

Les terrains d'action de Munich

**Management agile et transdisciplinaire de la
transformation urbaine**

Auteur·rices

Thomas Spinrath
Julia Plessing

Avec la collaboration d'Elena Knuth-Pollock
et Anna Reinhard

Remerciements

Les auteur·rices tiennent à remercier le personnel de la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction de la Ville de Munich pour leur coopération fructueuse dans le cadre de ce projet de recherche transdisciplinaire, ainsi que pour les discussions intenses, instructives et inspirantes. Nous remercions tout particulièrement Robert Kulzer, Andreas Peter, Michael Hanslmaier, Felix Strauss et Klaus Illigmann. Nos remerciements s'adressent également à nos partenaires locaux ainsi qu'à l'équipe du Forum pour l'avenir franco-allemand, en particulier Anne-Gaëlle Javelle, Marco Eise-nack, Hannah Ellermann, Stéphanie Lacombe, Amélie Uhlig, Arthur Frantz et Marie Mil-lot-Courtois, pour leur soutien et leurs précieuses réflexions.

Remarque

Le Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche soutient le Forum pour l'avenir franco-allemand dans le cadre de la stratégie gouvernementale « Recherche pour la durabilité » (FONA) www.fona.de axée prioritairement sur la recherche sociale et écolo-gique – n° de référence 01US2001. Les auteur·rices sont responsables du contenu de cette publication.



Résumé

Sur la voie de l'urbanisme durable, les villes doivent adapter leur action administrative à des processus complexes de transition écologique et sociale. Pour mieux coordonner les différents volets de son développement urbain, la Ville de Munich a développé l'approche par « terrain d'action » : une méthode agile permettant d'identifier différentes zones prioritaires – des zones stratégiques de planification – dans lesquelles les projets sont pensés de manière transversale. L'approche par terrain d'action permet ainsi une démarche constructive face à la diversité et la complexité des intérêts, en égard à l'acquisition de projets de développement et de recherche innovants, et en tenant compte de l'émergence de synergies entre administrations et acteur·rices de la société civile. Cette étude examine les potentiels de cette approche et formule des recommandations afin d'en poursuivre le développement à Munich. De plus, cette analyse contribue, données empiriques à l'appui, au débat sur le rôle des zones stratégiques de planification du développement urbain et des *soft spaces* pour une organisation durable de nos villes.

Mots-clés : Urbanisme durable, zones stratégiques de planification, planification du développement urbain, *soft spaces*, Munich

Summary

Cities are faced with the challenge of aligning their administrative actions with complex socio-ecological transformation processes. The City of Munich has developed an approach to meet this challenge with strategic action spaces or opportunity areas (Handlungsraumansatz). Through a strategic prioritisation of geographic areas in the city and agile, interdisciplinary cooperation structures, the action space approach enables a constructive moderation of complex interests, the acquisition of innovative development and research projects and creates synergy effects between administration and civil society. The present analysis examines the potentials of the approach and presents recommendations for its further development in Munich. At the same time, the analysis provides empirical evidence for debates on the role of strategic planning spaces and 'soft spaces' in sustainable urban development.

Keywords: Sustainable urban development, strategic planning areas, urban planning, soft spaces, Munich

Table des matières

Préambule	5
Résumé et recommandations	6
1 Introduction	8
1.2 Objectifs de l'étude	8
1.3 La recherche transdisciplinaire	9
2 Zones stratégiques de planification et <i>soft spaces</i>, en théorie et en pratique	12
3 Les terrains d'action, nouvel instrument de développement urbain de Munich	14
3.1 Le modèle munichois des terrains d'action	14
3.2 Mise en œuvre des terrains d'action	16
4 Potentiels majeurs des terrains d'action	18
4.1 Gestion de la complexité des intérêts	18
4.2 Acquisition de fonds d'aide et attraction de projets de développement innovants	20
4.3 Un pont entre les autres instruments de développement urbain	22
5 Facteurs d'une coopération agile dans les terrains d'action	25
5.1 Des <i>soft spaces</i> aux structures de coopération décloisonnées	25
5.2 Priorisation des ressources administratives limitées	28
5.3 Des processus de coopération transparents et accessibles	29
6 Conclusion	33
Bibliographie	34
Auteur·rices	37

Préambule

Le Forum pour l'avenir franco-allemand (ci-après le « Forum pour l'avenir ») a réalisé cette étude dans le cadre du partenariat avec la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction de la Ville de Munich. Le Forum pour l'avenir, créé par le traité d'Aix-la-Chapelle, a pour objectif d'accompagner et de soutenir la transition écologique et sociale au sein de nos deux pays.

Pour ce faire, il adopte une approche *bottom-up* : le Forum pour l'avenir accompagne les villes et les communes partenaires sélectionnées sur la voie d'un développement urbain résilient et à l'impact climatique neutre. Il identifie, par ses recherches sur le terrain, les freins et les leviers des transformations locales. Sur la base des connaissances acquises, le Forum pour l'avenir développe, dans le cadre d'un processus collaboratif entre expert-es des collectivités locales, de la société civile, de la science et de l'administration en Allemagne et en France, des recommandations de politique publique adressées aux deux gouvernements nationaux.

L'équipe du Forum pour l'avenir poursuit une approche de recherche transdisciplinaire d'une part en fixant les objectifs de la recherche en coopération avec les villes et les communes, et d'autre part en travaillant conjointement à l'évaluation des données recueillies. En outre, le Forum pour l'avenir les accompagne à travers ses réflexions et la mise à disposition des enseignements récoltés, en partageant les expériences issues d'autres contextes locaux, ainsi que par la mise en réseau et les dialogues organisés entre villes et communes d'Allemagne et de France.

Munich est une ville partenaire du Forum pour l'avenir depuis septembre 2022. Cette coopération, axée sur le développement urbain durable, s'est matérialisée principalement avec la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction. Cette étude se concentre sur l'approche par terrain d'action¹ en tant qu'instrument de planification urbaine stratégique de la Ville de Munich.

Cet outil vise à promouvoir un management agile devant la complexité des enjeux d'urbanisme durable, tels que le dérèglement climatique, la numérisation et l'évolution démographique – en renforçant, à l'échelle de terrains d'action ciblés, la coopération entre délégations municipales et acteur·rices clés locaux. Par le biais de ses recherches sur le terrain, le Forum pour l'avenir a pu soutenir la Ville de Munich dans une réflexion constructive autour de cette approche et de son développement. Les résultats de cette étude, publiée en tant que *RIFS Study*, sont ainsi mis à la disposition d'un public spécialisé plus large d'urbanistes, de responsables politiques locaux et de scientifiques en France comme en Allemagne.

Étude traduite de l'allemand, le Forum pour l'avenir fait le choix d'utiliser l'écriture inclusive conformément aux pratiques linguistiques plus courantes outre-Rhin et selon les modalités suivantes : le point médian est employé exclusivement sur les noms pour des raisons d'inclusivité et une lecture fluide.

¹ Cette approche fait partie intégrante de la politique d'urbanisme de Munich. Les terrains d'action (sous leur appellation municipale) servent à mieux coordonner les différents volets de son développement urbain et équivalent à des zones stratégiques de planification urbaine.

Résumé et recommandations

À l'instar d'autres villes en Allemagne et en France, Munich est confrontée au défi d'adapter ses actions publiques locales à des processus complexes de transformation urbaine. C'est dans ce contexte que la capitale bavaroise a développé l'ambitieuse approche des terrains d'action, laquelle, par la sélection de zones prioritaires, vise à relever la complexité de ces enjeux et à accélérer la concrétisation des objectifs d'urbanisme durable. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de cette approche s'est effectuée progressivement et, dans un premier temps, avec des ressources très limitées. Néanmoins, les résultats obtenus dans le terrain d'action pilote 3 à l'est de Munich ainsi que les premières expériences au sein des terrains d'action 6 à Neuperlach et 9 du centre-ville munichois, témoignent déjà de potentiels considérables. Cette méthode se révèle en effet très efficace pour renforcer la dimension agile et transdisciplinaire du fonctionnement de l'administration, permettant de relever les défis de transformation.

Cette étude se consacre à la question générale suivante : comment améliorer la mise en œuvre d'objectifs de développement urbain complexes et relativement abstraits grâce à l'outil des terrains d'action – à savoir en ciblant judicieusement des zones urbaines et en établissant en leur sein une structure de coopération pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle ? À ce titre, cette analyse constitue une ressource pour orienter les décisions futures et développer l'approche par terrain d'action. Étude de cas concret, elle élargit dans le même temps les connaissances empiriques nourrissant les débats scientifiques sur les potentiels des zones stratégiques de planification urbaine et des *soft spaces*².

Cette étude identifie trois dimensions centrales pour lesquelles l'approche des terrains d'action démontre déjà des effets positifs – et qui se traduisent par :

1. la conciliation constructive devant la complexité des intérêts et différends en matière d'objectifs de développement urbain, par leur intégration à la stratégie d'urbanisme durable globale,
2. l'acquisition de projets de développement et de recherche innovants et la facilitation de leur mise en œuvre, et
3. l'émergence d'effets de synergie entre planifications municipales spécialisées et activités des acteur·rices de la société civile et de l'économie au sein d'un même espace.

Les terrains d'action tirent ces potentiels de leur caractère informel et plus souple, les identifiant ainsi à des *soft spaces*, car ils permettent :

1. une coopération peu hiérarchisée qui encourage la transparence en interne et amène une plus grande flexibilité dans la conduite des projets de développement urbain,
2. un meilleur accès aux décisions administratives et de fait, une coopération facilitée entre société civile et administration.

Échelon intermédiaire entre la ville et ses quartiers, les terrains d'action constituent un trait d'union entre les autres instruments de planification urbaine – tels que le plan local d'urbanisme (à l'horizon 2040), le schéma de cohérence territoriale et les documents stratégiques intégrés par quartier³.

En raison de leur structure flexible, les terrains d'action peuvent aussi compléter les zones de réhabilitation⁴, outils de politique urbaine défini de façon plus formelle, et favorisent, tant sur le plan spatial que temporel, la fluidité des processus de rénovation urbaine – qui s'inscrivent dans une politique publique ancrée. Pour autant, les analyses de cette étude suggèrent que l'approche par terrain d'action n'a pas encore révélé tout son potentiel et par conséquent, que ses effets restent partiellement très limités. Afin d'exploiter l'ensemble de ses potentiels, la Ville de Munich devrait mettre en œuvre les mesures suivantes :

- Du fait de leur caractère informel et souple, les terrains d'action nécessitent, en plus de l'arrêté municipal qui les institue, un mandat et une attribution de responsabilité

² Espaces flexibles de développement urbain intégré (voir définition p. 12).

³ Documents de planification élaborés dans le cadre d'un dispositif de politique publique spécifique, ici à l'appui du programme « Rénovation énergétique urbaine » de la Banque publique fédérale KfW (voir encadré p. 22).

⁴ Les zones de réhabilitation, comparables aux quartiers prioritaires en France, s'inscrivent en Allemagne comme dispositifs ancrés et largement utilisés selon des procédures définies.

claire (*ownership*) au niveau des directions, incluant idéalement toutes les délégations municipales.

- Au regard des processus de travail, le management des terrains d'action doit trouver un équilibre entre son caractère obligatoire et un impératif de transparence. Une clarification renforcée et progressive des missions et des rôles permet d'impliquer davantage les chargées de projet des nombreuses directions et de préciser leurs responsabilités. En parallèle, le principe de « facilitation » devrait continuer à prévaloir sur celui de l'« obligation ».
- L'expérience du terrain d'action 3, à l'est de Munich, témoigne d'importantes avancées pour plusieurs projets – et ce malgré des ressources restreintes. Intensifier ces potentiels implique toutefois des ressources qui ne se limitent pas seulement au financement d'un poste isolé⁵.
- De même, il est important d'allouer aux délégations municipales les ressources nécessaires pour conduire et animer cette coopération transversale. Afin de prioriser ses ressources administratives, la Ville de Munich devrait, pour chacun des terrains d'action, mettre en place une gouvernance souple à l'appui d'une équipe de management pluridisciplinaire – en créant des postes supplémentaires, ou en réaffectant les existants. En outre, cette équipe doit travailler en étroite collaboration et en coordination avec les autres structures intégrées, telles que le bureau de quartier affilié à la direction municipale Préservation climatique et environnementale.
- Compte tenu des ressources limitées, il est pertinent de définir plus précisément les groupes ciblés par l'approche des terrains d'action – laquelle, avec un succès tangible, accentue non seulement la flexibilité de la coopération au sein de l'administration même, mais aussi entre administration et acteur·rices clés locaux impliqués. D'un point de vue stratégique, si l'approche par terrain d'action permet de favoriser la coopération interne à l'administration, il ne semble pas indispensable d'utiliser aussi cette approche comme instrument de participation du grand public ; en revanche, préciser le ou les groupes visés permet de cibler la mise en œuvre d'une stratégie de communication dimensionnée en lien avec les ressources disponibles.
- Le management des terrains d'action devrait permettre la meilleure transparence possible concernant les acteur·rices clés issus de l'administration, de la politique et de la société civile, tous et toutes impliqués d'une certaine façon à la plateforme d'échange des terrains d'action.

Au-delà, des leviers supplémentaires peuvent accroître la souplesse de ce modèle, et par définition, celle de la gouvernance locale :

- L'expérience de l'équipe de management du terrain d'action 9, au centre-ville de Munich, montre que le management peut davantage tirer profit de la numérisation afin de centraliser et de rendre plus transparentes les mesures municipales pour l'ensemble des terrains d'action.
- La flexibilité de la coopération transdisciplinaire peut être optimisée grâce à la dynamique des méthodes de travail et de médiation dans le cadre du travail effectué en comité, propice à la consolidation des différentes compétences.
- Afin d'élargir les marges de manœuvre, pour les démarches d'octroi de subvention par exemple, le montant actuel des fonds propres (« forfait de lancement ») devrait être réévalué et, si possible, revu à la hausse.

Suite à ces premières années d'expérimentation, la Ville de Munich fait désormais face à la question de savoir si elle souhaite poser les jalons de la mise en œuvre effective pour exploiter pleinement les potentiels du modèle des terrains d'action. Cela permettrait, comme le suggèrent les résultats de l'étude, de définir des priorités claires et de dépasser le paradigme actuel de la planification en silo. L'approche par terrain d'action offre l'opportunité d'un nouveau mode d'organisation soutenant un management agile et transparent, propice à l'expérimentation et axé sur les solutions visant à engager des transformations durables avec succès. Partant de cette réflexion, les résultats de cette étude de cas munichoise peuvent contribuer aux débats sur l'impact des *soft spaces*.

⁵ Les terrains d'action 3 et 6 disposent respectivement d'une seule personne chargée de management, tandis que le terrain d'action 9 se compose d'une équipe de management.

