



PLATEFORME INTERNATIONALE FRANCOPHONE SUR LES AGGLOMÉRATIONS

**11^{ème} ÉDITION LAUSANNE ET FRIBOURG • 29 MAI – 1^{er} JUIN 2013
RÉSUMÉ DES TRAVAUX 2003 – 2012**

PREAMBULE

La plateforme sur les agglomérations (PFA) a tenu sa onzième édition en Suisse en 2013. Le présent document est destiné à présenter les résumés des deux parties principales des travaux de la PFA, à savoir la conférence qui s'est tenue à Lausanne le 29 mai en collaboration avec la Fédération suisse des urbanistes (section romande) et un compte-rendu des travaux de synthèse des dix PFA précédentes qui se sont tenus à Fribourg du 30 mai au 1^{er} juin.

1. RESUME DE LA JOURNEE-CONFERENCE DU 29 MAI 2013 A LAUSANNE ORGANISEE PAR LA FEDERATION SUISSE DES URBANISTES (FSU) ET LA COMMUNAUTE D'ETUDES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (CEAT)

La fabrique dans la ville ou l'avenir de l'industrie et de l'artisanat dans les agglomérations (Pierre Yves Delcourt, Président de la FSU – section romande)

Le programme et les présentations des intervenants sont disponibles sur le site suivant :
<http://www.fsu-r.ch/index.php?page=la-fabrique-dans-la-ville>

En Suisse depuis le début des années 2000, les villes et agglomérations vivent une mutation rapide. La tertiarisation de l'économie et la demande de nouveaux logements s'accompagnent d'une volonté politique de densifier et de requalifier le territoire. Cette mutation a de quoi réjouir les urbanistes qui depuis des décennies prônent le développement des villes et le frein à l'étalement urbain. Toutefois, les choses ne sont pas si simples et si vertueuses qu'il y paraît. Cette mutation engendre des effets négatifs parmi lesquels une pression sur les prix du foncier et sur les activités industrielles et artisanales invitées à quitter le centre des agglomérations. Qu'en est-il exactement dans les agglomérations ? Est-ce que la problématique est abordée également dans d'autres pays ? Quelles sont les solutions mises en œuvre ? Résumé des points saillants.

Pour Pierre Yves Delcourt, « il y a manifestement un malaise, une contradiction : d'un côté, les politiques d'aménagement du territoire encouragent la mixité sociale et fonctionnelle, de l'autre les mêmes politiques, ou en absence d'action publique ciblée, les forces du marché favorisent de fait une ségrégation spatiale, sociale et fonctionnelle, au cœur des agglomérations d'une part, et en dehors des agglomérations d'autre part ». En Suisse, la tertiarisation gagne toujours plus de terrain depuis les années 1970. Depuis 2008, on observe toutefois une certaine réindustrialisation de localités périphériques, hors aires métropolitaines.

« La mixité est à la mode, mais l'isolation des fonctions n'est pas toujours une mauvaise chose, notamment pour les activités industrielles et artisanales qui génèrent des nuisances et des pollutions », selon Alain Bourdin. Pour le sociologue urbaniste français, la mixité sociale ou fonctionnelle n'a de sens que si elle stimule l'interaction. La simple coprésence n'a aucun intérêt pour la collectivité, les habitants et les entreprises.

François Schoch confirme, en prenant l'exemple de son entreprise implantée à Renens, Aubonne et Mex dans le canton de Vaud, que ces activités sont sources de conflits avec le voisinage d'habitants. Pour l'entrepreneur, la délocalisation des activités artisanales et industrielles en périphérie doit répondre à des impératifs économiques (capacité d'investissement, nécessité d'expansion, problèmes d'accessibilité, etc.).

Pour les communes qui ont un riche passé industriel, comme Renens ou Crissier dans l'Ouest lausannois, le maintien des activités est à soutenir au côté des entreprises lorsqu'elles le demandent, voire des travailleurs lorsqu'ils manifestent pour la préservation de leur emploi. C'est ce qu'a plaidé Michel Tendon, syndic (maire) de Crissier.

Le maintien de l'artisanat et de l'industrie en ville aurait aussi une vertu pédagogique. Cela donnerait à voir ce que sont ces activités, ce que font les artisans et les ouvriers. Le maintien de ces activités concourrait ainsi à une forme d'éducation populaire. A défaut d'être maintenues dans les villes, ces activités font parfois l'objet d'un travail de mémoire pour l'ensemble de la collectivité, comme à Fribourg où la comédienne Isabelle-Loyse Gremaud a monté un spectacle sur la base du témoignage de plusieurs anciens ouvriers de la brasserie Cardinal qui vient d'être fermée.

Le cas de La Chaux-de-Fonds et du Locle, inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO, montre que le maintien d'un tissu industriel au cœur de la Cité peut contribuer non seulement au travail de mémoire mais aussi au marketing territorial et entrepreneurial. Ainsi, les habitants y trouvent un sujet de fierté ; les deux villes misent sur cette consécration internationale pour développer le tourisme ; et « les entreprises horlogères renforcent leur image d'authenticité en réinvestissant les ateliers historiques » comme le souligne Jean-Daniel Jeannerat, gestionnaire du site. Il y aurait donc une alliance vertueuse entre les responsables politiques, les entreprises industrielles et la population pour gérer le devenir ou le passé des industries dans la Ville dans la mise en scène des valeurs patrimoniales selon Olivier Crevoisier.

