ROBERTO DERIU

L'urbanisme n'existe pas

Essai sur le gouvernement du territoire

© 2026 Roberto Deriu
Tous droits réservés
Première édition, 2026

Table des matières

Préambule 3
1. L'ordre ancien, quand la ville était cosmologie 9
2. La ville comme police, comme statistique, comme art 18
3. L'utopie corrective, fuir la métropole pour la sauver 27
4. Le court siècle du plan total 36
5. La révolte du trottoir 48
6. La dissolution contemporaine 59
7. Les lois que nous avons, le territoire que nous ne gouvernons pas 71
8. Les lois endémiques, le cas de la Sardaigne 85
9. Ce qui reste, si l'urbanisme n'existe pas. La proposition finale 101
Bibliographie raisonnée 113
Index des noms 120
L'auteur 123

Préambule

Je commence par la thèse, afin que le lecteur sache tout de suite où je veux en venir et puisse, s'il le juge bon, refermer le livre dès la première page. L'urbanisme n'existe pas. Je le dis depuis plus de dix ans, partout où j'ai eu l'occasion d'en parler, et chaque fois je recueille la même réaction : un demi-sourire, comme devant une provocation réussie. Ce n'est pas une provocation. C'est un constat. Cet essai sert à l'expliquer.

Ce demi-sourire mérite deux lignes, car il est instructif. Dans l'hémicycle, il vient vite : la phrase est prise pour un paradoxe de débat, une manœuvre rhétorique, et la discussion passe outre. Dans les colloques, il est plus lent : les techniciens attendent l'explication, prêts à défendre la discipline, et s'aperçoivent chemin faisant que ce ne sont pas eux que je vise. Au-dehors — avec les maires, avec les administrateurs, avec ceux qui signent les actes — le sourire change de nature : il devient un signe d'entente. Celui qui gouverne un territoire saisit la phrase au vol, parce qu'il la vit chaque jour dans les bureaux et dans les réunions. C'est cette entente muette, plus que les objections, qui m'a fait comprendre qu'il valait la peine d'en faire un livre. Ces pages sont écrites aussi pour ceux qui sourient de cette façon : pour mettre par écrit ce que ce signe tient pour acquis.

La phrase signifie trois choses, et aucune des trois n'est une formule à effet. La première : l'urbanisme n'existe pas comme science autonome. Il n'y a pas de savoir technique neutre qui dessine la ville d'en haut et la remette aux habitants. Tout choix de plan — où l'on construit, combien, pour qui — dépend de l'économie, de la démographie, de la politique. La discipline arrive après et met en forme des décisions mûries ailleurs. Ce n'est pas un défaut des techniciens, dont beaucoup

sont les premiers à le savoir : c'est la nature de la matière. L'urbanisme s'occupe de ce qu'une société fait de son propre espace, et ce qu'une société fait de son propre espace se décide hors des bureaux du plan. Celui qui a fréquenté une commission d'urbanisme le sait : le crayon suit le rapport de force, il ne le précède pas.

La deuxième : l'urbanisme n'existe pas comme pouvoir effectif. Les plans arrivent toujours après. Ils ratifient ce qui est déjà advenu ou courent après ce qui est en train d'advenir. Un *plan d'urbanisme* peut interdire, grever d'une servitude, zoner ; mais il n'impose pas une direction à la société si l'accord social et politique qui le soutient fait défaut. Là où cet accord existe, le plan fonctionne. Là où il n'existe pas, le plan reste du papier — enregistré, publié, élégant même, mais du papier. Et le papier, dans le gouvernement du territoire, a une propriété singulière : plus il exige, moins il obtient. Une interdiction dépourvue d'adhésion n'arrête pas les choses ; elle produit des demandes de dérogation, des attentes, des contentieux. Je l'ai observé pendant des années, comme administrateur, toujours avec le même résultat.

La troisième, qui découle des deux premières : seule existe la négociation. Plans d'exécution, accords de programme, conventions d'urbanisme. Le gouvernement réel du territoire est celui que l'on négocie cas par cas, table par table, avec des noms et des prénoms. Ce qui existe, c'est la politique d'urbanisme — c'est-à-dire la négociation —, non l'urbanisme. C'est là le cœur du livre. Et négocier ne signifie pas céder : cela signifie reconnaître que l'intérêt de l'autre existe, et que l'ignorer coûte plus cher que de le composer. Ceux qui me connaissent y reconnaîtront la méthode que je pratique depuis toujours : d'abord les intérêts, ensuite la règle qui les tient ensemble.

Je ne parle pas en observateur. J'ai été adjoint au maire de Nuoro de 2000 à 2005 et président de la Province de Nuoro de 2005 à 2014 ; j'ai présidé l'Union des Provinces sardes ; je siège au Conseil régional de la Sardaigne. J'ai passé des années au milieu des plans d'urbanisme, des servitudes, des avis. J'ai signé des actes qui valaient des chantiers et des actes qui valaient des attentes de dix ans. Avec le temps, j'ai appris à distinguer, presque au premier coup d'œil, l'acte qui allait produire quelque chose de l'acte qui n'allait produire que d'autres actes. La différence ne tenait jamais à la qualité technique du document. Elle tenait à ce qui lui était arrivé autour : qui avait été écouté, qui avait été convaincu, qui avait accepté de renoncer à quelque chose. La thèse de cet essai naît là, et non dans un livre.

Je ne me souviens pas d'un moment précis où je l'ai comprise : je me souviens d'une longue série de moments. Chaque fois qu'un plan disait une chose et que le territoire en faisait une autre. Chaque fois qu'une modification du plan naissait non pas d'une erreur technique mais d'un changement d'intérêts. Chaque fois que l'instrument vraiment décisif se révélait être une signature au bas d'une convention d'urbanisme, après des mois de négociation. Le technicien proposait ; la réalité disposait ; la politique, quand elle était là, recomposait. Et quand la politique n'était pas là, il n'y avait personne pour recomposer : le territoire allait de l'avant tout de même, pour son propre compte, et le plan regardait faire.

Ceux qui ont lu mes livres reconnaîtront le fil. *La democrazia rapita* (La démocratie enlevée) est de 1998, *Scacco matto* (Échec et mat) de 2011 : deux étapes d'un même itinéraire. Avec *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation), en 2024, ce chemin a pris le nom qui lui revenait — la négociation, précisément. Dans ce livre, j'ai appliqué à la politique la *négociation raisonnée* née à

Harvard : se concentrer sur les intérêts et non sur les positions, inventer de nombreuses options avant de décider, insister sur des critères objectifs, séparer les personnes du problème. « Doux avec les personnes, durs avec le problème » : je ne connais pas de maxime plus adaptée à une table d'urbanisme, où le problème est un morceau de territoire sur lequel les personnes habitent.

Il principe della Repubblica (Le prince de la République), en 2026, a poursuivi ce chemin : la démocratie comme méthode avant d'être une valeur, avec sa « pédanterie » de procédures et de procès-verbaux, qui n'est un défaut qu'en apparence. De ce livre, ici, une vertu surtout m'est utile : la patience — car le territoire a ses temps à lui, qui coïncident rarement avec ceux de celui qui l'administre. Et j'ai besoin de la distinction grecque entre *Chronos* et *Kairos*, que je reprendrai plus longuement lorsque viendra le moment de proposer : qu'il suffise au lecteur de savoir, pour l'instant, que le plan et la négociation n'habitent pas le même temps, et que beaucoup des échecs racontés dans ces pages naissent de là. Cet essai applique la même méthode au gouvernement du territoire : non pas le plan idéal, mais l'accord que l'on parvient à construire.

Un malentendu doit être dissipé tout de suite, car c'est ici que le demi-sourire risque de tourner à la méprise. La formule ne nie pas les plans d'urbanisme, les lois, les *standards*, les servitudes. Je ne demande pas qu'on abolisse quoi que ce soit. La formule constate une chose différente et plus précise : que la discipline, à elle seule, ne gouverne pas. Nier que le plan gouverne à lui seul, ce n'est pas nier le plan ; c'est le remettre à sa place. Le plan est nécessaire comme la grammaire est nécessaire à la langue ; mais personne n'a jamais parlé en consultant une grammaire. La grammaire décrit, ordonne, corrige : la langue, ce sont les locuteurs qui la font. Celui qui confond l'instrument avec le gouvernement prend la carte pour

le voyage.

Ce livre aussi est un voyage, et comme tout voyage il a un ordre. On part des villes anciennes à plan régulier, quand la société était assez immobile pour que le dessin de la ville puisse coïncider avec la ville elle-même : là, et peut-être là seulement, l'urbanisme a vraiment existé. Puis la société se met en mouvement — commerces, migrations, industrie — et la course-poursuite commence : la police urbaine, la statistique, l'utopie, le plan total. Des tentatives toujours plus ambitieuses d'imposer la technique à la vie, et toujours moins réussies. Chaque étape du voyage raconte la même parabole depuis un point différent : un instrument naît pour gouverner le changement, le changement le déborde, l'instrument survit comme procédure.

Le voyage se poursuit au XXe siècle et arrive jusqu'à aujourd'hui : la révolte de ceux qui regardent la ville depuis le trottoir et non d'en haut, la dissolution contemporaine de la discipline en mille pratiques partielles. Enfin il rentre à la maison : la législation italienne et la législation sarde, qui offrent par voie normative — une dérogation après l'autre, un accord après l'autre — la preuve de ce que le reste du livre soutient par voie historique. J'ai voulu que le dernier mot revienne aux normes, que je connais par métier : si la thèse tient devant les textes de loi, et non pas seulement devant l'histoire, alors elle tient.

Et à la fin du voyage reste ce qu'il y avait au début, enfin reconnu : la politique qui négocie. Ce n'est pas une reddition. C'est le contraire d'une reddition. La négociation est la manière dont une communauté décide d'elle-même quand personne ne peut s'imposer seul — et dans le gouvernement du territoire personne ne peut s'imposer seul, jamais. Négocier coûte plus cher que prescrire : il faut connaître les intérêts, les écouter, les peser, les composer, et accepter que le résultat ne ressemble

pas au dessin de départ. Mais c'est un coût que le territoire rembourse. Celui qui promet le plan parfait promet, en réalité, de se passer des autres.

C'est pourquoi la thèse n'est pas dirigée contre l'urbanisme. Elle est dirigée contre l'illusion que l'urbanisme puisse remplacer la politique. Beaucoup d'urbanistes le savent depuis longtemps, et le disent avec des mots plus prudents que les miens. J'ai choisi la formule tranchée parce que la prudence, sur ce point, me semble avoir épuisé sa tâche. L'urbanisme n'existe pas. Ce qui existe, c'est le territoire, ce sont les intérêts, ce sont les personnes. Et il existe — quand nous décidons de l'exercer — la politique qui les met d'accord.

1. L'ordre ancien, quand la ville était cosmologie

L'objection me vient toujours de la même direction : et les anciens ? Celui qui m'entend dire que l'urbanisme n'existe pas m'oppose la grille des Grecs, le Pirée dessiné, les cités idéales de la Renaissance — des hommes qui ont pensé la ville tout entière et l'ont tracée sur la terre. Je soutiens le contraire de ce que l'objection présume. L'ordre ancien ne dément pas la thèse : il la fonde. Ces dessins furent possibles à une condition précise, que personne ne déclarait parce que personne n'y voyait une condition — une société qui ne bouge pas. Si rien ne change, on peut tout dessiner une fois pour toutes. C'est la seule hypothèse dans laquelle le dessin total fonctionne. Et c'est une hypothèse que l'histoire a bien vite cessé d'accorder.

Il y a une règle que j'ai apprise en administrant, non en étudiant : un argument se mesure à son cas le plus défavorable. Si ma thèse tient devant Hippodamos, devant Platon, devant Vitruve — devant les hommes qui semblent l'avoir démentie avec des siècles d'avance —, alors elle tient partout. C'est pourquoi je ne commence pas par la ville contemporaine, où la thèse a la partie belle, mais par le monde où la ville fut véritablement dessinée avant d'être habitée. Je veux regarder en face la preuve contraire. Et montrer que, vue de près, elle dit tout autre chose : elle dit à quel prix le dessin total a été possible, et pourquoi aucune société vivante n'a pu payer ce prix longtemps.

Hippodamos de Milet, Ve siècle avant Jésus-Christ. Il est le premier à penser que la grille peut produire de la démocratie. Celui qui nous le rapporte est Aristote, dans la *Politique* — c'est Hippodamos, fils d'Euryphon, milésien, qui inventa la division des villes, et c'est lui qui divisa le Pirée. Le témoignage mérite

d'être pesé. Il inventa la division : non les rues, non les maisons — la division. Auparavant la ville croissait comme croît un organisme, par ajouts successifs. Après lui existe l'idée que diviser le sol en parts égales est un acte politique : la grille comme profession de foi dans l'égalité des citoyens.

Je m'arrête sur ce point, car il est moins évident qu'il n'y paraît. Le témoignage ne nous vient pas de lui : il nous vient d'Aristote, un philosophe qui raisonnait sur les constitutions. Et c'est précisément ce qui le rend précieux : Aristote n'enregistre pas un fait de construction, il enregistre un fait politique. Il ne dit pas qu'Hippodamos traça des rues plus droites que les précédentes. Il dit qu'il inventa la division. La division est une opération juridique avant d'être géométrique : elle établit que le sol appartient à la ville et que la ville peut le répartir selon une règle. Qui divise décide. Et qui décide une fois pour toutes exige que la décision ne soit plus remise en cause. Le tracé est le procès-verbal de cette décision, gravé dans la terre pour que personne ne le rouvre.

Mais la grille a un présupposé que personne n'énonce. Elle présuppose que les citoyens sont ceux-là, en ce nombre, avec ces droits. Un îlot égal à un autre îlot a un sens si les hommes qui les habitent restent égaux entre eux et égaux à eux-mêmes. La grille ne produit pas la démocratie : elle la présume. Et elle présume, surtout, que la société dessinée reste immobile à l'intérieur du dessin. Le Pirée fonctionne tant que le Pirée est celui qu'Hippodamos avait en tête. Or un port est par définition le lieu où arrive ce qui n'était pas prévu.

Il y a une ironie dans le témoignage d'Aristote : à l'inventeur de la division il échut de diviser précisément un port — le lieu qui vit de ce qui entre, de marchandises et d'hommes qu'aucune répartition n'avait pris en compte. Celui qui administre connaît cette ironie sous des formes plus modestes. Chaque règle générale que j'ai contribué à écrire a été mise à

l'épreuve non par les cas prévus, mais par celui que personne n'avait imaginé ; et la qualité d'une administration se mesure là, dans la manière dont elle traite l'imprévu, non dans la manière dont elle archive le prévu. La grille ne sait pas traiter l'imprévu : elle peut l'ignorer ou en être emportée. C'est pourquoi elle n'est pas un pouvoir. Elle est une prémisse, et les prémisses ne gouvernent rien.

Platon en tire la conséquence extrême. Dans les *Lois*, il fixe le nombre : cinq mille quarante citoyens, parce que ce nombre se prête à toutes les divisions utiles à la guerre et à la paix. Ni plus ni moins. Le philosophe ne décrit pas une ville : il la ferme. Cinq mille quarante est un nombre qui se divise bien, et une société qui se divise bien s'administre bien. Mais une ville qui ne peut pas croître est une ville à laquelle il est interdit de vivre. Tout est là : le nombre fermé est la condition cachée de tout plan. Le plan parfait exige une démographie immobile. Si le nombre bouge, le dessin saute.

La franchise de Platon mérite d'être notée. Là où Hippodamos laisse le présupposé sous-entendu, le philosophe l'écrit : pour que le dessin tienne, le nombre doit être celui-là. Hippodamos dessine et se tait ; Platon dessine et déclare la clause. En ce sens les *Lois* sont le texte le plus honnête de la tradition : elles mettent par écrit la condition que tous les autres tiennent pour acquise. Fixer le nombre des citoyens signifie gouverner tout ce qui fait bouger ce nombre — qui naît, qui part, qui arrive. Le plan parfait n'est pas un chapitre de la politique : il est la politique tout entière, employée à arrêter la vie pour que le dessin ne se déplace pas.

Celui qui a administré le sait. À la mairie de Nuoro d'abord, à la Province ensuite, je n'ai jamais gouverné un nombre immobile. La population vieillit, émigre, revient, se déplace du centre historique vers les lotissements neufs, et chaque déplacement rouvre les comptes que le plan avait clos. Le rêve

de Platon — le nombre qui ne change pas — est le rêve secret de tout planificateur. Personne ne l'avoue, car l'avouer reviendrait à admettre que le plan ne tient que si la vie s'arrête.

Le nombre qui bouge n'est pas un défaut des documents : il est la matière même du gouvernement. Un plan dimensionné sur une population la trouve déjà différente le jour où il entre en vigueur, car entre le relevé et l'approbation le temps passe, et dans ce temps les gens n'attendent pas. Les écoles dimensionnées sur une classe d'âge qui s'amenuise, les services dessinés sur des quartiers qui se vident tandis que d'autres se remplissent : celui qui administre passe plus de temps à corriger les prévisions qu'à les exécuter. La raison n'est pas dans les personnes : elle est dans l'objet. La population n'est pas une donnée, elle est un processus. Et sur un processus on ne dessine pas : on négocie.

Vitruve codifie la méthode romaine dans le *De architectura* : il prescrit de fonder les villes en considérant la salubrité des lieux, l'exposition aux vents, la disponibilité de l'eau. Et puis la triade que tout étudiant répète : *firmitas, utilitas, venustas*. Solidité, utilité, beauté. Mais le mot décisif n'est aucun des trois : c'est « fonder ». La fondation est le seul moment où l'urbaniste gouverne vraiment, parce que c'est le seul moment où la ville n'est pas là. Il n'y a pas de propriétaires à exproprier, d'intérêts à concilier, d'habitudes à déplacer. Il y a un sol, un vent, une eau. La technique suffit, car elle n'a encore personne en face d'elle.

Cette observation me paraît le cœur du chapitre, et je la développe. Dans la fondation, le rapport entre technique et politique est renversé par rapport à tout ce qui vient ensuite. Avant les habitants, chaque question a une réponse technique : où passe l'eau, d'où souffle le vent, quel sol porte. Ce sont des questions auxquelles répond le lieu, et le lieu ne négocie pas : on l'étudie. Après les habitants, les questions changent de

nature. À qui est ce sol. Qui se déplace pour faire passer la route. Qui paie, qui cède, qui obtient. Ce sont des questions auxquelles le lieu ne répond plus : ce sont les hommes qui répondent, et les hommes négocient. La fondation est le seul instant où le territoire a une seule voix, celle de celui qui le dessine. Un instant, précisément. Tout le reste est chœur.

Le lendemain de la fondation commence une autre histoire. Arrivent les habitants, et avec les habitants les intérêts ; avec les intérêts, les conflits ; avec les conflits, la nécessité de les régler. Là-dessus le traité se tait, et non par distraction : parce qu'à ce moment-là la discipline a déjà cédé le pas à la politique. On fonde avec le dessin, on gouverne avec le droit et avec la négociation. La distinction est tout entière là, et c'est la même que je défends dans ce livre.

Entre Vitruve et les auteurs de traités de la Renaissance, il s'écoule plus d'un millénaire, mais le problème ne change pas : ce qui change, c'est la fiction par laquelle on le contourne. Les Romains le contournaient en fondant réellement — des villes neuves sur un sol neuf, où la condition de la société absente était, pour un moment, réelle. Les humanistes ne fondent presque rien : ils écrivent. Et en écrivant ils se construisent avec des mots la condition que l'histoire n'accorde plus. Chacun d'eux invente une manière différente d'imaginer immobile une société qui ne l'est pas. Je les passe en revue un à un, car chaque fiction révèle quelque chose.

Leon Battista Alberti, dans le *De re aedificatoria* de 1452, renverse Vitruve dans une perspective humaniste : « La ville est comme une grande maison et la maison à son tour est comme une petite ville. » La phrase révèle plus qu'elle ne déclare. La maison est le lieu où un seul maître décide : si la ville est une grande maison, alors la ville a un maître qui la pense tout entière. L'analogie domestique est la manière humaniste d'imaginer immobile la société — une famille élargie, avec un

chef de famille architecte. Et le reste, c'est son idée des rues qui le dit : l'ornement de la ville tient surtout à la rue bien tracée et bien pavée. La bonne ville est celle où le tracé précède et discipline le pas de celui qui l'habite.

L'analogie de la maison mérite qu'on s'y arrête un instant de plus, car elle est la plus séduisante des fictions. Elle a l'air du bon sens : qui ne comprend pas ce qu'est une maison ? Mais c'est justement là que réside la tromperie. Dans une maison, les conflits se règlent par l'autorité : il y a celui qui décide et celui qui se conforme, et la porte fermée fait le reste. Dans une ville, les conflits se règlent — quand ils se règlent — par composition : personne ne peut fermer sa porte aux autres, car la ville est précisément le lieu où les portes donnent toutes sur la même rue. Réduire la ville à une maison, c'est effacer le trait qui la distingue : la pluralité des décideurs. C'est une opération de pensée élégante. Et c'est, à la lettre, la négation de la politique.

Antonio Averlino, dit Filarete, pousse la fiction jusqu'à la forme pure. Dans le *Trattato di architettura* (Traité d'architecture), vers 1464, il décrit Sforzinda, la cité idéale en étoile : une étoile à huit branches, deux carrés pivotés l'un sur l'autre à l'intérieur d'un fossé circulaire. Et il y consigne son précepte — bâtir avec raison, ordre et mesure — qui présuppose un sujet unique : quelqu'un qui raisonne, ordonne et mesure pour tous. Sforzinda resta sur le papier. Ce n'est pas un accident : c'est le destin du genre. Les cités idéales construites se comptent sur les doigts d'une main ; les cités idéales écrites remplissent les bibliothèques. La cité idéale est un genre littéraire avant d'être une pratique, et son matériau de construction est le papier.

Sur ce genre littéraire, je veux être précis, car ce n'est pas une boutade. Un genre a ses règles, et celles de la cité idéale sont constantes : un narrateur qui voit la ville d'en haut ou de

l'extérieur ; des habitants décrits en règle générale au pluriel et presque jamais par leur nom, car le nom introduirait l'individu et l'individu introduit l'exception ; une forme géométrique pure, qu'aucune ville ayant grandi avec le temps n'a jamais eue. Ce sont les règles d'un monde sans parties adverses. Sur le papier, le concepteur ne rencontre pas le propriétaire qui ne vend pas, l'héritier qui partage, le voisin qui forme un recours. Le papier est le sol parfait, car il est le seul sur lequel personne ne fait valoir de droits. Toute cité idéale est, avant tout, un cadastre vide.

Thomas More, dans *Utopia* de 1516, lie forme urbaine et égalité : « Les villes sont toutes semblables, si bien que qui en connaît une les connaît toutes. » Et pour que l'égalité ne se corrompe pas avec le temps : « Les maisons sont attribuées par tirage au sort tous les dix ans. » Le tirage au sort décennal est le dispositif le plus instructif de tout le genre utopique, car il en révèle le point : si les maisons s'achètent et se vendent, le marché naît ; si le marché naît, la différence naît ; si la différence naît, le dessin égalitaire ne tient plus. Pour sauver la forme, il faut supprimer la dynamique. L'utopie est une société à laquelle le mouvement a été retiré par la loi.

Ce tirage au sort est le dispositif qu'il faut regarder de plus près. More ne se contente pas de dessiner l'égalité : il construit le mécanisme qui la rétablit, car il sait — et il est le plus lucide de tous — que l'égalité dessinée s'use. Le temps travaille contre la forme : celui qui soigne sa maison l'améliore, celui qui la néglige la laisse aller, et au bout de dix ans deux maisons identiques ne sont plus identiques. Le tirage au sort remet à zéro le travail du temps et recommence. C'est l'aveu le plus clair que le genre ait produit : le dessin ne se maintient pas de lui-même, il doit être défendu par un acte d'autorité périodique contre la vie qui l'éroderait. Là où Platon ferme le nombre, More redistribue les maisons. Deux voies pour le

même but : empêcher la société d'accumuler des différences.

Andrea Palladio, dans les *Quattro Libri dell'architettura* (Les Quatre Livres de l'architecture) — imprimés à Venise en 1570 — boucle la boucle avec la sobriété du constructeur. Au premier chapitre du premier livre, il écrit : « Trois choses doivent être considérées dans chaque bâtiment (comme le dit Vitruve), sans lesquelles aucun édifice ne méritera d'être loué ; et ce sont l'utile, ou commodité, la perpétuité et la beauté. » Comme le dit Vitruve : l'incise est dans l'original. Le dernier des auteurs de traités s'appuie sur le premier, à des siècles de distance, comme si, dans l'intervalle, la question n'avait pas bougé d'un pas. Aucune étoile, aucun tirage au sort : commodité, perpétuité, beauté — le métier réduit à sa grammaire.

Et un mot, dans ce passage, fait office de révélateur : « perpétuité ». Là où la triade vitruvienne disait *firmitas*, la solidité, Palladio écrit perpétuité — non seulement l'édifice qui tient debout, mais l'édifice qui dure, qui traverse le temps intact. La perpétuité est la version bâtie de la société immobile : le présupposé que ce qui est bon aujourd'hui sera bon demain, parce que demain ressemblera à aujourd'hui. Mais ici encore, celui qui considère et celui qui bâtit opèrent comme si la ville était d'accord, comme si le consentement sur la forme avait été donné une fois pour toutes et ne devait pas être renégocié à chaque génération. De Vitruve à Palladio, la discipline parle toujours au même interlocuteur muet : un maître d'ouvrage idéal qui ne change pas d'avis parce qu'il n'existe pas.

Dans tous ces cas, l'urbanisme peut exister, et il existe, parce que la société est immobile — ou parce qu'on l'imagine immobile, ce qui, aux fins du dessin, revient au même. Hippodamos présume des citoyens égaux et immobiles. Platon interdit la croissance. Vitruve gouverne le sol avant que les

hommes n'arrivent. Alberti réduit la ville à une maison. Filarete et More la transfèrent sur le papier, où rien ne bouge par définition. Palladio tient pour acquis un accord que personne n'a jamais signé. Voici la formule de ce premier mouvement : l'urbanisme n'existe que là où la vie n'a pas encore commencé, ou là où l'on a décidé qu'elle ne commencerait pas. Dans le projet de fondation et dans l'utopie. C'est-à-dire là où il n'y a personne avec qui négocier.