1 Introduction

„The clear geographical and professional boundaries of planning, plus the hierarchical and silo ways of behaving are already planning history. We do not have a single new model which has replaced this; rather a series of experiments about how planning operates within constantly evolving governance systems for place making at all scales.“

(Allmendinger et Houghton, 2009)

Face à la complexité des défis inhérents aux impératifs de transition écologique et sociale, les villes doivent repenser leur action administrative et leurs modes de gouvernance territoriale. Les recherches menées ces dernières années démontrent qu'en raison de structures administratives très disparates et de processus de planification cloisonnés, les villes sont limitées dans leur gestion des *wicked problems* (« problèmes épineux ») de développement durable (Bierwirth, 2021 ; Krause et Hawkins, 2021 ; Oseland, 2019 ; Smith Korfmacher, 2019). Repenser les pratiques de gouvernance locale sous ce prisme est donc essentiel, comme l'explique un employé de la délégation de planification du développement urbain de la Ville de Munich : « Nous sommes confrontés au grand défi des processus de transformation, de mieux manier ces intérêts aussi différents que complexes ». Devant le frein que posent certains fonctionnements hiérarchiques, un autre membre de l'administration voit la nécessité d'un « processus d'échange raccourci pour repenser ensemble des solutions et accélérer la mise en œuvre d'idées en projets concrets ».

Munich, inspirée par les expériences des *Opportunity Areas* (« zones d'opportunités ») du Grand Londres et des *Zielgebiete* (« zones cibles ») de Vienne, expérimente depuis plusieurs années de nouveaux moyens de sortir de la planification en silo. En 2016, la municipalité a publié son « modèle des terrains d'action » (Ville de Munich 2016a). Le principe : la planification urbaine se concentre sur des zones sélectionnées dans la ville – les terrains d'action – afin de donner un coup d'accélérateur aux objectifs d'urbanisme durable. La délégation de la planification du développement urbain réunit à cet effet les documents de planification relevant de la compétence des différentes délégations municipales, met en réseau les acteurs de l'administration, de la société civile et de l'économie, et harmonise les démarches des diverses parties prenantes. Cette approche s'inscrit ainsi dans l'esprit de la Nouvelle Charte de Leipzig, qui prône une ville juste et axée sur l'intérêt général – et pour laquelle il est essentiel d'engager des mesures de transformation urbaine renforçant une culture de la participation (Union européenne 2020).

1.2 Objectifs de l'étude

Trois des terrains d'action munichois sont à différents stades de transition : tandis que le terrain d'action pilote 3 en est à sa troisième année de mise en œuvre depuis l'élaboration du modèle, le terrain d'action 6 à Munich-Neuperlach se trouve aux prémices de sa mise en œuvre et le terrain d'action 9 en centre-ville dans sa phase de planification.

Le conseil municipal de Munich, dans sa décision d'implémenter le terrain d'action 3, a commandé à la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction un rapport dressant, trois ans après le début des travaux, les pratiques expérimentées jusqu'à (Conseil municipal de Munich 2018). Ce rapport est un élément central qui alimente les discussions du conseil municipal visant à déterminer si, et avec quelles ressources, cette approche sera poursuivie et d'autres terrains d'action désignés⁶.

Entre 2022 et 2023, le Forum pour l'avenir a accompagné la direction municipale dans l'élaboration de cette approche et présente ici son analyse des potentiels en complément du rapport de la Ville.

Cette étude regroupe les enseignements des expériences réalisées jusqu'à présent. En guise de bilan intermédiaire appuyé sur ces résultats tangibles, son objectif est de discuter les opportunités de cette approche – de son caractère innovant à ses effets escomptés sur le long terme, en passant par les défis liés à sa mise en œuvre. Cette discussion s'inscrit dans la réflexion générale suivante :

⁶ Il a été prévu de présenter le rapport sur la mise en œuvre du terrain d'action 3 auprès du conseil municipal fin 2023/début 2024.

Quels leviers offre l'approche des terrains d'action pour améliorer la mise en œuvre d'objectifs de développement urbain complexes et abstraits,

1. en priorisant certaines zones particulièrement dynamiques et, dans ces dernières,
2. en créant une synergie et une cohérence entre les démarches des acteur·rices administratifs clés et des acteur·rices locaux ?

Car les stratégies de planification spatiale, telles que les approches par quartier ou par zones de réhabilitation, ne sont pas nouvelles à la planification et au développement urbains. C'est pourquoi cette analyse s'applique à démontrer en quoi cette approche se démarque des stratégies susmentionnées et comment, dans le même temps, elle peut se conjuguer judicieusement à ces dernières. Il convient de souligner que l'approche par terrain d'action ne relève pas d'une invention purement munichoise : elle est née des échanges avec d'autres métropoles européennes et a été adaptée aux spécificités et aux besoins locaux dans ce « modèle munichois ». Ainsi, cette approche s'insère dans les débats et les réflexions sur les approches « souples » – les *soft spaces* du développement urbain – auxquels le Forum pour l'avenir apporte également une nouvelle contribution.

Cette étude s'ouvre sur une présentation de sa méthodologie de recherche transdisciplinaire (chapitre 1.2). La question générale formulée ci-dessus sert de point de départ, qu'il s'agit ensuite de contextualiser dans le cadre des théories et des pratiques de planification urbaine d'autres métropoles européennes (chapitre 2). S'ensuit une description spécifique du modèle munichois des terrains d'action et de ses pratiques d'ores et déjà mises en œuvre (chapitre 3). Au cœur de l'analyse figure la réflexion autour des potentiels majeurs de cette approche (chapitre 4) et des facteurs catalyseurs de leur développement (chapitre 5). Sont également pris en compte les défis de mise en œuvre rencontrés jusqu'ici. Enfin, l'étude formule des premières recommandations visant à développer cette approche et conclut avec la question de savoir comment la transposer à d'autres contextes urbains (chapitre 6).

1.3 La recherche transdisciplinaire

La transdisciplinarité est à la source du design de cette étude. Il s'agit d'une approche de recherche réflexive, intégrée et reposant sur sa dimension méthodologique. Elle s'intéresse tout particulièrement aux problématiques liées à la pratique, dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel entre le monde académique et les praticien·nes (Lang et al., 2012 ; Scholz et Steiner, 2015). Elle intègre des perspectives de nature scientifique et idéologique multiples, et démystifie des concepts abstraits en les couplant à des connaissances spécifiques ancrées dans des cas concrets (Pohl et Hirsch Hadorn, 2007).

En associant des éléments recueillis par la science et par la pratique, la recherche transdisciplinaire est particulièrement à même de conseiller les responsables politiques dans la gestion de défis complexes. Car il s'agit également de déterminer quelles actions de gouvernance permettent des avancées conséquentes pour la transition écologique et sociale (Renn, 2021). L'approche qu'adopte cette étude peut également être considérée comme transformative, dans la mesure où elle poursuit, tout comme la recherche sur les processus de transformation, l'objectif de « décrire, expliquer, évaluer et soutenir la ou les transformations vers une société durable » (Wittmayer et Hölscher, 2017).

Les recherches sur le modèle des terrains d'action ont été initiées dans la logique d'une approche *bottom-up* (« du bas vers le haut »), c'est-à-dire en partant des pratiques de planification concrètes de la Ville de Munich. Pour cette étude réalisée en partenariat avec la direction municipale Urbanisme et réglementation de la construction, l'approche méthodologique ainsi que les principales connaissances récoltées ont fait l'objet de discussions ouvertes qui se sont tenues au cours de réunions d'échanges organisées régulièrement entre septembre 2022 et mai 2023. Afin de transposer la question générale dans une démarche de recherche empirique concrète, les objectifs de cette étude se rapportent donc aux problématiques suivantes :

- Quels besoins de changement concrets ont été adressés à la Ville de Munich par l'administration elle-même ainsi que par la société civile, afin de mieux relever la complexité des défis de transformation ?
- Que peut-on apprendre sur les principaux leviers et freins de cette approche à partir des exemples concrets et des pratiques jusqu'à présent engagées dans les terrains d'action ?
- Dans le cadre de l'actuelle mise en œuvre, comment les terrains d'action se conjuguent-ils à d'autres instruments de planification et d'aménagement urbains – notamment aux zones de réhabilitation et aux approches intégrées à l'échelle de quartiers ?

Dans son approche, cette étude ne se calque pas sur un schéma méthodologique figé, mais est à comprendre, suivant Renn (2021), comme une approche modulaire reposant sur le principe de transdisciplinarité et intégrant en cela des méthodes diverses. Elle combine ainsi, à l'aide de méthodes qualitatives, différents aspects de la recherche sociologique et de la recherche empirique. Les outils de recherche mobilisés sont les suivants :

Entre octobre 2022 et avril 2023, 18 entretiens ont été menés : en particulier avec des employé·es de plusieurs départements de la direction Urbanisme et réglementation de la construction et d'autres directions municipales, et, à l'échelle locale du terrain d'action 3, des acteurs et actrices pertinents issus de la société civile, des conseils d'arrondissement et des établissements publics locaux. Des échanges avec des prestataires externes de la Ville de Munich ont également été réalisés. Ces entretiens ont été anonymisés afin qu'aucune personne ne puisse être identifiée à partir des témoignages recueillis.

Entre septembre 2022 et avril 2023, les auteur·rices ont effectué dix visites de terrain dans les terrains d'action 3, 6 et 9, parmi lesquelles quatre visites de terrain ont été organisées avec des acteur·rices clés de l'administration, de la sphère politique et de la société civile.

Le 1er décembre 2022 s'est tenu un dialogue entre pairs, au cours duquel l'approche des terrains d'action et son adaptabilité à d'autres villes ont été discutées avec des membres de l'administration des collectivités partenaires du Forum pour l'avenir, à savoir Lyon, Pau et Siegen.

En mars 2023, le Forum pour l'avenir a organisé un atelier multipartite sur la coopération transdisciplinaire au sein du terrain d'action 3, auquel ont participé 23 collaborateur·rices de la Ville de Munich issus de huit directions différentes. Au cours de cet atelier, l'accent a été porté sur la (non-)participation des directions à l'approche des terrains d'action jusqu'à présent. Les participant·es ont également abordé les besoins en matière de collaboration transversale ainsi que les principaux leviers destinés à renforcer les synergies de l'action collective.



Image 1 : Atelier ©Forum pour l'avenir franco-allemand

Enfin, cette analyse appuie ses données empiriques sur les nombreuses observations des participant·es aux événements organisés en lien avec les terrains d'action, lors des réunions des conseils ou encore des ateliers sur la coopération entre administration et société civile. Ces données comprennent également l'évaluation de la couverture médiatique, plus précisément des articles de presse axés sur cette approche et le travail dans les terrains d'action, mais aussi les décisions et les documents de réunion du conseil municipal de Munich, ainsi que les documents stratégiques intégrés des terrains d'action⁷.

⁷ Documents stratégiques pour la mise en œuvre de l'approche des terrains d'action.

2 Zones stratégiques de planification et *soft spaces*, en théorie et en pratique

L'approche munichoise des terrains d'action s'inscrit dans le contexte d'une « renaissance de la planification stratégique » (Wiechmann 2019), qui se manifeste en Allemagne sous le mot d'ordre de « planification stratégique du développement urbain » (*Strategische Stadtentwicklungsplanung*) et au niveau européen sous la dénomination anglaise *Strategic Spatial Planning*. Une planification du développement urbain réussie, en ce sens, se comprend comme un processus axé sur l'intégration des enjeux et le développement du territoire et reposant sur les processus d'apprentissage collectifs ainsi que sur les actions de communication. Dans cette perspective, les administrations doivent endosser le rôle d'acteur-rices politiques de la planification (Wiechmann 2019). Pour cela, la condition intrinsèque à une planification stratégique est la conjugaison d'« une planification 'intégrée' et conceptuelle avec le 'niveau opérationnel' subordonné de la mise en œuvre » (Hutter et al. 2019). La planification du développement urbain a donc pour mission d'élaborer des processus de management regroupant les différentes directions (Hutter et al. 2019 ; Ritter 2006).

Comment cela se manifeste-t-il dans la pratique ? Partant de ses analyses empiriques sur les processus administratifs (inter-)communaux, Zalas (2021) explique que « l'administration telle que nous la connaissons est en mutation : nouveaux modes d'organisation, management coopératif, agilité, numérisation et assouplissement hiérarchique se normalisent ». Aux origines de ces changements sont en particulier les *wicked problems* évoqués précédemment, en tant que facteurs de complexité particulière – à l'image des défis de transition écologique et sociale auxquels les collectivités territoriales sont de plus en plus confrontées. Fuhr (2019) pose le constat qu'en réaction, les administrations expérimentent des processus de coordination transversaux ainsi que des nouvelles stratégies d'organisation. Jusqu'à présent, le défi de dépasser la planification en silo persiste néanmoins.

Depuis ces vingt dernières années, plusieurs métropoles européennes se lancent dans une planification stratégique en se concentrant sur des zones prioritaires de développement urbain, lesquelles, suivant Perick (2017), se définissent comme « zones stratégiques de planification » (*Strategische Planungsräume*). Dans le cadre du développement du modèle munichois, les échanges entre urbanistes de Berlin, Hambourg, Karlsruhe, Londres, l'agglomération de la Ruhr, Vienne et Zurich ont donc joué un rôle essentiel (Ville de Munich 2016a). Pour la majorité de ces villes, ces zones de planification sont en étroite corrélation avec les documents stratégiques de développement urbain : par exemple les terrains prioritaires (*Schwerpunkträume*) de la *Berlin Strategie 3.0* (du gouvernement de l'ancien maire de Berlin en 2021), les zones d'opportunité londoniennes (*Opportunity Areas*) du London Plan (Greater London Authority 2021) et les zones cibles (*Zielgebiete*) de Vienne avec le *STEP 2025*⁸ (plan local d'urbanisme à l'horizon 2025, Ville de Vienne 2014). Ces zones stratégiques de planification se distinguent en tant que telles dans leur configuration concrète ainsi que dans la définition des axes prioritaires. Tandis que Londres met par exemple l'accent sur la création de logements et d'emplois, et ambitionne 5 000 nouveaux postes et/ou 2 500 logements supplémentaires dans chacune de ses *Opportunity Areas* (Greater London Authority, 2021), Berlin met l'accent sur des enjeux spécifiques d'urbanisme durable pour chacun de ses terrains prioritaires (département administratif du Sénat de Berlin chargé de l'Urbanisme et du Logement, 2019).

Perick (2017) identifie trois principes fondamentaux à partir des observations empiriques sur les zones stratégiques de planification. Le premier est celui de la priorisation, puisque ces dernières sont issues d'un processus de sélection visant à réduire la complexité. En effet, se concentrer sur des zones sélectionnées permet une meilleure vue d'ensemble des parties prenantes pertinentes et de rendre, sur la base des spécificités locales, les défis essentiels plus tangibles. Le second principe a trait aux processus de coopération, les zones de planification étant décrites par Perick comme « une sorte de modèle pérenne, collectif et configuré selon les espaces ». Ce principe décrit donc principalement la

⁸ Pour l'heure, le nouveau plan local d'urbanisme PLU 2035 est en cours d'élaboration et prévoit la poursuite de l'approche par zones cibles (Ville de Vienne, voir son PLU).

recherche d'une cohérence entre les actions des nombreux acteur·rices pertinents. Le troisième principe renvoie à la structure managériale, bien qu'il ne s'observe pas dans toutes les villes⁹. Le management a pour fonction de coordonner les processus de coopération, ce qui est essentiel, notamment du fait des diverses logiques d'action et des intérêts propres et parfois divergents des parties prenantes. Perick conclut en soulignant que ces zones ne remplacent pas les outils de planification urbaine existants, mais qu'ils complètent les processus généraux et/ou en aval sur le plan opérationnel.