Le cas du quartier des spectacles à Montréal, présenté par Gérald Bolduc, s'inscrit aussi dans ce mouvement entre sauvegarde d'emplois dans le domaine manufacturier, marketing territorial pour la Ville et soutien aux activités économiques.

Dans ce contexte, l'administration publique montre pour sa part de l'ingéniosité pour maintenir une dose de mixité fonctionnelle dans le cœur des agglomérations. A Bienne, marquée par une imbrication des activités horlogères et de l'habitat, la mixité fonctionnelle est historique. Or, selon François Kuonen, les forces du marché tendent de nos jours à spécialiser le territoire : les activités

tertiaires au centre-ville, les activités de production en périphérie. Le nouveau plan d'affectation et son règlement datant de 1999 ont introduit systématiquement des zones mixtes, à quelques exceptions près.

Dans la Région de Bruxelles selon Yves Van de Casteele, le maintien des activités productives au cœur de l'agglomération constitue aussi un enjeu stratégique. Le patrimoine industriel, notamment le long du canal qui traverse la capitale européenne, séduit tout particulièrement les promoteurs qui ont de grandes visées constructives. Le nouveau Plan régional d'affectation des sols adopté en 2013 introduit les ZEMU (zones d'entreprise en milieu urbain). Ces zones favorisent les activités productives de moins de 2'000 m² et les activités économiques compatibles avec le logement. Dans ce cadre, les projets permettent la structuration du tissu urbain et assurent la compatibilité entre les diverses activités de l'îlot et des îlots environnants.

Les activités industrielles et artisanales sont sous forte pression dans le Grand Genève. Afin de maintenir ces activités, le Grand Conseil a renforcé le rôle de la Fondation pour les Terrains Industriels de Genève. Les terrains gérés par la FTI constituent 60% de tous les terrains affectés aux activités productives dans le canton, soit 430 ha. Dans un contexte de rareté foncière extrême, les nouvelles règles d'urbanisme imposent un coefficient d'occupation du sol d'au moins 1:1 et une mixité fonctionnelle (60% activités secondaires et 40% activités tertiaires). Selon Yves Cretegnny, ces règles induisent dorénavant de nouvelles stratégies immobilières et modifient les processus de production au sein des entreprises : d'horizontaux, ces processus se verticalisent.

La trajectoire des activités industrielles et artisanales est très différente d'une agglomération à l'autre, comme l'a démontré Pierre Dessemontet en prenant l'exemple de la Suisse. Si, dans les cas présentés lors de cette journée de conférence, les forces du marché tendent à spécialiser les territoires, il y a une volonté publique claire, appuyée souvent par les industriels eux-mêmes et la population, pour maintenir une certaine mixité sociale et fonctionnelle au cœur des agglomérations. Cette recherche de mixité répond à des objectifs diversifiés et complémentaires : animation urbaine, pédagogie sociale, développement économique, identité et marketing territorial. Dans tous les cas, des solutions originales, intimement liées au génie des lieux, témoignent de l'esprit créatif des gestionnaires du territoire.

2. REGARDS SUR 10 ANS DE PLATEFORME : QUELLES TRAJECTOIRES POUR LA PROBLÉMATIQUE DES AGGLOMÉRATIONS

1^{ère} PF de La Chaux-de-Fonds (22 – 24 mai 2003) : Problématique générale et questionnement sur les agglomérations suisses, wallonnes et françaises

En mai 2003, une trentaine de responsables administratifs et politiques d'agglomérations urbaines, de chercheurs et d'universitaires s'intéressant aux problématiques urbaines, provenant de Belgique, France et Suisse, ont confronté leurs pratiques et leurs réflexions. Ils se sont interrogés sur les enjeux territoriaux des agglomérations urbaines, sur la conception et la mise en œuvre de projets d'agglomération, sur les aspects de régulation ; ils ont confronté les enseignements issus de leurs expériences pratiques et de leurs réflexions théoriques. Les agglomérations suisses (Bâle, Fribourg, Genève, Lausanne et Neuchâtel–La-Chaux-de-Fonds–Le Locle), belges (Mons et Liège) et françaises (Besançon et Toulouse) ont servi plus particulièrement de référence aux échanges.

Chaque contexte national est spécifique, avec ses enjeux territoriaux et sa constellation d'acteurs urbains. Mais au-delà des spécificités, on peut parler, pour toutes les démarches d'agglomération, d'un processus d'apprentissage collectif pour les acteurs, notamment pour leurs responsables politiques et administratifs. La création et le fonctionnement des agglomérations sont largement conditionnés par le contexte politique et institutionnel prévalant au niveau national. Mais dans les trois pays, un enjeu politique fort demeure: va-t-on reconnaître les agglomérations comme entité au sein de l'architecture institutionnelle nationale, avec des ressources et des compétences ainsi que des dirigeants politiques, directement élus par les citoyens ?

La France a fait un pas dans ce sens avec l'octroi de compétences et de ressources, ce qui n'est pas le cas pour la Suisse et la Wallonie. Aujourd'hui, les problèmes et les solutions concernant les agglomérations se posent d'abord en termes de territoire fonctionnel dans le cadre politique et institutionnel existant au niveau national. Ce contexte définit les marges de manœuvre des agglomérations.