J'ai consacré un livre entier à la méthode de la négociation : à l'idée que gouverner consiste à composer des intérêts qui ne coïncident pas, et que l'accord possible vaut mieux que la solution parfaite. L'ordre ancien est le seul monde où cette règle ne trouve pas à s'appliquer, car c'est un monde sans parties adverses : le fondateur parle à un sol vide, l'utopiste à un lecteur. Ni l'un ni l'autre n'a à convaincre quelqu'un qui possède, qui habite, qui résiste. Voilà pourquoi leur dessin est total : non parce que leur technique était supérieure à la nôtre, mais parce que leur table était vide. Le dessin total n'est pas une conquête de la discipline. C'est la photographie d'une table sans chaises.

C'est pourquoi l'ordre ancien n'est pas l'âge d'or de la discipline : il en est l'exception fondatrice. Dès que la société bouge — et elle bougera, avec le commerce, avec les usines, avec les foules — le dessin cesse de suffire et la course-poursuite commence. Les chapitres qui suivent racontent cela : une série de tentatives, toujours plus ambitieuses, pour rendre à la ville l'immobilité qu'elle avait perdue. Et leur issue.

2. La ville comme police, comme statistique, comme art

Les villes vont plus vite que ceux qui les gouvernent, et ceux qui les gouvernent le savent. De cette disproportion naissent les trois réponses modernes : le pouvoir qui taille, la science qui mesure, l'art qui regrette. Je les raconte dans cet ordre parce que l'ordre est déjà un argument. D'abord le commandement. Puis le calcul. Enfin la nostalgie. Trois manières de répondre à la même question — qui gouverne une ville qui change ? — et trois issues différentes. J'anticipe la morale, pour que le lecteur n'ait pas à attendre la fin : là où la ville est vraiment gouvernée, derrière le dessin il y a toujours un pouvoir politique qui décide. Là où le dessin prétend se suffire à lui-même, il commence à ne plus suffire.

Ce n'est pas une coquetterie d'exposition. Celui qui administre apprend vite que les questions se comprennent par leur issue, non par leurs prémisses. Les documents se présentent tous de la même façon : rapports, planches, prévisions. La différence se voit après, quand il faut décider qui paie et qui cède. C'est pourquoi je commence par la morale : parce que les trois réponses que je vais raconter se ressemblent dans leurs intentions — mettre de l'ordre dans la ville qui change — et se séparent précisément là, sur le point que les documents taisent. Qui répond des choix. C'est la question qu'aucune pièce technique ne contient, et que tout territoire, tôt ou tard, pose.

Le pape Sixte V, entre 1585 et 1590, ordonne à Domenico Fontana d'ouvrir les rues droites de Rome. L'objectif est déclaré sans pudeur : des voies droites pour conduire les pèlerins d'une basilique à l'autre, et en même temps pour tenir les malfaiteurs en respect. Les pèlerins et les malfaiteurs dans le même dessin.

La dévotion et l'ordre public dans le même tracé. L'intention réunit sans embarras le soin des âmes et la police des rues : la ville comme ordre, avant même d'être forme. Le tracé rectiligne sixtin n'est pas un exercice de géométrie : c'est un acte de gouvernement. Le pape ne consulte pas, ne transige pas, ne feint pas : il commande. Et la ville obéit.

Dans le bref espace du pontificat, l'entreprise redessine Rome. Cela suffit, car le temps de la décision est court quand la décision n'a pas à se justifier comme autre chose qu'elle-même. Fontana est un architecte, et il reste un architecte : il exécute, avec maîtrise, un mandat qui n'est pas le sien. Ni l'un ni l'autre ne songe à dire que les rues droites découlent d'une étude des flux ou d'une théorie de l'habiter. Elles découlent d'une volonté. Cette volonté, l'histoire l'a jugée ; mais on ne peut pas feindre qu'elle n'existe pas. C'est cette nudité du commandement qui rend le cas instructif : elle montre ce qu'il faut, au minimum, pour qu'une ville change de forme. Il faut quelqu'un qui veuille la lui changer, et qui ait la force de le faire.

Gian Lorenzo Bernini, avec la colonnade de Saint-Pierre, enseignera que la place accueille maternellement, à bras ouverts. Formule affectueuse, dispositif exact : l'étreinte aussi sert à diriger la foule. Les bras rassemblent, orientent, conduisent au centre. La douceur de la forme ne change pas la nature de l'opération. La ville baroque accueille celui qui arrive, mais c'est elle qui décide où le faire aller. Il vaut la peine de s'arrêter sur ce point, car il démonte un malentendu destiné à durer : l'idée que la beauté serait le contraire du commandement. Elle ne l'est pas. À Rome, la beauté est la forme que prend le commandement quand il fonctionne. La colonnade émeut et en même temps canalise ; les deux choses ne se contredisent pas, elles se servent l'une l'autre.

Il y a un point qui est le cœur de ce chapitre. Ici, le plan fonctionne. Les rues de Sixte V existent encore, et Rome marche dessus depuis plus de quatre siècles. Il fonctionne précisément parce qu'il n'est pas une technique neutre : c'est du commandement politique nu. Un souverain qui décide, un architecte qui exécute, une responsabilité qui a un nom et un prénom. L'appeler *urbanisme* serait un anachronisme, et pas seulement de lexique : le mot n'existe pas encore, et il n'existe pas parce qu'on n'en a pas besoin. La distinction entre technique et politique, que nous tenons aujourd'hui pour naturelle, n'y avait pas cours. Ce qu'il fallait, c'était le pouvoir, et le pouvoir était là.

Les mots naissent quand les choses deviennent un problème. Tant que le gouvernement de la ville coïncide avec le gouvernement tout court, personne n'éprouve le besoin de l'appeler d'un nom à part. Le nom à part viendra quand cette coïncidence se brisera : quand la technique voudra se distinguer de la politique, se présenter comme un savoir et non comme un bras. Je mets cette observation de côté, car elle servira bientôt. Pour l'instant, j'enregistre le fait : pendant des siècles, l'Europe transforme ses villes sans posséder le mot *urbanisme*, et elle les transforme — quand elle les transforme — avec une clarté sur le commandement qui deviendra rare ensuite, une fois le mot forgé.

Faisons un bond de deux siècles et demi. Georges-Eugène Haussmann, préfet de la Seine de 1853 à 1870, revendique dans ses *Mémoires* — trois volumes écrits en fin de vie, entre 1890 et 1893 — l'éventrement du vieux Paris : les ruelles où se nichaient le choléra et les barricades, disparues ; les *boulevards*, ouverts pour faire circuler l'air, la lumière, les troupes et le commerce. Je relis la liste : l'air, la lumière, les troupes et le commerce. L'hygiène, l'embellissement, l'armée et le marché tenus ensemble par la même rue. Aucune hiérarchie déclarée,

aucune couverture scientifique. Le *boulevard* sert à tout cela à la fois, et Haussmann le revendique.

Le geste me frappe avant même le contenu. Un homme qui, vingt ans après la fin de sa charge, publie trois volumes pour revendiquer ce qu'il a fait. Non pour se disculper : pour revendiquer. D'expérience, c'est un geste rare, et révélateur. Celui qui a exercé un pouvoir véritable éprouve le besoin de signer son œuvre, même à des décennies de distance ; celui qui n'a fait que certifier les choix d'autrui préfère, en général, que l'œuvre reste sans signature. Les *Mémoires* sont la signature apposée au bas de Paris. On peut contester la signature — on l'a fait, alors et depuis — mais la signature est là, et la contestation a une adresse.

Haussmann n'était pas un urbaniste : c'était un homme politique avec le crayon et le compas. Un préfet qui répondait devant un pouvoir politique, non devant une discipline. Il ne feint pas la neutralité, il ne se retranche pas derrière les études : il éventre, et il dit avoir éventré. On peut tout discuter du Paris qui en est sorti — et on en discute depuis cent cinquante ans — mais on ne peut nier une chose : cette transformation a un responsable. Celui qui voulait demander des comptes sur les *boulevards* savait à quelle porte frapper. C'est exactement le contraire de ce qui viendra après : des plans signés par tous et imputables à personne.

Je le dis avec la liberté de celui qui a administré, à la commune, puis à la Province : c'est là que j'ai appris que le territoire distingue très bien celui qui décide de celui qui certifie. Les citoyens ne lisent pas les pièces techniques, mais ils comprennent au premier coup d'œil s'il y a, derrière un projet, quelqu'un qui en assume le poids ou seulement une procédure qui renvoie à d'autres procédures. Quand la décision a un visage, on peut négocier, contester, corriger : c'est la méthode de la négociation, que je pratique depuis toujours et

sur laquelle j'ai écrit ailleurs. Quand la décision se cache derrière la technique, le citoyen reste sans interlocuteur : on ne négocie pas avec un coefficient, on ne proteste pas contre un tableau.

Sixte V et Haussmann, chacun à sa manière, avaient un visage. Et c'est pour cela — non malgré cela — que leurs villes fonctionnent. J'insiste sur ce point parce qu'il renverse une opinion répandue. On a tendance à croire que la transformation urbaine réussit quand elle est bien étudiée et échoue quand elle est mal étudiée. L'histoire que je suis en train de raconter suggère une autre variable : elle réussit quand elle est bien décidée, c'est-à-dire quand quelqu'un répond de la décision en y engageant sa propre position. L'étude sert, naturellement ; mais elle vient après. D'abord vient la responsabilité, et aucune quantité d'étude ne la remplace.

La deuxième réponse naît sur un autre terrain. Non plus le souverain qui ouvre des rues, mais le technicien qui observe la ville et veut la refonder sur la donnée. C'est un changement de posture avant d'être un changement de méthode : le pouvoir regardait la ville d'en haut et la taillait ; la science la regarde depuis la table et la compte. Celui qui compte se sent, de bonne foi, plus juste que celui qui taille : le nombre paraît impartial, la volonté non. Nous verrons que c'est précisément cette impression qui est le cœur du malentendu. Mais il faut dire tout de suite qui l'incarne, car la deuxième réponse a un père précis, et ce père a donné à la discipline tout entière le nom qu'elle porte.

Ildefons Cerdà répond au commandement par la statistique sociale. En 1859, il dessine l'*Eixample* de Barcelone, l'échiquier d'îlots égaux qui doit accueillir la ville nouvelle ; en 1867, il publie à Madrid la *Théorie générale de l'urbanisation*, et, avec elle, il baptise la discipline. Sa devise dit tout : « l'indépendance de l'individu dans la maison, l'indépendance de la maison dans

la ville ». C'est un programme généreux, le plus généreux des trois. C'est aussi, à bien le lire, un programme politique présenté comme une science.

Il faut reconnaître la nouveauté. Sixte V pensait aux pèlerins et aux malfaiteurs, Haussmann à la rue qui sert à tout à la fois ; Cerdà pense à l'habitant. L'échiquier, c'est l'égalitarisme fait plan : aucune voie plus noble qu'une autre, aucun îlot qui commande aux autres. Celui qui dessine ainsi ne veut pas seulement mettre de l'ordre dans la ville : il veut l'émanciper. Mais c'est précisément ici que le travestissement se voit le mieux. L'égalité des îlots est un choix de valeur, non un résultat de calcul : la statistique ne l'a pas trouvée dans les données, elle l'y a mise. Et un choix de valeur présenté comme un résultat technique est déjà, en miniature, tout le problème que ce livre poursuit.

C'est là le point qui m'intéresse. Le mot *urbanisme* naît en même temps que l'illusion qui le fonde : l'idée que la statistique puisse remplacer le choix. Cerdà mesure, compte, met en tableaux, et croit que le dessin découle des mesures, comme le théorème se déduit des axiomes. Mais les mesures ne décident pas. Elles disent combien d'espace revient à un habitant ; elles ne disent pas qui paiera la rue, qui quittera sa maison, qui gagnera aux expropriations. Ce sont là des choix, et les choix, c'est la politique qui les fait. À l'instant précis de son baptême comme science autonome, l'urbanisme commence à ne pas exister : une science qui a besoin du pouvoir d'autrui pour se réaliser n'est pas autonome, elle est ancillaire.

Je reprends l'observation que j'avais laissée de côté : les mots naissent quand les choses deviennent un problème. L'année 1867 est celle où le gouvernement de la ville devient un problème de nom, parce que la technique demande à se séparer de la politique et à avoir une dignité propre. La séparation est compréhensible — aucun savoir n'aime se

présenter comme un serviteur — mais elle a un prix qui se paiera longtemps. À partir de ce moment, le plan pourra toujours invoquer la science contre la décision, et la décision pourra toujours s'abriter derrière la science. Le baptême de Cerdà ne fonde pas un pouvoir nouveau : il fonde un malentendu durable sur le pouvoir d'avant.

La troisième réponse est celle de l'art. Camillo Sitte, en 1889, publie à Vienne *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen* — en français *L'art de bâtir les villes* — et attaque les deux modèles : le tracé rectiligne du pouvoir et le damier de la science. Il reproche aux constructeurs modernes d'avoir oublié que l'art de l'espace urbain est un art de l'irrégularité pittoresque ; il observe que les places modernes sont devenues des vides inutiles entre les bâtiments. Le diagnostic touche quelque chose de vrai, et quiconque a traversé certaines places tracées à la table à dessin le sait : ce sont des vides, non des lieux.

Mais la sienne est la réponse de l'art qui regrette, et le regret contient une contradiction que Sitte ne dénoue pas. Les rues courbes et les places resserrées qu'il aime, personne ne les a conçues : elles ont été faites par le temps, les usages, les commerces, les querelles entre voisins. Elles sont le résultat de mille menues négociations, non d'un principe artistique. Vouloir les reproduire par voie de plan, c'est demander au projet ce que seule la vie a su produire. C'est le paradoxe de toute nostalgie urbaine : l'irrégularité, on peut la conserver, on ne peut pas la décréter. Et celui qui la décrète obtient, au mieux, un décor.

Je m'arrête sur ces mille menues négociations, car sans le vouloir Sitte touche le fond de la question. La vieille ville qui lui plaît n'est pas une œuvre d'art : c'est une œuvre d'accords. Chaque élargissement, chaque courbe, chaque ouverture enregistre un compromis entre intérêts mitoyens — l'un cédait

un mur, l'autre ouvrait un passage, un autre obtenait un droit sur l'usage d'autrui. Je l'ai vérifié en administrant : le territoire conserve la mémoire physique de ses négociations, et il la conserve mieux que n'importe quelles archives. Sitte regarde ce dépôt de négociations et y voit un principe esthétique. Il prend l'effet pour la cause. La beauté qu'il regrette n'est pas le but de ce processus : elle en est le résidu.

Alignées, les figures de ce chapitre composent une planche simple. D'un côté deux hommes de gouvernement, Sixte V et Haussmann, qui se servent de la technique et ne lui demandent pas de les couvrir : le dessin est le leur, et c'est à eux d'en répondre. De l'autre deux savants, Cerdà et Sitte, qui demandent à la discipline — science pour l'un, art pour l'autre — de porter seule le poids de la transformation. Ce n'est pas une compétition entre bons et méchants : c'est une différence de structure. Les premiers peuvent se tromper, et celui qui subit l'erreur sait à qui s'en prendre. Les seconds peuvent avoir raison, et leur raison reste sur le papier tant qu'un pouvoir ne l'adopte pas. La responsabilité visible produit des villes ; la neutralité prétendue produit des textes.

Trois réponses, une leçon. Là où la ville est réellement transformée — la Rome de Sixte V, le Paris de Haussmann —, il y a un pouvoir politique qui décide et qui en assume la responsabilité, et la technique est son bras, non son masque. Là où la discipline prétend se tenir seule — la science de Cerdà, l'art de Sitte —, elle produit des mots nouveaux et des places vides. Vu depuis ce mouvement, le refrain de ce livre sonne ainsi : l'urbanisme n'existe pas comme savoir qui commande ; il existe, quand il existe, comme instrument d'un pouvoir qui ne se cache pas.

Le XXe siècle n'acceptera pas la leçon. Il prendra l'ambition de Cerdà, la multipliera, et tentera de construire par voie de plan non plus des rues et des îlots, mais la société tout entière.

C’est la tentative la plus ambitieuse de toutes, et la plus instructive par son issue. Qu’il suffise ici de fixer le point de départ : les trois réponses modernes n’ont pas résolu le problème du mouvement, elles l’ont nommé. Le pouvoir l’a coupé, la science l’a compté, l’art l’a regretté. Aucune des trois, à elle seule, ne l’a gouverné.

3. L'utopie corrective, fuir la métropole pour la sauver

Le plan total du XXe siècle a un antécédent. Une tentative plus douce. La métropole du XIXe siècle produit sa contre-image. La fumée, le surpeuplement, les loyers — ceux qui peuvent fuient, ceux qui ne peuvent pas restent. Mais entre la résignation et la révolution s'ouvre une troisième voie, la plus curieuse : fuir la métropole pour la sauver. Ne pas abattre la ville. En construire une autre, petite, mesurée, à distance de sécurité, et espérer que la grande apprenne de la petite. L'idée a sa logique : si le mal est la concentration, le remède est la mesure ; si la métropole ne se laisse pas corriger de l'intérieur, on la corrige par l'exemple, de l'extérieur. Une expérience à échelle réduite qui montre à la grande ville comment on vit mieux. C'est le raisonnement de tout projet pilote, qui promet de changer le système en commençant par un coin du système.

Ce ne sont pas les révolutionnaires qui la proposent : ce sont les réformateurs, des gens convaincus que la société se corrige sans qu'on la brise. Ils ne demandent pas le pouvoir : ils demandent un terrain, un dessin et un peu de confiance. Je l'appelle « utopie corrective » parce qu'elle ne veut pas renverser l'ordre social : elle veut l'amender par le dessin. C'est l'ambition la plus douce que l'urbanisme ait jamais eue. Et c'est aussi sa défaite la plus instructive. Car c'est précisément ici, là où les intentions sont les plus limpides et le projet le plus pur, que l'on voit, mieux qu'ailleurs, ce que le dessin peut et ce qu'il ne peut pas. Ce chapitre raconte cette défaite. Non pour accabler : pour comprendre où, exactement, le trait de crayon s'arrête.

En 1898, Ebenezer Howard publie à Londres, chez l'éditeur Swan Sonnenschein, *To-morrow: A Peaceful Path to Real*

Reform, et le titre dit déjà tout : une voie pacifique vers la réforme véritable. Chaque mot pèse. Demain, non dans un avenir lointain. Pacifique, non insurrectionnelle. Véritable, non de façade. Howard écrit : « Ville et campagne doivent s'épouser, et de cette joyeuse union jailliront une espérance nouvelle, une vie nouvelle, une civilisation nouvelle ». Cela ressemble à une idylle. Ce n'en est pas une. La cité-jardin n'est pas une banlieue plantée d'arbres : c'est un dispositif pour réformer la société sans passer par le conflit, un mariage d'intérêt déguisé en mariage d'amour.

Le cœur du livre, en effet, ne réside pas dans les diagrammes dont tout le monde se souvient. Il réside dans une idée dont presque personne ne se souvient : la rente foncière doit revenir à la communauté qui la crée. C'est là le point. Howard ne dessine pas une ville : il dessine un pacte social. La valeur que le sol acquiert lorsqu'une communauté s'y installe — rues, écoles, commerces, vie — ne doit pas échoir à celui qui possédait le terrain par hasard ou par héritage : elle doit revenir à ceux qui ont produit cette valeur, c'est-à-dire à tous. Le reste — les cercles concentriques, les ceintures vertes, les proportions — est l'enveloppe de cette idée, non l'idée.

Le passage mérite d'être lu de près, car c'est là que le livre cesse d'être un rêve et devient un programme. Dans le deuxième chapitre — il s'intitule *The Revenue of Garden City*, la rente de la cité-jardin — Howard observe que l'énorme différence de valeur entre un sol et un autre est due presque entièrement à la présence de la population. Non au mérite de celui qui le possède. Ce surplus, ne pouvant être attribué à aucun individu, est appelé dans l'usage courant *unearned increment* : accroissement non gagné. Howard s'arrête sur le mot et le corrige : un terme plus exact — écrit-il — serait *collectively-earned increment*, « accroissement gagné collectivement ».

Et pour que la correction ne passe pas inaperçue, le sommaire du volume l'enregistre comme une entrée à part : « ‹ Unearned increment › a misnomer » — un nom impropre. Qui cherche le cœur du livre ne doit pas regarder les planches : il doit regarder ce sommaire. Le passage restera identique dans la deuxième édition de 1902, celle qui prend le titre de *Garden Cities of To-morrow* (Les cités-jardins de demain) et avec laquelle le livre circulera en Europe et en Amérique. Le nom est déjà le programme. La forme urbaine est le contenant. Le contenu est la rente restituée.

Corriger un vocabulaire est peu de chose, dira-t-on. Et pourtant les mots attribuent les droits avant même que les lois ne le fassent. Dire « non gagné » laisse cette valeur dans un no man's land : personne ne l'a méritée, donc c'est le premier arrivé qui la prend, c'est-à-dire celui qui possède déjà. Dire « gagné collectivement » désigne un créancier précis : la communauté. Entre les deux formules il n'y a pas une nuance lexicale : il y a la différence entre un constat et une revendication. Howard, par une brève parenthèse, ouvre un contentieux sur le point le plus délicat de toute organisation urbaine : à qui appartient la valeur que la ville produit du simple fait d'exister. Tout le reste du livre est la tentative de clore ce contentieux à l'amiable.

Nous savons ce qu'il en est advenu. Du pacte, c'est le contenant qui se réalisa. Les pavillons oui, la verdure oui, les faibles densités oui ; la restitution de la rente non. Les banlieues-jardins qui se multiplièrent dans la moitié de l'Europe prirent à Howard la haie et lui laissèrent la réforme. Ce n'est pas un accroc, et ce n'est pas non plus une trahison : c'est une sélection. Toute société filtre les utopies qu'elle reçoit et ne retient que la part qu'elle peut digérer. La règle que ce chapitre veut montrer tient tout entière ici : de l'utopie survit ce qui ne dérange pas les intérêts établis, meurt ce qui les

touche. Et ce qui les touche, c'est toujours la part foncière.

Raymond Unwin accomplit le pas suivant, le pas décisif. En 1909, avec *Town Planning in Practice* (La pratique de l'urbanisme), il traduit Howard en règlement : la vision devient manuel, le pacte devient procédure. En 1912, il condense la méthode dans une brochure de trente-huit pages, imprimée à Londres pour la Garden Cities & Town Planning Association. La sentence est déjà dans le titre, point d'exclamation compris : *Nothing Gained by Overcrowding!* — « Rien ne se gagne par le surpeuplement ». Le sous-titre poursuit : *How the Garden City Type of Development May Benefit Both Owner and Occupier* — comment le modèle de la cité-jardin peut profiter aussi bien au propriétaire qu'à l'habitant. Phrase vraie, et phrase technique : c'est d'elle que découlent les densités maximales, les distances, les alignements — les ancêtres de nos *standards*.

Ce sous-titre est la partie la plus révélatrice de la brochure. Il promet que personne n'y perdra : le propriétaire et l'habitant y gagneront tous les deux. C'est l'argument de celui qui veut convaincre, non imposer — l'ouverture classique de toute négociation : montrer à l'autre partie que l'accord lui est avantageux. Mais c'est précisément ici que se mesure l'écart avec Howard. Là où le maître avait nommé un créancier — la communauté — l'élève rassure le débiteur. La réforme qui devait déplacer la rente se présente désormais comme une bonne affaire pour celui qui encaisse la rente. C'était la condition pour faire adopter la norme. Et dans le passage de l'utopie à la norme, quelque chose s'évapore. Le pacte sur la rente n'est pas réglementable : ou bien la volonté politique de le mettre en œuvre existe, ou bien elle n'existe pas. Le destin est récurrent, et il convient de le fixer : de l'utopie reste la norme, tombe le pacte.

Pourquoi cela arrive toujours, on le voit en rapprochant les deux choses. La norme est impersonnelle : elle fixe des

distances, des densités, des hauteurs, et les impose à tous de la même façon, sans nommer ni vainqueurs ni vaincus. C'est pourquoi elle se laisse adopter. Le pacte, lui, nomme : il dit qui doit restituer et à qui. La norme s'applique une fois écrite ; le pacte doit être tenu chaque jour, contre l'intérêt de celui qui aurait avantage à le rompre, et il exige donc une force politique qui le surveille dans la durée. Un règlement survit à son auteur ; un pacte meurt dès que meurt la volonté qui le soutient. Voilà pourquoi de Howard restèrent les densités et non la rente : les densités étaient dans la norme, la rente était dans le pacte. Ce n'est pas une loi écrite quelque part. Elle opère en silence, à l'intérieur de chaque plan, et n'a pas besoin d'être énoncée pour s'imposer.

Tony Garnier va encore plus loin. Son projet de cité industrielle, exposé en 1904 et publié en 1917 sous le titre *Une cité industrielle*, anticipe tout le XXe siècle : une ville au sol public, sans clôtures entre les lots, ordonnée selon le travail. Le sol public : Garnier met dans le dessin ce que Howard avait mis dans le pacte. Là où l'Anglais avait fait confiance à un accord volontaire, le Français dessine directement le résultat, comme si la propriété foncière pouvait être dépassée à coups de planches. Et de fait sa cité reste sur le papier. On peut tout dessiner, même l'abolition de la propriété foncière ; mais le dessin ne l'abolit pas. La feuille supporte ce que la société ne supporte pas.

Trois utopies, trois naufrages au même endroit. Elles n'échouent pas sur la forme — la forme plaît, se vend, se copie. Elles échouent sur la part foncière, c'est-à-dire sur la part politique : qui s'empare de la valeur du sol. C'est une question qu'aucun dessin ne peut trancher, car ce n'est pas une question de dessin. C'est une question de rapports de force, et les rapports de force se gouvernent d'une seule manière : en négociant, intérêt contre intérêt, jusqu'à ce que l'on trouve le

point où chacun cède quelque chose. Là où la négociation fait défaut, le projet se réalise à moitié. Et la moitié qui se réalise est toujours celle qui ne redistribue rien. Howard avait au moins pressenti le problème, au point d'écrire un livre qui était en substance une proposition d'accord ; Garnier l'avait laissé hors du dessin, confiant à la feuille ce qu'il fallait conquérir à la table. L'issue, par des voies différentes, fut la même.

Puis il y a ceux qui regardent les choses de plus haut. Patrick Geddes, en 1915, avec *Cities in Evolution* (Les villes en évolution), fonde l'urbanisme régional et lègue à la discipline l'aphorisme que tout plan cite et que personne ne pratique : *survey before plan*. « Étudie d'abord, dessine ensuite ». Cela paraît une évidence, et c'est pourtant l'aveu le plus honnête de la discipline sur elle-même. Car il reconnaît que la connaissance précède le dessin — et que le dessin, lorsqu'il arrive enfin, arrive en retard sur la vie, qui entre-temps a poursuivi son cours. Un plan fondé sur l'étude est un plan qui avoue sa propre position : seconde, jamais première. La réalité dicte, le plan recopie.