Un élément déterminant des zones stratégiques de planification est néanmoins encore insuffisamment abordé par Perick, à savoir leur dimension souple et informelle – elles se démarquent en cela des autres instruments de planification et d'aménagement urbains. À Munich, Vienne et Berlin, il n'y a pas de délimitation (précise) de ces zones à l'échelle des bâtiments ou des îlots. En outre, dans ces villes ainsi qu'à Londres, cette approche ne s'appuie pas non plus sur des structures administratives existantes telles que les arrondissements (Perick 2017 ; Ville de Munich, 2016a). Comme précédemment souligné, ce sont principalement des processus informels de collaboration et de gestion qui sont à l'œuvre afin d'établir cette coopération transdisciplinaire. Pour un urbanisme tactique, c'est précisément en cela que ces zones de planification s'agrègent aux réflexions sur les *soft spaces*. Allmendinger et Haughton (2009) décrivent ces *soft spaces*, caractérisés par des *fuzzy boundaries* (« espaces souples aux délimitations vagues »), comme « une impulsion politique pour se libérer des entraves des modes de travail préexistants pouvant être considérés dans leur diversité comme lents, bureaucratiques ou non représentatifs de la géographie réelle des problèmes et des opportunités. ». Ces dernières années, c'est surtout le niveau régional de planification qui se trouve au centre des débats européens (Allmendinger et Haughton 2009 ; Purkarthofer 2018 ; Zimmerbauer et Paasi 2020). Suivant Ferm et al. (2022), les zones stratégiques de planification peuvent alors se caractériser comme une forme spécifique des *soft spaces*. Dans cette perspective, à Londres par exemple, les *Opportunity Areas* offriraient « des espaces de planification plus souples et moins formels [...], des projets vecteurs du développement et une meilleure réactivité face à la réalité de la dynamique des investissements et du financement de logements et d'infrastructures » (Ferm et al. 2022). L'organisation du travail ainsi effectué sous l'égide de l'expérimentation de projets pourrait alors mieux agir et rebondir sur les évolutions du secteur de construction de logements. Tant les *soft spaces* que les zones stratégiques de planification reposent sur les évolutions centrales de la planification stratégique, décrites par Allmendinger et Haughton (2009) et parmi lesquelles : le nouvel échelonnage des tâches de planification, la notion de spatialité ancrée et le focus sur les processus de coordination et d'intégration. Le chapitre consacré à l'analyse des terrains d'action de Munich aborde le potentiel d'innovation des *soft spaces* plus en détails (voir chapitre 5.1).

Dans l'ensemble, ces zones stratégiques restent un outil de planification urbaine encore peu exploré (Ferm et al. 2022 ; Perick 2017 ; Ville de Munich 2016a). Ferm et al. (2022) observent par exemple une faible attention portée aux zones d'opportunité, à l'importance pourtant croissante pour le développement spatial de la ville de Londres. De ce fait, les travaux scientifiques doivent à présent s'attacher, dans le sillon de ces travaux, à comprendre les effets sur le long terme des *Opportunity Areas* et autres zones de planification stratégique – tant dans leurs dimensions sociale et environnementale qu'économique. Parce que la mise en œuvre est encore partielle à Munich à ce stade, cette étude ne peut pas émettre de conclusions sur l'impact à long terme de l'approche par terrain d'action. En revanche, l'analyse de la pratique permettra d'identifier les principaux leviers aux effets durables.

⁹ Si ces structures managériales existent à Londres, Munich et Vienne, il n'existe pas encore de structure comparable pour les zones prioritaires de Berlin.

3 Les terrains d'action, nouvel instrument de développement urbain de Munich

3.1 Le modèle munichois des terrains d'action

L'approche par terrain d'action appartient depuis 2013 à la « Vision pour Munich » (*Perspektive München*) qui formalise la stratégie d'urbanisme de la capitale bavaroise ; et s'inscrit ainsi directement dans un cadre informel de planification du développement urbain. Tandis que la stratégie d'urbanisme (*Stadtentwicklungsplan 2040¹⁰*) regroupe et permet de visualiser sur toute la ville les objectifs de développement définis dans le plan *Perspektive München*, les terrains d'action servent à coupler plus judicieusement les niveaux stratégique et opérationnel dans les zones retenues. Pour cela, ces zones sont sélectionnées à l'appui d'une cartographie dynamique du territoire ; en lien avec des défis démographiques, économiques, écologiques ou sociaux, elles présentent une dynamique de développement considérable ou un besoin en action municipale particulièrement élevé (Ville de Munich 2021c).

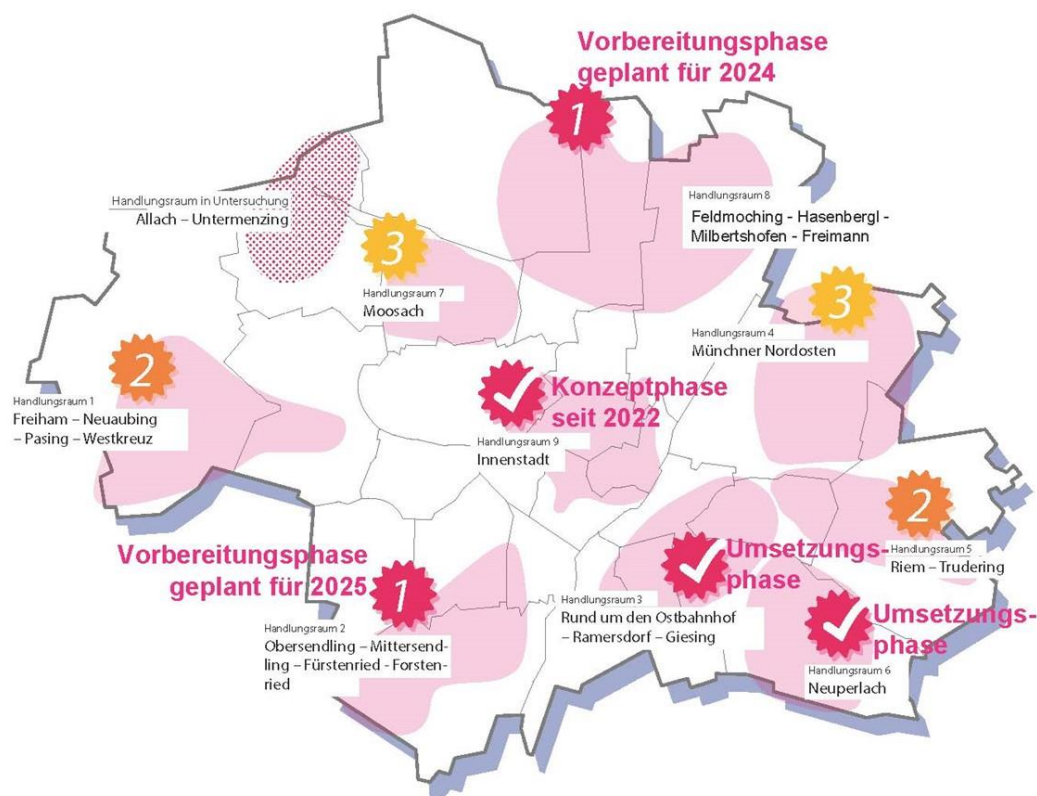


Image 1 : Carte des terrains d'action ©Ville de Munich

Chaque terrain est classé par ordre de priorité (1, 2, 3) avec des phases spécifiques de préparation, d'élaboration et de mise en œuvre. Les terrains d'action 3 et 6 sont en phase de mise en œuvre. Les terrains d'action 2 (pour 2025) et 8 (pour 2024) sont en phase préparatoire. Le terrain d'action 9 est en phase d'élaboration depuis 2022.

L'objectif des terrains d'action poursuit une approche très stratégique, portée par l'idée de « transposer les objectifs de développement urbain à un contexte spatial concret et de les coordonner à l'échelle locale du projet » (Ville de Munich 2016b). À cet effet, un groupe de travail transdisciplinaire se concentre sur les zones prioritaires sélectionnées dans la ville. Il s'agit de les désigner expressément comme terrains d'action afin de leur apporter

¹⁰ Document informel de planification urbaine.

une « attention politique et publique accrue en termes de planification » (Ville de Munich 2016b) – l'objectif étant de « faciliter l'action coordonnée des différents acteur·rices et de créer des synergies » dans ces espaces (Ville de Munich 2016a). Dans cette même logique, il s'agit de dépasser les silos administratifs entre les directions¹¹, mais aussi entre l'administration et des acteur·rices clés locaux.

L'approche des terrains d'action, d'abord intégrée à l'état d'idée en 2013 à la « Vision de Munich », a été élaborée dès 2014 sur décision du conseil municipal en tant qu'instrument concret de planification¹². Dans ce cadre, le modèle munichois des terrains d'action n'a pas (seulement) été pensé à un niveau purement théorique, mais concrétisé dans une application directe, à savoir via l'identification de l'un des potentiels terrains d'action sur la cartographie dynamique du territoire initialement établie en 2013. Le choix s'est porté sur le périmètre d'un quartier à l'est de Munich, le terrain d'action 3 ; cette décision nourrie par le fait que des structures de coopération intégrée préexistantes s'y étaient déjà consolidées via deux volets du dispositif *Soziale Stadt* (« Ville sociale ») financé par l'État fédéral et les Länder (Conseil municipal de Munich 2018) dans le cadre du programme fédéral de renouvellement urbain. En 2016, le modèle munichois (Ville de Munich 2016a) ainsi qu'un document intégré de développement pour le terrain d'action 3 ont été publiés en collaboration avec un bureau d'études externe (Ville de Munich 2016b). Ces deux documents d'urbanisme constituent les bases de la mise en œuvre des objectifs poursuivis par les terrains d'action.

Durant la phase préparatoire d'élaboration d'un terrain d'action, ce modèle prévoit de procéder à une sélection confirmée par décision du conseil municipal. À la différence des zones de réhabilitation par exemple, les terrains d'action doivent présenter des frontières souples et donc ne pas être délimités avec précision à l'échelle des bâtiments ou des îlots. La seconde phase d'un à deux ans sert à élaborer le document stratégique intégré du terrain d'action dans le cadre d'un processus multipartite. Il importe de concevoir ce processus avec la meilleure participation possible, c'est-à-dire en impliquant les différentes directions de l'administration municipale, les conseils d'arrondissement, les acteur·rices locaux clés ainsi que les citoyen·nes intéressés. Pour la troisième phase de concrétisation, étendue sur huit à dix ans environ, il s'agit, après confirmation du document stratégique par le conseil municipal, d'accompagner le plan d'action dans sa mise en œuvre, d'en piloter la progression et de continuer à stimuler cette forme de coopération intégrée (Ville de Munich 2016a).

Document stratégique intégré par terrain d'action

Pour chaque terrain d'action, la délégation de la planification du développement urbain élabore un document stratégique intégrant les divers enjeux de développement urbain avec de nombreuses directions municipales, les conseils d'arrondissement, les acteur·rices locaux clés et les citoyen·nes intéressés. Ce plan fournit, en analogie aux documents stratégiques intégrés par quartier comme bases pour la rénovation urbaine, une analyse stratégique des potentiels et des défis spécifiques à chacune des zones sélectionnées dans la ville. Appuyé sur les objectifs d'urbanisme du plan *Perspektive München*, ce document présente par quels objectifs concrets et quelles mesures locales améliorer la qualité de vie ainsi que le développement écologique, économique, social et spatial dans le terrain d'action. La délégation de planification du développement urbain réunit à cet effet les documents de planification relevant de la compétence des différentes délégations municipales, et les harmonise en les complétant par des démarches potentielles et/ou prioritaires.

Trois éléments clés constituent les deux plans par terrain d'action élaborés jusqu'ici (Ville de Munich 2016b, 2021b) : les bureaux d'études externes exposent dans un premier temps la **dynamique locale de développement** à l'appui de la participation et de leurs analyses. Chaque secteur fait l'objet d'une analyse détaillée : la démographie, le social, la construction et le logement, les espaces publics libres, la mobilité, l'éducation, la culture et le sport, ainsi que l'économie. Cette analyse sectorielle est ensuite synthétisée en analyse transversale afin d'en dégager les dynamiques et tendances prioritaires. Sur cette base, les **visions d'avenir** élaborées pour les terrains d'action dans le cadre de processus participatifs sont développées dans un second temps. Les **mesures et les champs d'action concrets** composent le troisième élément, présentés et regroupés soit avec les visions d'avenir, soit avec les **fiches d'information relatives aux zones stratégiques**.

¹¹ Ces directions (*Referate*), qui représentent les plus grandes unités administratives de la Ville de Munich, sont dirigées par des représentant·es municipaux élus par le conseil municipal. Elles s'organisent ensuite en délégations (*Hauptabteilung*) ou services (*Ämte*).

¹² L'appellation « instrument de planification » ne doit pas faire oublier que l'approche ne se limite pas à la planification, mais inclut une réflexion active pour la gestion de la mise en œuvre. Les terrains d'action font ainsi le lien entre la planification et la mise en œuvre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme durables.

Au noyau de cette structure organisationnelle figure ledit management des terrains d'action, sur lequel reposent ces différentes phases, opéré par un ou une chargé·e de management de terrain d'action¹³. Ce management, en tant que pivot de cette structure, doit servir d'interface entre la municipalité, la politique locale, les institutions et les citoyen·nes. Ses missions comprennent non seulement la gestion du terrain d'action, mais aussi le travail de mise en réseau et de coordination des diverses parties prenantes ainsi que la communication. Pour cela, le modèle s'appuie sur une plate-forme d'échange dédiée permettant au management d'y coordonner et d'impliquer tous les acteur·rices de la coopération. Cette plateforme regroupe, outre le management, un groupe de travail transdisciplinaire composé d'agent·es municipaux, d'acteur·rices clés locaux, des conseils d'arrondissement concernés et de citoyen·nes intéressés (Ville de Munich 2016a).

Suite à la publication du modèle munichois en 2016 et à la décision du conseil municipal pour sa mise en œuvre en 2018, les deux premières phases du terrain d'action pilote 3 sont terminées (Conseil municipal de Munich 2018). Cette analyse se concentre désormais sur le début de la phase de mise en œuvre du terrain d'action 3, lancée en 2020, au cours de laquelle le management du terrain d'action est pour la première fois entrée en phase opérationnelle.

