http://www.brookings.edu/research/interactives/metromonitor, septembre 2014, consulté le 13 janvier 2015.

THE TEXAS TRIBUNE, 2012, *Government Salaries Explorer* [en ligne], https://salaries.texastribune.org/, consulté le 13 décembre 2012.

THE UNIVERSITY OF TEXAS AT AUSTIN, *About the IC² Institute | IC² Institute, the University of Texas at Austin* [en ligne], http://ic2.utexas.edu/about/, consulté le 4 juillet 2015.

USA TODAY, 2012, *Austin Bergstrom International Airport Guide* [en ligne], *www.usatoday.com/story/travel/flights/2012/11/04/austin-bergstrom-international-airport/1679751/*, 11/04/2012, consulté le 22 août 2017.

U.S. CENSUS BUREAU, *QuickFacts: Austin city, Texas* [en ligne], https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/austincitytexas/ LND110210, consulté le 10 novembre 2018.

WASSENICH Red, 2016, *Keep Austin Weird* [en ligne], http://www.keepaustinweird.com, mis à jour le 5/15/16, consulté le 2 février 2018.

WAY Heather, 2015, *Which Way: The Myth About the Inclusionary Zoning Ban in Texas [en ligne]*, blog scientifique de l'auteur, http://whichwayaustin.blogspot.fr/2015/05/the-myth-about-inclusionary-zoning-ban.html, publié en mai 2015, consulté le 23 mai 2015.

WE ARE AUSTIN TECH, 2012, Pike Powers | We Are Austin Tech [en ligne], http://www.weareaustintech.com/pike-powers/, 10 juillet 2012, consulté le 18 novembre 2018.

WOOD Jeff, 2012, *Austin's Rail History & Route Choice Problem* [en ligne], The Overhead Wire http://theoverheadwire.blogspot.com/2012/04/austins-rail-history-route-choice.html, 1e avril 2012, consulté le 6 décembre 2014.

WYNN Will, 2018, *Will Wynn - Former two-term mayor of Austin, Texas* [en ligne], http://www.willwynn.com/about-will-wynn, consulté le 13 novembre 2018.

WYNN Will, 2008, *Photo* Gallery [en ligne], http://www.willwynn.com/photo-gallery/2008, consulté le 22/08/2018.

ZIMMERMAN Eilene, 2013, *Austin's « Silicon Hills » Builds on Its Infrastructure* [en ligne], http://boss.blogs.nytimes.com/2013/07/17/austins-silicon-hills-builds-on-its-infrastructure/, 17 juillet 2013, consulté le 2 janvier 2015.

C. Rapports et documents publiés par des institutions ou organisations

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, 2002a, *Growing Smart Legislative Guidebook*, *Model Statutes for Planning and the Management of Change*, Stuart Meck, FAICP General Editor, janvier 2002, 1432 p.

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, 2002b, *Planning for Smart Growth, 2002 State of the States, a Survey of State Planning Reforms and Smart Growth Measures in order to Manage Growth and Development*, février 2002, 150 p.

AUSTIN NEIGHBORHOODS COUNCIL, 2012, City Council Candidates Forum Questionnaire Responses – Mayoral Candidates, 10 p.

BUREAU OF BUSINESS RESEARCH, 2014, *The Economic Impact of Austin Technology Incubator Alumni Companies on Travis County, 2003–2012*, The University of Texas at Austin, Austin, Prepared for The Austin Technology Incubator, 23 p.

CATALYTIX, INC. et THE RICHARD FLORIDA CREATIVITY GROUP, 2003, « Joining forces », *Creative Intelligence*, février 2003, vol. 1, n° 4, 5 p.

CAMPO, 2009, *CAMPO Transit-Oriented Development Study*, CAMPO, 30 novembre 2009, 113 p.

CITY OF AUSTIN, 2011a, *Overview of the Austin City Government*, City of Austin, 2011, 3 p.

CITY OF AUSTIN, 2011b, *Austin Resource Recovery Master Plan*, City of Austin, 15 décembre 2011, 321 p.

CITY OF AUSTIN, 2010a, *Draft Vision Statement Components*, City of Austin, Matériel distribué à l'occasion des réunions du Community Forum Series#2, avril-juin 2010.

CITY OF AUSTIN, 2010b, *Which Way, Austin?*, City of Austin, Résultats des Community Forum Series#3, 11 décembre 2010.

CITY OF AUSTIN, 2006, *City of Austin Long-Term Planning*, rapport d'audit, City of Austin, 83 p.

CITY OF AUSTIN, 2004, *Mueller Design Book*, ROMA Design, City of Austin, novembre 2004, 166 p.

CITY OF AUSTIN, 2000, *Creating a Great Downtown, R/UDAT review 2000*, City of Austin, Downtown Austin Alliance, The Greater Austin Chamber of Commerce, Austin Chapter of the American Institute of Architects, 32 p.

CITY OF AUSTIN, 1998, *Smart Growth Overview*, City of Austin, 8 p.

CITY OF PORTLAND, 1994, *Neighborhood Planning Handbook*, 111 p.

CIVIC ECONOMICS, 2002, *Economic Impact Analysis: A Case Study: Local Merchants vs. Chain Retailers*, Liveable City & Civic Economics, 112 p.