Geddes ajoute une seule phrase : « La ville n'est pas un lieu dans l'espace, c'est un drame dans le temps ». Un drame a des acteurs, et les acteurs ont des intérêts, des souvenirs, des peurs. Un drame ne se dessine pas : on l'accompagne, on en fait la médiation, on négocie avec ses protagonistes scène par scène. Celui qui étudie vraiment avant de planifier découvre précisément cela — et découvre aussi pourquoi le *survey* reste un rite d'ouverture plus qu'une méthode. Étudier jusqu'au bout signifierait admettre que le dessin seul ne suffit pas, que la part décisive du travail ne se trouve pas sur la table à dessin mais dans les pièces où les intérêts se parlent. Mieux vaut citer l'aphorisme et passer au crayon. L'hommage à Geddes est universel ; sa leçon, dérangeante, reste lettre morte.

Lewis Mumford dresse le bilan de la trajectoire. En novembre 1937, dans les pages d'*Architectural Record*, il publie un essai au titre élémentaire et téméraire : *What is a City?*, qu'est-ce qu'une ville. La réponse est une définition en cinq attributs, et il faut la rapporter en entier : « La ville, dans son sens plein, est donc un plexus géographique, une organisation économique, un processus institutionnel, un théâtre de l'action sociale et un symbole esthétique de l'unité collective ». Cinq natures en un seul objet : la géographie, l'économie, les institutions, l'action, le symbole. Le « théâtre de l'action sociale » est l'un des cinq — mais c'est celui qui tient ensemble les quatre autres, car sans acteurs le plexus est du terrain, l'organisation de la comptabilité, le processus du papier, et le symbole ne signifie rien pour personne.

En 1961, dans *The City in History* (La cité à travers l'histoire) — pour les lecteurs italiens *La città nella storia*, traduit en 1963 — le théâtre a disparu : la ville qu'il y décrit est devenue une machine, et ce que la machine produit le mieux, ce sont les embouteillages. Entre les deux dates s'écoulent plus de vingt ans et toute une saison de plans, et le bilan tient tout entier dans le lexique : de théâtre à machine, d'action sociale à embouteillage. Le même auteur, la même matière, deux mots opposés. L'utopie corrective voulait sauver la métropole en la fuyant. La métropole ne s'est pas aperçue de la fuite.

Sur ce point je ne cite pas : je raconte. Comme administrateur, j'ai vu la même scène à échelle réduite : le dessin qui promet, l'intérêt foncier qui résiste, l'accord qui décide. Il n'est pas besoin de métropoles pour vérifier la règle ; un plan quelconque suffit, dans un territoire quelconque. Partout où l'on planifie, le projet rencontre tôt ou tard le point où quelqu'un devrait renoncer à une valeur qu'il considère comme sienne ; et en ce point le dessin cesse de commander et la politique commence. J'en ai tiré une conviction que j'ai

ensuite placée au fondement de la méthode de la négociation : on réalise ce sur quoi l'on s'accorde, non ce que l'on dessine le mieux. Ailleurs, dans *Il principe della Repubblica* (Le prince de la République), j'ai tenté de la formuler pour le gouvernement en général ; ici elle vaut pour le gouvernement du territoire, qui en est le cas le plus obstiné. Howard, au fond, le savait — son livre proposait un pacte, non un plan-masse ; même sa table des matières, avec cette entrée sur le nom erroné de la rente foncière, indiquait où était l'enjeu. C'est le siècle qui l'a lu à l'envers, en gardant le plan-masse et en déchirant le pacte.

Voici donc la règle, vue depuis l'angle de l'utopie : l'urbanisme n'existe pas comme réforme dessinée. Quand le projet prétend corriger la société sans négocier avec les intérêts qui la traversent, la forme se réalise et la substance redistributive se perd ; le trait de crayon survit, la raison pour laquelle il avait été tracé meurt. La cité-jardin sans restitution de la rente foncière est un quartier de pavillons. Beau, parfois. Mais ce n'est pas une réforme : c'en est le souvenir.

Et le souvenir d'une réforme a un effet insidieux : il occupe la place de la réforme, il la représente, il la fait paraître advenue. La verdure est là, les maisons basses sont là ; celui qui se promène dans un faubourg-jardin ne voit pas ce qui manque, car ce qui manque — la rente foncière restituée — ne se voit nulle part. C'est pour cela que la défaite de l'utopie corrective est passée presque inaperçue : elle avait la forme d'une victoire.

L'utopie corrective laisse toutefois un héritage dangereux. Elle a montré que le dessin doux ne suffit pas — et la conclusion que le XXe siècle en tirera ne sera pas la modestie. Ce sera l'inverse : si la fuite ordonnée ne corrige pas la métropole, alors il faut refaire la ville tout entière, avec plus de technique, plus d'autorité, plus d'échelle. Si le défaut semblait tenir à la douceur du moyen, on augmentera la dose. Après la

cité-jardin viendra le plan total, avec sa confiance intacte et agrandie, convaincu de réussir là où les réformateurs avaient échoué parce qu'il disposera de ce qui leur manquait : le pouvoir. Nous verrons ce qu'il en fera. Et il échouera au même point, seulement en plus grand.

4. Le court siècle du plan total

Chaque église a son pape. L'église du plan total eut Le Corbusier. Le XXe siècle — le siècle bref, celui qui se compte par guerres et reconstructions — fut le temps où la discipline urbanistique avança sa prétention maximale : non pas corriger la ville, mais la refonder ; non pas accompagner la vie, mais la dessiner tout entière. C'est l'apogée de l'illusion. Et c'est, précisément pour cette raison, le point où ma thèse se voit mieux qu'ailleurs : au moment où l'urbanisme déclara pouvoir tout, on découvrit qu'il ne pouvait presque rien. Non par défaut de talent — jamais la discipline n'eut de meilleures têtes — mais par une erreur de prémisse : la conviction que la ville était un objet à concevoir et non un processus à négocier.

Il convient de parcourir le siècle station par station. Non pas en historien de l'architecture — je ne le suis pas — mais en administrateur qui a appris à lire les documents comme on lit les actes : ce qu'ils promettent, qui les signe, ce qui suit la promesse. C'est une méthode modeste. Elle a pourtant un avantage : elle ne se laisse pas enchanter par les formes. Devant un manifeste, elle demande toujours les trois mêmes choses que l'on demande à une délibération — l'objet, la couverture financière, le responsable de la procédure. Appliquée aux textes sacrés du XXe siècle urbanistique, la méthode donne des résultats instructifs. Voyons-les dans l'ordre des dates.

En 1923, dans *Vers une architecture*, Le Corbusier écrit : « Une maison est une machine à habiter. » La phrase est célèbre. Il convient de la prendre au pied de la lettre, car les phrases célèbres se défendent mieux lorsqu'on les lit à la hâte. Une machine se conçoit, se produit en série, se remplace quand elle vieillit. Elle n'a pas de mémoire, pas d'héritage, pas de voisins. Elle n'a surtout pas de cadastre : personne ne se dispute la

limite d'une machine, personne ne la reçoit de son père avec l'obligation morale de ne pas la vendre. Si la maison est une machine, l'habiter est une fonction. Et si l'habiter est une fonction, celui qui le gouverne est un technicien, non un citoyen.

Dans cette phrase, il y a déjà le programme du siècle : soustraire la ville à la négociation entre les hommes pour la livrer au calcul. Et le livre se referme sur l'alternative qui soutient tout l'édifice : « Architecture ou révolution. On peut éviter la révolution. » Que l'on observe la structure de l'offre. Ce n'est pas une proposition esthétique : c'est un pacte offert aux gouvernements. Donnez-moi la ville et je vous épargne le conflit. Le reste — les formes, les matériaux, les manifestes — découle de ce coup initial, qui n'est pas architectural : il est politique, même s'il se présente comme technique. Qui a l'expérience des négociations reconnaît le type au premier coup d'œil : c'est l'offrant qui fixe à lui seul le prix, la marchandise et l'échéance. De telles négociations, dans la vie administrative, ne se concluent jamais.

Deux ans plus tard, dans *Urbanisme*, le ton devient militaire. « La rue courbe est le chemin des ânes, la rue droite le chemin des hommes. » Et à la ville héritée Le Corbusier réserve, dans les écrits de ces années-là, la formule la plus crue : « Il faut tuer la rue corridor. » Tuer. Le verbe est de lui. Non pas amender, non pas corriger, non pas adapter : tuer. La ville existante — celle qui a grandi par ajustements successifs, par marchés, par litiges de bornage réglés devant un notaire — ne doit pas être amendée : elle doit être supprimée. La rue, qui pendant des siècles avait été le lieu de l'échange et de la rencontre, devient une erreur de tracé.

Un administrateur qui a eu la charge d'un centre historique sait combien pèse, aujourd'hui encore, l'écho de cette condamnation : des générations entières de techniciens

formées à se méfier de la ville qu'elles avaient devant elles. Je l'ai constaté par moi-même. Dans les bureaux, dans les commissions, dans les avis, la rue courbe restait — par formation, non par mauvaise foi — un problème à résoudre plutôt qu'un patrimoine à comprendre. Il fallut des décennies pour que la discipline regarde de nouveau la ruelle sans l'instinct de la redresser. Et pendant ce temps la vie, qui n'avait pas lu *Urbanisme*, continuait d'emprunter les chemins des ânes pour les choses des hommes : se rencontrer, vendre, surveiller ses enfants depuis la fenêtre.

En 1933, la doctrine devient canon. Le quatrième congrès international d'architecture moderne — tenu en partie en cours de navigation entre Marseille et Athènes, en partie dans la ville qui allait donner son nom à la Charte — fixe le principe. Le Corbusier le mettra par écrit, remanié, dix ans plus tard : « Les clés de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions : habiter, travailler, se recréer, circuler. » Quatre cases. La vie d'un homme, pourtant, ne connaît pas ces frontières : on travaille là où on habite, on se recrée dans la rue, on circule pour se rencontrer. Le *zonage* — c'est le nom technique de cette quadripartition — présume que les fonctions se laissent séparer comme on sépare les couleurs sur une planche.

Les villes réelles, depuis lors, n'ont fait que le démentir, en mêlant ce que le plan séparait. Et pourtant ce canon entra dans les manuels, dans les lois, dans les règlements de construction de la moitié du monde. Les quatre fonctions survivent encore, fossiles normatifs. Dans l'expérience de celui qui siège dans une administration, ces fonctions se manient chaque semaine : des zones qui interdisent la boutique au pied de l'immeuble, des affectations des sols qui traitent le travail et l'habiter comme des substances incompatibles, des modifications du plan demandées pour remettre ensemble ce que la planche avait séparé. Et chaque modification du plan est — on le notera

— une négociation : le plan sépare par principe, la vie recoud par nécessité, et au milieu se tient l'administrateur qui négocie l'exception. Le canon produit, comme effet stable, son propre contraire.

Le zonage, du reste, révèle aussi l'autre versant de la faiblesse : la dépendance. Les quatre cases ne décident rien par elles-mêmes. Combien de gens habiteront, quel travail il y aura à faire, où il conviendra d'ouvrir et où il conviendra de fermer — tout cela, ce sont la démographie et l'économie qui l'établissent, et la case se borne à en accueillir les effets ou à les entraver avec retard. Une zone industrielle reste un pré si aucune entreprise n'arrive ; une zone résidentielle reste du papier si les familles s'en vont. Le plan assigne les couleurs ; les forces qui remplissent ou vident les couleurs sont hors du plan. C'est la première partie de ma thèse, appliquée au canon : la discipline qui se proclamait science autonome travaillait, en réalité, avec des variables que d'autres sciences — et d'autres pouvoirs — lui livraient déjà décidées.

Il y a ensuite l'histoire éditoriale de ce document, et elle vaut la peine d'être racontée, car elle dit plus que bien des traités. La charte parut en 1943, à Paris, chez l'éditeur Plon, en pleine guerre, avec un discours liminaire de Jean Giraudoux. Sur la couverture, aucun nom d'auteur : la signature était « Groupe CIAM-France ». Le Corbusier — qui avait remanié et rédigé ces thèses — n'y figurait pas. Il ne devait signer de son propre nom que dans la réédition de 1957, aux Éditions de Minuit. Quatorze ans plus tard. Quand la doctrine l'avait désormais emporté, quand les chantiers de la reconstruction en parlaient la langue, l'auteur sortit de l'ombre et la charte devint sienne.

Je n'entends pas faire le procès d'un choix éditorial accompli en pleine guerre. C'est la structure qui m'intéresse, non la biographie. Un document qui prétend dicter sa loi aux villes de

tous paraît anonyme, couvert par un sigle collectif ; la signature individuelle arrive une fois le succès acquis. Dans la vie administrative, c'est l'ordre inverse qui vaut, et c'est un ordre qui n'admet aucune exception : on signe d'abord, on voit ensuite comment cela tourne. Qui signe une délibération en répond — sur son patrimoine, sur son honneur, parfois devant le juge — même si la délibération se révèle erronée. La doctrine du plan total a pu se permettre ce qui n'est accordé à aucun administrateur : énoncer sans répondre, et revendiquer seulement après. C'est la différence entre le pouvoir et sa représentation. Le pouvoir signe avant.

En 1935, dans *La Ville Radieuse*, arrive la vision achevée : la ville de demain soulevée sur *pilotis*, le sol laissé libre sous les bâtiments. Et c'est ici que l'alternative de 1923 — architecture ou révolution — montre toute sa portée. La discipline formule la promesse la plus ambitieuse de son histoire : le plan peut remplacer la politique. Donnez aux hommes des logements rationnels, de l'air, de la lumière et de la verdure, et ils n'auront plus de raisons de se révolter. Le conflit social, résolu par voie de dessin. Aucun urbaniste, avant, n'avait osé pareille chose. Aucun, après, n'a osé autant.

Que l'on note ce qui est promis aux gouvernements : non pas de meilleures maisons, mais l'ordre social lui-même, en échange de la pleine délégation au concepteur. C'est l'offre d'une suppléance. J'ai passé une partie de ma vie à étudier les négociations — au point d'en faire une méthode — et celle-ci a un défaut qui la rend irrecevable : elle demande tout, tout de suite, contre un résultat invisible et lointain. Aucun contractant sérieux n'accepte de telles conditions. La politique, par chance ou par instinct, ne signa jamais cette délégation tout entière : elle prit du plan ce dont elle avait besoin — le lexique, les planches, l'autorité technique à exhiber — et garda pour elle les décisions. Elle fit, autrement dit, ce qu'elle fait

toujours : elle négocia.

La vérification est dans les faits. La ville radieuse ne fut jamais construite. Ce qui fut construit en son nom — les grands quartiers monofonctionnels de l'après-guerre européen — n'obéit pas au dessin : il obéit à la démographie qui pressait, à l'argent public disponible, à l'urgence du logement qui n'accordait pas de temps. Le langage était celui du plan ; le moteur était ailleurs. Ces quartiers naquirent là où il y avait du sol public à bon marché, dans les limites que les financements permettaient, à la vitesse que l'urgence imposait. Trois variables — le sol, l'argent, le temps — et aucune des trois n'était entre les mains du dessinateur. Au dessinateur revenait le dernier passage du dossier : quand il ouvrait la planche, l'objet et la couverture financière portaient déjà la signature d'autrui.

Voici, de nouveau, ma thèse, vue depuis l'angle de son apogée : lorsqu'il prétendit se substituer à la politique, l'urbanisme démontra qu'il n'existait pas comme pouvoir. Ce qui existait, c'était le besoin, qui l'utilisait comme vocabulaire. Et ce qui existait, c'était la négociation — entre ministères et communes, entre caisses publiques et entreprises, entre l'urgence et ses classements — qui décidait où, combien et quand. Au plan restait la tâche de donner à ces décisions un habillage qui eût l'air d'un projet. Tâche non négligeable, qu'on y prenne garde : les décisions ont besoin d'une forme pour être exécutées. Mais la forme n'est pas le pouvoir. Elle en est la calligraphie.

Le Corbusier n'était pas seul. Dès 1919, Walter Gropius avait lancé son appel aux constructeurs de son temps : « Créons ensemble la nouvelle construction de l'avenir, qui sera un tout unique d'architecture, de sculpture et de peinture ». Un tout unique. L'œuvre d'art totale, étendue de l'édifice à la ville, de la ville à la vie. L'idée que la forme, si elle est cohérente jusqu'au

bout, engendre d'elle-même la société qui la mérite. C'est une foi, non une science — et je le dis sans mépris, car les croyances ouvrent plus de chantiers que les analyses, et celui qui administre le sait : une idée à laquelle les gens croient déplace plus de ressources que dix études de faisabilité. Mais comme toute foi, elle ne demandait aux faits que des confirmations, jamais des démentis. Et les faits, pendant quelques décennies, eurent la courtoisie de se taire.

Ludwig Mies van der Rohe condensa cette foi en formules qui sont restées. *Less is more* : « Moins, c'est plus ». Puis la définition qui vaut un manifeste : « L'architecture est la volonté d'une époque traduite dans l'espace ». Enfin l'avertissement de l'artisan, resté lui aussi dans sa langue : *God is in the details*, Dieu est dans les détails. Phrases limpides, de cette limpidité qui décourage les objections. Mais la seconde contient une question que personne ne posa : qui établit la volonté d'une époque ? Selon quelle procédure, devant quelle assemblée ? Une époque ne signe pas de procurations. Elle ne vote pas, elle n'élit pas, elle ne révoque pas. Celui qui déclare la traduire dans l'espace est en réalité en train de décider à sa place.

C'est le passage exact où la technique glisse dans la suppléance de la politique. Dans les assemblées véritables — celles où la volonté se compte à main levée — cette traduction ne réussit jamais aussi proprement. La volonté d'un hémicycle se forme par amendements, renvois, médiations, votes qui déplacent une virgule et, avec la virgule, le sens. C'est un processus lent, impur, consigné au procès-verbal. C'est précisément pour cela qu'elle peut être établie : à la fin il y a un chiffre, et le chiffre dit qui a gagné. La volonté d'une époque, en revanche, ne laisse pas de procès-verbaux. C'est une procuration en blanc que le traducteur remplit lui-même. Je me méfie, par métier, des procurations en blanc : celui qui les invoque est presque toujours en train de signer à la place de

quelqu'un d'autre.

Frank Lloyd Wright, qui fut en presque tout l'opposé de Le Corbusier, partageait pourtant la même certitude de fond. Dans son autobiographie de 1932, *An Autobiography*, il écrit : « Aucune maison ne devrait jamais être sur une colline. Elle devrait être de la colline. Lui appartenir ». Le passage se trouve dans la section consacrée à Taliesin, la maison que Wright avait construite pour lui-même, dans le Wisconsin, sur la — ou plutôt : de la — colline. Et le détail n'est pas ornemental. La plus belle phrase du siècle sur l'habiter naît d'un cas limite : une maison où le maître d'ouvrage, le concepteur et l'habitant étaient une seule et même personne.

Là, et là seulement, la traduction de la volonté dans l'espace réussit vraiment, parce qu'il n'y a personne avec qui négocier : la volonté est une, le sol est le sien, le projet obéit. Taliesin démontre que le projet pur existe — quand la table n'a qu'une seule chaise. Une ville est exactement le contraire : des milliers de volontés, des milliers de titres de propriété, aucun concepteur qui habite toutes les maisons. Étendre la règle de Taliesin à la ville revient à supposer que la ville a un seul maître. Elle n'en a pas. Heureusement, j'ajoute : là où elle en a un, ce n'est plus une ville, c'est une propriété.

La machine de Le Corbusier, le silence de Mies, l'organisme de Wright : trois poétiques éloignées, inconciliables sur le plan des formes. Mais une seule foi les soutient : que la volonté de l'époque puisse être traduite dans l'espace par décret formel, du haut d'une table à dessin. Sur ce point l'Église ne connut pas de schismes : on se disputait sur le rite, jamais sur le dogme. Et le dogme était précisément ce qu'il aurait fallu discuter, car il contenait la prémisse erronée — la ville comme objet d'un auteur, non comme résultat de nombreux contractants.

Le cas le plus explicite du siècle est Ernst May. À Francfort, entre 1925 et 1930, il construisit des quartiers entiers en partant

d'une conviction simple, appelée par son nom : le besoin de logement était le besoin social le plus urgent. Aucune esthétique déguisée en nécessité : le moteur était déclaré. La maison minimale comme réponse politique avant d'être formelle, le dessin comme instrument d'un mandat social explicite. Parmi tous les protagonistes du siècle, May est celui qui parle la langue qu'un administrateur comprend : il y a un besoin, il y a un mandat, il y a un programme qui répond au mandat. Aucune époque à traduire. Une tâche à exécuter.

Et de fait cette expérience dura ce que dura le mandat : après 1930, le dessin s'arrêta. May, en déclarant le moteur, avait avoué sans le vouloir que le moteur n'était pas le plan. C'est pourquoi je le tiens pour le plus clair de tous lorsqu'il s'agit de dire d'où venait l'impulsion : les autres promettaient une époque, lui répondait à un besoin. Et les besoins, à la différence des époques, ont une échéance. Celui qui a exercé des charges électives connaît cette arithmétique par expérience directe : un programme vit ce que vit la majorité qui le soutient, et aucun dessin, si bon soit-il, ne survit seul à la disparition de son mandat. Ce n'est pas du cynisme. C'est la condition de tout pouvoir délégué — et le plan, quand il fonctionne, est un pouvoir délégué, non un pouvoir propre.

Il y a ensuite la voie italienne, plus cultivée et plus prudente. Giovanni Astengo la tenta avec une conviction que je restitue avec mes propres mots : une ville ne se conserve pas en conservant les pierres, mais en conservant la manière de l'habiter. C'est l'idée la plus intelligente du siècle urbanistique italien, parce qu'elle déplace l'objet de la protection de la matière à la vie, du mur à ce que le mur abrite. Contre le plan qui tue la rue, un plan qui veut sauver la rue et ce qui s'y passe. Difficile d'imaginer correction plus radicale, à l'intérieur de la discipline elle-même.

Et c'est aussi l'idée qui en révèle la limite. Car la manière d'habiter ne se conserve pas par le zonage : elle se conserve s'il reste le travail, les enfants, les boutiques, les raisons de ne pas partir. Autant de choses que le plan enregistre et qu'aucun plan ne produit. Elles dépendent de l'économie, de la démographie, des choix de mille familles qu'aucune planche ne grève d'une servitude. On peut interdire la transformation d'un bâtiment ; on ne peut pas ordonner à une famille d'y rester, ni à une boutique de joindre les deux bouts. La plus raffinée des écoles italiennes avoue ainsi, dans son principe même, qu'elle dépend de ce qu'elle ne gouverne pas. C'est ma thèse retournée : ce n'est plus le plan qui en demande trop, mais le plan qui veut ce qu'il faut et découvre qu'il n'en a pas les instruments. Astengo avait vu juste quant à la fin et se taisait sur le moyen — parce que le moyen, tout simplement, la discipline ne le possédait pas.

Ludovico Quaroni pensait la ville comme un tissu, non comme un monument. L'image est juste, et celui qui administre la reconnaît pour vraie chaque jour. Mais un tissu se tisse à plusieurs, à mains alternées, sur des temps longs, avec des fils qu'aucun métier à tisser central ne contrôle. Le monument, lui, se conçoit et s'inaugure : il a un auteur, une date, une signature. Le tissu, non. Le tissu se négocie, fil à fil, entre propriétaires, entreprises, administrations, familles qui achètent et familles qui vendent. Chaque transaction est un fil, chaque concession un nœud, chaque succession un retissage qu'aucun plan n'a prévu.

Quaroni indiquait le but exact et, en l'indiquant, il le soustrayait à la discipline qui prétendait l'atteindre seule. Si la ville est un tissu, son gouvernement est forcément un tissage d'accords : il n'y a pas moyen de tisser par décret. Ce qui est une autre manière de dire ce que je répète depuis des années — la métaphore juste dissout la prétention qui l'avait produite.

Le paradoxe de l'école italienne est là : plus elle affinait son intelligence de la ville, plus elle démontrait que cette intelligence ne suffisait pas à la gouverner. Comprendre n'est pas pouvoir. La discipline, cependant, ne pouvait pas le dire à voix haute sans se dissoudre.

Reste le cas qui semble me démentir et qui en réalité me confirme : Adriano Olivetti à Ivrée, avec sa conviction que l'usine ne pouvait pas se dresser contre la communauté. Là, le plan fonctionna vraiment : maisons, services, paysage, mesure. Qui cherche dans le XXe siècle un lieu où le dessin et la vie coïncident le trouve là. Mais pourquoi fonctionna-t-il ? Parce que le maître d'ouvrage était, en une seule personne, le pouvoir économique et le pouvoir social. L'usine-communauté décidait les salaires, les horaires, les services, le destin des familles ; le plan traduisait dans l'espace une volonté qui était une, non une époque. C'est Taliesin à l'échelle urbaine : le maître d'ouvrage unique, ou presque. Là où l'urbanisme parut exister, il existait en réalité un pouvoir qui l'avait chargé de mettre au propre ses accords.

Ôtez l'usine et il reste le dessin : beau, ordonné, inerte. Ce qui n'enlève rien à la qualité de ce dessin — la mise au propre était vraiment belle — mais dit tout sur sa nature : c'était un effet, non une cause. La confirmation involontaire est la plus solide de toutes, parce que personne ne l'a cherchée. Ivrée ne fut pas construite pour démontrer ma thèse ; elle la démontre précisément parce qu'elle fut construite pour autre chose. Chaque fois que j'entends citer cette expérience comme preuve que le plan peut, je réponds par la question que je pose à tout plan réussi : qui était là, derrière ? Il y a toujours quelqu'un. Et ce quelqu'un n'est jamais le plan.

Dernière station, le bilan. Le siècle du plan total est le siècle où les plans restèrent plus souvent lettre morte qu'ils ne furent appliqués. Ce ne fut pas un accident de parcours : ce fut la

structure même de l'entreprise, car un plan qui ne naît pas d'un accord ne peut qu'être méconnu, tôt ou tard, par ceux qui ne l'ont jamais signé. L'expérience l'enseigne avant les livres : je l'ai moi-même vérifié comme administrateur, à Nuoro, acte après acte. La méthode que je pratique depuis lors repose sur une règle simple : aucun acte n'avance sans les signatures qui le soutiennent, et un plan est un acte comme les autres. Ce n'est pas une règle brillante. C'est une règle qui fonctionne, ce qui est autre chose.