3.2 Mise en œuvre des terrains d'action

L'analyse des potentiels et des défis de l'approche par terrain d'action proposée par cette étude porte avant tout sur les expériences de mises en œuvre concrètes réalisées jusqu'ici. L'accent est mis sur le terrain d'action 3 à l'est de Munich, le seul en transition depuis plusieurs années. Sont néanmoins aussi considérés le terrain d'action 6 du quartier Munich-Neuperlach, qui entame sa mise en œuvre, et le terrain d'action 9 du centre-ville, qui en est à la première année de planification. Les principaux enseignements récoltés à partir du terrain d'action 3 ont alimenté la conception et les plans de mise en œuvre des deux plus récents terrains. Ainsi, le modèle munichois n'est pas figé dans la mise en œuvre de nouveaux terrains d'action et se caractérise par des dynamiques d'évolution tangibles.

Tout d'abord, il convient de souligner que l'ambition théorique de cette approche doit s'accorder avec les ressources existantes à sa mise en œuvre. Dans le cadre du rapport technique élaboré en deux volets, à savoir le document stratégique intégré du terrain d'action 3 et le modèle munichois, la Ville de Munich a investi 280 000 euros en fonds propre. Ce rapport est le fruit d'une étroite coopération entre un bureau d'études externe, les différentes directions municipales et conseils d'arrondissement pertinents, avec la participation de citoyen·nes, d'acteur·rices clés de la société civile et de la politique locales ainsi que des urbanistes d'autres villes européennes travaillant avec des zones de planification stratégiques (Conseil municipal de Munich 2018).

Au démarrage, la phase de mise en œuvre a rencontré quelques difficultés, car près de quatre ans se sont écoulés entre la publication du document stratégique du terrain d'action en 2016, la décision du conseil municipal à l'automne 2018 et le recrutement du chargé de management du terrain d'action, jusqu'à la mise en œuvre lancée début 2020. Les premières années de mise en œuvre ont par ailleurs été fortement conditionnées par la pandémie de Covid-19, qui a considérablement affecté les possibilités du travail collectif au sein du terrain d'action. En 2018, la validation du conseil municipal s'est accompagnée de la création d'un poste de chargé·e de management du terrain d'action à plein temps, rattaché à la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction, ainsi que de l'allocation d'un « forfait de lancement » (*Anschubpauschale*) de 200 000 euros pour les années 2020-2023 (Conseil municipal de Munich 2018). Ces fonds ont en premier lieu été utilisés comme part de fonds propres aux projets subventionnés, dans le but de contribuer au développement ainsi qu'au financement de projets déjà soutenus par des dispositifs du programme fédéral de renouvellement urbain, ainsi que pour des événements et des missions de relations publiques. Dans l'ensemble, il importe de noter que les ressources humaines et financières, en considérant la taille du terrain d'action – une zone d'environ 150 000 habitant·es – restent très contenues. Cela n'a pas empêché le chargé de management d'engager avec succès la mise en œuvre de plusieurs projets et d'acquérir des fonds tiers, comme l'explique la partie suivante de l'analyse (voir chapitre 4).

Depuis 2023, c'est à Munich-Neuperlach qu'a débutée la transition du terrain d'action 6. La même année, l'administration s'est renforcée par le recrutement d'un chargé de management du terrain d'action. En amont, un bureau d'études externe a élaboré pour ce site

¹³ Pour rappel : les terrains d'action 3 et 6 disposent respectivement d'une seule personne chargée de management, tandis que le terrain d'action 9 se compose d'une équipe de management.

un document stratégique intégré de terrain d'action, sur la base duquel le conseil municipal a validé en 2022 la mise en œuvre. Fait notable : sa planification s'est effectuée dans un processus commun à l'élaboration du document stratégique intégré par quartier visant deux zones de réhabilitation à Neuperlach.

Le terrain d'action 9, situé au centre-ville de Munich, se trouve en phase de planification depuis 2022. À l'appui d'un consortium composé de quatre bureaux d'études externes, la planification de ce périmètre en centre-ville fait l'objet d'une mise à jour en tant que document intégré de terrain d'action. Initialement non-sélectionné, ce terrain a été retenu suite à une décision révisée : elle s'explique par l'impératif constaté d'y engager des actions publiques, conséquence de la pandémie de Covid-19 sur l'avenir du commerce de détail mais aussi de la vulnérabilité particulièrement grande du centre-ville, comparée à d'autres zones de la ville, aux périodes de canicule, dont la fréquence et l'intensité augmenteront du fait des conséquences du dérèglement climatique. Pour l'élaboration de ce document précis, la capitale bavaroise a investi environ 600 000 euros, financés à 80 % par le fonds « Revitalisons nos centres-villes » (*Innenstädte beleben*) de l'État libre de Bavière (Conseil municipal de Munich 2021c).

4 Potentiels majeurs des terrains d'action

Pour être en capacité de traiter la complexité des missions de transformation urbaine, de nombreuses villes doivent repenser la coopération transdisciplinaire au sein de leur administration (Bierwirth 2021). Dans ce contexte, cette étude s'interroge sur les potentiels de l'approche par terrain d'action afin d'améliorer la mise en œuvre des objectifs de transformation complexes et abstraits du développement urbain.

Les expériences menées jusqu'à présent à Munich montrent que les terrains d'action peuvent être catalyseurs d'une administration agile qui crée des synergies entre acteur·rices clés de la transformation. Cela s'observe en particulier dans :

1. la conciliation constructive devant la complexité des intérêts et différends en matière d'objectifs de développement urbain et leur intégration à la stratégie d'urbanisme globale,
2. l'acquisition de projets de développement et de recherche innovants et la facilitation de leur mise en œuvre, et
3. l'association et la pérennisation de différents instruments de développement urbain tels que les approches intégrées pour des quartiers durables à impact climatique neutre ou les zones de réhabilitation.

L'analyse de ces potentiels s'effectue sur la base des résultats intermédiaires observés jusqu'à présent dans les terrains d'action. Il est volontairement question de potentiels, dans la mesure où il s'agit d'effets déjà visibles et pouvant être entièrement anticipés sous les bonnes conditions. Pour l'heure ne peuvent être tirées des conclusions globales sur l'impact de cette approche, car il est souvent difficile à court terme de mesurer les effets d'une approche de gouvernance. Funk et al. (2019) soulignent que la recherche autour de ces approches se heurte au grand nombre d'acteur·rices impliqués, aux objectifs de développement à long terme et donc à la complexité et la longueur des liens de causalité. Les facteurs qui, selon les connaissances acquises jusque-là, conditionnent la réalisation des potentiels, sont examinés dans le chapitre suivant.

4.1 Gestion de la complexité des intérêts

L'aménagement temporaire du terrain du Grünspitz dans le quartier d'Obergiesing à Munich (voir encadré) est un exemple de projet du terrain d'action 3 reflétant bien les tensions qui existent entre les différents objectifs de développement urbain. Tandis qu'une partie de la parcelle doit être transformée en espace vert public de proximité, la construction de logements sociaux est autorisée sur l'autre partie de la parcelle par le plan local d'urbanisme. La question de la pérennisation du Grünspitz a donc ouvert la voie à de nombreuses questions non résolues, qui doivent être examinées par un grand nombre de directions municipales, à savoir de la Construction, du Patrimoine de la ville, de la Culture et celle de l'Éducation et du sport, ainsi que par l'association locale Green City, locataire du kiosque, et la maison de quartier de Giesing.

Grünspitz de Giesing



Image 3 : Grünspitz ©KulturVERSTRICKUNGEN e.V.

Le Grünspitz (« pointe verte » en allemand) est un espace public d'environ 2 000 mètres carrés situé dans le quartier d'Obergiesing au sud-est de Munich. Ce terrain recouvert de vieux marronniers, qui était à l'origine un *Biergarten* (sortie de brasserie en plein air), a longtemps été loué par un concessionnaire automobile. En 2014, la Ville de Munich, à qui appartient la surface, a résilié le bail afin d'expérimenter une reconversion temporaire de cet espace tournée vers l'intérêt général, sous la forme d'un lieu que les habitant·es pourraient aménager et utiliser comme espace libre. Pour cela, la municipalité a mandaté l'association locale Green City pour aménager cet espace public en collaboration avec les riverain·es. Grâce au financement public du dispositif *Soziale Stadt* (« Ville sociale ») dans le cadre du programme de renouvellement urbain de l'État fédéral et des Länder, l'association a organisé, avec les habitant·es et des étudiant·es, des événements culturels, des ateliers participatifs ou encore construit du mobilier urbain et le pavillon du kiosque. Aujourd'hui, le Grünspitz est un lieu de rencontres et d'événements ouvert à toutes et à tous.

La stratégie de rénovation urbaine prévoyait, en cas de succès de l'animation temporaire, d'aménager la partie avant du terrain en espace vert, ce que préfigurait déjà le plan d'urbanisme de 1994. Quant à l'arrière de cette ancienne friche triangulaire, la municipalité se garde la possibilité de la céder à l'un de ses bailleurs sociaux pour y créer des logements. Cependant, le réaménagement de la parcelle en espace vert n'a pas pu débuter en 2021 en raison de la fin du programme initial de subventions. De nombreuses directions ont donc dû travailler en synergie pour trouver des moyens de prolonger le financement du Grünspitz et de poursuivre ce projet. C'est là qu'est intervenue le chargé de management du terrain d'action 3, où se situe le Grünspitz, afin de soutenir la mise en réseau entre les directions et les acteur·rices locaux. Une démarche particulièrement importante au regard du manque de clarté et d'accord entre la municipalité et les acteur·rices locaux autour des infrastructures nécessaires et des responsabilités quant aux plans de réaménagement et de la division entre espaces verts et espaces dédiés à la location.

Malgré un contexte de départ difficile, le chargé de management du terrain d'action a réussi à créer et à animer l'espace d'échange nécessaire à la conciliation des intérêts et des acteur·rices. Pour cela, il a organisé plusieurs tables-rondes afin d'échanger directement et moins formellement sur ces enjeux et autour des conflits de responsabilités. En tant que tel, le rôle du terrain d'action a été déterminant dans la mesure où aucune direction n'était à la tête des opérations du Grünsitz : « Le Grünsitz est un sujet qui pose de nombreuses questions jusqu'ici sans réponse, bien qu'il exige l'implication de plusieurs directions. Toutefois, aucune direction ne se sent cheffe de file, et nous devons alors veiller à ce que tout le monde joue le jeu et apporte sa pierre à l'édifice. » (Entretien avec l'administration 07)

De la perspective civile, le rôle du chargé de management du terrain d'action, dans des situations d'intérêts aussi complexes que celles du Grünsitz de Giesing, est considéré d'une grande utilité. Ainsi, il est « bon qu'un interlocuteur puisse aussi servir d'intermédiaire entre les directions et réunir les acteurs autour d'une table » (Entretien avec la société civile 02). Ce constat est partagé par les délégations, la société civile et les établissements publics locaux : le chargé de management du terrain d'action possède, en comparaison, un levier plus important qu'eux pour initier et encadrer les échanges entre les différentes délégations et institutions. Car souvent, le management du terrain d'action est perçu comme davantage légitime et bénéficie d'emblée d'une meilleure confiance, raison pour laquelle il est un « porte-parole important dans la hiérarchie » (Entretien avec un établissement public local 01). Selon plusieurs acteur·rices, élargir le « forfait de lancement » constituerait une opportunité de renforcer ce levier, permettant par des incitations financières plus fortes de dynamiser cette coopération transdisciplinaire et multi-institutionnelle.

L'exemple du Grünsitz de Giesing illustre les effets positifs des structures de coopération créées par le chargé de management du terrain d'action, notamment au soutien de projets dans lesquels les responsabilités sont vagues ou des conflits en matière d'objectifs ou d'autres intérêts complexes sont à l'œuvre. De plus, outre cette coopération structurée, le terrain d'action permet de transposer les conflits d'intérêts de petite échelle dans un plus large contexte de développement ainsi que de faire émerger des synergies et des compromis. Le Grünsitz a lui-même été élaboré au sein des structures de coopération établies dans le cadre de la stratégie de rénovation urbaine et suivant une analyse de grande échelle sur les espaces publics potentiels. Il ressort des débats actuels sur sa pérennisation que l'intégration spatiale, comme la question de la proximité au stade Grünwalder, fait l'objet d'intenses discussions. Lors d'un atelier de travail transdisciplinaire, comprenant le personnel chargé des plans de construction ou bien des planifications concrètes, ont été cités de nombreux autres exemples pour lesquels le terrain d'action constitue un moyen de ne pas s'arrêter à l'arbre qui cache la forêt.

4.2 Acquisition de fonds d'aide et attraction de projets de développement innovants

Une mission centrale du management des terrains d'action consiste à acquérir des ressources supplémentaires par le biais de programmes d'aides publiques ou en mobilisant des ressources locales (Conseil municipal de Munich 2018). Dans la pratique, il a déjà été possible d'obtenir des subventions pour les trois terrains d'action implémentés jusque-là. Ces fonds contribuent à accorder aux terrains d'action une plus grande attention de la part des acteur·rices de la planification, de la politique, mais aussi à sensibiliser la population, ainsi qu'à augmenter la dotation du management. Pour le début des travaux du terrain d'action 6 de Munich-Neuperlach par exemple, d'importants moyens financiers ont été acquis dans le cadre du dispositif de soutien *New European Bauhaus* de la Commission européenne. D'octobre 2022 à mars 2025, la Ville de Munich et le consortium de projet se composant d'universités, d'entreprises et d'organisations de la société civile, recevront une subvention totale de près de 5 millions d'euros, dont 627 600,75 euros pris en charge par la Ville elle-même. La Ville de Munich apportera près de 500 000 euros supplémentaires en fonds propre au projet et créera, à titre temporaire, l'équivalent de 3,5 postes à temps plein (Commission européenne, 2022 ; Conseil municipal de Munich 2022b). Ces fonds sont particulièrement importants car, contrairement au terrain d'action 3, le chargé de management du terrain d'action 6 ne dispose pour l'instant d'aucun « forfait de lancement » (Conseil municipal de Munich 2022b).

Au-delà des programmes de soutien, d'ambitieux projets de recherche ont pu être développés, comme celui de simulation climatique *UCARe4Citizen* ou le projet de recherche « Mobilité équitable dans les métropoles » (*Mobilitätsgerechtigkeit in Metropolregionen* ; M

Cube Cluster, voir le projet) qui ont, avec le soutien du chargé de management du terrain d'action 3, trouvés ancrage au sein du territoire.

Comment expliquer que les terrains d'action présentent ce potentiel pour l'acquisition de subvention, mais aussi qu'ils attirent d'innovants projets de recherche et de développement ? Souvent, lors des appels à projets, la municipalité se trouve devant la question de savoir qui se porte garant du programme et de son suivi, mais aussi de comment l'ancrer sur le terrain. À l'appui du management agile et décloisonné, le terrain d'action permet d'établir le lien entre la situation spatiale du projet et la dynamique propre au périmètre urbain ; et aux chargés de management d'être responsables du suivi.