Comme tout projet territorial, un projet d'agglomération est à la fois une vision stratégique de développement et un plan d'action opérationnel, un acte de volonté politique et une démarche technocratique, une démarche formelle définie par un contexte légal et un processus collectif d'apprentissage. Toute démarche d'agglomération induit les questions de régulation. Quelles sont les règles d'arbitrage qui président à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet d'agglomération? Quels sont les acteurs exclus? Comment s'exercent les solidarités au sein et entre les agglomérations urbaines? Ces questions ont été débattues à la lumière de deux principes d'action: celui de l'efficacité qui fait référence à la relation entre le coût et la qualité des prestations offertes par l'agglomération et celui de légitimité qui renvoie à la qualité de participation du citoyen au projet d'agglomération. Le critère «efficacité» est plus lié aux dimensions fonctionnelles et organisationnelles de l'agglomération alors que la légitimité est associée aux dimensions politiques de l'agglomération.

Les participants à la PFA se sont interrogés sur les facteurs du succès d'un projet d'agglomération. La volonté politique affirmée de travailler ensemble constitue le facteur clé du succès. Mais le projet s'inscrit dans un contexte territorial spécifique: pression et urgence de problèmes à résoudre ensemble, nécessité de mobiliser des ressources au-delà des frontières communales, dynamique de concurrence ou de complémentarité entre communes de l'agglomération, opportunité de financements nationaux ou européens. Ce sont autant de facteurs qui stimulent, encouragent ou

freinent la dynamique d'agglomération. Mais pour s'inscrire dans la durée, il faut que le projet d'agglomération s'articule autour d'une vision commune et de projets concrets nécessaires à la construction de la confiance entre les acteurs urbains. En n'oubliant pas que tout projet d'agglomération est assimilable à une aventure humaine fait de «hauts» et de «bas».

La vision du projet d'agglomération qui se dessine est celle d'un processus complexe, riche d'une diversité d'acteurs et de situations territoriales. De ce point de vue, il s'agit d'innover, de dépasser les modes de gestion administrative et les structures actuelles, sectorielles et cloisonnées. De nouvelles modalités de fonctionnement et de négociation entre acteurs sont impératives. C'est un paradigme exigeant pour tous les acteurs urbains. On peut parler d'un processus de changement avec la nécessité de nouvelles règles à découvrir progressivement. Cette complexité liée à ce processus de changement fait que les démarches et projets d'agglomération peuvent apparaître comme disparates et brouillons, sans fil conducteur évident.

La première PFA a révélé la pertinence de travailler sur les agglomérations, bien qu'à l'époque les agglomérations étaient des instances plutôt technocratiques. Une autre question majeure débattue en 2003 concernait l'Institutionnalisation et à quel moment il y a cristallisation dans une institution. Il était apparu utile de rechercher un processus d'institutionnalisation quand a-t-on besoin d'institutionnel pour construire l'agglomération.

En 2003, c'était une période euphorique pour la construction des agglomérations qui étaient perçues comme innovantes, une boîte à idée et une occasion de tout penser autrement, et de ne pas simplement transposer ce qui se fait au niveau cantonal ou régional. En effet, la question de la gouvernance en Suisse ne se posait pas au départ alors que maintenant en 2013 l'on commence à y réfléchir sérieusement. Egalement en 2003 l'on ne se préoccupait pas de participation citoyenne et la représentation était le fait d'élus indirects. Il s'agissait de planification et quand les projets concrets sont arrivés sur le terrain la question de la participation s'est posée. Il n'y avait pas de besoin de structurer la gouvernance mais de travailler dans la transversalité avec les différentes représentativités politiques. En Suisse, avec les projets d'agglomération de 2^{ème} génération, la participation de la population est devenue une des exigences de la Confédération.

Mots-clés : projet d'agglomération ou projet urbain, processus d'apprentissage, régulation versus légitimité, création d'entité institutionnel, spécificité de l'agglomération.

2^{ème} PF à Namur (18 – 20 mars 2004) : **Pratiques innovantes de projets d'agglomération et Problématique des agglomérations transfrontalières**

La plateforme de Namur a été structurée autour de trois thématiques : les pratiques innovantes des projets d'agglomération, à savoir que nous apprennent les projets d'agglomération sur les processus d'apprentissage collectifs, les modes de régulation, les démarches innovantes, les problématiques des agglomérations transfrontalières, les problématiques spécifiques des agglomérations transfrontalières, et que nous apprend la pratique wallonne.

La question des blocages par manque de portage politique s'accroît avec une logique de management qui prend le dessus sur la logique de projet. Malgré ces contraintes, les expériences en cours dans les agglomérations transfrontalières avancent. Il apparaît aussi que ces agglomérations tirent parti des dynamiques de coopération comme des dynamiques de concurrence entre territoires voisins, en adoptant tantôt des attitudes de coopération compétitive, tantôt de compétition coopérative selon les jeux d'intérêts réciproques.

En ce qui concerne la Politique wallonne des agglomérations, la situation en 2004 était caractérisée par l'absence d'une volonté affirmée de favoriser la coopération entre les pouvoirs locaux, la Wallonie n'ayant pas de cadre légal instituant des communautés d'agglomération ou des communautés de communes. L'heure était à l'expérimentation en vue de démontrer l'efficacité et la nécessité de coopérations entre pouvoirs locaux et région. Cependant, les principes de ces coopérations sont rappelés dans les documents de politique régionale et l'on était dans des « bricolages institutionnels » porteurs de nouvelles dynamiques et de solidarités volontaires au sein des territoires d'agglomération.