Le XXe siècle a cru le contraire et a laissé en héritage des quartiers que personne n'avait voulus ainsi et des plans que personne n'a jamais vus achevés. Il a laissé aussi, il faut le dire, un patrimoine d'intelligence sur la ville qu'aucun autre siècle n'avait produit : la question n'est pas que ces têtes se soient trompées dans leurs calculs, c'est qu'elles résolvaient un problème autre que le problème réel. Elles concevaient l'objet ; le problème était le processus. Dans le siècle où l'urbanisme prétendit exister le plus, il exista le moins. La suite de cette histoire — la révolte de ceux qui habitaient ces quartiers — commence du point de vue de celui qui arpente la ville, non de celui qui la regarde d'en haut.

5. La révolte du trottoir

Le trottoir, donc. L'histoire repart de là — mais avec une précision : ceux qui se révoltèrent ne furent pas seulement les habitants de ces quartiers. Dans les années soixante se produit une chose qu'aucune discipline n'aime raconter d'elle-même : la critique cesse de venir du dehors et commence à venir du dedans. Ce ne sont pas les nostalgiques du vieux bourg qui mettent le plan en question. Ce ne sont pas les propriétaires frappés par une servitude, ni les adversaires de toujours de la planification. Ce sont les meilleurs — des chercheurs, des architectes, des chroniqueurs qui ont regardé la ville de près, en la parcourant à pied. Quand une discipline est contestée par ses adversaires, elle se défend. Quand elle est contestée par ses fils les plus lucides, elle vacille. Ce chapitre raconte cette mutinerie.

Celui qui a administré connaît la différence entre les deux contestations. Une institution supporte longtemps les critiques qui viennent de l'extérieur : elle les classe comme intérêt partisan, les neutralise sur le plan de la procédure, parfois même s'en sert pour resserrer ses rangs. Ce qu'elle ne supporte pas, c'est le doute de celui qui est dedans — de celui qui connaît les actes, a suivi les dossiers, a vu comment se forment vraiment les décisions. Ce doute-là, on ne le liquide ni comme de l'ignorance, ni comme une hostilité de principe. Il faut en discuter sur le fond. Et discuter sur le fond, pour une discipline qui s'était présentée au monde comme une science, c'est déjà admettre que le fond est discutable. Dans les années soixante, l'urbanisme entre dans cette condition. Non par un siège : par une suite de livres écrits par les siens.

Le premier acte se joue à New York. D'un côté Robert Moses, le grand bâtisseur d'infrastructures new-yorkais :

l'homme de l'appareil, des procédures, des chantiers. De l'autre Jane Jacobs, une observatrice de la vie de quartier, qui regardait la ville depuis le trottoir, non depuis la table à dessin. Jacobs n'arrive pas à l'affrontement en théoricienne : elle y arrive en chroniqueuse. En avril 1958, elle publie dans la revue *Fortune* un article intitulé *Downtown Is for People* (Le centre-ville est fait pour les gens), qui fait partie d'une série de textes réunis ensuite, cette même année, dans le volume *The Exploding Metropolis* (La métropole qui explose). Avant la thèse vient la méthode, énoncée avec la simplicité d'une consigne pratique : il faut sortir et marcher.

Aussitôt après cette invitation paraît la phrase qui est tout un programme : « Il n'y a pas de logique que l'on puisse superposer à la ville, ce sont les gens qui la font, et c'est à eux, non aux bâtiments, que nous devons adapter nos plans. » Il vaut la peine de la lire lentement, car elle renverse l'ordre des opérations sur lequel la discipline reposait. Le plan présuppose une logique antérieure à la ville, que la ville devrait recevoir. Jacobs dit que cette logique n'existe pas : ce qui existe, ce sont les gens qui font la ville, et les plans — s'ils veulent servir à quelque chose — doivent s'adapter à eux, non aux bâtiments. Ce n'est pas encore un livre : c'est un article de revue. Mais le renversement y est déjà tout entier. En 1961, contre Moses, elle publie *The Death and Life of Great American Cities* (Déclin et survie des grandes villes américaines), et cette phrase devient un livre.

Son idée de la sécurité n'est ni l'enceinte ni le poste de garde : ce sont les yeux sur la rue. Le commerçant qui regarde dehors, la voisine à sa fenêtre, le passant. C'est une idée que n'importe quel administrateur local peut vérifier sans avoir besoin d'études : les rues vivantes se surveillent toutes seules, les rues mortes, personne ne les surveille, quel que soit le nombre de postes qu'on y dispose. La vraie surveillance ne se sous-traite

pas : elle s'habite. Et l'on n'habite que là où la rue offre des raisons d'y être — une boutique, un seuil, un motif de se mettre à la fenêtre. Cela non plus n'est pas une doctrine : c'est une observation que n'importe qui peut refaire.

Et son idée de la ville est un atelier de réciprocité : « Les villes ont la capacité d'offrir quelque chose à tous, seulement parce que, et seulement quand, elles sont créées par tous. » Ce n'est pas une phrase d'ouverture, placée là pour capter le lecteur : c'est la phrase par laquelle Jacobs clôt le chapitre sur les mythes de la diversité. L'argument est double : la ville n'offre à tous que si elle est faite par tous. Une condition, non un souhait. Ce n'est pas une théorie plaquée sur la réalité. C'est le compte rendu de ce que l'on voit depuis le trottoir.

Mais ce qui compte, pour la thèse de cet essai, ce n'est pas seulement la manière dont Jacobs écrivit : c'est le terrain qu'elle choisit. Elle n'opposa pas à Moses un contre-plan, un dessin alternatif, un zonage plus raffiné. Elle lui opposa un livre et une idée de la ville que les gens pouvaient reconnaître comme la leur. Le choix du terrain, dans tout conflit, dit ce que celui qui s'y engage tient pour décisif. Qui répond à un plan par un autre plan accepte l'idée que la partie se joue entre techniciens, et que le meilleur dessin l'emporte. Qui répond à un plan par un livre déplace la partie là où l'on décide vraiment : dans la reconnaissance, dans l'adhésion, dans l'assentiment.

L'épisode est retenu, dans la mémoire publique, comme une défaite de Moses par la voie politique, non par la voie technique : la lecture établie veut que le plan n'ait pas été battu par un autre plan, mais par une société qui s'organisa. Si cette lecture est fondée — et celui qui a gouverné un territoire a du mal à en douter — elle est la démonstration pratique de ce que je soutiens ici. Quand le dessin rencontre une société qui s'organise, ce n'est pas le dessin qui l'emporte : c'est celui qui construit l'accord. L'urbanisme comme pouvoir qui s'impose de

lui-même, à cette époque, montra qu'il n'existait pas.

D'un côté tout l'appareil : bureaux techniques, financements, procédures, la légitimité de celui qui bâtissait depuis des décennies. De l'autre un livre, un quartier, la capacité de tenir les gens ensemble. Si l'urbanisme était vraiment une science qui commande, l'issue aurait été jouée d'avance : aucune science ne perd contre un comité. La statique d'un pont ne plie pas devant une assemblée de quartier. Mais le plan n'est pas la statique d'un pont. Le plan est une proposition d'organisation qui a besoin, pour tenir, que la société la fasse sienne — et c'est là une condition politique, non technique. L'asymétrie, bien lue, est la preuve que la partie se jouait sur un terrain autre que celui qui était déclaré.

La leçon ne concerne pas seulement l'Amérique : elle concerne quiconque a administré un territoire. La force d'un projet ne tient pas à ses planches : elle tient à l'assentiment qu'il parvient à recueillir autour de ses planches. Je l'ai appris par les échecs avant de l'apprendre par les réussites. Les projets techniquement les plus solides que j'aie vus s'arrêter se sont toujours enlisés au même endroit : la communauté ne les reconnaissait pas comme siens. Et les projets imparfaits que j'ai vus aboutir avaient tous le même atout : quelqu'un, sur le territoire, les avait adoptés. Qui oublie la seconde partie, tôt ou tard, perd aussi la première.

La contestation de Jacobs était frontale : un conflit déclaré, avec un adversaire identifiable et un enjeu visible. Mais une mutinerie n'a pas besoin d'être bruyante pour être profonde. Dans les mêmes années, d'autres fils de la discipline choisissent des voies qui ne passent pas par l'affrontement : ils observent, mesurent, décrivent. Ils n'attaquent pas le plan ; ils se bornent à étudier la ville telle qu'elle est, et à enregistrer à quel point elle coïncide peu avec la ville telle que les plans la représentent. L'écart entre les deux objets, une fois documenté, travaille tout

seul.

Ainsi la critique emprunte aussi une voie plus tranquille, celle de la perception. Kevin Lynch publie en 1960 *The Image of the City* (L'image de la cité) et déplace le regard du dessin vers l'esprit de celui qui l'habite : « Rien n'est vécu isolément, mais toujours en relation avec ce qui l'entoure. » La ville qui compte n'est pas celle des affectations des sols : c'est celle que les gens portent dans leur tête, faite de parcours, de limites, de repères. Et cette carte mentale a une valeur qu'aucune planche n'enregistre : « Une bonne image de l'environnement donne à celui qui la possède un sentiment de sécurité émotionnelle. »

Celui qui administre rencontre cette carte tous les jours, même sans savoir que quelqu'un l'a théorisée. Il la rencontre quand les citoyens donnent à un endroit un nom qui ne figure sur aucune carte, et que tout le monde sait de quel lieu il s'agit. Il la rencontre quand une rue nouvelle reste étrangère pendant des années, parce qu'elle n'est pas entrée dans les parcours que les gens ont en tête. La ville perçue a son inertie et sa géographie ; et celui qui décide sur le territoire ferait bien de la connaître, car c'est à l'intérieur de cette géographie — non à l'intérieur des planches — que ses décisions seront accueillies ou rejetées.

Gordon Cullen, en 1961, parvient à une conclusion voisine du côté du paysage : dans *Townscape* (Paysage urbain), il décrit la ville comme un drame dans l'espace, une succession de révélations. Son unité de mesure est le pas, non la zone. Un drame ne se zone pas. Une révélation ne se réglemente pas. La ville vécue — celle que l'on parcourt à pied, un coin de rue après l'autre — ne coïncide pas avec la ville divisée en fonctions. Ce sont deux objets différents. Le plan gouverne le second et ignore le premier, qui est le seul à exister pour qui y vit.

Lynch et Cullen ne sont pas des polémistes. Ils mesurent, dessinent, cataloguent ; leur ton est celui de l'inventaire, non de la bataille. Et c'est précisément ce qui les rend difficiles à écarter : le polémiste, on peut le contester sur le ton, l'inventaire seulement sur le contenu. Pourtant leur travail a un effet corrosif. Si la vraie ville est celle que l'on perçoit, alors la ville des affectations des sols est une convention administrative : utile aux bureaux, muette pour les habitants. Reste un environnement que chacun recompose à sa manière, en marchant, et qu'aucune planche ne parvient à prescrire. On peut réglementer le bâti. On ne peut pas réglementer le regard.

Puis vient la logique. Christopher Alexander écrit, en 1965, qu'une ville n'est pas un arbre : elle ne peut être réduite à une structure hiérarchique. L'arbre est la forme logique du plan — chaque partie dépend d'une partie supérieure, rien ne se superpose, chaque élément a une place et une seule. C'est une forme commode pour celui qui administre : elle permet de délimiter les zones, d'assigner les compétences, d'attribuer les responsabilités. La ville réelle est un entrelacs d'ensembles qui se superposent : des usages qui se chevauchent, des appartenances multiples sur le même sol. Une même rue est à la fois parcours, lieu de commerce, lieu de rencontre, frontière entre deux appartenances ; et aucune de ces natures n'efface les autres.

Et toute superposition, traduite dans la langue d'un administrateur, est une négociation : deux intérêts sur le même lieu qui doivent trouver un accord. Là où l'arbre ne voit qu'une seule branche, la ville réelle présente deux ou trois prétentions légitimes à la fois, et aucune hiérarchie ne les ordonne d'elle-même : quelqu'un doit les composer. La structure hiérarchique ne décrit pas la vie urbaine réelle. C'est l'analyse de la forme qui le dit, non l'idéologie — et c'est ce qui rend l'argument si solide : Alexander ne conteste pas au plan ses

intentions, il lui conteste sa logique.

En 1977, dans *A Pattern Language* (Un langage de motifs), Alexander tentera de reconstruire par le bas ce qu'il avait démonté par le haut : « Chaque *pattern* décrit un problème qui se répète dans notre environnement, puis décrit le noyau de la solution ». Non pas un dessin d'ensemble : un répertoire de solutions partielles, réutilisables, à adapter cas par cas. Quiconque a négocié des plans d'exécution reconnaît aussitôt la méthode. On ne part pas du dessin final : on part du problème qui revient, et du noyau d'accord qui le dénoue. Les problèmes, dans l'administration d'un territoire, se répètent bel et bien : les lieux et les personnes changent, mais la structure du conflit est récurrente, et récurrente aussi la forme de l'entente qui le clôt. C'est déjà, sans le dire, un urbanisme négocié : des solutions au pluriel, jamais la solution au singulier.

Robert Venturi répond, en 1966, à Mies van der Rohe par quatre mots : « Less is a bore ». Moins, c'est l'ennui. C'est le refus d'une esthétique de la pureté au nom de la variété du réel. La provocation trouve ensuite son lieu : en mars 1968, Venturi et Denise Scott Brown publient dans *The Architectural Forum* l'article *A Significance for A&P Parking Lots, or Learning from Las Vegas* (Une signification pour les parkings des A&P, ou apprendre de Las Vegas) ; en 1972, le propos devient un livre, *Learning from Las Vegas*, écrit avec Scott Brown et Izenour. La trajectoire est la même que celle de Jacobs : d'abord l'article, puis le livre.

La première partie du livre s'ouvre ainsi : « Apprendre du paysage existant est une manière d'être révolutionnaire pour un architecte. Non pas de la manière évidente, qui consiste à raser Paris et à recommencer à zéro, comme le suggérait Le Corbusier dans les années vingt, mais d'une autre manière, plus tolérante : se demander comment nous regardons les

choses ». La seconde moitié de la phrase compte plus que la première. Le geste révolutionnaire est un changement du regard. Apprendre de l'existant — y compris du vulgaire, y compris de l'enseigne commerciale, y compris de ce que la discipline avait toujours regardé de haut. C'est le renversement du rapport : ce n'est plus la technique qui corrige la vie, c'est la vie qui instruit la technique. Un administrateur le comprend aussitôt, parce que c'est son métier quotidien : on écoute d'abord ce qui est là, puis on décide ce qu'on en fait.

Aldo Rossi porte, en 1966, la critique sur le terrain du temps. Dans *L'architettura della città* (L'architecture de la ville), il écrit que « la ville elle-même est la mémoire collective des peuples » et que l'architecture est « la scène fixe des vicissitudes de l'homme ». Les faits urbains persistent au-delà des fonctions : la place du marché reste une place quand le marché s'en est allé, le couvent devient école, puis caserne, puis musée, et reste lui-même. C'est l'exact contraire du zonage, qui assigne à chaque sol une fonction et exige qu'elle y demeure. La ville dément le plan de la façon la plus simple qui soit : en durant plus longtemps que lui.

Le temps, du reste, est la variable que le plan traite le plus mal. Un plan photographie un présent et projette un avenir ; mais le présent vieillit vite, et l'avenir arrive toujours différent de ce qui avait été dessiné. Les faits urbains dont parle Rossi traversent au contraire les décennies en changeant de contenu et en conservant leur forme. En Sardaigne, nous le savons sans avoir besoin de théorie — nos centres historiques ont changé dix fois de fonction et pas une seule fois d'identité. Celui qui les administre l'apprend vite : on peut décider beaucoup de l'usage de ces lieux, presque rien de leur signification, qui appartient à la mémoire de ceux qui les habitent et se transmet d'elle-même, sans demander la permission à aucune affectation des sols.

Giancarlo De Carlo livre à la discipline, en 1969, les mots que je sens les plus proches de la thèse de cet essai, et je le reconnais volontiers : « L'architecture est trop importante pour être laissée aux architectes ». Et sa cible est le plan comme acte autoritaire qui se présente sous un habit technique. Autoritaire : c'est l'adjectif décisif. Le plan se présente comme un calcul et opère comme un commandement ; il habille en nécessité technique ce qui est un choix politique. C'est la forme la plus subtile d'autorité, parce qu'elle ne se déclare pas : qui fait objection à un commandement exerce un droit, qui fait objection à un calcul passe pour incompétent. Habiller un choix en calcul, c'est le soustraire à la discussion à laquelle il aurait droit.

Je dis la même chose depuis des années, de l'autre bout de la table — celui de ceux qui ont dû faire approuver les plans, dans un hémicycle, avec des votes. Et de ce bout de la table, la fiction se voit mieux que de tout autre. Si le plan était vraiment un calcul, il ne serait pas nécessaire de le voter : on le vérifierait, comme on vérifie un décompte. Or on vote le fond, on amende le fond, on négocie le fond. La technique ne délibère pas. C'est quelqu'un qui délibère, au nom de quelque chose. Et ce quelqu'un répond de ses choix devant ceux qui l'ont élu — ce qui est exactement la différence entre un commandement habillé en nécessité et une décision politique qui assume sa propre responsabilité.

Henri Lefebvre donne, en 1968, dans *Le droit à la ville*, à la même intuition la forme d'un droit : le droit à la ville, qui devient dans son élaboration le droit de ne pas être exclu de la centralité. Et en 1974, dans *La production de l'espace*, il l'érige en système : « L'espace est un produit social ». On dit à gauche, en chaire, ce que je dis en administrateur, dans l'hémicycle. L'espace n'est pas une donnée que la technique organise : c'est un résultat que la société produit. Et si l'espace est un produit

social, son gouvernement ne peut être qu'une négociation entre ceux qui le produisent. Les chemins pour y parvenir sont différents — la critique de l'idéologie d'un côté, la pratique administrative de l'autre — mais le point d'arrivée coïncide.

La convergence n'a rien d'évident. Le philosophe et l'administrateur travaillent sur des matériaux différents : l'un sur les concepts, l'autre sur les pratiques. Quand ils parviennent par des voies indépendantes à la même conclusion, celle-ci en sort deux fois renforcée. Si l'espace était une donnée technique, la chaire et l'hémicycle devraient le raconter de la même manière, comme on raconte une loi de la nature. Si en revanche la chaire le décrit comme un produit social et l'hémicycle le vit comme un objet de négociation, c'est que toutes deux ont rencontré la même réalité : aucune organisation de l'espace ne tient sans le concours de ceux qui produisent l'espace en l'habitant.

Je l'ai vérifié avant de le lire. Comme adjoint au maire à Nuoro, j'ai appris que le trottoir sait des choses que la planche du plan ignore : où les gens traversent vraiment, quelle place vit et quelle autre n'est qu'un aplat sur le dessin, quelle fonction prévue sur le papier ne s'est jamais installée dans la réalité. Puis, à la Province, j'ai vu la même distance à une échelle plus vaste : ce sont les dimensions des objets qui changent, non la nature du problème. Même là où les prévisions avaient été faites avec scrupule, la réalité se chargeait de choisir pour son propre compte ce qu'il fallait réaliser et ce qu'il fallait laisser sur le papier.

Je n'ai jamais rencontré un plan qui ait raison tout seul. J'ai rencontré des plans qui devenaient vrais quand quelqu'un — un maire, un comité, une entreprise, une communauté — décidait de les faire siens. Le passage est toujours le même : le document reste lettre morte tant qu'une volonté ne l'adopte pas, et l'adoption ne s'obtient pas par décret — elle s'obtient en

négociant. À ce passage j'ai donné ailleurs son nom : négociation. J'en ai fait le centre de *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation), parce que c'est le passage que l'habit technique des plans dissimule et que la pratique administrative, chaque jour, remet en lumière.

Voilà pourquoi j'appelle ces années la révolte du trottoir. Ce ne fut pas une révolte contre la ville : ce fut une révolte de la ville contre ceux qui prétendaient la déduire. Et elle ne vint pas des vaincus de la modernité : elle vint de ses interprètes — la chroniqueuse, le mathématicien, les architectes, le philosophe. Quand les enfants d'une discipline écrivent que le plan est un acte autoritaire, que la ville n'est pas un arbre, que l'espace est un produit social, il n'est plus besoin d'accusateurs extérieurs. Dans les années soixante, l'urbanisme découvre, de sa propre bouche, qu'il n'existe pas comme technique qui délibère. Ce qui reste debout — les yeux sur la rue, les solutions récurrentes, la mémoire collective, le droit à la centralité — n'a qu'un seul nom commun : la politique. La révolte du trottoir ne demandait pas moins de gouvernement du territoire. Elle en demandait un plus honnête : capable de dire qu'il négocie, au lieu de feindre de calculer.

6. La dissolution contemporaine

Ce chapitre est une confession. Non pas la mienne : celle de la discipline. Entre la fin du XXe siècle et le début des années deux mille, la thèse que je soutiens depuis des années dans l'hémicycle — l'urbanisme n'existe pas — n'est pas prononcée par un conseiller régional sarde venu de l'administration. Elle est prononcée, presque à la lettre, par l'un des architectes les plus célébrés de son temps, depuis l'intérieur même de la profession. Et quand le certificat de décès est signé par le médecin de famille, et non par le passant, il faut le prendre au sérieux. C'est pourquoi le chapitre qui suit est fait presque uniquement de la parole des autres. Mes mots servent à peu de chose : il suffit d'écouter ce qu'ils disent.

Une précision de méthode, avant de commencer. Dans toute négociation, ce qu'une partie déclare contre l'autre vaut peu ; ce qu'une partie admet contre elle-même vaut beaucoup. Les pages qui suivent rassemblent des aveux du second type : des architectes, des urbanistes, des historiens de la ville qui — chacun depuis sa propre table — constatent que le plan général ne gouverne plus rien. Ce n'est pas une anthologie. C'est un dossier de dépositions, que je classe dans l'ordre. Le lecteur jugera si la somme fait la preuve.

Rem Koolhaas, en 1995, publie *La città generica* (La ville générique). Deux passages, situés en des points distincts du texte, disent l'essentiel. Le premier : « La Ville Générique est ce qui reste après que de vastes pans de la vie urbaine ont migré dans le cyberespace. » Le second : la Ville Générique « est libérée de l'esclavage du centre, de l'identité ». Qu'on les relise avec calme. Une ville sans centre et sans identité n'est pas, pour Koolhaas, une ville malade : c'est la ville qui s'est faite toute seule, tandis que les plans la poursuivaient. Les aéroports

qui ressemblent à des villes, les centres commerciaux qui ressemblent à des places, les périphéries qui se ressemblent sur tous les continents. Personne ne les a dessinés. Aucun plan ne les a voulus. Ils sont venus ainsi, par accumulation de décisions individuelles, et les plans se sont bornés à les enregistrer.

Koolhaas n'écrit pas privée, il n'écrit pas mutilée : il écrit « libérée ». Le centre et l'identité — les deux piliers sur lesquels tout plan d'urbanisme avait construit sa géométrie : le noyau ancien à protéger, le caractère à préserver — deviennent, dans son lexique, un esclavage dont la ville contemporaine s'est émancipée. On peut ne pas partager le choix du mot. Mais le fait qu'il décrit est vérifiable par quiconque voyage : les parties de ville qui croissent le plus vite sont celles qu'aucun dessin n'a prévues, et elles se ressemblent toutes. Le plan promettait l'ordre et la différence. L'accumulation a produit la répétition. Et la répétition, au moins, est habitée : les gens la traversent, l'utilisent, se l'approprient sans demander la permission à aucune planche.

Dans ces mêmes années, Koolhaas tire la conclusion, dans un essai qui porte la date de 1994 et un titre qui est déjà un diagnostic : *Whatever Happened to Urbanism?* (qu'est-il arrivé à l'urbanisme ?). Il sera recueilli l'année suivante dans *S,M,L,XL*, le volume construit avec Bruce Mau. La substance dit tout : l'urbanisme est fini, le métier de planifier la ville n'existe plus. C'est le constat que je cite depuis des années dans l'hémicycle, parce qu'il coïncide avec ce que ce livre soutient.

Sept ans plus tard, en 2002, il enfonce le clou avec *Junkspace* : « Le Junkspace est ce qui reste quand la modernisation a suivi son cours. » L'espace-poubelle : le sous-produit bâti de la modernité, ce qui se construit sans que personne l'ait pensé. Ce n'est pas un ennemi de l'architecture qui écrit cela. Ce n'est pas un adjoint au maire lassé des modifications du plan. C'est un architecte que les écoles étudient et que les maîtres d'ouvrage

s'arrachent. La confession vient de l'intérieur. Et elle vient deux fois, à des années de distance, avec des mots différents et le même verbe : reste. La Ville Générique est ce qui reste ; le Junkspace est ce qui reste. Ce qui reste après, toujours après. Ce n'est que dans les manuels que le projet vient en premier.

Arrêtons-nous un instant, car le point est décisif. Pendant un siècle, la discipline avait répondu à ses critiques par un argument simple : vous n'êtes pas du métier. Avec Koolhaas, l'argument tombe. Le métier lui-même déclare que le métier n'existe plus. Le plan n'a pas été vaincu par un adversaire extérieur — la spéculation, la politique, l'ignorance de ceux qui administrent — mais par son propre constat : la ville contemporaine se produit à une vitesse et selon des logiques qu'aucun dessin préalable n'intercepte. Le refrain de ce livre, ici, ce n'est pas moi qui le prononce. C'est la profession qui le prononce, par la bouche de l'un de ses représentants les plus visibles. Je me borne à le porter au procès-verbal.

Qui s'est assis aux tables des conférences de services sait combien pèse un aveu de ce genre. Tant que la critique vient du dehors, la discipline peut toujours répondre que le problème est l'exécution : bons plans, mauvais exécutants. C'est une défense commode, parce qu'elle n'est jamais vérifiable — l'exécution parfaite n'existe pas, et donc le plan n'a jamais tort. Mais quand c'est la profession qui déclare que le dessin préalable n'intercepte plus la ville, la défense par l'exécution tombe avec tout le reste. Il n'y a pas un bon plan trahi par de mauvais exécutants. Il y a un outil qui n'a plus de prise sur la matière. Et les outils qui n'ont plus de prise, à l'atelier, on les accroche au clou. On ne continue pas à les prescrire.