Cette opportunité a été saisie, au sein du terrain d'action 3, en incluant « le document intégré de développement numérique » (IDEK – *Integriertes Digitales Entwicklungskonzept*) financé par l'État de Bavière. D'après une personne de la délégation de planification du développement urbain : « le projet IDEK est aussi l'un de ces projets qui n'auraient probablement pas vu le jour sans terrain d'action, parce que personne n'en assume la responsabilité » (Entretien avec l'administration 06). De plus, une partie des fonds propres nécessaires au projet a pu être engagée à partir du « forfait de lancement » (voir encadré). Au-delà d'avoir réussi à acquérir ces fonds, le chargé de management du terrain d'action a organisé la coopération entre les bureaux d'études chargés de l'élaboration de ce document stratégique, les établissements publics locaux comme les *BildungsLokale*¹⁴, et l'université populaire Volkshochschule de Munich. Cette mise en réseau des prestataires à l'échelle locale a permis d'améliorer l'intégration des diverses parties prenantes à la stratégie numérique. Par exemple, les *BildungsLokale* ont sensibilisé les bureaux d'études à la conception de questionnaires en langage simplifié et ont favorisé l'accès aux groupes cibles plus isolés. Ainsi, cette coopération a permis « d'ouvrir les yeux, notamment aux acteurs techniques impliqués au projet, sur le fait que la numérisation n'est pas un sujet purement technique et qu'il s'agit aussi de mettre en capacités les personnes si l'on veut réussir la numérisation. » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir, 01/12/2022).

Document intégré de développement numérique

Le document intégré de développement numérique (IDEK) pour le terrain d'action 3 a été élaboré entre 2020 et 2023 comme l'un des onze projets modèles du programme *Smart Cities Smart Regions* du ministère bavarois du Logement, de la Construction et des Transports. Il élargit le document stratégique intégré par terrain d'action à une stratégie locale de développement numérique. Le rapport d'expertise, réalisé par les bureaux d'études externes avec la participation des riverains du terrain d'action 3, a été publié sous la forme d'un rapport plus complet (Ville de Munich 2023) et d'une version synthétisée et interactive en ligne. À l'élaboration du document, la Ville de Munich a bénéficié d'environ 85 000 euros d'aides du Land de Bavière et a investi environ 74 000 euros de fonds propres, provenant pour moitié du « forfait de lancement » du terrain d'action et pour l'autre moitié du budget de la direction informatique (Conseil municipal de Munich 2020).

L'IDEK comprend un état des lieux de la numérisation dans le terrain d'action 3, incluant aussi bien les infrastructures et les processus organisationnels que les compétences numériques. À l'appui d'une analyse SWOT et du cadre d'orientation élaboré collectivement, sont développées les stratégies numériques et mesures associées pour le terrain d'action – la question de leur transférabilité sur le reste du territoire munichois étant également discutée.

Les mesures proposées visent, entre autres, la promotion des infrastructures et des services numériques, une meilleure mobilité via la planification intelligente des transports ainsi que la création d'offres numériques dans l'éducation, la culture et l'interaction sociale. Il appartient au management du terrain d'action d'engager et de coordonner la mise en œuvre de ces démarches.

Un autre exemple pratique récent est le projet de recherche UCARe4Citizen de l'Institut Fraunhofer pour la physique des bâtiments. Cet institut recherchait un espace en ville dans lequel expérimenter un modèle de simulations climatiques. Ce modèle, grâce à la technologie de réalité augmentée, permet de visualiser les conséquences du dérèglement climatique sur l'évolution des chaleurs intenses, tout en illustrant quels réaménagements urbains sont susceptibles d'avoir un effet catalyseur ou d'atténuation. Selon un responsable administratif du projet, sans le chargé de management du terrain d'action, la mise en

¹⁴ Les *BildungsLokale* sont des centres locaux d'information et de soutien, réalisant des projets éducatifs et de formation professionnelle qui s'adressent aussi bien aux enfants qu'aux adultes.

œuvre effectuée entre 2020 et 2022 dans une partie du terrain d'action 3 à Obergiesing aurait été quasiment impossible. Le chargé du terrain d'action, en tant que « média-teur » et « facilitateur » (Entretien avec l'administration 01), a permis d'établir de manière débureaucratifiée le lien avec l'échelle locale, tel que le conseil d'arrondissement. Sans cette mise en réseau et le rôle endossé par le management, ce projet se serait heurté aux limites d'une hiérarchie et de voies de communication plus rigides et formelles.

En raison des efforts nécessaires à l'obtention, au suivi, ainsi que la part de fonds propres nécessaires à de tels programmes de soutien, les opportunités de recherche et d'acquisition de projets subventionnés sont fortement restreintes par les limites des ressources personnelles et financières des chargé·es de management des terrains d'action. Afin d'exploiter davantage encore le potentiel des terrains d'action en vue de bénéficier de programmes de soutien, il s'agit de réfléchir à comment renforcer le personnel du management et comment lui accorder un « forfait de lancement » plus conséquent.

4.3 Un pont entre les autres instruments de développement urbain

Parmi les clés du succès, la mise en œuvre de l'approche des terrains d'action a notamment reposé sur son couplage judicieux avec d'autres instruments de développement urbain existants. L'ancrage du niveau conceptuel à la stratégie énergétique et urbaine globale a déjà été abordé dans le cadre de la présentation du plan « Vision pour Munich » (*Perspektive München*) et de la stratégie d'urbanisme *Stadtentwicklungsplan 2040* (voir chapitre 3.1). Il convient désormais, à partir des expériences de mise en œuvre réalisées jusque-là et en association avec l'approche à l'échelle de quartiers durables, de se pencher sur le lien avec la planification en division plus parcellaire, afin de mettre en perspective les potentiels des terrains d'action lorsqu'ils sont couplés à d'autres instruments formels, comme ceux de la rénovation urbaine.

Approche intégrée à l'échelle de quartiers durables à impact climatique neutre

Le terrain d'action 3 se constitue de plusieurs quartiers pilotes au sein desquels est expérimentée cette approche globale pour des quartiers durables à impact climatique neutre (voir encadré). Les expériences menées jusqu'ici démontrent de fructueux et divers effets de synergie dus à l'association de ces deux instruments de planification urbaine. Premièrement, l'approche par terrain d'action est un outil pertinent pour désigner des zones urbaines. En sélectionnant les périmètres des quartiers prioritaires, les analyses conduites lors de la phase d'élaboration complètent la stratégie énergétique ; et en particulier la planification de la chaleur urbaine. En outre, le chargé de management du terrain d'action a activement soutenu le lancement de ces sites pilotes en s'appuyant sur le réseau d'acteurs existant – ce qui a permis de regrouper plus facilement et efficacement les différentes parties prenantes. Enfin, les approches respectives par terrain d'action et à l'échelle de quartiers se complètent également sur le plan opérationnel, comme en témoigne un membre de la municipalité chargé de l'approche par quartier : « Nous avons le document stratégique intégré par terrain d'action, nous savons déjà ce que donnent les recherches et nous voyons aussi très rapidement quels projets nous pouvons mettre en synergie. Ce que nous ne pouvons engager avec la stratégie de rénovation énergétique par quartier, d'autres projets du terrain d'action le peuvent. » (Entretien avec l'administration 03)

Les synergies entre l'approche par quartier et le management par terrain d'action sont, ici aussi, limitées de par les ressources humaines du management. Le travail de mise en réseau que peut accomplir ce management pour certaines zones pilotes semble, compte tenu des exigences multiples pour des ressources restreintes, difficilement réalisable si l'on ne veut pas se contenter d'aménager des zones pilotes isolées à moyen terme, mais bien une multitude de sites.

Approche intégrée à l'échelle de quartiers durables

À Munich, l'approche intégrée pour des quartiers durables à impact climatique neutre est une composante essentielle visant à accélérer la transition vers une chaleur renouvelable et une mobilité durable, ainsi que son adaptation aux conséquences du changement climatique. Cette approche a été adoptée en 2021 par le conseil municipal dans le cadre de ses (premières) résolutions pour atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2025 (Conseil municipal de Munich 2021b). Elle est mise en œuvre par les directions Préservation climatique et environnementale, Urbanisme et réglementation de la construction, et Mobilité. L'idée est d'accélérer, à l'échelle des zones sélectionnées, la mise en œuvre de normes élevées d'efficacité énergétique du bâti, du raccordement aux réseaux de chauffage urbain ou de proximité, des mesures d'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique ainsi que des stratégies de mobilité durable. En intégrant ces perspectives, cette approche permet une meilleure conciliation des conflits autour des objectifs, par exemple entre verdissement des toitures et installations photovoltaïques, et/ou de créer des synergies, par exemple entre les installations photovoltaïques et les bornes de recharge pour véhicules électriques.

À moyen-terme, la Ville de Munich ambitionne une sélection et un accompagnement d'environ 400 quartiers de ce type. Pour l'heure, l'approche est en phase d'expérimentation dans certains sites pilotes. La transition de ces quartiers se fait en plusieurs étapes : la sélection du périmètre suit une double logique, d'une part « du haut vers le bas » (*top-down*) selon les critères d'urgence, et de l'autre « du bas vers le haut » (*bottom-up*), c'est-à-dire à l'initiative de la société civile. S'ensuit une phase préparatoire d'un an afin d'élaborer le document stratégique par quartier et de mettre en place les structures de travail au sein de l'administration et du périmètre urbain. Puis vient la phase de mise en œuvre, de cinq à sept années, à l'issue de laquelle le projet est achevé. Pour financer cette approche, il est prévu de recourir, là où c'est possible, au programme de la Banque publique fédérale KfW (« Rénovation énergétique urbaine » – KfW 432), qui finance 75 % de l'élaboration de stratégies par quartier et de la coordination des travaux de rénovation qui en découlent.

Pérennisation des structures du programme fédéral de renouvellement urbain

La coopération intégrant les acteur·rices pertinents au sein des zones de réhabilitation, bien que plus formalisée, a été un modèle essentiel à l'élaboration de l'approche munitoise des terrains d'action. Ces zones ne représentent qu'une petite portion de Munich, mais jouent jusqu'à présent un rôle important dans la mise en œuvre des terrains d'action 3 et 6. À Munich-Neuperlach, la stratégie de rénovation urbaine et le document stratégique du terrain d'action ont été conçus en parallèle par le même bureau d'études, pour ainsi mettre à profit les effets de synergie dès la phase d'élaboration. L'objectif est que le terrain d'action de Neuperlach complète la rénovation urbaine par ses structures plus souples et informelles : en favorisant l'intégration spatiale du site de réhabilitation dans le périmètre urbain ainsi qu'en couvrant plus largement la palette des enjeux. C'est ainsi que le terrain d'action constitue un trait d'union entre les procédures informelles et formelles de planification et de développement durable de nos villes.

Dans sa mise en œuvre, le potentiel du terrain d'action 3 a également pu être exploité par la poursuite et la pérennisation d'une partie des structures créées dans le cadre de la rénovation urbaine. Un exemple de réussite est la maison de quartier de Giesing, créée comme lieu d'échanges ouverts avec le management à l'échelle du quartier et restée en activité même après la fin du programme fédéral de renouvellement urbain. À Munich, il s'agit d'une réussite inédite. Le chargé de management du terrain d'action a contribué de manière décisive au projet, en aidant à l'organisation du financement via la mise en réseau des directions culturelle et sociale de la municipalité ainsi que des deux conseils des arrondissements voisins d'Obergiesing et d'Untergiesing. Le « forfait de lancement » couvre également une petite partie du budget. L'exemple du Grünspitz, précédemment évoqué, illustre les opportunités que présente le terrain d'action afin de garantir la pérennisation de projets – en l'occurrence celle qui n'a plus pu être effectuée dans le contexte de la rénovation urbaine. À ce titre, l'effritement de ces structures de coopération déjà établies a pu être contré en soutenant des échanges transdisciplinaires et multi-institutionnels ainsi qu'en assurant de nouveaux modes de financement.

Résumé

- Les chargé·es de management des terrains d'action disposent d'un levier reconnu par l'administration pour initier des échanges transdisciplinaires et multi-institutionnels dans le but de mieux concilier des intérêts complexes. Ce management établit un lien débureaucratisé entre l'administration et les acteur·rices locaux.
- Les terrains d'action permettent de traiter plus facilement les conflits d'objectifs à petite échelle en les intégrant à un contexte de développement plus large.
- Le management agile et informel facilite l'acquisition de fonds d'aides et de projets de recherche pour les zones urbaines présentant une forte dynamique de développement et un besoin d'action élevé.
- Les terrains d'action agissent comme pont entre les autres instruments de planification urbaine. Le lancement des projets de quartiers durables à impact climatique neutre est facilité, tout comme la pérennisation des projets de rénovation urbaine après la fin du programme fédéral de renouvellement urbain.
- Malgré des ressources financières et humaines limitées, les chargé·es de management des terrains d'action ont pu soutenir avec succès de nombreux projets. Des ressources supplémentaires en personnel et en financement sont néanmoins requises pour soutenir encore davantage la mise en œuvre de projets sur l'ensemble du territoire.

5 Facteurs d'une coopération agile dans les terrains d'action

Les échanges menés jusqu'à présent sur les expériences des terrains d'action de Munich en attestent : cette approche, même avec des ressources limitées, a favorisé la poursuite de résultats concrets dès sa phase pilote. La souplesse des structures de coopération – non seulement au sein de l'administration municipale, mais aussi entre la municipalité et les acteur·rices clés locaux – a permis de concilier de manière constructive la complexité des divers intérêts, comme le montre l'exemple du Grünsitz, ou encore d'acquiescer des fonds d'aides ainsi que de participer à des projets de recherche.

Ce chapitre porte l'accent sur les leviers majeurs que présente l'approche des terrains d'action au profit d'une gouvernance locale agile et décloisonnée, c'est-à-dire :

1. les structures de coopération, notamment informelles, au sein de délimitations flexibles,
2. la priorisation efficace des ressources administratives restreintes par le biais d'un bon management des terrains d'action, et
3. la transparence et la facilité d'accès à ces structures de coopération.

La suite de cette étude met en lumière ces facteurs de réussite. Exemples pratiques à l'appui, il s'agit d'identifier dans quelle mesure les terrains d'action de Munich remplissent ces composantes centrales – et là où la mise en œuvre se heurte encore à certaines barrières. De premières recommandations visant à poursuivre cette approche sont formulées à la fin de cette analyse. Dans ce cadre, se pose notamment la question de savoir quels sont les mécanismes d'action qui peuvent être prioritaires dans les terrains d'action afin d'affiner et d'accélérer la mise en œuvre de cette approche.

5.1 Des *soft spaces* aux structures de coopération décloisonnées

Comment expliquer le succès de cette coopération dans sa dimension agile, au sein de l'administration même ainsi qu'en collaboration avec l'échelle locale, pour de nombreux projets des terrains d'action ? Le caractère informel des structures de coopération joue à cet effet un rôle essentiel. Comme dans d'autres *soft spaces* en Europe, celles-ci favorisent « une meilleure intégration politique, verticale et horizontale, de processus expansifs, fluides et multidirectionnels, plutôt que rigides, hiérarchiques et unilatéraux » (Allmendinger et Haughton 2009). Concrètement, elles permettent d'intégrer les démarches administratives aux processus de travail avec plus de flexibilité, et de rompre, ce faisant, avec la rigidité usuelle de certaines hiérarchies. La façon dont cela s'est produit à Munich fait l'objet, ci-dessous, d'une analyse en trois niveaux : l'approche par terrain d'action permet premièrement d'organiser avec agilité les processus de travail, deuxièmement de dépasser la planification en silo en s'appuyant sur des hiérarchies horizontales, et enfin de tirer profit de délimitations flexibles et modulables du territoire.