En 2013, le *statu quo* au niveau des bricolages institutionnels continue ; néanmoins les dynamiques de territoire se sont multipliées en milieu urbain et rural en Wallonie. Ces dynamiques émanent soit de la base et sont volontaires, soit elles ont été incitées par le haut sans cadre de référence bien précis.

En 10 ans, nous sommes passés de l'agglomération à la métropole et c'est davantage dans une problématique de gestion avec des compétences de gestion urbaine ramenée à l'agglomération. Les processus de maturation dans la définition des projets, dans la concrétisation et la mise en œuvre.

Mots-clés : recompositions, temporalité (phases).

3^{ème} PF à Toulouse (17 au 18 mars 2005) : **La gouvernance des agglomérations entre concurrence et solidarité**

La troisième plate-forme qui s'est tenue à Toulouse en mars 2005 a porté sur la problématique de l'intercommunalité dans les agglomérations urbaines avec notamment la question de fond concernant l'utilité de l'intercommunalité entre solidarité et concurrence.

La PFA de Toulouse était articulée autour de quatre éléments : la mise en place des structures intercommunales – concurrence et compétition entre communes/ intercommunalités dans la région de Toulouse ; l'état de la planification en France avec « l'interscot » de Toulouse et de Besançon ; la coopération orientée sur un objet (arrivée TGV) ; les dispositifs en poupée russe (commune – intercommunalité / scots) en France, au Québec avec l'aire métropolitaine de Montréal et le cas du logement social à Rennes.

L'intercommunalité apparaît comme une alternative à la fusion des communes dans les aires urbaines avec une pratique de la supracommunalité qui tend à se développer. Bien que fortement critiquée et jugée imparfaite, la pratique de l'intercommunalité participe à des dynamiques publiques qui permettent d'agir en combinant des compétences et des territoires, opposant souvent la planification à la réalisation de grands projets (la stratégie du coup) en l'absence de proposition stratégique plus globale résultante de choix démocratiques.

Les questions suivantes ont été abordées :

- comment traiter de la solidarité et des intérêts divergents entre des acteurs horizontaux au sein de l'intercommunalité ou entre intercommunalités ? ;
- comment les agglomérations s'insèrent-elles dans les structures institutionnelles verticales (régions et Etat, cantons et Confédération), ce qui semble ajouter de la complexité, alors que nous sommes dans un contexte davantage polarisé et une hiérarchie urbaine de plus en plus prenante (la métropolisation et les métropoles) ? ;

- que faire quand la pression sur le territoire est très forte, avec une tension du global sur le local ? ;
- comment combiner la solidarité interne au territoire et la solidarité des territoires en concurrence face à une libéralisation de l'organisation du territoire ? ;

Des réponses sont à chercher et à construire dans l'articulation entre l'urbanisme et le foncier d'une part, et le public et le privé d'autre part. La tension entre planification et projet est souvent abordée par la communication contribuant à l'image ambiguë des procédures de consultation et de participation.

Les points saillants mis en évidence sont les suivants :

- la structuration du champ politique et le comportement des acteurs politiques, lien « politics » (jeu d'acteur et de pouvoir) et « Policy » (politique menée) et comment l'urbaniste peut gérer la tension entre les deux ;
- la gestion et le projet : geste technique et stratégie politique qui a permis aux agglos d'être quelque chose de circonstancié lié à un contexte ;
- la problématique du consensus avec la difficulté à faire des arbitrages quand il y a un conflit ;
- la démocratie participative est un levier pour permettre le développement de structures et de projets ; dispositifs pour légitimer le processus, question de l'efficacité-efficience et lien qualité des choix publics et de la mise en débat de ces choix quand on n'est pas sous l'œil citoyen.

Mots-clés : concurrence, compétition, consensus.

4^{ème} PF à Bâle (15 – 17 juin 2006) :

Économie métropolitaine : quels effets pour l'agglomération et la gouvernance

La quatrième plate-forme qui s'est tenue à Bâle a porté l'analyse sur la compréhension de l'économie métropolitaine dans le contexte des agglomérations. Les trois premières plateformes ont davantage porté sur la problématique interne des agglomérations, sur les difficultés à les voir naître et à fonctionner dans la mouvance de l'intercommunalité. Il s'agissait cette fois de considérer le contexte national et international, ainsi que les pressions et les défis qui se posent aux régions urbaines.

L'expérience de l'agglomération trinationale de Bâle procure un terrain d'étude de premier ordre avec un cadre institutionnel particulièrement intéressant par ses aspects transfrontaliers et par l'existence de grands projets impulsés par l'économie métropolitaine mondiale.

La question essentielle est de préciser le contenu de l'économie métropolitaine et les échelles territoriales mises en relation selon les cas de figure. En effet, il n'y a pas de « modèle » unique de métropolisation, même si les « global cities » financières sont emblématiques du capitalisme financier contemporain. Il y a différentes formes d'intégration des économies locales dans l'économie globale, différents types d'espaces mis en relation, différents réseaux et différentes échelles de centralité.

Les tentatives pour ajuster les territoires de gestion politique à ces espaces d'organisation de la production-innovation et des échanges de flux métropolitains sont difficiles, même si elles favorisent une mobilisation collective pour définir des intérêts communs, dans un contexte de comparaison

internationale où chaque organisation territoriale se situe par rapport à d'autres organisations urbaines.