Que les logiques fussent autres, du reste, David Harvey le documentait dès 1973, dans *Social Justice and the City* (Justice sociale et ville). Trente-cinq ans plus tard, dans un essai de

2008 paru dans la *New Left Review* — il s'intitule, précisément, *The Right to the City* (Le droit à la ville) — il condense l'enjeu en une phrase : « Le droit à la ville est bien plus que la liberté individuelle d'accéder aux ressources urbaines, c'est le droit de nous changer nous-mêmes en changeant la ville. »

À côté de celle-ci, une idée que Harvey avait élaborée dans *The Urbanization of Capital*, de 1985, en italien *L'urbanizzazione del capitale* (L'urbanisation du capital) : le capital, en s'urbanisant, déplace ses propres crises dans l'espace. Les crises se déplacent dans l'espace plus vite que n'importe quel plan : elles changent de quartier, elles changent de ville, elles changent de continent. Quand le plan arrive — avec ses délais d'adoption, d'observations, d'approbation — la crise a déjà changé d'adresse. Qui a suivi le parcours d'un instrument d'urbanisme connaît ces délais un par un : la rédaction, l'adoption, la publication, les observations, les observations en réponse, l'approbation définitive. Chaque étape est une garantie, et les garanties sont justes. Mais la somme des garanties est une durée, et la durée est exactement ce que la crise n'accorde pas.

L'actualité a donné raison à l'analyse. Mike Davis, dans *City of Quartz* (La ville de quartz), en 1990, décrit le résultat : la ville vendue en morceaux est la synthèse qu'on peut en tirer. Neil Smith, dans *The New Urban Frontier* (La nouvelle frontière urbaine), de 1996, étudie les quartiers qui changent d'habitants et l'écart de rente foncière qui les meut : la gentrification, dans sa lecture, est la rente foncière qui se venge. La rente foncière — la vieille connaissance contre laquelle l'urbanisme moderne était né, l'ennemi déclaré de toute réforme du sol — n'a pas été domptée par le plan. Elle lui a survécu. Et elle a pris sa revanche là même où le plan croyait avoir mis de l'ordre : dans les quartiers assainis qui expulsent ceux qui les habitaient, dans les centres réhabilités qui deviennent des vitrines.

Le mécanisme, réduit à l'essentiel, est celui-ci : toute décision publique sur l'espace produit de la valeur, et la valeur ne se distribue pas selon le dessin mais selon la position. La servitude qui protège une zone fait monter le prix de la zone voisine. L'assainissement qui améliore un quartier le rend inaccessible à ceux qui l'habitaient. Il n'est pas besoin de mauvaise foi : la mécanique suffit. Le plan, né pour neutraliser la rente foncière, finit par la fabriquer — et par la fabriquer avec un tampon public, ce qui la rend plus solide, non plus juste. Cela, les critiques du capital l'ont documenté sur les grands cas. Sur les petits cas, la mécanique est identique et les chiffres plus modestes.

Qui a administré connaît cette dynamique par expérience directe. À la commune et à la Province, j'ai vu des cycles de construction naître et s'éteindre sans qu'aucun document les eût prévus, et j'ai vu des instruments d'urbanisme vieillir avant d'entrer en vigueur. Non par incapacité des techniciens — j'ai travaillé avec des techniciens sérieux — mais pour une raison structurelle : l'instrument photographie, la réalité bouge. Quand la photographie est prête, le sujet est sorti du cadre. Harvey le dit du capital, je le dis des villages et des chefs-lieux que j'ai administrés. C'est la même phrase, à des échelles différentes.

Observons maintenant les réponses. Car la pensée urbaine ne s'est pas arrêtée devant la confession de Koolhaas : elle a continué à produire des idées, certaines remarquables. Mais toutes — et c'est le point qu'il m'importe de démontrer — sont des réponses post-urbanistiques. Aucune ne défend plus le plan général. Aucune ne promet plus le dessin d'ensemble de la ville future. Chacune cherche autre chose : le projet, le processus, la proximité. Je les passe en revue non par érudition, mais parce que leur convergence est la preuve que je cherche. Un témoin qui se rétracte peut se tromper. Cinq témoins qui,

sans s'être parlé, racontent la même scène font un fait.

Bernardo Secchi, dans *La città del ventesimo secolo* (La ville du vingtième siècle), de 2005, ramène la discipline sur terre : l'urbanisme — écrit-il en substance — est fait de choses très concrètes, de tuyaux, d'asphalte, d'écoles, non de mots. Des choses concrètes, non des mots : c'est-à-dire des projets, non des plans. Le tuyau se pose, l'asphalte s'étend, l'école se construit ; le plan s'écrit. Quelques années plus tard, dans les études menées avec Paola Viganò pour le Grand Paris, tous deux forgent une image : la ville poreuse, perméable, qui laisse passer l'eau, les personnes, les idées. Une ville qui laisse passer, non une ville qui prescrit. C'est déjà une autre grammaire : le verbe n'est plus ordonner, c'est permettre.

La différence entre les deux verbes n'est pas stylistique. Ordonner suppose que celui qui ordonne sache d'avance, et sache pour tous. Permettre suppose seulement que celui qui administre maintienne les passages ouverts et surveille les conditions. Le premier verbe exige une science qui prévoie ; le second exige une politique qui accompagne. Il m'a fallu des années pour comprendre que la seconde posture n'est pas une capitulation : c'est la seule qui tienne à l'épreuve. Qui ordonne sans pouvoir prévoir produit du papier. Qui permet en sachant ce qu'il veut obtenir — et négocie les passages un par un — produit de la ville. Secchi, depuis sa table d'urbaniste, parvient au même seuil en partant des tuyaux et de l'asphalte.

Stefano Boeri, en 2014, n'écrit pas un plan : il construit un édifice-manifeste, le Bosco Verticale de Milan. Et il l'explique ainsi : la forêt en ville non comme ornement, mais comme infrastructure. On peut discuter le résultat, et beaucoup l'ont discuté. Mais qu'on observe la méthode, qui est ce qui compte ici : l'idée de ville est confiée à un seul édifice, à un projet ponctuel qui veut faire école par contagion, par imitation volontaire. Non à un document qui régit tout le territoire et

oblige tout le monde. Le manifeste a pris la place du plan ; l'exemple a pris la place de la norme.

La norme oblige, l'exemple convainc : ce sont deux techniques de gouvernement différentes, et celui qui administre les manie toutes les deux. La norme est rapide à écrire et lente à faire respecter ; l'exemple est lent à construire et rapide à imiter, quand il fonctionne. Qu'un architecte confie son idée de la ville à un exemple plutôt qu'à une norme signifie qu'il a cessé d'attendre des résultats de la seconde technique — ou du moins d'estimer qu'il lui revient de l'employer. C'est un changement de terrain. La discipline qui écrivait autrefois les règles pour tous construit désormais un cas et attend la contagion. Du commandement à la proposition : la trajectoire est la même que celle que ce livre parcourt par un autre versant.

Jan Gehl, en 2010, dans *Cities for People* (Des villes pour les gens), fixe la séquence : « D'abord la vie, puis l'espace, puis les édifices. L'inverse ne fonctionne jamais. » C'est l'inversion exacte de la méthode du plan, qui partait des édifices, en tirait ensuite l'espace, et comptait sur la vie pour venir le remplir. Gehl dit : observez comment les gens utilisent la rue, puis donnez forme à l'espace, et ne construisez qu'à la fin. Et il ajoute une image qu'aucun urbaniste du plan total n'aurait osée : « Une bonne ville est comme une bonne fête, les invités restent parce qu'ils s'amusent. » Une fête ne s'impose pas par décret. On la prépare, on dresse la table, et puis on regarde ce que font les invités. S'ils s'en vont, ce n'est pas la faute des invités.

L'image de la fête, prise au sérieux, est moins légère qu'elle n'en a l'air. Elle contient une théorie de la vérification : la mesure du succès n'est pas la conformité de l'ouvrage au dessin, c'est la permanence des personnes dans le lieu. Un plan se juge à ses planches ; une fête se juge à minuit, en comptant

ceux qui sont restés. J'ai appris à me méfier des inaugurations et à regarder les lieux un an plus tard : les places refaites dans les règles de l'art et restées vides, les élargissements de rue irréguliers et pleins de monde. Les règles de l'art n'étaient pas fausses. Elles étaient sans pertinence. La vie avait décidé ailleurs, et aucune planche ne l'avait consultée.

Richard Sennett raisonne sur le désordre urbain depuis l'époque où il était à peine plus qu'un débutant : *The Uses of Disorder* (Les usages du désordre) — son premier livre, de 1970 — consacrait au thème un volume entier. Près d'un demi-siècle plus tard, en 2018, dans *Costruire e abitare* (Bâtir et habiter), il en vient à faire l'éloge de ce que tout plan avait combattu : la ville ouverte est, dans sa proposition, une ville où le désordre n'est pas un échec mais une ressource. Le désordre comme ressource : qu'on mesure la distance avec un siècle de zonages nés pour séparer, ordonner, nettoyer. La thèse ne s'est pas renversée : elle s'est consolidée. Ce qui en 1970 ouvrait la bibliographie d'un jeune chercheur revient en 2018 au centre de l'œuvre d'un maître. Entre-temps, c'est la ville alentour qui a changé, non l'idée.

Et Carlos Moreno, lorsqu'il formule la ville du quart d'heure, la fait naître dans un journal, non dans un bureau du plan : une tribune dans *La Tribune*, le 5 octobre 2016, intitulée « La ville du quart d'heure : pour un nouveau chrono-urbanisme ». Le concept de départ est le *chrono-urbanisme* : l'urbanisme du temps avant celui de l'espace. Non pas où se trouvent les choses, mais combien de temps il faut pour les atteindre. La campagne parisienne la relancera en 2020 ; le réseau C40 des grandes villes l'adoptera le 15 juillet de la même année ; de là, elle fera le tour des mairies. Mais Moreno la présente non comme un plan, mais comme un droit de proximité. Pas un plan : c'est lui qui le dit, avant ses critiques. C'est une revendication des citoyens envers l'administration — avoir les

services à proximité — non un dessin de l'administration sur les citoyens.

Le plan traditionnel raisonnait par surfaces : il affectait, il grevait de servitudes, il zonait. Le chrono-urbanisme raisonne par durées : combien de minutes jusqu'à l'école, combien jusqu'à la pharmacie, combien jusqu'au travail. Mais la durée ne se zone pas. Elle dépend des transports, des horaires, des services, des habitudes — des matières qu'aucune planche du plan ne gouverne et que chaque adjoint au maire négocie quotidiennement. Mesurer la ville en minutes signifie, sans le dire, la remettre à la politique urbaine : car les minutes se raccourcissent par des décisions administratives, des accords, des horaires, des courses supplémentaires, non par des trames colorées. Même la plus populaire des formules récentes, regardée de près, est un programme de négociation.

Certains l'avaient compris avec des décennies d'avance. Yona Friedman avait écrit le manifeste de *L'architecture mobile* comme un texte autoédité, après le dixième congrès des CIAM à Dubrovnik, en 1956 : il circule à partir de 1958, passe de main en main, et ne devient un livre qu'en 1970. La forme est déjà un programme : non un traité, une feuille qui circule. Il revient sur ce point en 1978, avec *L'architecture de survie*, dont le sous-titre vaut une déclaration : « Où s'invente aujourd'hui le monde de demain ». En italien, il paraîtra en 2009 sous le titre *L'architettura di sopravvivenza. Una filosofia della povertà* (L'architecture de survie. Une philosophie de la pauvreté). Et là, il donne à l'intuition sa forme la plus simple : l'architecte ne doit pas dessiner la maison, il doit dessiner le manuel avec lequel les gens dessinent leur propre maison.

Le manuel, non la maison. Les règles du jeu, non les coups. Quand je l'ai lu, en administrateur, cela m'a paru la définition la plus honnête du métier de celui qui gouverne un territoire : préparer les conditions — les réseaux, les règles, les garanties

— et laisser les choix à ceux qui habiteront les lieux. Friedman parlait de maisons. Cela vaut pour les villages, pour les quartiers, pour les villes entières. Et les idées qui contredisent le canon voyagent comme voyagea cette feuille — hors des canaux, de main en main — jusqu'à ce que le canon se fissure.

Leonardo Benevolo, l'historien qui avait reconstruit en 1963 *Le origini dell'urbanistica moderna* (Les origines de l'urbanisme moderne), clôt la trajectoire. Sa thèse est connue : l'urbanisme moderne naît quand la ville industrielle produit de l'inégalité et que l'on tente de la corriger par la technique. La suite, c'est moi qui l'ajoute, et c'est la lecture que je propose de l'ensemble du parcours : quand la technique devient à son tour inégalité — quand la servitude enrichit un propriétaire et en appauvrit un autre, quand le *standard* s'applique à qui ne peut s'y soustraire et se négocie avec qui le peut — l'urbanisme entre en crise. Né pour corriger l'inégalité par la technique, il se retrouve à distribuer des avantages et des désavantages. Le cercle ouvert un siècle plus tôt se referme.

Distribuer des avantages et des désavantages : c'est la définition même du gouvernement du territoire. Chaque affectation des sols est un transfert de valeur ; chaque périmètre trace un dedans et un dehors ; chaque dérogation accordée à l'un est une demande qui viendra d'un autre. Qui distribue des avantages et des désavantages ne fait pas de la science : il fait de la politique. Et la politique, pour être légitime, a ses instruments — la représentation, la discussion, le compromis déclaré. Le problème de l'urbanisme du XXe siècle n'est pas d'avoir distribué : c'est d'avoir distribué en se disant technique, c'est-à-dire en soustrayant la distribution à la discussion. La crise de la discipline, vue ainsi, est une restitution de compétence : ce qui était politique retourne à la politique.

Faisons le bilan. Koolhaas déclare la profession morte, en quelques pages enfouies à la fin d'un volume monumental. Les critiques montrent que le capital et la rente foncière courent plus vite que le dessin. Et les penseurs contemporains proposent, l'un après l'autre : le projet ponctuel, l'édifice qui fait école, la vie avant l'espace, le désordre comme ressource, le droit de proximité, le manuel au lieu de la maison. Personne ne propose plus le plan général. Personne ne promet plus la ville dessinée sur la table à dessin. Tous cherchent autre chose — et cet autre chose a toujours la même structure, quel que soit le nom qu'on lui donne : on part de ce qui existe, on écoute ceux qui habitent, on construit un accord autour d'un morceau de ville à la fois. Projet, processus, proximité sont trois noms élégants pour la même chose.

Ces auteurs n'appartiennent pas à la même école : il y a le concepteur des grandes commandes, le critique qui suit le capital, l'historien, celui qui a fait du désordre son thème, l'observateur des comportements, le théoricien de l'autoconstruction. Ils ne citent pas les mêmes maîtres, n'écrivent pas dans les mêmes langues, ne fréquentent pas les mêmes tables. Et pourtant, mis bout à bout, ils dessinent la même courbe : loin du plan général, vers l'accord situé. Quand des témoins indépendants convergent, l'indice devient preuve. Et la preuve dit que la discipline n'a pas perdu une bataille : elle a changé de nature. Elle a cessé d'être un savoir qui prescrit et elle est devenue — là où elle fonctionne — un art qui accompagne.

Moi, ce quelque chose d'autre, je l'ai pratiqué avant de le trouver dans les livres : des années de territoire administré morceau par morceau, accord après accord, à la commune, à la Province, au Conseil régional. Et quand j'ai écrit à mon tour sur ce sujet — en dernier lieu dans *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation), en 2024 —

je lui ai donné son nom. Cela s'appelle la négociation. La dissolution contemporaine de l'urbanisme n'est pas un deuil à faire : c'est une restitution. La ville revient à ceux qui la négocient — administrateurs, habitants, propriétaires, entreprises —, c'est-à-dire à ceux qui l'ont toujours réellement faite, même quand les plans faisaient semblant de la faire. L'urbanisme, vu d'ici — du dernier segment de sa parabole —, n'existe plus, pas même pour ses prêtres. Ce qui existe, c'est la politique urbaine : l'art de mettre d'accord la vie et l'espace, cas par cas.

7. Les lois que nous avons, le territoire que nous ne gouvernons pas

Il y a un paradoxe, et il vaut mieux le regarder en face tout de suite. L'urbanisme comme science autonome n'existe pas — c'est ma thèse —, mais la législation urbanistique et paysagère italienne existe, et comment. Elle n'existe que trop. Quatre-vingts ans de lois, de décrets, de textes uniques, de codes, de règlements d'application. Et l'histoire de cette production normative démontre la thèse mieux que n'importe quel argument théorique. Nous avons bâti un château de normes pour n'avoir jamais à décider vraiment. Pour remplacer le choix politique — qui construit, où, au bénéfice de qui, aux dépens de qui — par l'avis technique, la servitude automatique, la procédure. Ce chapitre raconte comment nous y sommes parvenus.

Un avertissement de méthode, avant de commencer. Les lois doivent se lire comme des documents, non comme des programmes. Une loi dit toujours deux choses. Elle dit ce qu'elle prescrit, et c'est la moindre part. Et elle dit ce que le législateur craignait, ce qu'il n'arrivait pas à gouverner, ce qu'il espérait arrêter en l'écrivant : c'est la plus grande part. Je les ai lues en administrateur avant de les lire en conseiller régional, et, quand on administre, on apprend vite que la norme urbanistique arrive toujours sur la table avec un problème qui la précède. Relues à la suite, les lois urbanistiques italiennes composent une confession longue de quatre-vingts ans. Chaque strate naît de l'échec de la strate précédente, et le déclare sans le vouloir. C'est pourquoi je procède par stations. Ce n'est pas de l'érudition : c'est une instruction.

Tout naît de la loi du 17 août 1942, n° 1150, la loi urbanistique fondamentale, approuvée par une Italie en guerre. Son article 1er, intitulé « Réglementation de l'activité urbanistique et ses finalités », est un document d'époque qui mérite une lecture intégrale : « L'aménagement et la croissance de la construction des agglomérations, ainsi que le développement urbanistique en général sur le territoire du Royaume, sont réglementés par la présente loi. Le ministère des Travaux publics veille sur l'activité urbanistique, également dans le but d'assurer, dans le renouvellement et l'agrandissement de la construction des villes, le respect des caractères traditionnels, de favoriser la désurbanisation et de freiner la tendance à l'urbanisation. »

Relisons les derniers mots. Favoriser la *désurbanisation*. Freiner la tendance à l'urbanisation. La loi fondatrice de l'urbanisme italien naît contre la ville. Elle veut que les gens n'y aillent pas, en ville. C'est le programme d'une société qui se pense immobile — paysanne, ordonnée, répartie — précisément à la veille de l'un des plus grands mouvements de population de l'histoire nationale. Quelques années plus tard, des millions d'Italiens feront exactement le contraire de ce que l'article 1er souhaitait. Et la loi restera à regarder.

Il vaut la peine de s'arrêter sur cet écart, car il contient déjà tout. Une loi n'est jamais neutre à l'égard de l'avenir : elle parie sur un avenir. La 1150 parie sur une Italie qui reste où elle est, et le pari est perdu avant même que la guerre ne finisse. Ce n'est pas un détail, c'est la structure. Le droit de l'urbanisme italien naît avec une erreur de prévision sur les mouvements des personnes, et les mouvements des personnes commandent à l'urbanisme, non l'inverse. Quand la population se déplace, le plan qui l'imaginait immobile n'est pas corrigé : il est contourné. Et le contournement, non le plan, devient la règle effective du territoire.

Il y a ensuite un second indice, caché dans la grammaire. Le ministère des Travaux publics, dit l'article 1er, « veille ». Il ne conçoit pas. Il ne promeut pas. Il ne choisit pas. Il veille. Dès la première ligne, l'État italien s'assigne en matière d'urbanisme une position de surveillance, non de gouvernement : le territoire comme quelque chose à tenir à l'œil, non à conduire. Quatre-vingts ans plus tard, cette position est encore la nôtre. Nous sommes devenus excellents pour veiller. Pour décider, beaucoup moins.

La loi, disais-je, restera à regarder. Pendant vingt ans. La 1150 prévoyait le *plan d'urbanisme* comme instrument général de réglementation, mais pendant deux décennies elle resta presque inappliquée : les communes ne faisaient pas les plans, et là où elles les faisaient, la reconstruction puis le boom de la construction couraient plus vite que les procédures. Voilà la thèse en version normative : la loi était là, le gouvernement du territoire non. L'urbanisme existait au Journal officiel et n'existait pas sur le terrain.

Les périphéries de ces années-là, ce n'est pas un plan qui les a dessinées : c'est la demande de logements, et le plan, là où il est arrivé, est venu après, pour prendre acte. Disons-le sans détour : prendre acte n'est pas gouverner. C'est la différence entre celui qui tient la barre et celui qui tient le journal de bord. Le journal est utile, parfois indispensable. Mais ce n'est pas lui qui décide du cap.

Pourquoi les communes ne faisaient-elles pas les plans ? Qui n'a jamais administré répond : par négligence. Qui a administré sait que la réponse est plus dérangeante. Un plan d'urbanisme est coûteux, il est lent, et surtout il produit des ennemis certains en échange de bénéfices incertains. Au moment où il trace une ligne, le plan crée un propriétaire content et un mécontent ; et le mécontent vote, proteste, forme un recours. Ne pas faire le plan, pour un maire de ces années-là, n'était pas

de la paresse : c'était un calcul. La loi demandait aux communes d'accomplir l'acte politique le plus onéreux qui soit — distribuer de la valeur et retirer de la valeur par le tracé d'une zone — sans leur donner ni les moyens ni la protection pour le faire. Le résultat était écrit d'avance.

Le législateur s'y essaie de nouveau. D'abord avec la loi du 18 avril 1962, n° 167, celle des plans de zone pour la construction de logements économiques et sociaux : l'idée que la puissance publique se procure les terrains et y construise la ville des travailleurs. C'est une idée sérieuse, et il faut la reconnaître comme telle : pour une fois la puissance publique ne se borne pas à régler ce que font les autres, elle se met à son compte — elle acquiert le sol, elle décide, elle construit. Mais cela reste un instrument spécial, pour une construction spéciale, à l'intérieur d'un système qui continue de fonctionner autrement : la ville ordinaire se fait ailleurs, avec d'autres règles. Cela aussi est une leçon : à retenir. Quand la puissance publique veut vraiment construire de la ville, elle doit disposer du sol. Quand elle se borne à réglementer le sol des autres, en réalité elle négocie.

Puis, avec la loi du 6 août 1967, n° 765 — nous l'appelons tous *loi-pont*, parce qu'elle devait mener vers une réforme organique qui n'est jamais venue : le pont est resté sans rive. C'est son article 17 qui introduit dans la vieille 1150 l'article 41-quinquies, lequel pose des limites à la construction dans les communes dépourvues de plan d'urbanisme ou de programme de construction. On ne construit plus librement hors des agglomérations sans un instrument d'urbanisme. Cela a tout l'air de la victoire du plan. C'est le début d'une autre histoire.

Qu'est-ce qui a vraiment changé ? Avant la loi-pont, le plan était un projet : le dessin de la manière dont la commune entendait croître. Après, le plan devient surtout une condition : le papier qu'il faut avoir pour pouvoir construire. Le déplacement paraît minime et il est énorme. Un projet se juge

sur le fond, sur la ville qu'il dessine. Une condition se juge sur son existence : elle est là ou elle n'est pas là. Depuis lors, la question posée aux communes n'est plus quelle ville elles ont pensée, mais si elles ont l'instrument. De fin, le plan devient condition préalable. C'est la première grande victoire de la procédure sur le choix, et elle passe inaperçue, parce qu'elle a la forme d'un renforcement du plan.

Le même article 41-quinquies, à ses huitième et neuvième alinéas, renvoie à un décret ministériel la définition des *standards* : ce sera le décret du 2 avril 1968, n° 1444, qui dès son intitulé se déclare fils de la loi-pont. Dans toutes les communes — dit la norme — « doivent être observées des limites auxquelles il ne peut être dérogé en matière de densité de construction, de hauteur, de distance entre les bâtiments », ainsi que des rapports maximaux entre les espaces destinés aux implantations résidentielles et les espaces publics, les espaces verts, les aires de stationnement, « définis par zones territoriales homogènes, par décret du Ministre ». L'article 41-sexies, introduit lui aussi par la loi-pont, ajoute les espaces de stationnement dans les constructions nouvelles. Mètres carrés par habitant, distances, hauteurs : la ville réduite à un tableau.

Le standard est une grande intuition et en même temps un grand renoncement. Grande intuition, parce qu'il garantit un minimum à tous : l'espace vert, l'école, le stationnement ne dépendent plus de la bienveillance du constructeur. Ce n'est pas peu. C'est peut-être le fragment d'égalité le plus concret que le droit de l'urbanisme italien ait produit : il vaut pour le quartier aisé comme pour le quartier pauvre, pour la grande commune comme pour la petite, sans distinction et sans que personne ait besoin de le demander.

Grand renoncement, parce qu'il substitue la mesure au choix. Le décret ministériel décide une fois pour toutes, pour

chaque commune d'Italie, combien d'espace vert revient à chaque habitant — et à partir de ce moment aucun conseil municipal n'a plus à se demander quelle ville il veut. Il suffit de respecter les chiffres. J'ai vu ce mécanisme fonctionner de l'intérieur : la discussion sur la ville que l'on voudrait dure quelques minutes, la vérification du respect des standards dure des mois. Non pas parce que ceux qui administrent aujourd'hui valent moins que ceux d'hier, mais parce que le système récompense la seconde activité et ne demande pas de comptes sur la première. La conformité est mesurable, défendable en justice, égale pour tous. La vision, non. Et ce qui n'est pas mesurable, dans un système de procédures, cesse simplement d'être demandé.

Et comme, dans la réalité, il arrive souvent que les chiffres ne tombent pas juste, naît en ces mêmes années la créature qui dominera le demi-siècle suivant : la *dérogation*. Des limites « auxquelles il ne peut être dérogé », et auxquelles on apprendra à déroger par la loi. Que l'on pèse l'oxymore, car ce n'est pas un accident lexical. Une limite à laquelle on peut déroger est une règle. Une limite à laquelle il ne peut être dérogé et à laquelle on déroge est autre chose : c'est la déclaration que la règle vaut tant qu'un intérêt assez fort ne fait pas pression, et que la mesure de cette force n'est écrite nulle part. La dérogation ne corrige pas le système des standards : elle le complète. Le tableau pour qui n'a pas voix au chapitre, la négociation pour qui l'a. Je reviendrai sur ce point plus loin, car c'est le cœur du chapitre.