Agilité des processus administratifs

Pour relever avec brio les enjeux complexes de l'adaptation au dérèglement climatique, il est essentiel de mettre en œuvre des processus administratifs agiles. La mise en œuvre concrète de processus de travail plus souples et décloisonnés se heurte néanmoins à certains freins, en particulier dans une métropole comme Munich dont l'administration compte environ 40 000 employé·es municipaux. À ce titre, les terrains d'action peuvent agir comme catalyseurs des projets locaux de développement urbain. Avec des processus non-statutaires et des hiérarchies horizontales comme toiles de fond, des incitations positives permettant de réunir les acteur·rices « motivés » de l'administration à la même table sont créées. Un petit, mais au demeurant très concret exemple est le city stade du Wil-rampark situé dans le terrain d'action 3. À cause des pluies l'inondant régulièrement, les riverain·es ont contacté la direction des Affaires sociales. À la demande de celle-ci, le

chargé de management du terrain d'action a constitué un groupe de travail informel se composant d'établissements publics locaux, d'acteur·rices de la politique locale, de la direction des Affaires sociales en question ainsi que du pôle Parcs et jardins affilié à la direction de la Construction. Une visite sur place a été l'opportunité de discuter des solutions pour protéger ce terrain multisports des inondations – et d'en trouver. Dans le cadre de ce projet de réaménagement urbain, une employée municipale impliquée dans les démarches résume ainsi le potentiel de cette approche : « Un chargé de management du terrain d'action, qui réunit tout le monde à la même table, a tout simplement plus de chances de concrétiser [les projets]. » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir du 01/12/2022).

Selon d'autres travaux sur l'agilité des processus administratifs, une composante centrale au succès des groupes de travail transdisciplinaires est « que ces groupes ne se constituent pas uniquement de 'personnes désignées d'office', mais de personnes motivées et légitimes » (Zalas 2021). C'est résolument le cas au sein des terrains d'action, et une nouvelle confirmation en a été faite lors de l'atelier de travail animé par le Forum pour l'avenir : les participant·es devaient, ensemble, y élaborer puis évaluer les facteurs de réussite d'une coopération transdisciplinaire. Selon eux, au moment de l'atelier, le terrain d'action 3 était celui qui remplissait au mieux ces critères : 'rompre avec la pensée en silo', 'être ouvert aux changements et aux intérêts divergents' et, à un niveau un peu inférieur aux deux premiers facteurs, 'permettre des flux d'informations transparents'. Il représente ainsi avec succès un espace propice aux initiatives émanant de l'administration. C'est précisément la raison pour laquelle les chargé·es de management des terrains d'action sont sollicités de façon ciblée pour soutenir des projets ambitieux tels que le projet *UCARe4Citizen*. Pour cause, ce management permet de réunir les groupes de travail interdisciplinaires en particulier pour des projets ou des événements jusqu'à présent, à l'instar du Grünsplatz ou du document intégré de développement numérique (IDEK). Car selon de nombreux participant·es : « un projet concret et temporaire fonctionne bien pour rassembler les personnes des différentes directions [municipales] » (Atelier de travail transdisciplinaire).

En parallèle à cette association de personnes volontaires, il s'agit également, suivant Zalas (2021), de donner de la crédibilité à l'action collective et transdisciplinaire, autrement dit de légitimer une gouvernance plus polyvalente. À ce sujet, les participant·es de l'atelier ont observé des lacunes dans la mise en œuvre effectuée jusqu'alors. Il manque aux acteur·rices municipaux, au niveau des directions de plusieurs délégations, la légitimité de contribuer au terrain d'action ou à d'autres projets transversaux. Une participante le formule avec emphase : « Pour toutes les nouvelles idées que nous développons, ce sont toujours les mêmes personnes qui viennent, sans avoir de mandat officiel » (Atelier de travail transdisciplinaire). Ce manque de légitimité et de mandat clair par les directions, comprenant sa marge d'amélioration, rendrait plus difficiles, d'une part l'acquisition de ressources suffisantes à ces formats de participation transversale, et, d'autre part, le fait de retransposer les résultats et les dynamiques des échanges au sein des propres directions. De ce fait, un autre participant souligne : « La coopération entre les directions fonctionne parfois mieux qu'en interne » (Atelier de travail transdisciplinaire).

Pour déployer son plein potentiel, l'approche par terrain d'action doit être adoptée par un plus grand nombre de directions municipales et, précisément de par son caractère informel, gagner de la légitimité. Il est nécessaire de la promouvoir davantage au sein de l'administration, et notamment au niveau des directions, afin que les processus de travail interdisciplinaires dans les terrains d'action soient suffisamment pertinents en matière de répartition du travail. Il s'agit concrètement de trouver le juste milieu entre rassembler les personnes motivées grâce à un mode de travail ouvert et informel, et mobiliser tous les responsables nécessaires à un projet. La direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction discute donc, dans le cadre du développement du terrain d'action 3, du fait de formaliser progressivement les processus de travail interdisciplinaires. Cette formalisation vise à une répartition des tâches et des rôles plus nettement définies, et à ce que les comités de travail se réunissent plus régulièrement. La tendance soulignée par plusieurs études montre également qu'au sein de *soft spaces* flexibles, les processus de travail s'institutionnalisent avec le temps et permettent alors de délimiter les compétences et les tâches qui sont de l'ordre de nouveaux outils. C'est ainsi que Zimmerbauer et Paasi (2020) observent que les *soft spaces* ont tendance à se rigidifier « en raison de l'intensification des pratiques et des discours institutionnels, ainsi que de la nécessité de définir les éléments inclus et exclus de ces nouvelles structures/réseaux spatialisés ».

Pour ne pas établir de groupe de travail « de personnes désignées d'office » malgré cette formalisation graduelle, miser sur des formats de travail et de conciliation agiles est un levier de taille. Ces formats ont été testés lors de l'atelier de travail transdisciplinaire, qui a servi, d'une part, de base empirique à cette étude, et d'autre part à l'administration pour

préparer son rapport au conseil municipal. Grâce à sa dynamique, cet atelier a non seulement rendu possible une coopération d'égal à égal, et ce en dépit des hiérarchies formelles présentes, mais aussi l'intégration de personnes dont les compétences s'inscrivent géographiquement dans le terrain d'action, mais qui n'y ont pas encore participé.

Réduction des hiérarchies entre l'administration et la société civile

L'aménagement temporaire du Grünsitz de Giesing a été une réussite, comme vu précédemment, grâce à une collaboration fructueuse entre l'administration et une association de la société civile. Pour que les synergies entre administration et société civile organisée soient possibles, il faut lever les barrières hiérarchiques et rendre l'administration accessible. Un instrument comme le terrain d'action, propice au travail transversal et en diagonale des hiérarchies verticales classiques, peut permettre aux initiatives de la société civile et aux institutions locales d'accéder plus facilement à l'administration. Dans le terrain d'action 3, cela s'est concrétisé en premier lieu grâce à l'élaboration conjointe du document stratégique par terrain d'action. Un ancien membre du conseil d'arrondissement décrit l'évolution de la coopération avec l'administration en ces mots : « Ces groupes de travail ont pour moi été une expérience clé. Ils nous ont permis de sortir des confrontations isolées et d'entamer véritablement l'échange avec des acteurs aux horizons variés » (Entretien avec un ex-employé administratif 01). Dans le cadre de la mise en œuvre, le chargé de management du terrain d'action 3 ouvre désormais « des voies courtes et des flux d'informations au sein des directions » (Entretien avec un établissement public local 01). Sa facilité d'accès et sa compréhension des différents modes de fonctionnement dans les organisations non gouvernementales et les administrations sont les raisons pour lesquelles le chargé de management du terrain d'action est tant estimé des organisations de la société civile. De la même manière, des représentant·es municipaux estiment que le chargé de management peut faciliter le contact avec des acteur·rices de la société civile pour initier des projets. La constitution des documents stratégiques intégrés pour des quartiers durables à impact climatique neutre en est un exemple.

Modularité des espaces

Le terrain d'action, de par ses frontières souples et un périmètre de travail allant au-delà des délimitations des quartiers existants, permet d'identifier des problématiques complexes sur le territoire urbain et d'agir là où elles se manifestent. Car le terrain d'action 3 en lui-même, mais aussi les projets soutenus par son biais, s'étendent au-delà des arrondissements existants. Dans le quartier de Giesing par exemple, qui se compose de deux arrondissements voisins, la maison de quartier est ouverte à toutes les personnes s'identifiant résident·es de Giesing. Ce que souligne un acteur local : « Les frontières ressenties sont totalement différentes des frontières du quartier » (Entretien avec un établissement public local 01). Ainsi, le management à l'échelle du quartier intervient à la fois dans le quartier d'Obergiesing-Fasangarten et dans celui d'Untergiesing-Harlaching.

De plus, à la différence des instruments formels comme les zones de réhabilitation, les sites des terrains d'action ne font pas l'objet d'une délimitation stricte. « Nous ne nous arrêtons pas de penser au prochain coin de rue » (Entretien avec l'administration 08), rapporte une personne de la délégation de planification du développement urbain pour décrire le potentiel de cette approche. À Berg am Laim, cela s'observe par exemple dans deux quartiers pilotes de l'approche intégrée à l'échelle de quartiers à impact climatique neutre, qui présentent un potentiel de réhabilitation particulièrement important. Dans les deux cas, le chargé de management du terrain d'action soutient le lancement du travail au niveau des quartiers, même si ces derniers touchent ou dépassent les démarcations visées du terrain d'action 3.

Les frontières administratives, telles que les arrondissements ou les quartiers, restent néanmoins pertinentes au sein du terrain d'action – ce qui est typique des *soft spaces* : « Les frontières historiques (ou certaines couches de ces frontières) tendent à rester pertinentes dans de nombreuses pratiques, définissant contextuellement ce qui est inclus et exclu » (Zimmerman et Paasi 2020). Dans la pratique de mise en œuvre du terrain d'action 3, jusqu'alors, cet effet se manifeste en cela : le chargé de management du terrain d'action est, au sein de ce grand périmètre, plus actif là où les conseils d'arrondissements s'impliquent davantage. Compte tenu de la taille du territoire, cet effet peut néanmoins aussi découler des ressources humaines insuffisantes au management des terrains d'action.

Vers un développement urbain dépolitisé ?

Il est souvent reproché aux instruments informels et souples de dépolitiser les processus de développement urbain. À l'égard des *soft spaces*, Allmendinger et Haughton (2009) formulent le défi suivant : « L'intégration ouvre inévitablement de nouveaux réseaux et de

nouvelles opportunités, mais elle n'est pas infinie : elle doit être créée et établie en tant que processus politique. Le processus lui-même aura inévitablement tendance à privilégier certaines relations plutôt que d'autres, ouvrant de nouvelles voies et fermant d'autres. » Les réseaux et les possibilités de participation qu'offrent les *soft spaces* ne sont donc pas illimités. Considérant les ressources restreintes, certaines relations de coopération doivent être favorisées à d'autres. Se pose aussi la question de la légitimité démocratique parce que le terrain d'action s'appuie fortement sur des réseaux et une coopération informels, et que le chargé de management du terrain d'action pourrait de fait exercer une propre influence importante. Néanmoins, le terrain d'action puise sa légitimité en impliquant fortement les conseils d'arrondissement en tant que représentation politique locale, et ce dans l'élaboration des documents stratégiques des terrains d'action comme dans la mise en œuvre de projets. Au même titre, la sélection d'un terrain d'action et le document stratégique final du terrain d'action sont approuvés par le conseil municipal de Munich.

5.2 Priorisation des ressources administratives limitées

Face aux nombreux défis de transformation et aux tâches obligatoires relevant de la compétence des villes et des communes, ces dernières doivent engager leurs ressources humaines et financières de manière judicieuse et efficace. Il en va de même pour une métropole dotée d'une puissance financière relativement forte comme Munich. Les terrains d'action aident à prioriser et à concentrer l'action administrative dans les zones de la ville où elle est particulièrement nécessaire, au vu d'une forte dynamique de développement ou d'un grand besoin en action. Ils permettent une priorisation à trois niveaux : premièrement dans les domaines du développement urbain où les actions municipales n'ont pas forcément besoin d'être uniformément engagées sur l'ensemble du territoire, il est possible de se focaliser sur les terrains d'action. Deuxièmement, comme indiqué plus haut, des ressources supplémentaires sont acquises pour ces terrains sous forme de subventions et de projets de recherche. Troisièmement, des structures de coopération sont créées dans ces terrains afin de générer des synergies entre les actions des différentes planifications spécialisées et les acteur·rices de la société civile, comme *Green City e.V.*, ou les développeur·euses de projets privés.

Du point de vue des ressources, il convient ci-après de se concentrer sur les structures de coopération pour discuter les potentiels et les défis des terrains d'action – car la collaboration, en interne comme en externe à l'administration, peut poser de nombreux défis. Elle peut notamment entraîner un « imbroglio de complexités ». Selon Perick (2017) : « D'une part, compte tenu des restrictions financières, les pouvoirs publics sont de plus en plus tributaires de coopérations avec des acteurs privés et publics, si bien que le nombre d'acteurs ne cesse d'augmenter et qu'un large consensus est plus que jamais nécessaire. D'autre part, en raison des mêmes restrictions financières, le système politico-administratif n'a pas la capacité de collaborer partout et de coordonner ces coopérations selon son entendement. »

À cet « imbroglio de complexités », les terrains d'action y répondent de deux manières productives. Sélectionner les terrains d'action dans l'espace urbain permet de réduire la complexité avec succès. Un membre d'un établissement public local y voit ainsi : « la grande opportunité que nous avons, d'essayer vraiment de penser et d'agir dans ces zones urbaines de manière plus limitée dans l'espace, mais surtout de manière transdisciplinaire et pluri-institutionnelle » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir du 01/12/2022). De plus, les chargées de management fournissent des ressources humaines et financières supplémentaires afin d'initier et de soutenir les processus de coopération dans les terrains d'action. Cela s'applique aussi bien au niveau concret des projets, comme le montre l'exemple du Grünsplätz, qu'au niveau stratégique dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'action faisant partie du document stratégique intégré de développement.

Il s'agit ici de comprendre comment structurer le terrain d'action et son management afin d'en maximiser les synergies. Jusqu'à présent, la mise en œuvre pratique des terrains d'action met en lumière des défis qui freinent encore les effets de synergie de l'approche. Au cours du dialogue entre pairs, une employée de l'une des délégations municipales s'est exprimée en ces mots : « En fait, nous avons de plus en plus de tâches à accomplir dans cette zone intégrée, ce qui est une très bonne chose, mais la dotation en personnel ne suit pas » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir du 01/12/2022). Dans l'idéal, le temps consacré à la coopération transdisciplinaire faciliterait la gestion des projets et des démarches de projets pour le personnel administratif, ce qui lui ferait gagner du temps en retour. Pour que cela fonctionne mieux, les directions nécessitent un plus fort mandat du niveau hiérarchique supérieur. Cette légitimité renforcée et mandatée permettrait de

restituer plus facilement et plus productivement les apprentissages tirés de la coopération transdisciplinaire au sein des planifications spécialisées internes aux directions – et d'y créer des synergies.