COMMUNITY ACTION NETWORK, 1999, *Through the Roof : a report on afforable homes* [en ligne], août 1999, CAN of Austin, http://www.caction.org/housing/ThroughTheRoofRpt/TOC.html, consulté le 19 septembre 2014.

DOWNTOWN AUSTIN ALLIANCE, 2012, *Annual Report 2011-2012*, 60 p.

ENVISION CENTRAL TEXAS, 2003, *Envision Central Texas Briefing Packet*, juillet 2003, 93 p.

IAP2, 2011, *State of the Practice Report: 2011 – IAP2 Core Values Award Nominees*, Pat Crawford, Robert Dalton et Laura Fielitz (eds.), International Association of Public Participation, octobre 2011, 215 p.

TEXAS PERSPECTIVES INC., 2002, *Austin' Economic Future. The Intersection of Innovation, Creativity, and Quality of Life,* City of Austin, 21 p.

UNIVERSITY OF TEXAS, 2017, *Statistical* Handbook, UT Institutional Reporting Research and Information Systems.

THE INSTITUTE ON TAXATION AND ECONOMIC POLICY, 2015, *Who pays ? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States,* ITEP, 5e edition, janvier 2015, 139 p.

URBAN LAND INSTITUTE, U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, CITY OF AUSTIN, 1998, *Partners for Smart Growth Conference*, Compte-rendu de la conférence annuelle du Smart Growth Network de 1998 à Austin, 32 p.

D. Documents de planification (par échelle et par ordre chronologique)

Les plans à l'échelle de la ville

KOCH AND FOWLER CONSULTING ENGINEERS, 1928, *A City Plan for Austin, Texas,* City of Austin, 69 p.

CITY OF AUSTIN, 1961, *Austin Development Plan*, City of Austin, 25 p.

CITY OF AUSTIN, 1980, *Austin Tomorrow*, City of Austin 153 p.

CITY OF AUSTIN, 1988, *Austinplan*, City of Austin, 473 p.

CITY OF AUSTIN, 2009, *Interim Update of Austin Tomorrow*.

CITY OF AUSTIN, 2012, *Imagine Austin*, City of Austin, 345 p.

Les plans à l'échelle infra-urbaine

CITY OF AUSTIN, 2011, *Downtown Austin Plan*, City of Austin, 208 p.

CITY OF AUSTIN, 2014, *Colony Park Sustainable Communities Initiative : Master Plan and Design Guidelines*, City of Austin, 222 p.

CITY OF AUSTIN, 2000, *Robert Mueller Municipal Airport Revedelopment and Reuse Plan*, ROMA Design, City of Austin, juillet 2000, 150 p.

E. Entretiens

Voir Tableau 7 p.111-113

F. Observations mentionnées dans la thèse

AFFORDABLE HOUSING COMMITTEE, 28/02/2012, à partir de 16h au siège du département municipal NHCD dans l'est d'Austin, réunion hebdomadaire des citoyens membres du comité chargé d'examiner le financement par obligations du logement abordable.

AFFORDABLE HOUSING COMMITTEE, 19/03/2012, voir ci-dessus.

AMERCIAN INSTITUTE OF ARCHITECTS, 27/02/2012, en début de soirée au Dougherty Arts Center, conférence de Harris Steinberg intitulée « Inspiring a special waterfront » à partir de l'exemple de Philadephia organisé par l'AIA Austin en collaboration avec le Waterfront Planning Advisory Board et Sustainable le Design Assessment Team Steering Committee de la Ville d'Austin.

AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, 22/02/2013, journée de formation sur l'engagement du public avec des présentations de professionnels et des activités pratiques.

AURA, 15/10/2014, en fin de matinée devant City Hall, conférence de presse où les soutiens de l'association pour les candidats à la mairie sont annoncés, ainsi que la position concernant la Proposition sur le transit léger sur rails.

AUSTIN NEIGHBORHOODS COUNCIL, 27/03/2013, le soir, réunion mensuelle avec la présentation de Code Next par les urbanistes de la Ville et le découpage des dix nouveaux districts électoraux par un acteur politique.

CITY OF AUSTIN, 20/01/2010, dans la salle du Conseil municipal, présentation des initiatives de la Ville en matière d'urbanisme et de développement durable face à des étudiants de la Technical University de Munich en visite.

CITY OF AUSTIN COUNCIL, 14-15/06/2012, audience publique avant l'adoption d'Imagine Austin en salle du Conseil municipal et documents complémentaires fournis aux conseillers municipaux.

CITY OF AUSTIN PLANNING COMMISSION, 10/04/2012, audience publique pour recueillir l'avis des habitants au sujet d'*Imagine Austin.*

CONGRESS FOR THE NEW URBANISM CENTRAL TEXAS, 29/02/2012, de 18h30 à 20h à la bibliothèque Carver située dans l'est d'Austin, conférence de Chuck Marohn,directeur exécutif de Strong Towns, association à but non lucratif basée à Minneapolis défandant l'analyse fiscale des formes de développement urbain.

CONGRESS FOR THE NEW URBANISM CENTRAL TEXAS, 20/03/2013, assemblée générale annuelle au Royal Blue Grocery sur Congress Avenue.

DOWNTOWN AUSTIN ALLIANCE, 21/10/2014, le midi, réunion de présentation de « *Code Next* » par les urbanistes de la Ville aux membres de la DAA.