Puis le législateur tente la percée sur le point le plus délicat : la propriété. La loi du 28 janvier 1977, n° 10 — la loi Bucalossi — remplace le permis de construire par la *concession* de construire, onéreuse. L'idée de fond est de séparer le *ius aedificandi* de la propriété du sol : construire n'est pas un droit inhérent à la possession, c'est une faculté que la puissance

publique concède, et qui se paie. C'est le coup conceptuellement le plus radical de toute cette histoire. Si le droit de construire ne découle pas de la propriété mais de la concession publique, alors la valeur de constructibilité des sols, c'est la collectivité qui la crée — par sa décision de rendre une zone constructible — et c'est à la collectivité qu'elle peut revenir. Ce serait la prémisse d'un urbanisme public authentique : le plan non plus comme limite aux droits d'autrui, mais comme acte qui engendre ces droits.

Cela dure trois ans. La Cour constitutionnelle, par l'arrêt n° 5 de 1980 — décidé le 25 janvier, déposé le 30 —, réduit la portée du dispositif : « le droit de construire continue d'être inhérent à la propriété et aux autres situations qui comportent la légitimation à construire ». Le mot avait changé, la substance redevient celle d'avant. La tentative la plus ambitieuse de donner à l'urbanisme un fondement autonome s'achève devant un juge.

Ce qui m'intéresse, c'est l'issue, mais aussi le lieu de l'issue. Trois ans : voilà combien a duré l'unique expérience italienne d'un urbanisme comme pouvoir originaire. Et son destin ne s'est joué ni au Parlement, ni dans les conseils municipaux, ni dans le débat des urbanistes : il s'est joué dans un contrôle de constitutionnalité, sur le terrain de la propriété. En un seul passage, les deux tiers de ma thèse. L'urbanisme n'est pas une science autonome, parce que sa question fondatrice — à qui appartient la valeur que le plan crée — est une question de droit et d'économie, non de dessin urbain. Et ce n'est pas un pouvoir effectif, parce que lorsqu'il a essayé de le devenir, un seul arrêt a suffi à le faire rentrer dans le rang. Après ce janvier 1980, le législateur n'a plus tenté de percée de cette ampleur. Il a commencé à contourner le nœud, par la voie que nous verrons : la servitude.

Ayant pris acte qu'il ne parvient pas à gouverner, l'État se met à grever le territoire de servitudes. La loi du 8 août 1985, n° 431 — la loi Galasso, portant conversion en loi du décret-loi n° 312 de la même année — soumet à une servitude de protection du paysage, directement par la loi, « les territoires côtiers compris dans une bande d'une profondeur de 300 mètres à partir de la ligne de rivage, y compris pour les terrains élevés au-dessus de la mer ». Trois cents mètres, les mêmes à Portofino et dans le marais.

Qu'on prête attention au mécanisme, car c'est là que la loi parle le plus clairement. La servitude *ope legis* — par effet direct de la loi, sans aucune mesure qui évalue le lieu particulier — est l'aveu que les plans n'ont pas fonctionné. Si la planification avait protégé les côtes, il ne serait pas besoin d'une ligne tracée par le Parlement, identique pour toute la péninsule, indifférente aux lieux. La servitude automatique est l'exact contraire du plan : le plan présuppose la connaissance du territoire et la distinction entre un lieu et un autre ; la bande des trois cents mètres présuppose qu'on ne peut plus se fier à cette distinction. La Galasso a sauvé des pans entiers du littoral italien — il faut le dire —, mais elle les a sauvés en renonçant à l'urbanisme, non en l'appliquant : en gelant, non en gouvernant.

Il y a un mot pour cette manière de légiférer : la défiance. Défiance envers les communes, qui n'avaient pas fait les plans, ou les avaient faits complaisants. Défiance envers les Régions. Défiance, au fond, envers la politique territoriale comme telle. La défiance pouvait avoir ses raisons ; mais elle a un coût dont personne n'a jamais tenu compte, et c'est la fin de la responsabilité. Celui qu'on dessaisit cesse aussi de répondre. Devant une côte intacte, après 1985, aucun administrateur ne peut dire qu'il l'a choisie ; devant une côte compromise, personne n'a à expliquer pourquoi. Le mérite et la faute

reviennent à la servitude, c'est-à-dire à personne. La protection automatique préserve les lieux et, dans le même mouvement, dissout la responsabilité politique à leur égard.

La synthèse arrive avec le décret législatif du 22 janvier 2004, n° 42, que tout le monde appelle Code Urbani. L'article 131 fixe la notion : « On entend par paysage le territoire expressif d'identité, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels, humains et de leurs interrelations ». L'article 135 impose que « L'État et les Régions veillent à ce que tout le territoire soit adéquatement connu, sauvegardé, planifié et géré en raison des différentes valeurs exprimées par les divers contextes qui le composent ». L'instrument, ce sont les plans paysagers, élaborés conjointement par le Ministère et les Régions.

La servitude des trois cents mètres de la Galasso vit encore là, à l'article 142, parmi les aires protégées par la loi : la ligne tracée en 1985 est devenue une institution permanente. Et la définition de l'article 131 mérite le respect : le paysage non comme carte postale, mais comme territoire expressif d'identité, produit de l'action conjointe de la nature et de l'homme. Quiconque a administré un territoire reconnaît dans cette formule quelque chose de vrai. Le Code est l'édifice le plus raffiné que le droit italien ait consacré au territoire.

Et c'est, de nouveau, un édifice de protection : connaître, sauvegarder, grever de servitudes. Les verbes du Code sont des verbes de garde. Même quand l'article 135 dit « planifié », la planification qu'il a en tête est au service des valeurs à sauvegarder, non des transformations à choisir. Transformer, décider où la vie des personnes doit trouver sa place — cela, le Code ne le dit pas, parce que ce n'est pas sa tâche. Mais plus personne ne le dit. Le vide que le Code laisse derrière lui — légitimement : chaque loi a son objet — n'a été comblé par rien d'autre. La garde a trouvé son texte. Le gouvernement, non.

À côté du Code se tient l'autre pilier, le décret du Président de la République du 6 juin 2001, n° 380, le Texte unique de la construction. Il suffit d'en énumérer les régimes d'autorisation en vigueur : les travaux dispensés d'autorisation de l'article 6 ; la *CILA*, communication de début de travaux certifiée, de l'article 6-bis, régime résiduel par rapport aux autres titres ; le permis de construire de l'article 10 ; la *SCIA* de l'article 22 ; la SCIA alternative au permis de l'article 23. Cinq portes pour entrer dans le même chantier, et le choix de la bonne porte est lui-même une expertise.

« L'intéressé transmet à l'administration communale les pièces du projet et la communication de début des travaux certifiée par un technicien habilité » : ainsi l'article 6-bis. La phrase semble anodine et c'est pourtant un portrait. Le citoyen ne rencontre plus un choix public sur la ville : il rencontre un labyrinthe de titres, et un technicien qui l'accompagne. Le rapport fondamental n'est plus entre l'habitant et sa communauté politique, qui décide comment elle doit croître ; il est entre le maître d'ouvrage et le professionnel qui certifie, déclare, atteste. Et puis le verbe : transmet. Il ne demande pas. Dans les régimes de communication et de déclaration, la commune ne concède rien : elle reçoit, prend acte, conserve le pouvoir de contrôler après. Le dernier seuil lui-même — le moment où la puissance publique regardait le projet avant qu'il ne devienne chantier — recule.

Celui qui administre voit ce système dans une perspective particulière. Les services techniques communaux, qui en théorie seraient le bras opérationnel du plan, passent la plus grande partie de leur temps à qualifier des dossiers : ce dossier relève des travaux dispensés d'autorisation, celui-là d'une CILA, cet autre exige le permis. Le contentieux ne porte presque jamais sur ce qu'il est juste de construire en un lieu ; il porte sur le titre qu'il aurait fallu. Et la politique locale s'y

adapte : une délégation à l'urbanisme se mesure aux délais de réponse et à l'arriéré des dossiers. Ce sont des indicateurs sérieux, je ne les méprise pas. Mais aucun d'eux ne dit un mot de la ville qui, pendant ce temps, est en train de se faire.

Le dernier maillon, pour l'instant, date d'avant-hier. Le décret-loi du 29 mai 2024, n° 69, converti en loi avec modifications par la loi du 24 juillet 2024, n° 105, s'intitule « Dispositions urgentes en matière de simplification de la construction et de l'urbanisme » : c'est ce que le débat public appelle *salva-casa* (sauve-maison). Il intervient sur le Texte unique : état légitime des immeubles, tolérances de construction graduées de 2 jusqu'à 6 pour cent selon la surface, changements d'affectation des sols, régularisation simplifiée des non-conformités partielles, récupération des combles.

Les tolérances graduées, voilà la vraie nouveauté. Nous ne sommes plus devant la régularisation classique, l'acte extraordinaire qui remet une fois pour toutes le compteur à zéro : nous sommes devant la physiologie de la non-conformité, incorporée à demeure dans le Texte unique. Jusqu'à un certain pourcentage, l'écart par rapport au projet n'est pas une irrégularité à régulariser : il est simplement sans incidence. Quatre-vingts ans après la loi fondamentale, le législateur ne régit plus la croissance de la construction des agglomérations : il régit la régularisation de ce qui est déjà mal construit. La trajectoire est accomplie. On était parti pour freiner l'urbanisation ; on finit par mettre la non-conformité en pourcentages. L'article 1er de 1942 voulait gouverner le mouvement d'un peuple ; la norme de 2024 mesure l'écart entre le projet déposé et le mur qu'on a monté. De la nation au centimètre.

Ici le raisonnement atteint son pivot — qui connaît la négociation dont j'ai parlé dans *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation) reconnaîtra

l'argument. Chaque amnistie des constructions illégales, chaque dérogation est une négociation. Elle l'est dans sa substance : il y a un intérêt privé qui pousse, un intérêt public qui résiste, un point de rencontre que l'on trouve. Jusqu'ici, rien de scandaleux. La négociation est la forme normale de la décision politique, et qui la méprise au nom de la pureté du plan n'a compris ni la négociation ni le plan.

Mais c'est une négociation mal faite : négociation réelle et pourtant opaque, sans critères objectifs déclarés, au cas par cas mais sans transparence sur ce cas par cas. Une négociation digne de ce nom exige que les parties soient identifiables, que les intérêts soient déclarés, que les critères de l'échange soient fixés à l'avance et vaillent pour tous. La dérogation urbanistique italienne renverse chacune de ces exigences. Les parties ne s'assoient à aucune table : le particulier construit, ou construit de manière non conforme, et attend. La puissance publique ne déclare pas quel intérêt elle cède, ni en échange de quoi. Et le prix n'est pas convenu à l'avance : c'est la loi qui le fixe a posteriori, le même pour le malin et pour le malchanceux. C'est l'envers de la négociation de principes : on négocie sur le résultat sans déclarer les intérêts en jeu. Une négociation sans table, sans parties déclarées et sans procès-verbal — mais avec un prix, celui-là bien réel, toujours payé par quelqu'un.

Le défaut le plus grave est l'asymétrie temporelle. Dans une véritable négociation, l'échange précède la prestation : on se met d'abord d'accord, puis on exécute. Dans la régularisation, l'ordre est inversé : on exécute d'abord, on négocie ensuite — et celui qui a déjà construit négocie depuis une position qu'aucun négociateur avisé ne concéderait jamais à la partie adverse, car le fait accompli est le plus fort des arguments. Chaque régularisation enseigne que le fait accompli paie ; et chaque génération de faits accomplis prépare la régularisation

suivante. Ce cercle ne se referme pas par la voie administrative. Il ne se referme qu'en rendant à la décision publique le moment qui lui est propre : avant, non après.

Et la dérogation est aussi une preuve logique, la plus simple de toutes. Si le plan gouvernait, il ne serait pas nécessaire d'y déroger à chaque fois. Le fait que chaque saison législative produise sa soupape de sûreté — amnistie des constructions illégales, régularisation, tolérance, salva-casa — démontre que la pression de la vie réelle sur le plan est constante et que le plan, à lui seul, ne la supporte pas. Ce n'est pas une anomalie à imputer au caractère national : c'est la conséquence d'un système qui demande à la norme abstraite ce que seule la décision concrète peut donner. Là où la décision fait défaut, la pression trouve tout de même son chemin. La soupape de sûreté est le nom technique de ce chemin.

Je ne suis pas le seul à l'avoir vu, et les urbanistes l'ont vu les premiers. Federico Oliva, ouvrant en 2013 la nouvelle série de la revue *Urbanistica*, parlait de la « marginalisation croissante que connaît la planification dans la société italienne ». Marginalisation : le mot est de lui, d'un homme du métier, non d'un politique qui polémique. Et c'est un mot choisi avec soin. Non pas crise, qui suppose une maladie dont on peut guérir ; non pas attaque, qui suppose un ennemi à repousser. Marginalisation : le glissement vers les marges d'une pratique que la société a cessé de considérer comme centrale. La société italienne a cessé de demander des plans ; elle demande des autorisations d'urbanisme, elle demande des régularisations, elle demande des certitudes sur chaque immeuble pris isolément. Et la législation s'est adaptée : de moins en moins de normes sur la manière de transformer, de plus en plus de normes sur la manière de grever de servitudes et de régulariser.

Voici donc la thèse, sous la forme qui revient à ce chapitre : l'urbanisme n'existe pas, même là où la loi urbanistique

abonde. Mieux : elle abonde précisément parce qu'il n'existe pas. Quatre-vingts ans de production normative ne sont pas la preuve d'une discipline forte : ils sont la stratigraphie d'une suppléance. Chaque strate du château — le standard, la servitude, le code, l'autorisation d'urbanisme, la régularisation — a été ajoutée pour colmater l'affaissement de celle du dessous, et chaque strate a déplacé un morceau de décision de la politique vers la procédure. Le résultat est une législation qui ne planifie pas mais grève de servitudes, qui ne choisit pas mais autorise, qui ne gouverne pas mais ratifie. Le territoire, pendant ce temps, s'est fait tout seul : la loi l'a poursuivi avec la protection et l'a rattrapé avec la régularisation.

Et si cela vaut pour l'État, cela vaut doublement pour mon île. La Sardaigne a fait de la matière urbanistique une spécialité : législation propre, plans propres, contentieux propres, et une histoire — que j'ai vécue de l'intérieur, année après année — où tous les mécanismes décrits dans ce chapitre se retrouvent concentrés et poussés à l'extrême. Le standard et la dérogation, la servitude et la régularisation, la protection qui gèle et la pression qui passe outre : chaque figure du répertoire national a, chez nous, sa version accentuée. Au château de normes sarde, et à ce qu'il révèle, est consacré le chapitre qui suit.

8. Les lois endémiques, le cas de la Sardaigne

« Endémique », en biologie, se dit d'une espèce qui ne vit qu'en un seul lieu et nulle part ailleurs. La Sardaigne en est pleine : plantes, amphibiens, mots. Et lois. Il existe dans l'île des espèces normatives qui ne poussent nulle part ailleurs, nées d'un terrain juridique spécial : le Statut — loi constitutionnelle du 26 février 1948, n° 3 — qui, à l'article 3, lettre f), attribue à la Région la compétence législative primaire en matière de « construction et urbanisme ». Deux mots secs, à l'intérieur d'une liste. De ces deux mots tout découle : la Sardaigne n'applique pas l'urbanisme des autres, elle légifère elle-même en la matière, et cela depuis presque quatre-vingts ans.

Il convient de s'arrêter un instant sur ce qu'est la *compétence primaire*, car la suite du chapitre repose là-dessus. Ce n'est pas une délégation, ce n'est pas une compétence de détail à l'intérieur de cadres écrits par d'autres : c'est le pouvoir d'écrire la règle depuis le commencement, avec pour limites, d'abord, la Constitution et — nous verrons combien cette clause pèse — les normes fondamentales des réformes économico-sociales de l'État. Les Régions à statut ordinaire se meuvent à l'intérieur de lois-cadres nationales ; la Sardaigne, sur le papier, se fabrique son cadre toute seule. Et c'est précisément ici, là où l'urbanisme a plus de pouvoir formel qu'ailleurs, que l'on voit le mieux combien peu il existe. Si la thèse de ce livre a un banc d'essai, c'est celui-ci.

Je parle de choses que j'ai maniées. Je les ai maniées comme adjoint au maire à Nuoro, puis comme président de la Province — qui, dans le dessin régional, était l'organisme chargé du *plan d'urbanisme provincial* — et enfin à la tête de l'Union des Provinces sardes. Les lois endémiques dont je parle, je ne les ai

pas étudiées dans les manuels : je les ai appliquées, subies, négociées. Je sais comment elles naissent et je sais comment elles meurent. Et je sais surtout ce qui advient dans le temps long qui passe entre leur naissance et leur mort : ce qui advient, c'est le territoire, qui n'attend pas.

C'est une différence de regard que je demande au lecteur de tenir ferme. Qui regarde une loi du côté de celui qui l'écrit voit des articles, des alinéas, des intitulés. Qui la regarde du côté de celui qui l'applique voit des dossiers ouverts, des avis qui n'arrivent pas, des services qui réclament des compléments, des citoyens qui attendent une réponse et qui, en attendant, décident tout seuls. Le droit a ses temps ; le territoire en a d'autres. Une campagne s'abandonne, une maison se ferme, un chantier s'arrête ou démarre quand même : tout cela advient pendant que la norme attend son plan, que le plan attend son avis, que l'avis attend son juge. Cet écart — entre le temps de la règle et le temps des choses — est la véritable matière de ce chapitre.

La souche de la famille est la loi régionale du 22 décembre 1989, n° 45, « Normes pour l'usage et la protection du territoire régional ». C'est la loi générale d'urbanisme sarde. Son dessin est limpide, presque didactique : en haut les directives régionales pour le territoire ; puis les zones de protection du paysage, avec les plans territoriaux paysagers correspondants ; puis le *plan d'urbanisme provincial* ; enfin le *plan d'urbanisme communal*. Une cascade ordonnée de plans, du général au particulier. Sur le papier, un système.

Cette cascade est la traduction la plus fidèle que je connaisse de l'idée d'urbanisme comme science. Chaque plan descend de celui qui lui est supérieur et ordonne celui qui lui est inférieur ; chaque échelle a son instrument ; aucun lieu ne reste découvert, aucune décision ne reste sans cadre. Si l'urbanisme existait comme savoir autonome et ordonnateur, il

fonctionnerait ainsi : une déduction en descendant, des directives régionales jusqu'au lot individuel. La 45 de 1989 est le dessin de ce monde. Et c'est pour cela que son histoire est instructive : parce que ce monde, à l'épreuve, ne s'est jamais donné. Trente-sept ans plus tard, la loi est encore là — en vigueur, continuellement amendée, jamais remplacée. Non parce qu'elle a fonctionné : parce que personne n'a réussi à se mettre d'accord sur ce qu'il fallait mettre à sa place. J'y reviendrai.

La deuxième marche de la cascade fut aussi la première à tomber. Les plans territoriaux paysagers prévus par la loi furent rédigés et approuvés : quatorze, pour couvrir l'ensemble du territoire régional. Treize furent annulés par le juge — sept par des décrets rendant les décisions exécutoires, en 1998, dans le cadre du recours extraordinaire au Chef de l'État, sur avis préalable du Conseil d'État ; les six autres par le tribunal administratif régional (TAR) de Sardaigne, par les jugements des numéros 1203 à 1208 de 2003. La Cour constitutionnelle, reconstruisant l'affaire dans son arrêt n° 51 de 2006, la fixa en quelques mots : des plans « dont treize, sur le nombre total de quatorze pour l'ensemble du territoire régional, annulés par le Tribunal administratif régional de Sardaigne ou bien, dans le cadre du recours extraordinaire, par le Chef de l'État ».

Seul resta debout le plan de la péninsule du Sinis. Treize plans sur quatorze. Non pas un faux pas : une hécatombe. Un instrument né pour donner de la certitude au territoire produisit, comme premier fruit, un contentieux ; et le contentieux, comme résultat, le vide. Les dates pèsent : des plans issus d'une loi de 1989, tombés entre 1998 et 2003. Plus d'une décennie de travail technique et administratif — rédactions, adoptions, approbations — résolue en une série d'annulations. Le système de la cascade perdit sa deuxième marche presque tout entière, et il la perdit non par un choix

politique mais par la voie judiciaire : aucune assemblée ne vota jamais l'abandon de la planification paysagère ; simplement, un jour, les plans n'étaient plus là.

Celui qui administrait en ces années-là — j'étais de ceux-là — se retrouva à gouverner avec une loi en vigueur et ses plans inexistants. La condition était celle-ci : la norme prescrit un instrument, l'instrument n'est plus là, le territoire continue de demander des réponses. Chaque dossier devient un cas ; chaque cas, une interprétation ; chaque interprétation, un risque. Et l'administrateur local, qui n'a ni écrit la loi ni annulé les plans, reste le seul acteur visible sur la scène : c'est à lui que le citoyen demande des comptes pour un vide que d'autres ont produit ailleurs.

Un système de planification paysagère construit par la loi et démoli par jugement : voilà la première manière, toute sarde, dont l'urbanisme n'existe pas — il existe tant qu'un juge ne l'annule pas. Et un savoir qui vit suspendu à l'issue d'un recours n'est pas un savoir qui gouverne : c'est une position procédurale. Aucune discipline qui mérite le nom de science ne dépend, pour sa propre validité, d'une formation de jugement ; la géologie n'attend pas de jugements pour dire où passe une faille. L'urbanisme, si. Et cela, plus que tout argument théorique, dit de quelle nature il est : non pas une connaissance qui s'impose, mais une prétention qui se défend.

Dans le vide laissé par les annulations, l'exécutif régional Soru se mit en mouvement. La loi régionale du 25 novembre 2004, n° 8 — la *salvacoste* (sauve-côtes) — interdit de nouveaux ouvrages dans les « territoires côtiers compris dans la bande située à moins de 2 000 mètres de la ligne de rivage marin », cinq cents dans les îles mineures, jusqu'à l'approbation du plan paysager régional et, en tout état de cause, pour dix-huit mois au plus. C'était, en substance, une suspension : arrêter le jeu tant que ses règles n'auraient pas été

réécrites. Le Gouvernement l'attaqua.

La Cour constitutionnelle, par ce même arrêt n° 51 de 2006, déclara le recours irrecevable, en reconnaissant que la compétence primaire sarde en matière de construction et d'urbanisme comprend également — par le biais de l'article 6 du décret du président de la République (d.P.R.) 480 de 1975 — la rédaction et l'approbation des plans paysagers. Ce fut un épisode rare : la loi endémique qui tient devant le juge des lois. Rare, et pour cela révélateur. Quand la Région a gagné, elle a gagné non pas au nom d'une doctrine urbanistique mais d'une répartition de compétences : la Cour n'a pas dit que cette réglementation du territoire était bonne, elle a dit que la Région pouvait se la donner. La victoire elle-même, regardée de près, est une victoire de négociation — la confirmation d'une position à la table, non d'un contenu.

Sur cette base arriva le Plan paysager régional, approuvé par la délibération de l'exécutif régional n° 36/7 du 5 septembre 2006, uniquement pour le premier domaine homogène : la zone côtière. Je veux dire avec clarté une chose que les polémiques de ces années-là ont souvent recouverte : le mérite de ce plan contre les lotissements côtiers est réel. Il arrêta un modèle qui consommait le bien le plus disputé de l'île. Celui qui a gouverné un territoire sait qu'il existe des moments où le seul choix sérieux est de fermer ; celui-là était l'un de ces moments.

J'ajoute une considération de négociateur. Fermer, c'est un coup. Cela suspend la négociation menue — dossier par dossier, lotissement par lotissement — et la remplace par une règle générale. C'est la négociation portée au bon niveau : non plus mille petites tables, où l'intérêt organisé l'emporte presque toujours sur l'intérêt diffus, mais une seule table, publique, où le rapport de force se renverse. La salvacoste d'abord, puis le plan de 2006, furent cela : une renégociation générale du

rapport entre l'île et sa côte. Le fait que l'opération ait réussi confirme la thèse de ce livre, il ne la dément pas : ce qui réussit ne fut pas la science des plans, ce fut la politique qui, pour une fois, eut la force de fermer la mauvaise table pour en ouvrir une bonne.

Mais le plan s'arrêta sur la ligne de la côte. L'extension aux zones intérieures — prévue, annoncée, attendue — n'a jamais été achevée. La révision adoptée par l'exécutif régional Cappellacci dans sa délibération 45/2 du 25 octobre 2013 fut définitivement approuvée par la 6/18 du 14 février 2014. L'exécutif régional Pigliaru l'annula par la 10/20 du 28 mars 2014 et la révoqua par la 39/1 du 10 octobre 2014. Je n'entre pas dans les raisons de l'un ou l'autre choix : j'enregistre la séquence. Octobre 2013, février 2014, mars 2014, octobre 2014. En l'espace de douze mois, une approbation définitive et sa suppression. L'instrument qui devrait donner au territoire un horizon plus long qu'une législature suivit le calendrier des législatures, non le sien.

Le plan en vigueur reste celui de 2006, pour le seul périmètre côtier. Vingt ans plus tard, la moitié de l'île — la moitié où je vis, la moitié qui se dépeuple — est hors du plan qui aurait dû l'inclure. Ce n'est pas un détail technique : c'est une hiérarchie implicite. La côte, où se concentre la rente foncière, a eu son plan ; l'intérieur, où se concentre l'abandon, ne l'a pas encore. Je n'attribue à personne l'intention de cette asymétrie : je constate que la planification est arrivée là où le conflit était le plus aigu et la valeur la plus haute, et qu'elle n'est pas arrivée là où il y avait moins à se disputer. Cela aussi révèle la discipline pour ce qu'elle est : elle se déplace là où se déplace la valeur, comme toute négociation. Là où il n'y a rien à négocier, aucun plan n'arrive.

Et à l'intérieur de la moitié planifiée s'est produit l'effet paradoxal que je connais le mieux, parce que je l'ai administré :

le double régime qui ne dialogue pas. D'un côté le PPR, de l'autre le *plan d'urbanisme communal* (PUC) appelé à s'y conformer. La séquence, vue des communes, est presque toujours la même. La commune rédige le PUC. Le PUC est déclaré non cohérent. La Surintendance du patrimoine et du paysage bloque. On réécrit, on reporte, on attend un avis. Dix ans passent. Et pendant ce temps le village se vide.

Ce n'est la faute ni d'un service ni d'une personne : c'est le produit de deux ordres juridiques superposés que personne n'a jamais obligés à se parler. Chacun des deux, pris isolément, est cohérent. Le plan paysager protège ; le plan communal ordonne ; chacun répond à sa propre loi, à ses propres services, à ses propres délais. Le défaut est au point de contact, qu'aucune norme ne garde : la cohérence entre les deux instruments n'est la tâche de personne, elle est le présupposé que tous tiennent pour acquis. Et ce qui est présupposé par tous n'est pris en charge par personne.