En effet, le futur des villes s'inscrit dans les débats et les décisions politiques à venir. La place des Etats par rapport au niveau européen de régulation politique est un enjeu politique majeur qui aura des répercussions sur les villes places financières et les villes centres de pouvoir et de décision économique ; selon le niveau principal de régulation politique choisi dans les décennies à venir, l'armature urbaine européenne peut connaître des évolutions sensibles.

Avec une réduction des moyens financiers des Etats, la politique urbaine devient plus incitative avec un abandon de la logique de redistribution. La solidarité territoriale se heurte rapidement à la définition du périmètre, dans un débat interne (payeur, bénéficiaire, actif, proactif) et externe (concurrence). Elle est également confrontée au captage de la croissance et des ressources avec plusieurs expériences de péréquation et de désenchevêtrement des tâches entre les différents niveaux institutionnels. C'est la question du partage de la croissance versus la solidarité dans des métropoles tournées vers l'économie globale, et de la mutualisation des territoires dont l'un des principaux obstacles à l'intercommunalité est la fiscalité.

Les discussions ont également fait apparaître un certain mimétisme dans les projets métropolitains en termes d'objectifs et des thématiques développées révélant un déficit dans la contextualisation spécifique à chaque agglomération. Les approches s'inspirant de l'économie métropolitaine se situent largement dans une logique de l'offre faisant du développement l'unique cible, négligeant la demande sociale locale. Le cas de l'agglomération de Bâle a été illustratif à ce sujet, partagé entre des projets à l'échelle internationale portés par de grands acteurs économiques et des préoccupations de qualité de vie de quartiers défendus par des citoyens dans un débat encore ouvert.

Mots-clés : métropolisation, mondialisation, échelle, logique de l'offre.

5^{ème} PF à Liège (15 – 17 mars 2007) : **La mobilité fait-elle l'agglomération ?**

La cinquième plateforme réunissait des participants issus du Canada (Québec), de France, de Suisse et de Belgique. Les échanges ont mis en relation les expériences de villes de Bâle, Besançon, Lausanne, La Louvière, Liège, Montréal, Saint-Etienne et Tournai. Des représentants d'administrations et d'organismes de niveau local ou supérieur, de cabinets ministériels, d'élus locaux et des universités partenaires du réseau ont activement contribué à la réflexion collective.

Pour aborder la thématique de la mobilité, les travaux de la plate-forme ont tenu à souligner que transports-déplacements-mobilités pouvaient être appréhendés comme des poupées gigognes dont les problématiques s'emboîtaient les unes dans les autres, et celle qui les englobait toutes étant les mobilités. Et parmi les modes de transport considéré à Liège, l'accent a été mis quasi exclusivement sur la voiture particulière.

A l'écoute des communications et à la lecture des documents de planification il apparaît, qu'en Belgique ce sont les communes qui ont la compétence transports-déplacements-mobilités. C'est le cas de Liège et ce fait est corroboré par les deux documents de programmations disponibles : le Plan de déplacement-stationnement de la ville de Liège de novembre 1999 et le Plan communal de mobilité de la même ville en date de 2004. Deux remarques peuvent cependant être faites en ce qui concerne l'articulation entre échelles et acteurs territoriaux. Dans le premier plan, celui de 1999, la ville de Liège est clairement la porte-parole de l'ensemble des communes agglomérées. Dans celui-ci,

en effet, il est indiqué « La ville de Liège rayonne sur une agglomération de 500'000 habitants ». En outre, dans ce second plan, la ville joue également un rôle de pivot entre les différentes échelles territoriales et notamment entre la Région wallonne qui acquiert un statut éminent et les communes agglomérées.

Il a été peu fait mention des entreprises au cours de la plate-forme de Liège, d'initiatives portées par les comités d'entreprises et bureaux de ressources humaines, notamment ce qui pourrait ressembler aux Plans de Mobilités d'Entreprises (PME) de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains en France. Deux points ont retenu l'attention : comment lier une vocation économique de territoire à son accessibilité (cf. méthode ABC qui est reprise d'une initiative d'origine néerlandaise), et comment identifier les indices générateurs de trafic.

Au terme des travaux de la plateforme, la question initiale a été posée à nouveau : la mobilité fait-elle agglomération ? Il ne se dégage pas une réponse univoque à cette interrogation, mais plusieurs pistes de réflexion ont été esquissées.

La mobilité est apparue comme un concept englobant, donc perturbant. Elle est davantage une potentialité de l'espace urbain qu'on exprime parfois par les notions d'accessibilité ou de motilité. La mobilité fait le territoire, mais peut-être pas l'agglomération. Elle se pose davantage en termes de défi à relever, génératrice de lien social ou d'exclusion, que d'objet à organiser. La mobilité questionne les décideurs sur les finalités du développement du territoire, sur les valeurs sous-jacentes et interpelle le dénominateur commun entre les acteurs impliqués. Il est paradoxal d'observer deux stratégies opposées qui guident les actions concrètes en matière de mobilité : d'une part, on cherche, en agissant concrètement sur l'espace urbain, à créer de la proximité spatiale tout en favorisant, d'autre part, une liberté de se mouvoir qui suscite de la non solidarité sociale. Le concept de mobilité conduit à rejeter un territoire strictement fonctionnel, qui relèverait de la seule compétence des pouvoirs publics, pour privilégier un territoire urbain plus complexe, structuré en réseaux, qui produirait de la solidarité et de l'inclusion. Il faut bien constater que les territoires institutionnels sont malmenés par cette mutation en cours.