DOWNTOWN AUSTIN ALLIANCE, 2/04/2012, en soirée, conférence de Donald Shoup, professeur d'Urbanisme à UCLA sur le coût du stationnement gratuit.

IMAGINE AUSTIN SPEAKER SERIES, 28/02/2013, en soirée, conférence « *4 cities, 4 land development codes* » où quatre urbanistes venus de Raleigh, Denver, Dallas et Madison, présentent la refonte du Code de l'urbanisme qui a eu lieu dans leur ville.

IMAGINE AUSTIN WORKING GROUP, 1/03/2011, un vendredi soir, présentation des groupes de travail sur les politiques à mettre en en œuvre dans le *comprehensive plan*.

IMAGINE AUSTIN WORKING GROUP, 26/03/2011, groupe de travail « *land use and transportation* », un mardi soir, réunion participative voir ci-dessus.

IMAGINE AUSTIN WORKING GROUP, 2/04/2011, groupe de travail « *neighborhood and* housing », un samedi matin, réunion participative voir-ci-dessus.

SUSTAINABLE PLACES, 27/03/2013, un mercredi dès le matin, conférence de John Fregonese dans la salle de réception d'un hôtel le long de l'I-35 à propos du projet « *Sustainable Places* », lancé à la suite d'*Envision Central Texas*.

UTSOA, 19/04/2011, séance du séminaire hebdomadaire d' « *urban design* » de l'École d'Architecture de l'Université du Texas, fondé sur des études de cas approfondies et des exposés d'étudiants.

Liste des acronymes

Acronyme	Signification en anglais	Traduction et description en français
AARO	Austin Area Research Organization	
ACDDC	Austin Community Development and Design Center	
ADU	Accessory Dwelling Unit	Unité d'habitation auxiliaire, souvent relativement petite qui occupe le même terrain que la maison principale, parfois au dessus du garage (cf. SDU).
AIA	American Institute of Architects	
AIBA	Austin Independent Business Alliance	
AISD	Austin Independent School District	District scolaire indépendant d'Austin
ANC	Austin Neighborhoods Council	Conseil des quartiers d'Austin fondé en 1973 qui réunit un grand nombre d'associations de quartiers, mais pas la totalité.
APA	American Planners Association	
AURA	Austinites for Urban Rail Action	AURA est un groupe citoyen formé au départ pour promouvoir le projet de transit léger sur rail. Le groupe a élargi ses préoccupations pour inclure l'usage des sols en lien avec le transport et se définit comme un « *land use and transportation advocacy group* ».
BIMBY	Build In My BackYard	« Construisez le derrière chez moi ». Ce slogan est utilisé par les personnes qui souhaitent voir leur environnement urbain proche densifié. Dans le cas d'Austin, des représentants de DANA et de l'AFI ont utilisé ce slogan.
CAG	Citizen Advisory Group	Des conseils ou groupes de travail sont formés de manière temporaire ou sur une juridiction limitée pour accompagner des projets particuliers. Des citoyens volontaires y sont nommés par les conseillers municipaux.
CATF	Citizen Advisory Task Force	
CAMPO	Capital Area Metropolitan Planning Organization	
CAPCOG	Capital Area Council of Governments	
CapMetro	Capital Metro	Autorité métropolitaine des transports publics
CAVE	Citizens Against Virtually Everything	Citoyens contre pratiquement tout. Cette appellation est un prolongement de NIMBY.
CDC	Community Development Corporation	
CNU	Congress for the New Urbanism	
CNU-CTX	Congress for a New Urbanism Central Texas Chapter	Chapitre local du CNU organisé à l'échelle des métropoles d'Austin et de San Antonio et des comtés concernés fondé en 2008 à l'occasion du congrès national organisé à Austin.

CRP	Community and Regional Planning	Département d'aménagement communautaire et métropolitain de l'Université du Texas, hébergé dans l'École d'Architecture et qui correspond à un département d'Urbanisme en France.
CSD	Center for Sustainable Development	Centre de recherche interdisciplinaire sur le développement durable de l'Université du Texas
DAA	Downtown Austin Alliance	Association des propriétaires fonciers et des entrepreneurs de la zone du PID de Downtown.
ECT	Envision Central Texas	
ERGSO	Economic Growth and Redevelopment Services Office	Département municipal de la Croissance économique et des Services de Redéveloppement
FAN	Friends of Austin Neighborhoods	Association fondée en 2012 réunissant des associations de quartier et concurrençant l'ANC
FBC	Form-Based Code	Type de règlement d'urbanisme accompagné d'un zonage organisé autour des espaces publics qui se focalise sur la forme urbaine à produire plutôt que sur ses usages.
FTA	Federal Transit Administration	
HACA	Housing Authority of the City of Austin	
HUD	Department of Housing and Urban Development	Ministère du Logement et du Développement Urbain
IH-35 ou I-35	Interstate Highway 35	Autoroute inter-États n° 35 qui traverse les États-Unis du nord au sud, de Duluth (Minnesota) à Laredo (Texas)
LCRA	Lower Colorado River Authority	Autorité créée par l'État du Texas en 1934 pour régir l'usage de l'eau et l'électricité produite sur la partie basse du Colorado. Elle se finance majoritairement par les revenus de l'électricité produite.
LULU	Locally Unwanted Land Use	Mode d'occupation du sol source de nuisances ou de pollution
MFI	Median Family Income	Revenu familial médian. Valeur qui sépare l'ensemble des ménages en deux sous-groupes d'effectif égal.
MoPac	Texas State Highway Loop 1	Appellation abrégée de Missouri Pacific Railroad que les habitants d'Austin utilisent pour désigner cette autoroute (*freeway*) d'orientation nord-sud construite au départ le long de l'axe ferroviaire
NHCD	Neighborhood Housing and Community Development	Département de la municipalité chargé des quartiers, du logement et du développement communautaire.
NIMBY	Not In My BackYard	« Pas derrière chez moi ». Ce slogan
NPA	Neighborhood Planning Area or Association	Échelon de planification correspondant en principe à un quartier
OSD	Office of Sustainable Development	Bureau municipal du Développement durable
PDR	Planning Development Review	Département de la municipalité chargé de la planification et de l'inspection des permis de construire