Le double régime est une médiation jamais faite, déchargée sur les épaules du maire du moment — qui n'a ni les instruments ni le pouvoir de la faire à la place de celui qui devait la faire. J'ai consacré à la négociation un livre entier — *Vincere in politica con la trattativa* (Vaincre en politique par la négociation), 2024 — et c'est de là que je tire le vocabulaire : quand deux systèmes doivent coexister, quelqu'un doit négocier les conditions de la coexistence ; si personne n'ouvre cette négociation, le conflit ne disparaît pas, il descend d'un niveau, jusqu'à la marche qui ne peut pas le refuser. Cette marche, dans les territoires que j'ai administrés, c'est la commune : la collectivité la plus proche, la plus exposée et la plus faible, qui hérite d'un litige entre ordres juridiques déguisé en dossier de construction. Le maire ne fait pas la médiation entre le PPR et le PUC : il les subit tous les deux. Et le citoyen, qui de toute la chaîne ne voit que lui, c'est à lui qu'il présente

l'addition.

Il y a dans ce mécanisme une leçon qui dépasse le cas sarde. Les médiations institutionnelles ne se font pas toutes seules. Il ne suffit pas d'écrire qu'un instrument se conforme à un autre pour que la mise en conformité se produise : il faut une table, une autorité qui la convoque, un délai certain, une décision finale. Là où la table manque, il reste la correspondance — observations, observations en réponse, demandes de compléments — qui est la forme bureaucratique de l'absence de négociation. La correspondance ne se clôt jamais, parce qu'aucun des correspondants n'a le pouvoir de la clore. Dix ans d'instruction ne sont pas un excès de zèle : ils sont une négociation jamais ouverte qui continue de ne pas s'ouvrir, un dossier à la fois, tandis que hors du bureau le village perd des habitants.

Vient ensuite l'espèce endémique la plus vivace : la *dérogation*. Le *piano casa* sarde (le plan logement) naît avec la loi régionale du 23 octobre 2009, n° 4, « Dispositions extraordinaires pour le soutien de l'économie par la relance du secteur de la construction et pour la promotion d'interventions et de programmes de portée stratégique pour le développement ». Des agrandissements de volume par dérogation jusqu'à vingt pour cent, pouvant être portés à trente avec la rénovation énergétique ; démolition et reconstruction avec des augmentations pouvant aller jusqu'à trente-trente-cinq pour cent. Le caractère extraordinaire était déjà dans le titre : des mesures à durée déterminée, justifiées par la conjoncture, destinées à s'éteindre d'elles-mêmes.

La dérogation, comme institution, a une logique précise : elle suspend la règle pour un temps donné, au nom d'un intérêt que la règle n'avait pas prévu. Elle est physiologique tant qu'elle reste une exception. Elle devient autre chose lorsqu'elle se renouvelle, parce que chaque renouvellement est une

décision, et que chaque décision a ses partisans. Autour d'une dérogation qui arrive à échéance se forme toujours un parterre d'intérêts constitués — ceux qui ont commencé, ceux qui ont promis, ceux qui ont investi en comptant sur la prorogation — et ce parterre, à chaque échéance, revient à la charge. La règle ordinaire n'a pas de parterre équivalent : personne ne descend dans la rue pour le retour à la norme. Ainsi la prorogation l'emporte presque toujours, faute de partie adverse à la table.

Les faits sardes suivent ce scénario avec une précision documentaire. Les délais furent prorogés en 2011, à deux reprises, puis en 2013 ; le régime fut repris et renouvelé dans les articles 30 et suivants de la loi régionale 8 de 2015, elle-même modifiée et prorogée en 2017 et en 2019 ; et la prorogation décidée en 2021 — douze ans après la loi extraordinaire — a été déclarée inconstitutionnelle l'année suivante. Douze ans de caractère extraordinaire déclaré. La dérogation, dans cette île, n'est pas un accident de parcours : c'est le régime.

La dérogation, ensuite, montre ce qu'est la discipline qu'elle suspend. Chaque prorogation du piano casa est passée dans une assemblée où siégeaient aussi les défenseurs de la planification ordonnée. Si l'urbanisme avait la force d'un savoir, il aurait opposé ses arguments à la dernière prorogation comme à la première, et au moins une fois il aurait prévalu. Il n'en a pas été ainsi : ce qui a interrompu la série n'est pas un argument technique, c'est un arrêt. Ici encore, le gardien ultime de la règle n'est pas la discipline : c'est le juge. Et un ordre qui doit se faire défendre en justice ne gouverne pas. Il résiste.

La loi de 2015 — la numéro 8 du 23 avril, de l'exécutif régional Pigliaru — devait être le pont vers la vraie réforme. Le projet de loi sur le gouvernement du territoire, préparé par l'assesseur régional Cristiano Erriu et approuvé par l'exécutif régional en 2017, devait enfin remplacer la 45 de 1989. Il

n'arriva jamais au vote. Le 25 septembre 2018, ce fut Erriu lui-même qui, par une lettre au président Pigliaru, en demanda le renvoi en commission : « Nous ne pouvons pas ne pas constater que les voix n'y sont pas et qu'il manque la volonté politique d'aller de l'avant dans la discussion de cette loi. » Il manquait aussi l'avis du Conseil des autonomies locales. La procédure s'acheva là.

Je relis souvent cette phrase : elle ne dit pas que le texte était mauvais, elle dit que l'accord manquait. C'est un diagnostic rare : une institution qui met par écrit l'absence de consensus. Dans mon expérience, les naufrages législatifs se racontent presque toujours d'une autre manière — le texte n'était pas mûr, il fallait des approfondissements, le cadre avait changé. Des formules qui sauvent tout le monde et n'expliquent rien. Ici, non : celui qui avait conduit le travail nomma, avec ses propres mots, la variable que les rapports techniques n'envisagent pas — la volonté.

Ce n'était pas la première fois. L'exécutif régional Soru avait lui aussi son projet de loi d'urbanisme, devenu caduc en 2008-2009, dans l'épisode qui accompagna la démission du président et la fin anticipée de la législature. Deux tentatives organiques, deux majorités différentes, deux issues identiques. Quand la même expérience, répétée dans des conditions différentes, donne le même résultat, le résultat cesse d'être un accident et devient une donnée. La donnée est celle-ci : en Sardaigne, une loi organique de gouvernement du territoire n'a jamais réussi à remplacer celle de 1989 — sous aucune majorité, en aucune saison.

Ces naufrages, je les lis avec les instruments du négociateur : une loi organique de gouvernement du territoire est la négociation la plus difficile qu'une assemblée régionale puisse affronter, parce qu'elle met à la même table la côte et l'intérieur, la protection et la rente foncière, le village qui se

vide et la plage disputée. Chaque article redistribue des attentes consolidées ; chaque cartographie annexée déplace des valeurs ; chaque définition — ce qui est agricole, ce qui est urbain, ce qui est transformable — est un pacte entre des intérêts qui ne se déclarent pas comme tels. Si l'accord ne mûrit pas — l'accord, pas le texte — la loi ne passe pas. On peut écrire le meilleur texte possible : sans l'entente qui le soutient, il reste du papier. La 45 de 1989 est encore en vigueur non par ses qualités propres, mais par absence de l'entente qui devrait la remplacer : elle reste en vigueur, par soustraction, comme le seul point sur lequel personne n'a besoin de se mettre d'accord à nouveau.

Quand la négociation interne échoue, il reste la négociation externe : avec l'État. C'est l'autre constante des lois endémiques — elles finissent devant la Cour constitutionnelle. La loi régionale du 18 janvier 2021, n° 1, de l'exécutif régional Solinas, « Dispositions pour la réutilisation, la requalification et la réhabilitation du patrimoine bâti existant et en matière de gouvernement du territoire. Mesures extraordinaires urgentes et modifications aux lois régionales n° 8 de 2015, n° 23 de 1985, n° 24 de 2016 et n° 16 de 2017 », porte un titre qui est, à lui seul, un catalogue de stratifications : quatre lois différentes atteintes par une seule greffe. L'arrêt n° 24 de 2022 l'a frappée : déclarés inconstitutionnels, entre autres, les articles sur la prorogation du piano casa, sur les tolérances de construction et sur la double conformité, pour violation de l'article 3 du Statut en relation avec les normes fondamentales de réforme économique et sociale.

Ce n'était pas un éclair isolé. Déjà l'arrêt n° 308 de 2013 avait annulé une norme régionale de 2012 qui, par voie d'interprétation authentique, excluait les zones humides de la bande de protection des trois cents mètres : le législateur sarde — tel est le principe — ne peut pas réduire rétroactivement le

champ de la protection du paysage. La technique était subtile : ne pas abroger la protection, mais déclarer ce qu'elle avait toujours signifié — et signifié moins. La Cour ne suivit pas la subtilité : elle regarda l'effet. La leçon, prise dans son ensemble, est simple : la compétence primaire n'est pas la souveraineté.

C'est une position de négociation forte à l'intérieur d'un rapport qui reste à deux, et celui qui l'exerce comme si le second contractant n'existait pas se retrouve face à la partie adverse devant le juge, et non à la table. Dans mon vocabulaire, c'est la différence entre le pouvoir d'écrire et le pouvoir de décider seule : la Région a le premier, non le second. Toute loi sarde sur le territoire est aussi, que le législateur le veuille ou non, une proposition adressée à Rome ; si la proposition ignore l'interlocuteur, l'interlocuteur répond avec le seul instrument que le système lui laisse lorsque la table est déserte : le recours. Le contentieux constitutionnel, vu ainsi, n'est pas la pathologie du système. C'est la négociation qui se poursuit par d'autres moyens — les plus lents, les plus coûteux, et les seuls qui restent quand personne n'a voulu s'asseoir avant.

Le cycle s'est répété, identique, avec la dernière-née. La Sardaigne a transposé le *salva-casa* de l'État par la loi régionale du 17 juin 2025, n° 18 : une transposition sélective, greffée non pas sur une loi nouvelle mais sur la vieille loi régionale n° 23 du 11 octobre 1985, celle qui porte sur la surveillance, les sanctions et la régularisation des infractions d'urbanisme. C'est encore cette loi qui est le pivot du régime de la construction dans l'île. Le Conseil des ministres l'a attaquée par une délibération du 4 août 2025 — moins de deux mois plus tard — et l'instance par voie principale, enregistrée comme recours n° 31 de 2025, a porté sur neuf dispositions : les articles 2, 4, 6, 7, alinéa 1, lettre d), 12, 14, 15, 18, alinéa 1, lettre a), et 19. Le périmètre du recours dit à lui seul l'échelle du conflit : non pas un article controversé, toute une architecture.

La Cour a examiné l'affaire en audience publique le 25 mars 2026 et a statué le jour même ; l'arrêt — le n° 86 de 2026 — a été déposé le 21 mai et publié au Journal officiel le 27 mai. Le dispositif travaille au bistouri : inconstitutionnel l'article 2 tout entier ; inconstitutionnel l'article 4 en partie, pour les seuls mots « et ferroviaire » ; inconstitutionnels en partie l'article 6 et l'article 12 ; inconstitutionnel l'article 7, alinéa 1, lettre d). Diverses autres questions — dont celles portant sur les articles 14 et 15 — déclarées irrecevables. Que l'on regarde le grain de ce résultat : un article entier, des fragments de deux autres, une lettre d'un alinéa, voire deux mots retranchés d'une phrase. La démolition des plans paysagers, entre la fin des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille, procédait par instruments entiers ; aujourd'hui elle procède par mots. Le conflit ne s'est pas atténué : il s'est fait plus fin.

Et dans le *Considerato in diritto* (les motifs en droit), il y a un passage qui ramène le chapitre au point d'où il est parti. La Cour rappelle elle-même l'article 3, lettre f), du Statut — les deux mêmes mots de 1948, « construction et urbanisme » — et affirme que la qualification des normes de l'État comme normes fondamentales de réforme économique et sociale relève du fond, dans un sens analogue à ce qui a été décidé par l'arrêt n° 24 de 2022. Près de quatre-vingts ans plus tard, les deux mots de la liste statutaire sont relus à Rome pour mesurer ce que la Région peut encore en faire ; et l'arrêt qui frappe la loi de 2025 rappelle celui qui frappa la loi de 2021. La jurisprudence se cite, se confirme, fait système — un anneau qui s'accroche à l'anneau précédent. Les lois régionales qu'elle mesure, une à la fois, non : chacune repart, chacune tombe, chacune ne laisse à la suivante que son propre intitulé dans la liste des modifications.

Quarante ans de production législative, et la dernière greffe repose encore sur le tronc de 1985 — une loi née pour la

surveillance, les sanctions et la régularisation des infractions d'urbanisme, c'est-à-dire pour administrer la pathologie, devenue le pivot autour duquel tourne la physiologie. Cela aussi est de l'endémisme : la flore normative sarde ne se renouvelle pas, elle se stratifie. Chaque saison politique ajoute son propre anneau au tronc — une prorogation, une transposition, une modification des modifications — et aucune n'a la force de planter un arbre nouveau. Celui qui doit appliquer ces normes ne lit jamais une loi : il lit une stratigraphie, et pour comprendre ce qui est en vigueur il doit se faire archéologue avant de se faire administrateur.

Cette transposition, je m'en souviens bien pour une autre raison encore. Dans l'hémicycle du Conseil régional, le 10 juin 2025, au cours de la discussion générale, ma collègue Maria Laura Orrù — ingénieure de formation, maire d'Elmas — fit consigner au procès-verbal que, contrairement à celui qui soutient que l'urbanisme n'existe pas, ou qui se le demande, elle pouvait affirmer que c'était là une réalité. La réplique visait une thèse qui circule depuis des années dans cet hémicycle : la mienne. Je la remerciai en silence, et je la remercie ici. Il n'y a pas de négociation sans une partie adverse qui croie en ses propres raisons, et une discipline défendue par celui qui l'exerce est l'interlocutrice que cette thèse appelle de ses vœux : si l'urbanisme existe, qu'il le démontre en gouvernant le territoire ; s'il n'existe pas, comme je le soutiens, ce sera à la négociation de le gouverner. Dans les deux cas le débat est ouvert, et il reste dans l'hémicycle, qui est son lieu propre. Et c'est déjà, en soi, une forme de négociation meilleure qu'une dérogation.

Je tire les conclusions. Toute loi endémique sarde, à en lire les actes, est une négociation masquée. La salvacoste fut une négociation de la Région avec son propre passé en matière de construction, qui, pour une fois, tint même devant la Cour. Le

piano casa est une négociation permanente entre la règle et l'intérêt, renouvelée de prorogation en prorogation. Les lois attaquées sont des négociations manquées avec l'État, closes devant le juge au lieu de l'être à la table — de la 308 de 2013 à la 24 de 2022 jusqu'à la 86 de 2026, trois arrêts qui sont les procès-verbaux de trois négociations jamais ouvertes. Le double régime entre le plan paysager et le plan communal est une négociation jamais engagée entre deux administrations du même territoire, payée par une troisième. Les projets de loi d'ensemble devenus caducs sont des négociations interrompues à l'intérieur de la politique sarde, entre la côte et l'intérieur.

Dans aucun de ces cas la discipline n'a décidé ; dans tous, ce sont les rapports de force qui ont — ou n'ont pas — décidé. Le masque change : tantôt c'est le langage de la protection, tantôt celui de la simplification, tantôt celui de l'urgence économique. Sous le masque, la structure est toujours la même : des intérêts qui se mesurent, des positions qui s'échangent, des accords qui se font ou ne se font pas. Le vocabulaire technique sert à ennoblir le résultat, non à le produire. Celui qui a fréquenté ces tables — et je les ai fréquentées un quart de siècle durant, de la mairie à la Province puis à l'hémicycle — sait distinguer le moment où l'on discute d'indices et de volumes du moment où l'on décide : et ils ne coïncident jamais.

Et la voici, la formulation sarde du refrain de ce livre. L'île à laquelle une loi constitutionnelle a remis, depuis 1948, le pouvoir de s'écrire à elle seule les règles de son propre territoire est aussi celle où la discipline a le moins gouverné : des plans annulés, des réformes naufragées, des dérogations rendues permanentes, des lois démolies pièce à pièce par la Cour — en dernier lieu mot par mot. Si l'urbanisme existait comme un savoir capable de s'imposer, près de quatre-vingts ans de compétence primaire auraient suffi à le démontrer :

aucune discipline n'a jamais eu, en Italie, un champ plus libre. Cela n'est pas arrivé. L'endémisme normatif le démontre, documents à l'appui : l'urbanisme n'existe pas, ce qui existe, ce sont les rapports de force — entre la côte et l'intérieur, entre la protection et la rente foncière, entre le chef-lieu régional et Rome — que de temps à autre quelqu'un parvient à mettre en loi. La tâche de la politique n'est pas de le nier, et elle n'est pas non plus de le regretter. Elle est de porter ces rapports à une table, avant qu'ils n'aillent dans une salle d'audience, et d'appeler enfin la négociation par son nom.

9. Ce qui reste, si l'urbanisme n'existe pas. La proposition finale

Je suis arrivé au terme. Je fais le bilan. J'ai soutenu une thèse nette : l'urbanisme n'existe pas — ni comme science autonome, ni comme pouvoir effectif ; il n'existe que la négociation. Le lecteur qui m'a suivi jusqu'ici n'a plus besoin de l'énoncé : il a vu les preuves. Il a vu les traités et les plans promettre une science et livrer, chaque fois, le portrait de leur propre temps — de Vitruve à Koolhaas, enfants de l'économie, de la démographie, de la politique, jamais d'un savoir pur. Il a vu la réalité marcher devant et le plan venir derrière elle, quand il venait. Et à chaque époque et dans chaque loi il a trouvé ce qui tient vraiment le territoire : la négociation, l'accord trouvé cas par cas entre celui qui l'habite, celui qui le possède, celui qui l'administre. Les instruments changent de nom d'une saison à l'autre ; le fait, lui, reste le même. C'est sur ce fait, documenté étape après étape, que je construis la proposition.

Que reste-t-il, alors, à celui qui doit gouverner — en Sardaigne et ailleurs ? Il reste la politique. La politique comme art de rendre compatibles des intérêts incompatibles : c'est la thèse qui traverse tout ce que j'ai écrit, de *La democrazia rapita* à *Scacco matto*, de *Vincere in politica con la trattativa* à *Il principe della Repubblica*. Il n'existe pas de pouvoir qui décide seul. Il n'existe que le pouvoir qui négocie.

Je l'ai vérifié durant mes années d'administration, à la commune comme à la Province. Je n'ai jamais signé un acte de gouvernement du territoire qui ne fût, en dernière analyse, un accord — avec une commune, avec un particulier, avec une autre institution, avec une communauté qui demandait à être entendue. Je ne le dis pas avec regret. Je le dis comme on constate une loi physique. L'acte arrivait à la signature quand

l'accord existait ; quand l'accord manquait, l'acte restait immobile, et aucune prévision du plan ne suffisait à le mettre en mouvement. Celui qui a administré le sait : le papier ne meut rien tout seul. Ce qui meut, ce sont les personnes qui se sont reconnues dans ce que le papier dit.

Ce n'est pas seulement de l'expérience : c'est de la théorie. Herbert Simon a montré que la rationalité de celui qui décide est limitée — personne ne possède toutes les informations, personne ne peut calculer toutes les conséquences de ses propres choix. Cela vaut pour l'individu et cela vaut, à plus forte raison, pour l'administration : le service qui rédige un plan connaît une partie du territoire, celle que les cartes et les visites sur place lui livrent ; le reste — les intentions des propriétaires, les projets des entreprises, les enfants qui naîtront ou ne naîtront pas — demeure hors de son champ de vision. Et j'ajoute, par expérience plus que par doctrine : celui qui décide ne cherche pas l'optimum, qu'il ne peut connaître ; il cherche ce qui suffit, la solution qui tient. Le plan qui prétend à l'optimum à l'échelle urbaine prétend à une connaissance que personne ne possède.

Charles Lindblom a décrit la manière dont les administrations décident vraiment : le *muddling through*, le fait d'avancer par ajustements successifs, un pas à la fois, en corrigeant chemin faisant. Ce n'est pas une dégénérescence de la décision : c'est sa forme naturelle. L'alternative — le calcul qui part des fins, examine tous les moyens et choisit le meilleur — existe dans les manuels, non dans les services. Dans les services, on part de ce qui est là, on change peu à la fois, on observe l'effet, on corrige. Tout administrateur resté en fonction plus d'un an reconnaît dans cette description sa propre journée.

S'ils ont raison — et ils ont raison — le plan total n'était pas seulement velléitaire sur le plan politique. Il était impossible

sur le plan de la connaissance. Aucun planificateur, si honnête et si cultivé soit-il, ne peut savoir aujourd'hui ce qu'une ville voudra être dans vingt ans. L'échec que ce livre a raconté ne tient pas à la mauvaise qualité des planificateurs : il tient à la nature des choses. Et ce constat, qui semble ôter, en réalité donne. Il ôte l'alibi du plan parfait qu'il faudrait attendre ; il donne la tâche, plus modeste et plus sérieuse, de bien décider le pas suivant. La rationalité limitée n'est pas une condamnation : c'est la condition dans laquelle la politique travaille depuis toujours. Celui qui l'accepte cesse de promettre l'impossible et commence à tenir le possible.

De ce constat découlent trois choix. Non pas trois utopies : trois décisions à la portée d'un Conseil régional, d'un exécutif régional, d'un maire. Le premier : peu de règles non négociables. Le paradoxe de la servitude universelle, nous le connaissons bien, en Sardaigne : si tout est grevé d'une servitude, rien n'est protégé. La servitude étendue à toute chose ne protège pas toute chose — elle produit la *dérogation* universelle, car la vie continue de pousser et trouve toujours la brèche. C'est la leçon rencontrée à chaque étape : la norme qui exige trop obtient peu.

Notre histoire le démontre : sur les quatorze plans paysagers, treize sont tombés devant les juges. La protection qui prétend être partout finit par n'être nulle part. Il y a une raison simple, et celui qui a signé des concessions de construire et des refus la connaît : la règle qui interdit tout oblige l'administration à choisir chaque jour quelles interdictions appliquer vraiment, et ce choix quotidien — silencieux, cas par cas — est lui-même une négociation, mais sans règles et sans témoins. La servitude universelle n'élimine pas la négociation : elle la cache. Mieux vaut renverser la méthode : interdire peu, et faire respecter tout ce que l'on interdit.

Peu de règles, donc, mais de pierre. Ian McHarg, qui en 1969 intitula son livre *Design with Nature* (concevoir avec la nature), les avait déjà indiquées en substance : avant de dessiner, regarder où l'eau coule, où le sol cède, où la terre a déjà parlé. Pour la Sardaigne, les règles de pierre sont au nombre de trois. Zéro artificialisation des sols là où il y a un risque : on ne construit pas là où l'eau a déjà démontré qu'elle voulait passer. L'eau comme limite : une île où l'eau est rare et irrégulière ne peut pas planifier comme si elle était abondante. La bande côtière comme bien commun. C'est le choix déjà fait avec la loi de sauvegarde des côtes et réaffirmé par le Plan paysager qui a suivi : la bande côtière doit être gardée comme un patrimoine, non renégociée à chaque législature.

On notera : aucune des trois n'est une règle urbanistique. La première est hydraulique, la deuxième climatique, la troisième politique au sens propre — elle établit ce qui appartient à tous. Aucune ne demande à l'urbanisme ce que l'urbanisme ne peut donner ; toutes exigent le courage qui souvent fait défaut, le courage de dire non une fois pour toutes au lieu de dire « ni oui ni non » à chaque dossier. La règle de pierre a un avantage que la servitude diffuse n'aura jamais : elle ne se négocie pas. Et c'est précisément parce qu'elle ne se négocie pas qu'elle libère la négociation sur tout le reste. Celui qui négocie en sachant que trois limites sont intouchables négocie mieux : le champ est défini, les énergies se concentrent là où l'accord est possible.

Le deuxième choix : des projets à la place de plans généraux. Le plan d'urbanisme à vingt ans — le modèle qu'Astengo porta à sa perfection technique — présuppose exactement ce que Simon et Lindblom ont démenti : que l'on puisse connaître l'avenir et en disposer. Mieux vaut peu de projets stratégiques, concrets, dotés de trois attributs obligatoires : les délais, l'argent, les responsables. Un projet sans échéance est un vœu ;

un projet sans couverture financière est une promesse ; un projet sans responsable est un alibi.

Les trois attributs ne sont pas des ornements techniques : ils sont la différence entre le gouvernement et sa représentation. Le temps oblige à choisir, car ce qui n'a pas d'échéance n'a pas de priorité. L'argent oblige à la vérité, car la couverture ne se trouve qu'en retranchant ailleurs, et retrancher ailleurs signifie déclarer ce qui compte le plus. Le responsable oblige à répondre, car un nom et un prénom, on peut les convoquer, les interroger, les remplacer — un plan, non. J'ai vu des documents de programmation élégants vieillir intacts sur les rayonnages ; ils l'étaient précisément parce qu'ils n'engageaient personne. Le projet doté des trois attributs est laborieux à écrire et difficile à signer. C'est pour cela qu'il fonctionne.

Renzo Piano a donné à ce travail un nom exact : le *rammendo* (le raccommodage). Recoudre les périphéries, réparer l'existant, achever l'inachevé. Le *rammendo* est plus difficile que l'expansion — il demande plus d'intelligence que de béton, plus de patience que de grues — mais il est le seul possible sur une terre qui perd des habitants et qui a déjà construit bien plus qu'elle n'habite. L'expansion pouvait se permettre l'erreur : il y avait de l'espace, il y avait de la demande, le temps couvrait les bavures. Le *rammendo*, non. Il intervient sur un tissu qui existe, habité par des personnes qui se souviennent ; chaque point manqué se voit, chaque point juste se sent. C'est pourquoi le *rammendo* est, avant même d'être une technique, une école d'écoute.

Comment commence-t-on ? Jan Gehl, à Copenhague, a répondu avec une simplicité qui déconcerte encore : pars d'un banc. Observe où les gens s'assoient, où ils marchent, où ils s'arrêtent pour parler, et construis à partir de là. De Carlo avait dit la même chose avec d'autres mots : la ville doit être conçue avec les gens, non pour les gens. Le complément change tout.

Concevoir pour les gens, c'est encore le geste du technicien qui sait ; concevoir avec les gens, c'est le geste du politique qui écoute.