Mots-clés : transports, déplacements et mobilité, approche par le bas, gouverner la ville mobile.

6^{ème} PF à Saint-Etienne (19 – 21 juin 2008) : **La ville pour demain, la fabriquer au quotidien**

La 6^{ème} plateforme de St-Etienne a proposé de revenir sur la question des outils en s'interrogeant sur l'utilisation des démarches de planification et de projet dans l'aménagement des agglomérations. Il s'agissait notamment d'étudier les modes de faire locaux retenus pour articuler ces deux registres d'action. En effet, force est de constater aujourd'hui qu'après une période d'abandon progressif de la planification, dans les années 90 au bénéfice de l'élaboration des projets, c'est davantage à une coexistence de ces deux registres que l'on assiste aujourd'hui. Selon les contextes locaux c'est parfois la planification qui est mise en avant et dans d'autres situations la priorité est donnée au projet.

Les procédures de planification ne sont pas les instruments d'intégration dans le temps et dans l'espace de l'action sur la ville, comme on pourrait l'espérer. Cela ne signifie pas cependant que la ville (l'agglomération) se construise seulement au gré de la réalisation plus ou moins opportuniste de projets, petits et grands.

La dimension de l'agglomération est pertinente pour traiter cette thématique, mais elle interroge le jeu des acteurs et sur l'idée que la maîtrise du plan serait plutôt du registre de l'agglomération (voire des territoires encore plus larges comme les régions), lorsque la maîtrise du projet serait plutôt à l'échelle d'une ville. Dans ce cas, l'agglomération gère les temps longs, lorsque la ville gère les temps courts.

En effet, plan et projet ont été définis ainsi : le plan est une démarche fixant des objectifs de moyen et long termes et déterminant les dispositifs d'action permettant d'atteindre ces objectifs, alors que le projet est une démarche de court terme dédiée à une intervention opérationnelle (opérations d'aménagement, projets d'infrastructure, projets culturels). L'échelle de l'agglomération comme territoire et institution pertinente a ainsi été posée.

Trois groupes de questions ont structuré la rencontre stéphanoise. Qu'est-ce que planifier aujourd'hui ? Qu'entend-on par les démarches de projet ? Comment sont articulés le plan et le projet dans les stratégies d'agglomérations ? Y a-t-il des gains à attendre d'une articulation entre plan et projet dans la conduite d'une stratégie d'agglomération et quels sont-ils ?

En partant de l'exposé de « cas », les questions du rôle de la fiscalité et des mécanismes de solidarité, et le défaut d'arbitrage entre communes et la question de l'échange de droits sont apparues centrales. La plateforme a réaffirmé l'importance de souligner les spécificités territoriales plutôt que de généraliser sur ce qui semble rapprocher car la mise en œuvre n'est pas la même dans un contexte pauvre ou un milieu en pleine croissance, par exemple entre Bâle et St-Etienne.

Mots-clés : articulation, tension, gouvernance, stratégie, démocratie, itérativité et évaluation.

7^{ème} PF À MONTRÉAL (4 – 6 mai 2009) : **La planification territoriale : quelle contribution pour la compétitivité et l'attractivité de la région métropolitaine ?**

La thématique traitée à Montréal s'inscrivait dans la montée en puissance des questions liées à la planification concertée inter-agglomérations au sein d'une même région métropolitaine. Les réflexions de la PFA ont procédé à partir des présentations des cas de Montréal (région), Lyon / St-Étienne, Québec (région), le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise et la région de Bruxelles-Capitale.

La Plateforme a montré que les enjeux de compétitivité et d'attractivité sont au centre de la planification territoriale et font consensus au niveau métropolitain. Ils permettent de construire progressivement des stratégies communes inter-agglomérations et intercommunales. Ces enjeux permettent également de poser les liens et tensions entre deux différents types d'échelles :

- l'échelle du développement économique et du développement durable dans leurs implications sur les composantes de la planification territoriale ;
- l'échelle des niveaux d'interventions inter-agglomérations, inter-communales/quartiers au sein de l'agglomération.

Malgré les différences institutionnelles et les niveaux de richesses et d'organisation des milieux traités par la PFA, les contenus de planification territoriale associés à la compétitivité et l'attractivité, sont très proches. Le leadership d'un territoire ne peut être indifférent de la constitution d'une vision globale et transversale concertée et cela indépendamment des modalités organisationnelles. La constitution d'une vision globale concertée de même que le souci d'une efficacité des contenus font

appel au binôme « solidarité/cohésion ». Des éléments aussi qualitatifs que le cadre de vie ou le bien-être au travail constituent des éléments forts de l'attractivité et de la compétitivité d'un territoire.

Les processus de planification territoriale métropolitaine interpellent un nouveau rapport avec l'État central. Les aspects les plus révélateurs de l'évolution de la planification vers l'échelle de la région métropolitaine se manifestent dans la manière de caractériser les attentes exprimées vis-à-vis l'État central et dans la façon d'aborder l'ensemble des relations entretenues avec celui-ci. Le triple rôle traditionnel de l'État « tuteur, animateur, régulateur » évolue dans une approche où l'État et la région métropolitaine se vivent en tant qu'acteurs d'un monde globalisé.

Les résultats de la planification territoriale permettent de réguler le changement et peuvent contribuer à une articulation adéquate « plan / projets ». La planification territoriale apparaît comme le schéma d'ensemble qui doit créer de la valeur ajoutée. Les projets constituent des réalisations effectives de la vision poursuivie. Il y a des « lieux de projets » qui commandent des interventions fortes attendues des pouvoirs publics. Ailleurs, il s'agit de réguler et de mettre les règles du jeu en harmonisation.