PID	Public Improvement District	Financé par un TIF de 0,1$ pour 100$.
PODER	People Organized in Defense of the Earth and her Resources	Association communautaire de l'est d'Austin militant pour la justice environnementale et les droits humains de la population latino.
PUD	Planned Unit Development	unité planifiée de développement créée spécifiquement pour adapter les règles au projet sur une large zone qui échappe au règlement d'urbanisme qui s'appliquait jusqu'ici
RECA	Real Estate Council of Austin	Conseil réunissant les acteurs de l'immobilier à Austin
SDU	Secondary Dwelling Unit	Unité d'habitation secondaire (cf. ADU)
SOS	Save Our Springs Alliance	Association « Sauvez nos Sources » qui milite pour la préservation de l'environnement et de la qualité de l'eau en limitant le développement urbain dans la zone de recharge de l'aquifère Edwards dont une résurgence se trouve à Barton Srpings.
TIF	Tax Increment Financing	Outil de financement à partir d'un supplément d'impôt réinvesti dans une zone donnée.
TOD	Transit-Oriented Development	District délimité autour d'une station de transport en commun et promouvant un développement urbain plus dense et mixte.
TxDOT	Texas Department of Transportation	
ULI	Urban Land Institute	
UNO	University Neighborhood Overlay	Zonage spécial qui s'applique au quartier situé à l'ouest de l'Université du Texas.
UT	University of Texas	
UTSOA	University of Texas School of Architecture	École d'architecture de l'Université du Texas qui contient aussi le CSD et le département d'urbanisme (cf. CRP)

Table des matières

Remerciements 1

Abstract 2

Résumé 3

Notes sur les choix d'écriture 4

Sommaire 5

Introduction générale 7

I. « *Welcome to Austin* », *where it's hot!* 9

II. Genèse du projet de recherche 14

II.A. Visite d'Austin en deux jours : une ville modèle ? 15

II.B. Une Européenne à Austin : un choc culturel 17

II.C. L'Alley Flat Initiative : *What's in Austin's Backyard* ? 19

III. Horizon de questionnement, hypothèses et plan de la thèse 22

Première partie. La culture de l'aménagement urbain et l'influence des modèles : des objets singuliers et insaisissables ? 27

Introduction de la première partie 29

Chapitre 1. « *Planning Culture* » : cerner et sonder la culture des acteurs du champ de l'aménagement urbain 30

Introduction du Chapitre 1 30

1.1. « *Urban planning* » : définir et cerner le champ de l'aménagement urbain 31

1.1.1. Traduire « *urban planning* », entre planification, urbanisme et aménagement 32

1.1.2. L'aménagement urbain : un champ actoriel élargi où se rencontrent idées, pratiques et formes urbaines 36

1.1.3. Au-delà des urbanistes : le champ de l'aménagement urbain et ses acteurs 37

1.2. À l'intersection des idées et des pratiques : la culture des acteurs de l'aménagement urbain 40

1.2.1. Définir la culture de l'aménagement urbain 40
1.2.2. Les multiples éléments structurants de la culture de l'aménagement 43
Axe 1 : le système et la gouvernance du champ de l'aménagement 46
Axe 2 : les discours des acteurs 46
Axe 3 : les outils d'urbanisme 47
Axe 4 : les produits de l'aménagement 49
1.3. Vers une convergence des cultures de l'aménagement urbain dans un contexte mondialisé ? 50
1.3.1. Une convergence des politiques urbaines et des stratégies d'urbanisme 50
1.3.2. L'urbanisme, entre homogénéisation et différenciation 51
1.3.3. Une communauté discursive et comparative de l'urbanisme à l'échelle mondiale 53
Conclusion du Chapitre 1 55
Chapitre 2. « *Mobile Urbanism* » : appréhender le rôle des modèles dans l'évolution de la culture de l'aménagement 56
Introduction du Chapitre 2 56
2.1. S'y retrouver dans la profusion des modèles : typologie des modèles de la ville 57
2.1.1. À l'origine étymologique des modèles 57
2.1.2. Les modèles urbains scientifiques 59
Les modèles urbains théoriques 59
Les villes-modèles : des modèles urbains exemplaires 61
La distinction entre les différents types de modèles au risque de la quête du statut paradigmatique 62
Les types idéaux 64
2.1.3. Les modèles urbanistiques pratiques 64
Les principes d'urbanisme et leurs formes idéales 65
Les modèles urbanistiques exemplaires 66
Les types urbains et architecturaux 69
2.1.4. Proposition de typologie 69
2.2. Les modèles de la ville américaine 73
2.2.1. Les fondements de la culture (sub-)urbaine américaine 73