En outre, il s'agit de déterminer quelles sont les ressources minimales en personnel supplémentaire qui sont nécessaires au bon management du terrain d'action, et où les affecter. Une équipe de management élargie est actuellement à l'essai dans le terrain d'action 9. Cela a été rendu possible au regard de l'importance particulière du centre-ville et de fonds d'aide disponibles suite à la pandémie. Depuis le début de la phase d'élaboration, onze collaborateur·rices sont impliqués et répartis sur neuf postes à temps plein au sein de la direction de l'Urbanisme et de la réglementation de la construction, de la direction Emploi et économie ainsi que la direction du Patrimoine de la ville. De plus, plusieurs autres délégations municipales participant à l'élaboration du document stratégique du terrain d'action ont instauré des postes de mise en réseau pour le terrain d'action. Ces derniers soutiennent le chargé de management en matière de contenu, sur la base de leurs expertises respectives, et sur le plan organisationnel via la mise en réseau avec les délégations. Sur le plan du contenu, l'une des priorités de l'équipe de management est la mise en place d'un dit « jumeau numérique » (*Digitaler Zwilling*), à savoir une représentation digitale permettant de visualiser spatialement le centre-ville et de regrouper les projets existants et planifiés. Pour créer ces postes et cet outil numérique, Munich a eu recours aux subventions du dispositif de relance REACT-EU de l'UE pour des dépenses éligibles d'environ 5,6 millions d'euros, dont 10 % doivent être pris en charge par la ville (Conseil municipal de Munich 2021c, 2021a, 2022a). Au terme de ce programme de subvention, les postes seront maintenus par des dotations budgétaires et rendus permanents (Conseil municipal de Munich 2022c).

Au moment de cette étude, le travail de l'équipe de management du terrain d'action 9 en centre-ville en est encore à ses prémices. Il apparaît toutefois déjà clairement qu'il est aussi nécessaire d'impliquer de décision ferme à l'élaboration du document stratégique par terrain d'action les directions dans lesquelles aucun nouveau poste n'a été créé : « L'équipe de management du centre-ville a encore besoin d'autres compétences issues, par exemple, de la direction de la Mobilité, la direction de la Construction, du centre *Plan-Treff*¹⁵, de la direction des Affaires sociales, la direction Préservation climatique et environnementale, du bureau local des Affaires administratives, la direction de la Culture et la direction Éducation et sport, pour couvrir tous les sujets importants » (Entretien avec l'administration 10). Ainsi, la meilleure façon de réussir le management des terrains d'action est de disposer de personnes à l'intersection dans la plupart des délégations pertinentes – lesquelles, en tant qu'équipe, ont le temps suffisant pour organiser des processus de coopération agiles aussi bien entre qu'au sein des directions. Ce sont également les conditions préalables à la création d'une valeur ajoutée et d'effets de synergie de taille pour les planifications spécialisées mêmes. Avec cette configuration spécifique, cela peut être testé dans le centre-ville et avec une très bonne dotation en personnel pour la première fois. Du point de vue des effectifs, jusqu'à présent, le centre-ville reste toutefois un cas à part des autres terrains d'action.

Un autre point décisif est que l'équipe de management de ce terrain d'action a pu démarrer son travail dès le début de la phase d'élaboration. Dans le terrain d'action 3, où le document stratégique a été élaboré par des bureaux d'études externes et où le chargé de management n'a pu commencer à travailler que quelques années après la fin de cette phase préparatoire, le transfert de connaissances entre les bureaux d'études et le chargé de management a manqué : « Une grande partie de ce qui a été mis en place [par les bureaux] en termes de mise en réseau et de connaissances a bien sûr été perdue par la suite » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir du 01/12/2022). Suite à cette expérience de valeur essentielle, le chargé de management du terrain d'action 9 a été doté en personnel dès la phase préparatoire, et l'élaboration du document stratégique du terrain d'action a été étroitement encadrée et accompagnée par les bureaux d'études.

5.3 Des processus de coopération transparents et accessibles

« Dans une métropole comme Munich, l'un des principaux problèmes dans tous les domaines est de réunir les acteurs qui font des choses similaires et qui devraient se connaître les uns les autres » (Dialogue entre pairs du Forum pour l'avenir du 01/12/2022), explique un membre de l'administration pour décrire le besoin de structures de coopération

¹⁵ Le *PlanTreff* correspond à la Maison des projets de la direction de l'Urbanisme.

transparentes et favorisant les synergies. Le principe sur lequel repose l'approche informelle dans les terrains d'action est que les acteur·rices, internes comme externes à l'administration, peuvent utiliser de manière proactive les possibilités de coopération dans le terrain d'action pour accélérer leurs projets. La coopération ne repose pas sur des prescriptions, mais sur le principe de « facilitation » (dans le sens de enable en anglais).

Pour déployer ce potentiel de facilitation, il est essentiel que les processus de coopération soient transparents et accessibles. Les possibilités qu'offre le terrain d'action doivent être connues et comprises par les acteur·rices clés. Est donc nécessaire une vue d'ensemble facilement accessible des projets prévus par les acteur·rices, à l'instar des projets de construction du Grünsitz ou des offres institutionnelles comme les *BildungsLokale* à Berg am Laim et à Giesing – mettant en lumière les coopérations et les synergies potentielles. De même, les processus de coopération devraient se distinguer par une ouverture à la participation tant au sein de l'administration qu'en dehors de celle-ci. Ces conditions de base sont abordées ci-après à l'appui de deux exemples : le développement du document stratégique intégré du terrain d'action 3 et celui relatif au « jumeau numérique » (*Digitaler Zwilling*) du terrain d'action 9. Sera ensuite traitée la question du principal groupe cible des terrains d'action.

Perspective de développement commune

À l'élaboration du document stratégique intégré du terrain d'action 3, la délégation de planification du développement urbain et le bureau d'études externe ont réuni des planificateur·rices spécialisés issus des différentes directions municipales, des conseils d'arrondissement, des établissements publics locaux, des associations, des paroisses religieuses et des citoyen·nes intéressés au niveau local. Il a donc été possible de regrouper certaines structures de coopération établies dans les deux zones de réhabilitation situées dans le terrain d'action. De nouveaux processus de communication ont ainsi été mis en place par des acteur·rices qui n'avaient jamais travaillé ensemble auparavant. Selon le témoignage d'un ancien membre du conseil d'arrondissement, le travail dans la zone de réhabilitation a permis de « rassembler véritablement les différents acteurs autour de la table et d'avoir des échanges concrets ». « Les conseils d'arrondissement ne sont pas habitués à ce mode de travail. Le terrain d'action est même allé un peu au-delà, car il a été possible de discuter de manière plus abstraite et avec un horizon élargi des objectifs visés pour la zone » (Entretien avec un ex-employé administratif 01). L'un des principaux potentiels du travail dans les terrains d'action est de regrouper en un même document les planifications et activités antérieures – ainsi qu'à élaborer une perspective de développement commune. Les processus de communication améliorent la transparence et l'accessibilité des terrains d'action dès le début. Les documents stratégiques de développement, allongés par écrit, sont volontiers repris par les planificateur·rices spécialisés dans les directions municipales ou les développeur·euses de projets du secteur privé. Cependant, les entretiens menés dans le cadre de l'étude indiquent que les documents analytiques très vastes semblent souvent complexes et peu accessibles aux acteur·rices de la société civile ou aux habitant·es. Un moyen de contourner cette difficulté peut être d'élaborer une version courte et interactive, comme celle qui a été créée pour le document intégré de développement numérique.

Potentiels de numérisation

Plus que dans les terrains d'action 3 et 6, des outils numériques sont employés durant la phase d'élaboration du terrain d'action 9 en centre-ville afin de regrouper les analyses du territoire et les bouquets de mesures. Pour ce faire, le « jumeau numérique » (*Digitaler Zwilling*), une représentation digitale de la ville de Munich, a été intégré par l'équipe de management du terrain d'action. Sur le plan analytique, ce « jumeau numérique » a été utilisé dans le centre-ville pour effectuer des simulations microclimatiques. Dans une phase pilote, l'outil a été complété non seulement par des données sur les commerces et les bâtiments, mais aussi concernant les niveaux de fréquentation.

Au niveau des mesures, une fonctionnalité du « jumeau numérique » est en cours d'élaboration, laquelle doit permettre une bonne et pertinente vue d'ensemble des planifications, mesures et documents stratégiques existants pour le centre-ville. Cet outil vise à faciliter le travail de l'équipe de management du centre-ville, par exemple quant à la capacité de pilotage des planifications, l'adéquation des mesures avec les objectifs du plan *Perspektive München* ou l'identification de besoins et de lacunes.

D'un point de vue technique, ces fonctionnalités pourraient également être transposées aux autres terrains d'action afin d'améliorer encore davantage la transparence du travail au sein des terrains d'action 3 et 6. Les entretiens et l'atelier menés avec l'administration municipale ont montré que jusqu'ici, de nombreux employé·es municipaux n'ont pas une

vue d'ensemble des planifications spécialisées qui existent dans des parties de la ville. Dans le cas du terrain d'action 3, cela peut s'expliquer du fait que, bien qu'il existe un document stratégique ouvert au public, ce dernier n'est qu'un instantané datant de la fin de la phase d'élaboration en 2016. Depuis, certaines conditions ont évolué. Munich et ses objectifs stratégiques de développement mettent désormais davantage l'accent sur l'adaptation au dérèglement climatique et sur la numérisation que lors de l'élaboration du document stratégique. Cela est aussi à prendre en compte pour la mise en œuvre des mesures dans le terrain d'action. En parallèle, certaines mesures regroupées en 2016 ont déjà été réalisées, tandis que d'autres ne sont plus nécessaires et que de nouvelles mesures ont vu le jour au sein des planifications spécialisées. Le chargé de management du terrain d'action tient compte de ces dynamiques, ce qui se reflète par exemple dans le projet phare du document intégré de développement numérique (voir chapitre 4.5) qui élargit le document stratégique du terrain d'action aux questions de numérisation.

Au début de la phase de mise en œuvre en 2020, le chargé de management du terrain d'action a révisé le plan d'action du document stratégique de 2016 à l'aide d'un groupe de travail transdisciplinaire. La mise à jour qui en résulte se trouve toutefois dans les mains du chargé de management et n'est pas directement consultable dans sa globalité par les autres délégations. Lors de l'atelier transdisciplinaire avec les agent·es municipaux, la majorité d'entre eux ont exprimé le souhait de disposer d'une meilleure vue d'ensemble, facilement accessible, de toutes les mesures à venir dans le terrain d'action. Il a été suggéré de recourir davantage aux outils numériques et aux bases de données. Un outil consciencieusement soigné dans le « jumeau numérique » peut être un moyen de fournir à toutes les planifications spécialisées cette vue d'ensemble facilement accessible des activités dans le terrain d'action 3. Les expériences conduites dans le terrain d'action 9 montrent toutefois qu'alimenter cet outil en données et d'en assurer la mise à jour demandent beaucoup de temps et de ressources. À cet égard, l'équipe de onze personnes qui travaille dans le centre-ville dispose d'une marge de manœuvre différente de celle du management du terrain d'action 3 ne comptant qu'un seul poste.

Clarification stratégique du groupe cible

La question centrale en matière de transparence des processus de coopération dans les terrains d'action est celle du groupe cible : quels sont les acteur·rices à impliquer dans la coopération ? Pour quel(s) groupe(s)-cible(s) le terrain d'action doit-il être compréhensible, connu et accessible ? La plateforme d'échange des terrains d'action vise les groupes cibles pertinents pour chacun des terrains d'action. Dans son modèle, elle comprend, outre les chargé·es de management, les planifications spécialisées actives dans la zone, les conseils d'arrondissement, les acteur·rices clés locaux et les citoyen·nes intéressés. Jusqu'à présent, le groupe que constitue la plateforme des terrains d'action ne se réunit pas au complet dans le terrain d'action. À l'aide de cette plateforme regroupant une centaine d'acteur·rices, le chargé de management invite des sous-groupes, comme les planificateur·rices spécialisés et les acteur·rices locaux pour le Grünspitz. Lors de la phase de mise en œuvre, la coopération avec les délégations et les acteur·rices clés locaux se concentre alors globalement davantage sur les projets plutôt qu'un niveau de pilotage stratégique. Pour l'heure, les initiatives que le management du terrain d'action prend en charge ou les projets dans lesquels il intervient sont généralement laissés à l'appréciation du ou de la chargé·e de management. En outre, les personnes extérieures ne peuvent pas voir publiquement quels membres institutionnels composent la plate-forme du terrain d'action.

Quant à la mise en œuvre dans le terrain d'action 3, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le chargé de management avait décidé de renforcer en priorité les processus de coopération au sein de l'administration ainsi qu'avec les acteurs·rices clés sélectionnés. Dans le même temps, aucune campagne de relations publiques qui aurait pu faire connaître le terrain d'action au grand public n'a été lancée. En témoigne la faible couverture médiatique du terrain d'action 3, évaluée entre 2016 et 2022 dans le cadre de cette étude : l'accent est mis sur le recrutement du chargé de management du terrain d'action et sur des projets concrets tels que le document stratégique intégré de développement numérique. Tandis que les terrains d'action gagnent en popularité au sein de l'administration, l'exemple de l'atelier de travail transdisciplinaire illustre en revanche que certains membres de l'administration, géographiquement responsables de projets centraux dans le terrain d'action 3, n'avaient pas encore échangé avec le chargé de management du terrain d'action 3 avant cet atelier. Ce qui, considérant le laps de temps de mise en œuvre encore restreint à ce stade, n'est guère surprenant.

Sur la base du fort potentiel de cette approche pour renforcer l'agilité des processus administratifs ainsi que la mise en relation entre l'administration et les acteur·rices pertinents de la société civile, il est pertinent de poursuivre cet axe à l'avenir. Compte tenu de la mise en ressource encore limitée du management et de la complexité non négligeable des

terrains d'action dans leur structure et leur diversité thématique, se pose la question de savoir quelle place occupent le grand public ainsi que les nombreux acteur·rices locaux dans le groupe cible, outre l'administration. Par exemple, l'ambition portée dans les flyers distribués au sujet du terrain d'action 3, à savoir d'être un « projet participatif » (Ville de Munich 2021a) pour tous les habitant·es et les personnes actives dans cette zone, semble difficilement atteignable au vu des ressources disponibles spécifiquement allouées au management.