La PFA a permis d'échanger sur les processus, sur la mobilisation et les contenus de la planification mais peu sur les façons de faire, les valeurs sous-jacentes et les résultats tangibles attendus et réalisés (monitoring) en fonction des besoins des utilisateurs finaux à savoir la population et les entreprises.

Dans le suivi de la planification territoriale, la question de l'évaluation avec des critères précis se pose selon les contextes territoriaux. La différence d'échelles entre Montréal et Fribourg, par exemple pour l'étalement urbain, nécessite des politiques différentes. L'autre question concerne la définition du périmètre métropolitain qui a été l'objet de forte discussion et qui est reconnu depuis 2012 à Montréal, ce qui a changé la dynamique métropolitaine montréalaise.

Mots-clés : projet métropolitain - territoire, leadership de territoire, régulation - approche qualitative, planification de projets, nouveau rapport avec l'Etat.

8^{ème} PF à Lausanne (10 – 11 mai 2010) :

Intégration des jeux environnementaux dans l'organisation des villes : entre tension et nouveau modèle de développement pour les agglomérations ?

Au vu de la montée en puissance des questions du climat, de l'énergie et du développement durable (DD), il est apparu opportun de retenir pour cette plateforme cette thématique qui interpelle les agglomérations urbaines. Les collectivités sont amenées à articuler les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental. Le constat peut être fait que nous assistons depuis quelques années à une montée des enjeux environnementaux, énergétiques et climatiques qui tendent à occuper une place croissante dans la planification spatiale de nos villes et de nos agglomérations.

De plus en plus, cela se traduit par une formalisation de nouvelles normes imposées par un niveau institutionnel supérieur, notamment de l'Union Européenne ou du niveau fédéral en Suisse. Ces normes sont davantage inspirées de nouveaux registres techniques et scientifiques (climatique, botanique, écologique) et elles deviennent contraignantes pour l'urbanisme et la planification. Les tensions sont de plus en plus fortes entre les politiques d'environnement, de l'énergie, de développement économique, de cohérence sociale et d'urbanisme, dont l'apparition de référentiels d'indicateurs de ville durable est un produit dérivé à la mode.

Les politiques de développement durable dans nos pays respectifs gagnent une place centrale dans la définition des politiques concernant les agglomérations, remettant en question les stratégies de développement antérieures et amenant à repenser l'ensemble du développement urbain.

En ce qui concerne le développement durable, la question des échelles fut au cœur des débats de la plateforme : les agglomérations sont-elles le bon niveau pour traiter ces enjeux de développement durable ? Avec quelles marges de manœuvre, avec quels moyens ?

Le concept de développement durable réunit « sous un même couvercle » d'innombrables problématiques, des phénomènes en interrelation, une complexité d'échelles spatiales et temporelles. Lorsque l'on doit l'intégrer au domaine de l'urbanisme, ce concept est problématique. Il est difficile d'appréhender un objectif tel que « le projet doit être conforme au DD ».

L'intégration du DD sur le terrain se traduit alors par une prolifération d'indicateurs, de coefficients, de facteurs, de codifications, de certifications, de labels et de normes. On assiste au développement d'entreprises de normalisation, à la construction d'un registre professionnel. Ceci – par effet de mimétisme – accentue encore la diffusion du phénomène. Appréhender le DD comme une problématique unique est peut-être une erreur : c'est se priver d'outils conceptuels plus fins.

La multiplication des normes a été principalement liée à l'incertitude, à la difficulté d'appréhender la thématique du DD avec des liens de causalité clairs. La norme dans ces conditions est un outil nécessaire, elle permet de réguler le système. Elle pallie ainsi à la multiplication des indicateurs qui ne permettent pas de rendre compte de la complexité du terrain surtout dans le domaine du DD : comment les choisir, comment les mettre en relation pour avoir une vision fidèle et complète, peut-on ramener notre vision à trois ou quatre indicateurs ? Comment appréhender les problématiques sociales avec de tels outils ?

Est-ce que les intercommunalités permettent une plus grande faisabilité économique des normes environnementales ? Tout le monde est pour le tri sélectif mais où met-on les centres de tri ? Est-ce que l'intercommunalité permet de faire accepter les choses plus facilement ? Est-ce que c'est une échelle qui permet de mieux articuler les plans climat en urbanisme ?

Les conflits et tensions tournent autour de la notion d'articulation de trois différents types d'échelles. L'échelle spatiale intercommunale : le « vivre ensemble » se fait-il à l'échelle du bâtiment – du quartier – de la cité ? Au niveau écologique, les habitants de l'écoquartier se désolidariseront-ils du reste de la population ? L'articulation des différents milieux : habitats, logements et la prise en compte de la nature. Le DD oblige à poser les relations ville – nature et à imaginer des rapports à la nature comme les trames vertes et bleues par exemple. Les échelles temporelles : faut-il faire un DD qui dure ou un DD durablement adaptable, avec des normes en continuelle évolution ?