Un nouveau territoire à conquérir, une nouvelle société à fonder 73
Une organisation territoriale idéologique et pratique 74
La nature, pierre angulaire de l'organisation territoriale américaine 75
2.2.2. L'inscription de l'idéal urbain sur le territoire : des formes urbaines-modèles 77
Les modèles urbanistiques de la ville-nature 77
Un type architectural idéal dominant : la maison individuelle 79
L'incarnation de l'idéal-urbain dans les modèles architecturaux 80
La dévalorisation corollaire de l'habitat collectif 83
Un type urbain idéal : la *suburb* 84
2.2.3. La remise en cause du mode de développement urbain américain 86
Les critiques du modèle suburbain 86
L'aporie des modèles scientifiques 89
2.3. Comment appréhender la circulation des modèles ? 93
2.3.1. L'apport des « *policy mobility studies* » 93
2.3.2. Appréhender les mobilités de l'urbanisme austinite 96
Une approche interdisciplinaire… 97
…et multi-scalaire… 99
… à portée réflexive 101
2.4. Assemblage méthodologique pour cerner les « spatialités topologiques » d'Austin 102
2.4.1. Une recherche ancrée dans le terrain 102
Les avantages de l'étude de cas 102
Le travail de terrain 104
2.4.2. L'observation participante 105
2.4.3. L'entretien, pierre de touche d'une démarche inductive 108
La délimitation du champ des acteurs de l'aménagement 108
Le format de l'entretien « compréhensif » et la trame des questions 114
L'exploitation des entretiens 117
2.4.4. Les autres sources : littérature scientifique, articles de presse, littérature grise, et *comprehensive plans* 120
2.4.5. Les encadrés paysagers 122

Conclusion du Chapitre 2 126
Conclusion de la première partie 127

Deuxième partie. L'urbanisation d'Austin au miroir de ses modèles urbains et urbanistiques 129

Introduction de la deuxième partie 130
Chapitre 3. Le développement urbain d'Austin à travers le temps et ses modèles 135

Introduction du Chapitre 3 135
3.1. La fondation d'Austin et les modèles classiques de la ville nouvelle américaine 138
3.1.1. Les débuts difficiles d'une capitale contestée aux avant-postes de la civilisation américaine 138
3.1.2. La fondation d'une capitale d'État 140
3.1.3. Une ville de la *Frontier* 143
Résonance. Deux modèles de ville à l'influence culturelle fortement ancrée 146
Conclusion du 3.1 : 148
3.2. La quête de la croissance et de la prospérité 149
3.2.1. Des « *city boosters* » aux « *urban entrepreneurs* » 149
3.2.2. La compétition pour accueillir l'Université du Texas 152
3.2.3. « *Dam(n) city* » : la longue entreprise de maîtrise du Colorado au service du rêve de la ville industrielle et moderne 153
Résonance. Une période décisive pour l'organisation urbaine du centre d'Austin 159
Conclusion du 3.2 : 160
3.3. L'essor d'Austin pendant l'entre-deux-guerres et après la Seconde Guerre mondiale 161
3.3.1. Une ville du New Deal 161
3.3.2. L'essor d'après-guerre : une ville de la *Sunbelt* ? 164
3.3.3. L'expansion de l'Université du Texas 166
Résonance. Une période négligée malgré la mise en place des logiques de la croissance 171
Conclusion du 3.3 : 172

3.4. Le *boom* d'Austin à l'âge des nouvelles technologies 173
3.4.1. Le développement technopolitain d'Austin 173
3.4.2. Du technopôle à la technopole : un modèle économique soutenu par une coalition de croissance 177
3.4.3. Un nouveau type de *boosters ?* 179
Résonance. Le modèle qui a mis Austin sur la carte des villes américaines qui comptent 185
Conclusion du 3.4 : 187
3.5. La remise en question du modèle politique de croissance et la mise en œuvre d'un modèle urbain alternatif 188
3.5.1. L'influence du modèle théorique de la « *growth machine* » et des régimes urbains 188
3.5.2. La remise en cause de la « *growth machine* » 190
3.5.3. La mise en place d'un modèle alternatif de « *green machine* » 192
3.5.4. La *Smart Growth*, la technopole 2.0. et la renaissance du centre-ville 197
Résonance. La mémoire vive d'Austin 204
Conclusion du 3.5 : 205
Conclusion du Chapitre 3 206
Chapitre 4. Les dynamiques de la modélisation du développement urbain contemporain d'Austin 208
Introduction du Chapitre 4 208
4.1. Un modèle de développement urbain durable ? 210
4.1.1. La construction de l'image environnementale d'Austin dans les ouvrages universitaires 211
Les politiques-modèles de la ville durable 214
L'environnement, élément de cristallisation politique 221
4.1.2. La politique de *Smart Growth*, entre courant national et mise en œuvre locale : une solution ponctuelle ou durable ? 225
La *Smart Growth*, entre idéaux et solution de crise 226
L'influence mutuelle du concept national et de sa déclinaison locale 227
Une politique de *Smart Growth* efficace ou un succès avant tout politique ? 230