Et le projet — à la différence du plan — le permet : il a une échelle que les gens voient, un chantier qu'ils peuvent suivre, un résultat dont ils peuvent demander compte à un responsable en chair et en os. Le banc de Gehl n'est pas une coquetterie : c'est une méthode de connaissance. On gouverne ce que l'on observe, non ce que l'on présume. Le plan général présume : il projette des habitants, postule des besoins, imagine des flux. Le projet observe : il compte ceux qui passent, écoute ceux qui restent, mesure ce qui advient. Entre présumer et observer court toute la distance mesurée dans les pages qui précèdent.

Le troisième choix est celui qui m'appartient le plus : donner des institutions à la négociation. Patsy Healey, dans *Collaborative Planning* (La planification collaborative), en 1997, a soutenu que la planification est un processus communicationnel : non pas un dessin qui descend d'en haut, mais une conversation qui construit son résultat à mesure qu'elle se déroule. Luigi Bobbio a consacré ses travaux à la délibération publique et à sa condition essentielle : il faut des lieux où la négociation soit publique, traçable, équitable. C'est le point décisif. La négociation, dans le gouvernement du territoire, existe de toute façon — ce livre n'a fait que le documenter. La seule véritable alternative est entre la négociation qui se déroule dans des lieux visibles, avec des règles et des procès-verbaux, et celle qui se déroule là où personne ne voit. Donner des institutions à la négociation, c'est choisir la première.

Qu'est-ce que cela signifie, concrètement ? Non pas la table fermée où le maire et le promoteur s'entendent à l'abri des regards, mais la conférence ouverte où le privé apporte ses

ressources et le public apporte ses droits : les écoles, les logements à loyer modéré, les espaces publics. L'échange est le même — des utilités privées contre des utilités collectives — mais sa nature change : de la faveur au contrat. Le contrat, on peut le lire, le discuter, l'améliorer ; la faveur, on peut seulement la soupçonner. Ce qui s'accomplit aujourd'hui sous le nom pudique de *dérogation* doit s'accomplir sous le nom honnête de négociation : le contenu peut être le même, la dignité est opposée — et opposées sont les villes qui en naissent.

La méthode existe déjà, et je l'ai décrite dans *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation) : c'est la négociation de principes. Ce n'est pas moi qui l'ai inventée : elle vient des travaux de Fisher et Ury, qui publièrent en 1981 *Getting to Yes* (Comment réussir une négociation) — en Italie *L'arte del negoziato* — dans le cadre des travaux du Harvard Negotiation Project. Je l'ai mise à l'épreuve là où ces chercheurs ne l'avaient pas pensée : dans les salles de conseil, dans les conférences entre administrations, aux tables où le territoire se décide vraiment. Et j'ai constaté qu'elle tient.

Le premier principe : on discute des intérêts, non des positions. Non pas la revendication d'un volume contre le refus de l'accorder, mais la question de ce qui sert vraiment à l'entreprise, à la commune, aux habitants — et l'on découvre souvent que les réponses ne coïncident pas avec les demandes initiales. La position est la surface ; l'intérêt est la nappe souterraine. Deux positions peuvent s'exclure l'une l'autre tandis que les intérêts qui les meuvent coexistent, pourvu que quelqu'un se donne la peine de creuser. Le deuxième principe en est le complément : séparer les personnes du problème. Dans le gouvernement du territoire les personnes se connaissent, se recroisent, habitent les mêmes villages : celui

qui humilie aujourd'hui son interlocuteur le retrouvera demain devant lui. Le problème, en revanche, doit être attaqué sans ménagements.

Ensuite : inventer beaucoup d'options avant de décider, en séparant l'invention de la décision. Le meilleur accord coïncide rarement avec la première proposition arrivée sur la table ; mais tant que chaque idée est jugée à l'instant même où elle naît, personne n'ose en proposer de nouvelles. D'abord on élargit, ensuite on choisit. Et l'on choisit en mesurant les solutions à des critères objectifs — coûts, besoins, données — et non à la force relative des contractants : « les parties ne doivent pas croire, mais reconnaître ce qui est juste ». Enfin, chacun doit connaître sa meilleure solution de rechange à un accord négocié : savoir ce qui arrive si la table vole en éclats. Celui qui le sait négocie serein ; celui qui l'ignore signe par peur ou rompt par orgueil, et ces deux issues coûtent au territoire plus que n'importe quel compromis.

Deux procédés complètent le répertoire. Le premier est le « pont d'or » : aider la partie adverse à sauver la face, la laisser écrire son propre discours de la victoire. Dans le gouvernement du territoire, il ne sert à rien de vaincre en humiliant : l'accord signé par un vaincu est un accord que quelqu'un travaillera à défaire. Le second est la « pomme mûre » : conduire un pas après l'autre, par accords partiels successifs, avec clarté et avec pédanterie. On ne demande pas à l'arbre le fruit vert ; on prépare le terrain, on attend, on cueille quand le fruit se détache de lui-même. Les ententes sur le territoire mûrissent ainsi : un procès-verbal après l'autre, un point acquis après l'autre, jusqu'à ce que le dernier pas paraisse à tous naturel.

Et quand les parties sont nombreuses — et c'est le cas normal du territoire : la commune, la Région, les propriétaires, les entreprises, les comités — le répertoire offre l'instrument que je considère comme le point d'arrivée du parcours

accompli jusqu'ici : la procédure de médiation sur texte unique. Un tiers, qui n'a pas d'intérêts en jeu, écoute toutes les parties et recueille les intérêts de chacune. Puis il les unifie dans un texte : non pas une synthèse diplomatique, mais une proposition qui tente de donner à chaque intérêt la satisfaction maximale compatible avec les autres. Le texte circule, se corrige, circule de nouveau. À la fin, la décision est un oui ou un non au texte unique — non à mille amendements, non à des paquets décomposables : au texte entier.

Qu'on imagine maintenant cette procédure à l'intérieur de la conférence ouverte dont j'ai parlé. Le médiateur recueille les intérêts : l'entreprise qui demande des délais certains, la commune qui demande des ouvrages et des logements, les habitants qui demandent de ne pas perdre ce qui rend leur quartier vivable. Il les écrit, il les rend publics, il les compose en un texte que tous peuvent lire. Les objections améliorent le texte au lieu de faire sombrer la table, parce que personne ne défend plus sa propre position : tous travaillent sur la même feuille. Et le oui ou le non final, prononcé en public et consigné au procès-verbal, est un acte politique au sens plein : visible, imputable, discutable. Voilà l'institution qui manque. Non pas un nouveau plan : une procédure. C'est la politique d'urbanisme telle que je l'entends — non pas la science qui n'existe pas, mais la négociation qui existe, conduite cependant au grand jour, avec des règles, devant des témoins.

Une méthode, cependant, vaut ce que vaut celui qui la pratique. Dans *Il principe della Repubblica* (Le prince de la République) j'ai indiqué les trois vertus de l'homme politique : la patience, l'intelligence, l'humilité. Ce sont, à la lettre, les vertus du négociateur urbain. La patience, parce que les ententes sur le territoire mûrissent au rythme de la pomme, non à celui des revues de presse. L'intelligence, parce que trouver les intérêts sous les positions est un travail de fouille,

non de force. L'humilité, parce que celui qui entre dans une conférence convaincu de connaître déjà le résultat a déjà fait sauter la table, même s'il reste assis.

Et il y a la question du temps, que dans le même livre j'ai distinguée avec les mots des Grecs : *Chronos*, la durée mesurable, et *Kairos*, le moment opportun. Le plan ne connaît que *Chronos* : échéances, horizons décennaux, calendriers d'exécution. La négociation vit de *Kairos* : il y a un moment où un accord est possible — avant il ne l'était pas, après il ne le sera plus — et le reconnaître est la part du métier qu'aucun manuel n'enseigne. Le négociateur urbain doit posséder les deux temps : la discipline de *Chronos* pour tenir le processus debout, l'instinct de *Kairos* pour conclure quand la pomme est mûre. Et il doit posséder ce que j'ai appelé la « pédanterie de la démocratie » : la rigueur, les règles partagées, le soin du détail. Le procès-verbal bien rédigé, la convocation notifiée à tous, le délai respecté. Cela ressemble à de la bureaucratie : c'en est le contraire. C'est ce qui fait de la négociation une institution, et non une conversation entre puissants.

Deux avertissements accompagnent la proposition. Marc Augé a appelé *non-lieux* les espaces qui naissent de la perte des relations ; et les non-lieux se multiplient précisément là où la négociation a fait défaut, là où le territoire a été rempli sans être négocié avec personne. Zygmunt Bauman a décrit une *modernité liquide*, où aucune forme sociale ne dure assez pour se consolider : une raison de plus, et non de moins, de donner à la négociation des institutions stables, capables de conférer une forme durable à des accords par nature changeants. Je le dis ainsi : le plan ne gouverne pas parce qu'il n'écoute pas. Et une ville qu'on n'a pas écoutée se venge — elle se vide, elle se disperse, elle se construit toute seule et mal.

La Sardaigne, du reste, a déjà écrit cette leçon dans ses propres actes. La loi générale d'urbanisme reste celle de 1989,

modifiée bien des fois et jamais remplacée ; les réformes organiques qui devaient prendre sa place ne sont jamais nées, et les raisons, c'est l'assesseur régional Erriu qui les mit par écrit en septembre 2018 : il manquait les voix, il manquait la volonté politique d'aller de l'avant. Ce n'est pas un hasard : c'est une confirmation. La loi organique parfaite n'arrive pas parce qu'elle n'existe pas ; ce qui existe, ce sont les accords possibles, et quand l'accord manque la loi ne naît pas non plus. Celui qui attend le bon plan pour gouverner ne gouvernera jamais. Celui qui cherche l'accord possible a déjà commencé à gouverner.

Je conclus avec Italo Calvino, qui dans *Le città invisibili* (Les villes invisibles) a laissé la phrase que tout planificateur devrait garder sur sa table : « La ville ne dit pas son passé, elle le contient comme les lignes d'une main ». Elle ne le dit pas : elle le contient. Elle ne le déclare pas dans un document : elle le porte écrit dans les murs, dans les tracés, dans les noms des rues, dans les habitudes de ceux qui la traversent. C'est l'exact contraire du plan total, qui prétend dicter l'avenir à une ville sans lui avoir demandé son passé. Les villes sardes — les chefs-lieux comme les villages de l'intérieur — ont des lignes anciennes et profondes : celui qui les ignore dessine sur le vide. Qui veut les gouverner doit d'abord savoir les lire, comme on lit une main — avec patience, de près, sans la présomption de les réécrire.

L'urbanisme n'existe pas. Ce qui existe, c'est la ville. Ce qui existe, ce sont les habitants qui la font chaque jour, les maires qui l'administrent, les intérêts qui s'y affrontent et qui peuvent, si quelqu'un les aide, s'accorder. L'ordre qui viendra — car il faudra toujours un ordre — ne sera ni le dessin d'un technicien ni le décret d'un pouvoir : ce sera un accord. Un accord renouvelable, car les générations changent et avec elles les besoins ; un accord exigeant, car on ne touche pas aux

quelques règles de pierre. Et cet accord, c'est la politique qui le fera, si elle recommence à faire son métier jusqu'au bout : négocier, concilier, décider, et rendre des comptes devant les gens.

Bibliographie raisonnée

Bibliographie des textes, des lois et des auteurs cités dans l'essai. Les œuvres de Piranesi sont dans le domaine public.

Sources classiques et de la Renaissance

Aristote, *Politica*, sous la direction de R. Laurenti, Laterza, Rome-Bari, 1993 [IVe siècle av. J.-C.]. Citation sur Hippodamos de Milet.

Platon, *Leggi*, sous la direction de F. Ferrari, BUR, Milan, 2005 [IVe siècle av. J.-C.].

Vitruve, *De architectura*, sous la direction de P. Gros, Einaudi, Turin, 1997 [Ier siècle av. J.-C.].

Alberti, Leon Battista, *De re aedificatoria*, sous la direction de G. Orlandi, Il Polifilo, Milan, 1966 [1452].

Averlino, Antonio dit Filarete, *Trattato di architettura. Libro architettonico. Sforzinda*, sous la direction d'A. M. Finoli et L. Grassi, Il Polifilo, Milan, 1972 [1464].

More, Thomas, *Utopia*, sous la direction de L. Firpo, Einaudi, Turin, 2000 [1516].

Palladio, Andrea, *I quattro libri dell'architettura*, Hoepli, Milan, 1990 [1570].

Piranesi, Giovanni Battista, *Le Carceri d'Invenzione*, 1745-1761 ; *Le Antichità Romane*, 1756. Éd. moderne sous la direction de G. Mariani, Einaudi, Turin, 2010. Œuvre dans le domaine public, utilisée pour la couverture.

Ville moderne, police urbaine et urbanisme du XIXe siècle

Sixte V, Ordonnances d'urbanisme pour Rome (1585-1590), dans M. Fagiolo, *Roma di Sisto V*, Laterza, 1993.

Haussmann, Georges Eugène, *Mémoires du Baron Haussmann*, Victor-Havard, Paris, 1890-1893.

Cerdà, Ildefons, *Teoría general de la urbanización*, Imprenta Española, Madrid, 1867 ; *Teoria generale dell'urbanizzazione*, sous la direction d'A. Lopez, Jaca Book, Milan, 1985.

Sitte, Camillo, *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen*, Vienne, 1889 ; *L'arte di costruire le città*, trad. it. Jaca Book, Milan, 1980.

Utopies correctives et cités-jardins

Howard, Ebenezer, *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, Londres, 1898 ; trad. it. *La città giardino del futuro*, Calderini, Bologne, 1972.

Unwin, Raymond, *Town Planning in Practice*, Londres, 1909 ; *La pratica della pianificazione urbana*, Il Saggiatore, Milan, 1971 ; *Nothing Gained by Overcrowding!*, Londres, 1912.

Garnier, Tony, *Une Cité Industrielle*, Paris, 1904-1917.

Geddes, Patrick, *Cities in Evolution*, Williams & Norgate, Londres, 1915 ; *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milan, 1970.

Mumford, Lewis, *What is a City?*, dans *Architectural Record*, novembre 1937 ; *The City in History*, Harcourt Brace, New York, 1961 ; *La città nella storia*, Edizioni di Comunità, Milan, 1963.

Mouvement moderne et plan total

Le Corbusier, *Vers une architecture*, Paris, 1923 ; *Verso una architettura*, Longanesi, Milan, 1973.

Le Corbusier, *Urbanisme*, Paris, 1925 ; *Urbanistica*, Il Saggiatore, Milan, 1967.

Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, Paris, 1943 (du IVe congrès CIAM, Athènes 1933) ; *La Carta d'Atene*, Ed. di Comunità, Milan, 1960.

Le Corbusier, *La Ville Radieuse*, Boulogne, 1935.

Gropius, Walter, *Manifest und Programm des Staatlichen Bauhauses*, Weimar, 1919.

Mies van der Rohe, Ludwig, *Scritti e discorsi*, sous la direction de F. Neumeyer, Einaudi, Turin, 2010.

Wright, Frank Lloyd, *An Autobiography*, Longmans, Green and Co., New York, 1932.

May, Ernst, le programme de logement social du Nouveau Francfort, 1925-1930, documenté dans la revue *Das Neue Frankfurt*.

Astengo, Giovanni, Plan d'urbanisme d'Assise, 1958 ; *Assisi: Piano e città*, dans *Urbanistica*, n° 24-25, 1958.

Quaroni, Ludovico, *La città fisica*, Laterza, Rome-Bari, 1981.

Olivetti, Adriano, *Città dell'uomo*, Ed. di Comunità, Milan, 1960.

Critique du plan et révolte du trottoir

Jacobs, Jane, *Downtown is for People*, dans *Fortune*, 1958 ; *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961 ; *Vita e morte delle grandi città*, Einaudi, Turin, 1969.

Lynch, Kevin, *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, 1960 ; *L'immagine della città*, Marsilio, Venise, 1964.

Cullen, Gordon, *Townscape*, Architectural Press, Londres, 1961 ; *Il paesaggio urbano*, Calderini, Bologne, 1976.

Alexander, Christopher, *A City is Not a Tree*, dans *Architectural Forum*, 1965 ; *A Pattern Language*, Oxford University Press, 1977 ; *Linguaggio di schemi*, Zanichelli, 1977.

Venturi, Robert, *Complexity and Contradiction in Architecture*, MoMA, New York, 1966 ; *Complessità e contraddizioni nell'architettura*, Dedalo, Bari, 1980.

Venturi, Robert, Scott Brown, Denise, Izenour, Steven, *Learning from Las Vegas*, MIT Press, 1972 ; *Imparare da Las Vegas*, Quodlibet, Macerata, 2010.

Rossi, Aldo, *L'architettura della città*, Marsilio, Padoue, 1966.

De Carlo, Giancarlo, *Questioni di architettura e urbanistica*, Argalia, Urbino, 1964.

Lefebvre, Henri, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968 ; *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Vérone, 2014 ; *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974.

Dissolution contemporaine

Koolhaas, Rem, *The Generic City* et *Whatever Happened to Urbanism?*, dans *S,M,L,XL*, Monacelli Press, New York, 1995 ; *Junkspace*, 2002 ; trad. it. *Junkspace*, Quodlibet, Macerata, 2006.

Harvey, David, *Social Justice and the City*, Arnold, Londres, 1973 ; *The Urbanization of Capital*, Blackwell, Oxford, 1985 ; *The Right to the City*, dans *New Left Review*, n° 53, 2008.

Davis, Mike, *City of Quartz*, Verso, Londres, 1990 ; *Città di quarzo*, Manifestolibri, Rome, 1993.

Smith, Neil, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, Londres, 1996.

Secchi, Bernardo, Viganò, Paola, *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Rome-Bari, 2005 ; *La ville poreuse*, MetisPresses, Genève, 2011.

Boeri, Stefano, *Un bosco verticale*, Corraini, Mantoue, 2015.

Gehl, Jan, *Cities for People*, Island Press, Washington, 2010 ; *Città per le persone*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

Sennett, Richard, *The Uses of Disorder*, Knopf, New York, 1970 ; *Building and Dwelling: Ethics for the City*, Farrar Straus, New York, 2018 ; *Costruire e abitare*, Feltrinelli, Milan, 2018.

Moreno, Carlos, *Droit de cité. De la ville-monde à la ville du quart d'heure*, Éditions de l'Observatoire, Paris, 2020.

Friedman, Yona, *L'Architecture mobile* (manifeste), 1958 ; *L'architecture de survie*, Casterman, Paris, 1978 ; *L'architettura di sopravvivenza*, Bollati Boringhieri, Turin, 2009.

Benevolo, Leonardo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1963.

McHarg, Ian, *Design with Nature*, Natural History Press, New York, 1969 ; *Progettare con la natura*, Muzzio, Padoue, 1989.

Oliva, Federico, éditorial d'ouverture de la nouvelle série, dans *Urbanistica*, n° 152, INU Edizioni, Rome, 2013.

Politique, négociation et théorie institutionnelle

Healey, Patsy, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Londres, 1997.

Bobbio, Luigi, *La democrazia non abita a Gordio*, dans *Rivista italiana di scienza politica*, 1996 ; *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, ESI, Naples, 2004.

Fisher, Roger, Ury, William, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, Houghton Mifflin, Boston, 1981 ; *L'arte del negoziato*, trad. d'Aldo Giobbio, Mondadori, Milan, 1985.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior*, Macmillan, New York, 1947 ; *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologne, 1958 ; *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge, 1982.

Lindblom, Charles, *The Science of Muddling Through*, dans *Public Administration Review*, 1959.

Augé, Marc, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil, Paris, 1992 ; *Nonluoghi*, Elèuthera, Milan, 1993.

Bauman, Zygmunt, *Liquid Modernity*, Polity, Cambridge, 2000 ; *Modernità liquida*, Laterza, Rome-Bari, 2002.

Calvino, Italo, *Le città invisibili*, Einaudi, Turin, 1972.

Législation nationale en matière d'urbanisme et de paysage

Loi du 17 août 1942, n° 1150, Loi fondamentale d'urbanisme.

Loi du 18 avril 1962, n° 167, Dispositions pour favoriser l'acquisition de terrains destinés au logement économique et populaire.

Loi du 6 août 1967, n° 765, Modifications et compléments à la loi d'urbanisme 1150/1942, dite loi-pont.

Décret ministériel du 2 avril 1968, n° 1444, Limites auxquelles il ne peut être dérogé en matière de densité de construction, de hauteur, de distance entre les bâtiments et rapports maximaux entre espaces (standards d'urbanisme).

Loi du 28 janvier 1977, n° 10, Normes en matière de constructibilité des sols, dite loi Bucalossi.

Cour constitutionnelle, arrêt du 30 janvier 1980, n° 5 (concession de construire et droit de construire).

Loi du 8 août 1985, n° 431, Conversion en loi du décret-loi 312/1985, dite loi Galasso.

Décret du Président de la République du 6 juin 2001, n° 380, Texte unique des dispositions législatives et réglementaires en matière de construction.

Décret législatif du 22 janvier 2004, n° 42, Code des biens culturels et du paysage, dit code Urbani.

Décret-loi du 29 mai 2024, n° 69, Dispositions urgentes en matière de simplification de la construction et de l'urbanisme, converti, avec modifications, par la loi du 24 juillet 2024, n° 105, dit Salva-casa.

Législation endémique sarde et jurisprudence

Loi constitutionnelle du 26 février 1948, n° 3, Statut spécial pour la Sardaigne, art. 3, lettre f).

Décret du Président de la République du 22 mai 1975, n° 480, Nouvelles normes d'application du Statut spécial de la Région autonome de Sardaigne.

Loi régionale du 11 octobre 1985, n° 23, Normes en matière de contrôle de l'activité d'urbanisme et de construction, de réhabilitation urbanistique et de régularisation des implantations et ouvrages illégaux.

Loi régionale du 22 décembre 1989, n° 45, Normes pour l'usage et la protection du territoire régional.

Tribunal administratif régional (TAR) de Sardaigne, jugements nos 1203-1208 de 2003 (annulation de six plans territoriaux paysagers).

Loi régionale du 25 novembre 2004, n° 8, Normes urgentes de sauvegarde provisoire pour la planification paysagère et la protection du territoire régional, dite Salvacoste.

Cour constitutionnelle, arrêt n° 51 de 2006 (loi salvacoste et compétence de la Région en matière de paysage).

Région autonome de Sardaigne, Plan paysager régional, premier domaine homogène (zone côtière), approuvé par la délibération de l'exécutif régional n° 36/7 du 5 septembre 2006.

Loi régionale du 23 octobre 2009, n° 4, Dispositions extraordinaires pour le soutien de l'économie par la relance du secteur de la construction, dite Piano casa, et prorogations successives (2011, 2013).

Cour constitutionnelle, arrêt n° 308 de 2013 (interprétation authentique et bande de protection des territoires côtiers).

Loi régionale du 23 avril 2015, n° 8, Normes pour la simplification et la réorganisation de dispositions en matière d'urbanisme et de construction et pour l'amélioration du patrimoine bâti.

Loi régionale du 18 janvier 2021, n° 1, Dispositions pour la réutilisation, la requalification et la réhabilitation du patrimoine bâti existant et en matière de gouvernement du territoire.

Cour constitutionnelle, arrêt n° 24 de 2022 (loi régionale 1/2021).

Loi régionale du 17 juin 2025, n° 18, Réorganisation et coordination de la réglementation régionale en matière de construction et d'urbanisme avec les dispositions urgentes prévues par le décret-loi

69/2024 (transposition du Salva-casa).

Cour constitutionnelle, arrêt n° 86 de 2026 (loi régionale 18/2025).

Écrits de l'auteur cités dans le texte

Deriu, Roberto, *La democrazia rapita* (La démocratie enlevée), 1998.

Deriu, Roberto, *Scacco matto* (Échec et mat), 2011.

Deriu, Roberto, *Vincere in politica con la trattativa* (Gagner en politique par la négociation), 2024.

Deriu, Roberto, *Il principe della Repubblica* (Le prince de la République), 2026.

Index des noms

Alberti, Leon Battista — 1
Alexander, Christopher — 5
Aristote — 1
Astengo, Giovanni — 4, 9
Augé, Marc — 9
Bauman, Zygmunt — 9
Benevolo, Leonardo — 6
Bernini, Gian Lorenzo — 2
Bobbio, Luigi — 9
Boeri, Stefano — 6
Bucalossi, Pietro — 7
Calvino, Italo — 9
Cappellacci, Ugo — 8
Cerdà, Ildefons — 2
Cullen, Gordon — 5
Davis, Mike — 6
De Carlo, Giancarlo — 5, 9
Erriu, Cristiano — 8, 9
Filarete (Antonio Averlino) — 1
Fisher, Roger — 9
Fontana, Domenico — 2
Friedman, Yona — 6
Galasso, Giuseppe — 7
Geddes, Patrick — 3
Gehl, Jan — 6, 9
Gropius, Walter — 4
Harvey, David — 6
Haussmann, Georges Eugène — 2
Healey, Patsy — 9
Hippodamos de Milet — 1
Howard, Ebenezer — 3

Jacobs, Jane — 5
Koolhaas, Rem — 6, 9
Le Corbusier — 4, 5
Lefebvre, Henri — 5
Lindblom, Charles — 9
Lynch, Kevin — 5
May, Ernst — 4
McHarg, Ian — 9
Mies van der Rohe, Ludwig — 4, 5
More, Thomas — 1
Moreno, Carlos — 6
Moses, Robert — 5
Mumford, Lewis — 3
Oliva, Federico — 7
Olivetti, Adriano — 4
Orrù, Maria Laura — 8
Palladio, Andrea — 1
Piano, Renzo — 9
Pigliaru, Francesco — 8
Platon — 1
Quaroni, Ludovico — 4
Rossi, Aldo — 5
Scott Brown, Denise — 5
Secchi, Bernardo — 6
Sennett, Richard — 6
Simon, Herbert — 9
Sitte, Camillo — 2
Sixte V — 2
Smith, Neil — 6
Solinas, Christian — 8
Soru, Renato — 8
Unwin, Raymond — 3
Ury, William — 9
Venturi, Robert — 5

Viganò, Paola — 6
Vitruve — 1, 9
Wright, Frank Lloyd — 4

L'auteur

Roberto Deriu est homme politique, journaliste et écrivain.

Dans cet essai, il applique au gouvernement du territoire la méthode de la négociation de principes : non pas le plan idéal, mais l'accord que l'on parvient à construire.

Du même auteur

La democrazia rapita (La démocratie enlevée), 1998

Il gioco del silenzio (Le jeu du silence), 2002

Smemoria (Dé-mémoire), 2003

Scacco matto (Échec et mat), 2011

La pantera di Bultei (La panthère de Bultei), 2018

Vincere in politica con la trattativa (Gagner en politique par la négociation), 2024

Il principe della Repubblica (Le prince de la République), 2026