Ce qui peut s'avérer efficace en revanche, comme le montre la pratique de mise en œuvre à plusieurs endroits du terrain d'action 3, est la coopération entre le chargé de management et les établissements publics locaux ou les conseils d'arrondissement. Dans cette configuration, ce ne sont pas les chargé·es de management des terrains d'action mêmes, mais les maisons de quartier, les *BildungsLokale* ou les conseils d'arrondissement qui constituent autant de piliers du terrain d'action auxquels la population peut recourir et solliciter facilement. Ces piliers peuvent alors à leur tour recourir activement aux chargé·es de management des terrains d'action afin d'organiser la mise en réseau entre le niveau local et les planifications spécialisées. L'inverse est aussi envisageable si l'administration cherche à se rapprocher de l'échelle locale. C'est ainsi que les *Bildungslokale*, à titre d'exemple illustré précédemment, ont joué un rôle central pour la participation locale au document intégré de développement numérique.

Résumé

- Grâce à ses processus de travail informels, le terrain d'action permet aux « personnes motivées » de disposer d'une plateforme d'échanges transdisciplinaires et pluri-institutionnels accessible et facile à appréhender. La coopération suit le principe de « facilitation » et non d'« obligation ».
- Les chargé·es de management des terrains d'action favorisent la réussite de la coopération entre la ville et la société civile organisée en facilitant l'accès à l'administration de façon transversale aux hiérarchies classiques.
- Certaines délégations manquent d'un mandat politique et d'une compréhension claire de l'« attribution des responsabilités » (*ownership*) des terrains d'action, en tant qu'approche transversale aux directions municipales. Ce mandat est une condition essentielle afin de renforcer le levier des terrains d'action pour une coopération intégrée.

Recommandations

- Un management efficace des terrains d'action, favorisant des structures de coopération agiles et une priorisation des ressources dont dispose la ville, requiert une coopération transdisciplinaire qui s'appuie sur des points de contacts créés à cet effet au sein des délégations pertinentes.
- En interne de l'administration, la transparence sur les planifications et les projets actuellement en cours dans un terrain d'action peut être renforcée, sur la base des expériences faites dans le terrain d'action 9, via une utilisation plus poussée des outils numériques.
- Clarifier stratégiquement le ou les groupes cibles des terrains d'action peut rendre le travail au sein des terrains d'action plus efficace compte tenu des ressources limitées, et plus compréhensible pour les personnes extérieures.

6 Conclusion

Avec le modèle munichois des terrains d'action, la capitale bavaroise montre qu'il est possible de dynamiser et de prioriser avec transdisciplinarité les processus administratifs. Les terrains d'action peuvent ainsi constituer un axe central pour une meilleure mise en œuvre des objectifs de développement écologique et social de la ville. Lors d'un échange entre municipalités organisé par le Forum pour l'avenir franco-allemand, il est apparu clairement que les terrains d'action peuvent servir de modèle à d'autres villes et communes en raison de leurs structures informelles et agiles. Inspirée par les expériences d'autres grandes villes européennes comme Londres ou Vienne, la Ville de Munich peut désormais être une source d'inspiration pour les grandes villes d'Allemagne, de France et d'autres pays européens. En outre, certains éléments peuvent se transposer aux collectivités territoriales de petite et moyenne taille, par exemple les processus de coopération à caractère informels pour la planification de leur développement urbain.

À Munich, des négociations politiques sont en cours pour déterminer sous quelle forme et avec quelles ressources l'approche par terrain d'action se poursuivra après ces premières années d'expérimentation. Cette analyse a pu illustrer, à l'appui des potentiels majeurs, la valeur ajoutée que les terrains d'action peuvent offrir dans la Ville de Munich. Pour que les terrains d'action puissent à l'avenir déployer leur plein potentiel, il appartient à Munich :

- à court terme, tout d'abord, d'utiliser les ressources existantes avec une meilleure synergie et plus d'agilité, en renforçant le mandat de mise en œuvre de l'approche par terrain d'action au niveau des directions ainsi qu'en affinant la définition des missions et des groupes cibles.
- deuxièmement, à moyen terme, d'allouer aux terrains d'action une dotation de base en ressources, au moins supérieure à un seul poste, et d'un budget suffisant affecté à chaque projet. Pour l'heure, ce budget reste inférieur à celui consacré à l'élaboration des documents stratégiques.

Bibliographie

Allmendinger, Phil; Haughton, Graham (2009): Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Meta-governance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. Dans: *Environ Plan A* 41 (3), P. 617–633.

Bierwirth, Anja (2021): Resilient, nachhaltig und zukunftsfähig: Leitlinien für die Stadtentwicklung von morgen. Dans: in brief. Wuppertaler Impulse zur Nachhaltigkeit (10), P. 1–7.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin (2021): Berlin Strategie 3.0. Solidarisch, nachhaltig, weltoffen. Fassung Senatsbeschluss. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/download/strategie/BerlinStrategie-3-0.pdf>, dernière consultation le 30/05/2023.

Commission européenne (2022): Creating NEBourhoods Together. Munich-Neuperlach as test-bed for urban innovation landscapes. Description du projet. Disponible en ligne à l'adresse <https://cordis.europa.eu/project/id/101080052/de>, dernière consultation le 01/06/2023.

Union européenne (2020): Nouvelle charte de Leipzig. Le pouvoir de transformation des villes pour le bien commun. Adoptée lors de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain du 30 novembre.

Ferm, Jessica; Freire Trigo, Sonia; Moore-Cherry, Niamh (2022): Documenting the 'soft spaces' of London planning: Opportunity Areas as institutional fix in a growth-oriented city. Dans: *Regional Studies* 56 (3), P. 394–405.

Fuhr, Harald (2019): Verwaltung und Wicked Problems. Dans: Sylvia Veit, Christoph Reichard et Göttrik Wewer (Ed.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, P. 191–200.

Funk, Evelyn; Groß, Lisa; Leininger, Julia; Schiller, Armin von (2019): Erkenntnisse aus der wirkungsorientierten Begleitforschung: Potential und Grenzen der rigorosen Wirkungsanalyse von Governance-Programmen. Ed. par German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Greater London Authority (2021): The London Plan. The Spatial Development Strategy for Greater London. Disponible en ligne à l'adresse https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2021.pdf, dernière consultation le 30/05/2023.

Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten; Krüger, Thomas (2019): Strategische Planung. Dans: Thorsten Wiechmann (Ed.): *ARL Reader Planungstheorie*, Band 2. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, P. 13–154.

Krause, Rachel Marie; Hawkins, Christopher V. (2021): Implementing city sustainability. Overcoming administrative silos to achieve functional collective action. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press.

Lang, Daniel J.; Wiek, Arnim; Bergmann, Matthias; Stauffacher, Michael; Martens, Pim; Moll, Peter et al. (2012): Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges. Dans: *Sustain Sci* 7 (S1), P. 25–43.

M Cube Cluster (s.d.): MGeM - Mobilitätsgerechtigkeit in Metropolregionen. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.mcube-cluster.de/projects/mobilitaet-und-soziale-gerechtigkeit-in-metropolregionen/>, dernière consultation le 15/06/2023.

Oseland, Stina Ellevseth (2019): Breaking silos: can cities break down institutional barriers in cli-mate planning? Dans: *Journal of Environmental Policy & Planning* 21 (4), P. 345–357.

Perick, Philipp (2017): Strategische Planungsräume – zur Rolle eines neuen Instruments der Stadtentwicklungsplanung. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.

Pohl, Christian; Hirsch Hadorn, Gertrude (2007): Principles for Designing Transdisciplinary Re-search: édition oekom.

Purkarthofer, Eva (2018): Diminishing borders and conflating spaces: a storyline to promote soft planning scales. Dans: European Planning Studies 26 (5), P. 1008–1027.

Renn, Ortwin (2021): Transdisciplinarity: Synthesis towards a modular approach. Dans: Futures 130, P. 102744.

Ritter, Ernst-Hasso (2006): Strategieentwicklung heute. Dans: Klaus Selle (Ed.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund: Verlag Dorothea Rhon (Planungen neu denken, 1), P. 129–146.

Scholz, Roland W.; Steiner, Gerald (2015): The real type and ideal type of transdisciplinary processes: part II—what constraints and obstacles do we meet in practice? Dans: Sustain Sci 10 (4), P. 653–671.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2019): Raum Strategie! Wandel gestalten und räumliche Schwerpunkte setzen. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtforum/de/raumstrategie/download/falt-mappe.pdf>, dernière consultation le 30/05/2023.

Smith Korfmacher, Katrina (2019): Bridging Silos. Collaborating for Environmental Health and Justice in Urban Communities. Cambridge: MIT Press.

Stadt München (2016a): Das Münchner Modell der Handlungsräume. Disponible en ligne à l'adresse https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:caafdac4-6a8b-450a-838f-f9ef856cd116/Modell_Handlungsraeume.pdf, dernière consultation le 24/05/2023.

Stadt München (2016b): Integriertes Handlungsraumkonzept. Handlungsraum 3 „Rund um den Ostbahnhof - Ramersdorf - Giesing“. Disponible en ligne à l'adresse <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:feb27d95-dccd-44e5-8b08-2fb0c5926a22/Handlungsraumkonzept.pdf>, dernière consultation le 24/05/2023.

Stadt München (2021a): Der Handlungsraum 3. Rund um den Ostbahnhof - Ramersdorf - Giesing. Disponible en ligne à l'adresse https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:e3ef0331-19c1-41d1-9a5b-91b3447142e6/LHM_Flyer_Handlungsraum3_Web.pdf, dernière consultation le 13/06/2023.

Stadt München (2021b): Integriertes Handlungsraumkonzept. Handlungsraum 6 „Neuperlach und Umgebung“. Disponible en ligne à l'adresse https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:59c55ef6-f33c-459f-a5b2-0fd408f62e1c/20220512_IHRK_Neuperlach-web.pdf, dernière consultation le 12/06/2023.

Stadt München (2021c): Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“. Disponible en ligne à l'adresse <https://stadt.muenchen.de/infos/stadtentwicklung-perspektive-muenchen.html>, dernière consultation le 26/05/2023.

Stadt München (2023): Integriertes Digitales Entwicklungskonzept für den Handlungsraum 3. Disponible en ligne à l'adresse https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:91bc6d69-fbf3-4505-bb00-e903c397f15a/LHM_IDEK_Bericht.pdf, dernière consultation le 13/06/2023.

Stadt Wien (s.d.): Stadtentwicklungsplan 2035. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2035/>, dernière consultation le 30/05/2023.

Stadt Wien (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien. Beschlossen vom Wiener Gemeinderat am 25. Juni. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>, dernière consultation le 30/05/2023.

Stadtrat München (2018): Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 12592 - Vorblatt des Beschlusses des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 10.10.2018 (VB). „Perspektive München – Handlungsräume der Stadtentwicklung“. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/5092377>, dernière consultation le 01/06/2023.

Stadtrat München (2020): Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 01483 vom 28. Oktober - Grundsatzbeschluss zur Teilnahme am Modellprojekt „Smart Cities Smart Regions – Kommunale Digitalisierungsstrategien für Städtebau und Mobilität der Zukunft“. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6297275>, dernière consultation le 14/06/2023.

Stadtrat München (2021a): Perspektive München - Integriertes Handlungsraumkonzept Münchner Innenstadt. Beschluss vom 25. November. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6930796>, dernière consultation le 12/06/2023.

Stadtrat München (2021b): Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03533 vom 20. Juli - Grundsatzbeschluss I Umsetzung Klimaziele München. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6668464>, dernière consultation le 15/06/2023.

Stadtrat München (2021c): Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04343 vom 25. November. Perspektive München - Integriertes Handlungsraumkonzept Münchner Innenstadt. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6908177>, dernière consultation le 12/06/2023.

Stadtrat München (2022a): Fördermittel aus der EU-Innenstadtinitiative (REACT-EU) - Finanzierung. Unterstützung der Münchner Innenstadt und der Münchner Wirtschaft. Beschluss vom 5. Oktober. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/7359329>, dernière consultation le 12/06/2023.

Stadtrat München (2022b): Neues Europäisches Bauhaus (NEB) - EU-Projekt NEB-Leuchtturm für München: Creating NEBOurhoods Together – Neuperlach. Beschluss vom 27. Juli. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/7271883>, dernière consultation le 01/06/2023.

Stadtrat München (2022c): Perspektive München - Integriertes Handlungsraumkonzept Münchner Innenstadt. Beschluss vom 21. Dezember. Disponible en ligne à l'adresse <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/7519877>, dernière consultation le 12/06/2023.

Wiechmann, Thorsten (2019): Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. Dans: Thorsten Wiechmann (Ed.): ARL Reader Planungstheorie Band 2. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, P. 1–11.

Wittmayer, Julia; Hölscher, Katharina (2017): Transformationsforschung. Definitionen, Ansätze, Methoden. Im Auftrag des Umweltbundesamts. Dessau. Disponible en ligne à l'adresse https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-11-08_texte_103-2017_transformationsforschung.pdf, dernière consultation le 01/06/2023.

Zalas, Lucyna Joanna (2021): Mehr Gestalten als Verwalten. Administrative Akteur:innen als Gestalter:innen multilateraler Kommunikationsprozesse in integrierter Stadtentwicklung. Dissertation. Aachen.

Zimmerbauer, Kaj; Paasi, Anssi (2020): Hard work with soft spaces (and vice versa): problematizing the transforming planning spaces. Dans: European Planning Studies 28 (4), P. 771–789.

Auteur·rices

Thomas Spinrath

Thomas Spinrath est chercheur au Forum pour l'avenir franco-allemand, spécialisé dans la recherche transdisciplinaire.

Julia Plessing

Julia Plessing est directrice scientifique du Forum pour l'avenir franco-allemand.

L'Institut de recherche sur la durabilité (RIFS) mène des recherches visant à mettre en évidence, à promouvoir et à organiser les processus de transformation vers une société durable, en Allemagne comme dans le reste du monde. L'Institut a été fondé en 2009 sous le nom Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) et est, depuis le 1er janvier 2003, rattaché sous son nouveau nom au Helmholtz-Zentrum Potsdam – Deutsches Geoforschungszentrum GFZ comme partie intégrante de la communauté Helmholtz. Son approche scientifique est transdisciplinaire, transformative et co-créative : la compréhension des enjeux et le développement de solutions adaptées s'effectuent dans le cadre de coopérations entre la sphère scientifique, politique, administrative, économique et la société civile. Les principaux thèmes de recherche sont la transition énergétique, les technologies émergentes, le changement climatique, la qualité de l'air, les risques systémiques, la gouvernance et la participation, et les cultures de la transformation. Un solide réseau national et international ainsi qu'un programme de bourses soutiennent l'Institut.

RIFS Study

Octobre 2024

Contact :

Julia Plessing : julia.plessing@rifs-potsdam.de

Adresse :

Berliner Straße 130
14467 Potsdam
T : +49 (0) 331-28822-340
F : +49 (0) 331-28822-310
media@rifs-potsdam.de
www.rifs-potsdam.de

ViSdP :

Prof. Dr. Mark G. Lawrence,
Directeur scientifique, conférencier

Traduction :

Marie Millot-Courtois

DOI : [10.48481/rifs.2024.013](https://doi.org/10.48481/rifs.2024.013)



HELMHOLTZ
SPITZENFORSCHUNG FÜR
GROSSE HERAUSFORDERUNGEN