4.1.3. Austin comme ville durable-modèle ? Le point de vue des acteurs locaux 232
L'ancrage du développement durable dans la culture aménagiste austinite 232
Des politiques de développement durable au service d'une injustice environnementale ? 237
Conclusion du 4.1. 242
4.2. Austin, parangon de la ville créative 243
4.2.1. De la théorie de la « classe créative » à la définition d'Austin comme ville créative-modèle 243
Un retournement des principes de l'attractivité urbaine : les préférences de la classe créative 243
Les ingrédients de l'attractivité urbaine : les « 3T » 245
Une théorie urbaine produisant des politiques urbaines 248
4.2.2. La relation dialectique entre Austin et Richard Florida 251
Une longue familiarité 251
Kirk Watson, l'élément clef 253
Une théorie toujours influente 254
4.2.3. Austin, laboratoire des insuffisances de la « ville créative » 258
Des externalités négatives 258
L'exemple de la musique 260
Conclusion du 4.2. 265
4.3. Entre originalité et banalité, *a weird city* 265
4.3.1. « *Keep Austin Weird, support local businesses* » : l'histoire d'un autocollant et d'un slogan 266
4.3.2. Le slogan anti-mondialisation mondialisé 269
4.3.3. Austin est-elle encore *weird ?* 270
Conclusion du 4.3. 276
Conclusion du Chapitre 4 278
Conclusion de la deuxième partie 280

Troisième partie. Les enjeux contemporains de l'aménagement à Austin au défi des divergences culturelles entre acteurs 281

Introduction de la troisième partie 282

Chapitre 5. Les cultures actorielles de l'aménagement urbain : un enjeu en soi 286

Introduction du Chapitre 5 286

5.1. Les spécificités du système institutionnel de l'aménagement urbain : un domaine d'action publique dévalorisé et contraint 288

5.1.1. L'État fédéral : du cadre constitutionnel à l'État partenaire 291

Un cadre institutionnel et constitutionnel défavorable aux autorités urbaines 291

L'empreinte indélébile de l'État fédéral sur les politiques urbaines 292

L'État partenaire, promoteur du développement durable 294

5.1.2. L'État du Texas, obstacle majeur à l'aménagement urbain d'Austin 298

Une culture conservatrice qui définit un champ d'action très contraint disposant de peu d'outils 299

Le Texas contre Austin : l'anomalie austinite 301

Le pouvoir réduit des représentants austinites au Congrès texan 304

5.1.3. L'impuissance des comtés de l'aire métropolitaine 308

Un pouvoir très limité 308

L'enjeu du pouvoir des comtés en matière d'aménagement 309

5.1.4. L'Université, puissante créature de l'État du Texas : une ville dans la ville 311

Une culture particulière de l'aménagement 311

La culture des membres de l'Université 314

Conclusion du 5.1. 322

5.2. La municipalité d'Austin : un système très ouvert et très conflictuel 323

5.2.1. Une forme managériale de gouvernement municipal 324

Le rôle crucial de l'administrateur municipal 324

Une culture généraliste 326

5.2.2. Le Conseil municipal, institution clef aux cultures variées 329

Un rôle législatif fondamental 329

Des cultures de l'aménagement urbain très diverses 331

Un Conseil peu représentatif ? 335
5.2.3. Une forte culture de l'engagement citoyen à l'échelle municipale 339
Une gouvernance municipale très ouverte 340
Une culture de l'engagement et une expertise citoyenne dans le domaine de l'aménagement urbain 344
Une démocratie aux effets anti-démocratiques ? 348
5.2.4. Le personnel municipal, entre expertise et écoute 352
Un rôle essentiel dans le système mais une position dévalorisée 352
De(s) rôle(s) multiples dans les processus de gouvernance, entre expertise et écoute 357
Des parcours divers mais des idéaux urbanistiques assez homogènes 361
Conclusion du 5.2. 363
5.3. Les acteurs privés : un champ actoriel binaire, clivé autour de l'enjeu de la croissance ? 365
5.3.1. Une société civile opposée à la croissance ? 365
5.3.2.1. Au-delà de l'image de ville environnementale, le pouvoir réel des écologistes 366
Les écologistes, opposants historiques à la « *growth machine* » 366
Une écologie de façade ? 368
Des cultures écologistes de l'aménagement urbain 371
5.3.1.2. Les quartiers, au-delà du *NIMBYism* ? 372
Les quartiers, du lieu aux personnes 373
Des quartiers à l'influence problématique 375
Une culture des quartiers ? 380
Conclusion du 5.3.1. 382
5.3.2. Une coalition d'acteurs privés au service de la croissance ? 383
5.3.2.1. La communauté du développement immobilier, un groupe puissant et très organisé 384
Une vision économique de l'urbanisme 384
De puissantes organisations 389
5.3.2.2. La communauté des professionnels du développement urbain, au cœur du changement 395

Des idéaux urbains affirmés 395
Des agents du changement 397
Conclusion du 5.3.2. 399
5.3.3. Au-delà de la dichotomie entre *pro-* et *no-growth* 400
5.3.3.1. Les acteurs du logement, à l'intersection de la promotion immobilière et des quartiers 400
Les Community Development Corporations 401
Les « *housers* » 403
5.3.3.2. Des intérêts en recomposition permanente 404
Des engagements civiques et professionnels intriqués 404
Des convergences d'intérêts entre groupes 409
L'émergence de nouveaux mouvements rassembleurs 411
Conclusion du 5.3.3. 415
Conclusion du 5.3. 415
Conclusion du Chapitre 5 416
Chapitre 6. Les enjeux contemporains de l'aménagement d'Austin : pôles d'un champ culturel éclaté en communautés à géométrie variable 418
Introduction du Chapitre 6 418
6.1. Faire face à la croissance d'Austin : un enjeu critique ? 421
6.1.1. Un enjeu de taille et d'idéologie 422
La croissance, « merveilleux problème à avoir » 422
Le mythe de la croissance irrépressible 425
L'impossible modélisation alternative de la croissance 427
6.1.2. Le développement urbain durable, modèle théorique ubiquiste mais flou 433
Les désaccords sous le paradigme consensuel du développement durable 434
Des enjeux environnementaux faiblement modélisés 441
Un consensus autour d'une forme urbaine durable ? 446
Conclusion du 6.1. 451
6.2. Changer de modèle d'urbanisme : un enjeu consensuel ? 452
6.2.1. Lever les blocages du système aménagiste et du Code de l'urbanisme 452

Un système actoriel crispé, des processus grippés, un Code alambiqué 452
« *Code Next* » : un nouveau modèle de Code ? 456
6.2.2. Promouvoir une forme urbaine plus dense 462
Le couplage de l'occupation des sols et des transports 462
Une mise en œuvre insatisfaisante malgré un large éventail d'outils 463
La densité, sujet tabou ? 470
6.2.3. Les transports, enjeux et moyens d'aménagement 473
L'évidence de la congestion automobile, produit d'une culture commune 474
La division de la communauté « de politique » autour du projet de transit léger sur rail 478
Conclusion du 6.2. 485
6.3. Une ville et une culture de l'aménagement de plus en plus divisées ? 485
6.3.1. « *Through the Roof* » : la crise du logement 486
La hausse des prix du logement : la rançon du succès ? 486
Soutenir l'offre ou l'encadrer ? 490
Des conceptions diverses du logement abordable 496
6.3.2. Les enjeux sociaux liés au développement urbain d'Austin 504
Une reconfiguration géographique et sociale profonde 504
Une méfiance vis-à-vis des politiques d'urbanisme 518
Conclusion du 6.3 521
Conclusion du Chapitre 6 523
Conclusion de la troisième partie 526

Quatrième partie. La culture de l'aménagement urbain austinite en quête d'un nouveau modèle d'urbanisme : plans et stratégies d'évolution 527

Introduction de la quatrième partie 528
Chapitre 7. La planification du développement urbain austinite : un révélateur de l'évolution de la ville idéale 530
7.1. Les enjeux de la planification urbaine aux États-Unis 530
7.1.1. Étudier la culture de l'urbanisme à travers l'outil plan 531

Le plan, un outil central mais critiqué dans la culture professionnelle de l'urbanisme 531
Analyser la richesse et la complexité des plans 532
Quelles catégories d'analyse pour étudier les plans ? 534
7.1.2. Les enjeux du processus d'élaboration des documents de planification 536
Le renouveau des pratiques participatives 536
Évaluer les formes de participation 537
7.1.3. Le cadre juridique spécifique de la planification aux États-Unis, au Texas et à Austin 541
La planification selon la législation fédérale 541
Les spécificités très lâches de la planification au Texas 542
Le cadre juridique de la planification à Austin 543
Le « *comprehensive plan* » et les autres types de plans 544
7.2. L'évolution de la culture de la planification depuis 1928 à jusqu'à la crise des années 1980 à 2000 545
7.2.1. 1928 : *A City Plan for Austin Texas* 547
Contexte 547
Les acteurs et le cadre idéologique 548
Le format du plan, miroir de la conception du bon aménagement urbain : modernisation et séparation des usages 549
Diagnostic et projet de ville : un idéal résidentiel dans une capitale d'État 553
L'impact à long terme : la ségrégation des populations ou l'usage du plan comme outil de peuplement 554
L'intégration de la planification dans un système aménagiste 555
Portée : un instrument de peuplement 556
7.2.2. 1961 : *Austin Development Plan* 557
Contexte : trois décennies sans plan et des besoins croissants 557
Une planification technique et experte réduite au strict minimum 557
Une conception technique de l'urbanisme 558
Un diagnostic succinct et un projet très réduit 559
Un document à faible portée 562
7.2.3. 1979 : *Austin Tomorrow* 563

Un contexte de croissance pressant 563
Un plan participatif 564
La structure du plan : un plan de « *growth management* » 565
Un legs limité quoique durable 570
7.2.4. 1989 : Espoirs et échecs de l'*Austinplan* 572
Contexte 572
Une participation citoyenne sans précédent 573
Un diagnostic tourné vers l'avenir 575
Format : un plan hybride, reflet des blocages entre les différents groupes d'intérêts 576
Une conception de l'urbanisme disputée 578
Le tournant managérial de la planification 579
Un échec traumatique 581
7.2.5. 1994-2000 : Des blocages de la planification à la recherche d'un terrain d'entente grâce à la *Smart Growth* 583
Un Comité de planification citoyen pour sortir de l'impasse 583
« Du chaos au terrain d'entente » : un tournant de l'urbanisme dans un bref rapport 585
La reformulation sous le concept de *Smart Growth* 585
Une portée décisive 588
7.2.6. Le détour par les *neighborhood plans* à la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui 588
La planification de quartier née des cendres du *comprehensive planning* 588
Un processus évolutif et des rôles mouvants 589
Les enjeux multiples de la planification de quartier 593
7.2.7. 2001-2013 : La tentative de planification à l'échelle métropolitaine : *Envision Central Texas* 597
Les déclencheurs de la prise de conscience régionale 597
À la recherche de bonnes pratiques et d'une méthode de planification régionale 597
Un legs durable pour la culture de l'urbanisme 600
Conclusion du 7.2. 602

7.3. 2012 : *Imagine Austin* : vers un renouveau de la planification urbaine à Austin 604
7.3.1. Un processus et des méthodes recomposés 604
Un retour délicat à la planification à l'échelle municipale 604
Un processus participatif d'assemblage créatif peu lisible 609
Le bilan débattu du processus 618
7.3.2. Le contenu : un plan pour une ville durable ? 623
Un plan grand public 623
7.3.2. Spatialiser la croissance en nœuds et corridors denses 625
Un diagnostic façon *boosterism* 625
« *A city of complete communities* » : un idéal de ville durable à deux échelles 627
7.3.3. Vers un changement de paradigme urbanistique et actoriel ? 633
Un plan pensé pour sa mise en œuvre 633
Des effets plus incertains sur le champ actoriel 635
Conclusion du 7.3. 636
Conclusion du Chapitre 7 637
Chapitre 8. Une (r)évolution culturelle et un nouveau modèle urbain pour Austin ? 641
Introduction du Chapitre 8 641
8.1. L'influence des modèles extérieurs et théoriques 642
8.1.1. Des modèles théoriques influents à l'échelle individuelle 642
Des ouvrages théoriques éclairants… 642
… et porteurs d'une critique de la culture urbaine et urbanistique 646
8.1.2. Des modèles constitutifs d'une expertise au sein d'un milieu restreint 649
Une pratique comparative au cœur de l'urbanisme 649
Des modèles extérieurs familiers dans le métier 652
8.1.3. Une influence limitée des modèles extérieurs sur l'ensemble du champ de l'aménagement urbain 654
Des villes-modèles rejetées 654
Des stratégies comparatives 655
8.2. Des modèles locaux et concrets à la fois signes et facteurs de changement culturel 658

8.2.1. La spatialisation des modèles au cœur des stratégies transformatives 659
Des modèles locaux convaincants… 659
…et signe d'une évolution déjà en marche 661
8.2.2. Des projets d'acculturation 665
La lente évolution d'une partie du monde de l'immobilier 665
8.2.3. Des expériences spatiales à l'origine des prises de conscience individuelles 674
8.3. Des pratiques et processus-modèles très structurants malgré une faible modélisation 679
8.3.1. Faire évoluer progressivement la culture locale 679
Une culture locale toujours majoritairement opposée au nouveau modèle urbain proposé 679
Des stratégies fondées sur le local 681
8.3.2. Un assemblage permanent de bonnes pratiques, à la recherche du processus idéal 684
Une évolution par le processus participatif 684
Un processus participatif en évolution ? 685
8.3.3. Des processus et des épisodes de gouvernance encore trop peu modélisés 686
Des formes de participation critiquées 686
Éduquer à l'urbanisme ou re-présenter l'urbanisme 688
Conclusion du Chapitre 8 693
Conclusion de la quatrième partie 695
Conclusion générale 697
Des modèles actifs au sein de la culture de l'aménagement urbain 698
Une relation dialectique de plus en plus étroite entre les processus d'urbanisation et leur modélisation 699
Le champ actoriel de l'aménagement, des communautés culturelles très fragmentées mais qui peuvent se rejoindre sur des politiques 702
La trajectoire de la planification à Austin 703
Les leçons du passé 703

Diagnostic d'*Imagine Austin* 704
Pistes pour l'avenir 705
Quels rôles pour les différents types de modèles urbains et urbanistiques ? 706
Le rôle catalyseur des projets 707
La culture de l'aménagement urbain comme préalable aux savoirs urbanistiques 708
Une communauté de plus en plus large, des savoirs de plus en plus hybrides 708
Comment développer une culture de l'aménagement urbain à Austin ? 710
1/ Redéfinir le champ de l'aménagement 710
2/ Repenser les processus participatifs 711
3/ Faire de l'aménagement urbain un sujet civique et développer la culture des citoyens 712

Annexes 714

Documents complémentaires 715
Liste des figures 720
Liste des encadrés paysagers 724
Liste des tableaux 725
Liste des cartes 725
Bibliographie 726
I. Références bibliographiques 726
II. Les sources primaires 755
A. Presse locale, nationale et internationale 755
B. Sources électroniques 757
C. Rapports et documents publiés par des institutions ou organisations 759
D. Documents de planification (par échelle et par ordre chronologique) 760
Les plans à l'échelle de la ville 760
Les plans à l'échelle infra-urbaine 761
E. Entretiens 761
F. Observations mentionnées dans la thèse 761

Liste des acronymes 763