La PFA a également montré qu'il est possible d'intégrer les exigences du DD aux outils de planification à l'exemple du plan climat et du SCOT du Grand Besançon qui a permis de mettre en évidence les tensions entre les articulations des échelles spatiales (quartier, cité, agglomération), des milieux (logements, nature) et des échelles temporelles. Il est temps de dépasser le débat sur la pertinence du périmètre d'action du DD. Les planificateurs qui depuis longtemps travaillent sur le long terme et dans une optique de durabilité, se doivent d'introduire ces nouvelles normes environnementales dans leurs outils, contribuant ainsi à leur donner du sens et une chance de produire les effets souhaités. Ce défi à relever permettra de resituer dans une approche plus globale de planification et de structuration du territoire, à l'exemple de celui des agglomérations, des normes

techniques et environnementales d'origine sectorielles (énergie, bâtiment, transport, écologie, biodiversité).

Mots-clés : échelle du développement durable, modèle de développement et expertise, temporalité, densification.

9^{ème} PF à Mons (23 – 25 mai 2011) :

La culture comme élément porteur d'une politique d'agglomération

Lors de la PFA à Mons (qui sera capitale européenne de la culture en 2015) la culture comme élément moteur d'une recomposition territoriale favorisant l'émergence d'agglomération a été questionnée. La culture peut interagir physiquement par l'implantation d'équipements à caractère métropolitain, socialement en favorisant la cohésion interculturelle, et économiquement en renforçant l'attractivité des agglomérations et en étant un outil important de reconversion économique.

Pour les participants à la PFA, il convient de dépasser les thèses de Richard Florida sur la classe créative pour se recentrer sur l'analyse des politiques culturelles et leurs impacts supposés ou réels sur le développement des agglomérations et leur tertiarisation. Ces politiques ont également des influences sur les tensions centres/périphéries des agglomérations par l'implantation des infrastructures et par la mise à disposition décentralisée de services y afférents. Le positionnement des agglomérations dans cette dynamique est à la fois endogène et exogène et touche la compétitivité et la cohésion.

Le vecteur marketing est abondamment utilisé par les agglomérations en mettant en avant le processus de labellisation (patrimoine mondiale de l'humanité, patrimoine exceptionnel, appellation d'origine contrôlée), la captation des mouvements architecturaux phares (concours internationaux, phénomène de griffes), la franchisation ou la décentralisation des marques culturelles publiques ou privées (Guggenheim, Beaubourg/Metz, Louvre/Dubaï, l'Hermitage). Les contradictions apparentes entre une singularité et un ancrage dans les réseaux mondiaux sont la résultante de la globalisation tout en recourant au ressort vernaculaire.

C'est dans les années 90 que les politiques s'intéressent à la culture en termes de développement économique. La culture est utilisée comme outil de marketing urbain pour renforcer l'animation urbaine pour faire venir du monde afin de rentabiliser les équipements culturels, hôteliers et de transport. La mutation des espaces industriels vers le secteur des loisirs et de la culture est un des moyens importants mobilisés par les régions en reconversion. Dans les années 2000, la culture (avec l'innovation, le design, la mode) devient un secteur à part entière de l'économie. Les grands équipements centraux sont réutilisés dans le cadre d'une relation marchande. Mais la culture est-elle réellement un levier de développement économique ? Il n'y a pas eu, lors de la plateforme, de démonstration des impacts économiques réels de cette politique.

Malgré le développement de politiques en faveur de la culture comme vecteur de cohésion sociale (Cas de Villeurbanne, Montréal), la question de la capacité de la culture à créer du lien social a plusieurs fois été soulevée (Lyon, Mons 2015). Dans le cadre de certaines infrastructures culturelles, le recrutement social est essentiellement le fait de banlieues favorisées malgré les initiatives entreprises pour gommer les différenciations sociales.

Les discussions sur les investissements réalisés par les agglomérations dans les grandes infrastructures culturelles sont arrivées au constat que bien souvent ces infrastructures sont

déconnectées de leur environnement immédiat. Les infrastructures créées ne prévoient pas ou peu de faire participer les acteurs culturels locaux qui, d'ailleurs, trouvent les prix bien trop élevés. Ceci s'explique notamment par les coûts de fonctionnement des infrastructures. Cette situation crée une incompréhension entre des élus locaux qui ont investi dans des infrastructures importantes, et des acteurs culturels locaux qui, bien que bénéficiant de tarifs préférentiels, n'arrivent pas à utiliser ces équipements pour des raisons financières.

Mots-clés : décalage, infrastructures, élus, territoires, gouvernance.

10ème PF à MONTPELLIER (8 – 12 MAI 2012) : PERIURBAIN ET/OU PERI-NATURE

Les termes péri-nature et périurbain avancés lors de cette plateforme ont été soumis à la sagacité des uns et des autres et les contextes nationaux ont joué un rôle déterminant dans leur appréhension.

Pour les Québécois, la région métropolitaine est, sans hésitation, une échelle pertinente pour traiter des questions de péri-nature et de périurbain puisque 58% du territoire métropolitain de Montréal est composé d'une zone agricole protégée par loi. Si, à l'échelle nationale, les préoccupations liées à la préservation des activités agricoles dominant, à l'échelle métropolitaine s'ajoutent également les préoccupations en matière de qualité du cadre de vie et de protection de l'environnement naturel.

Pour les Suisses, avec la césure nette entre territoires urbanisés et zones agricoles, c'est la préservation des espaces agricoles à l'échelle de la Suisse qui est la référence. A l'échelle de l'agglomération, la place de l'agriculture est plutôt du maraîchage en ville avec le recours aux circuits courts d'approvisionnement alimentaire.

Les Belges, de leur côté, faisaient de leur pays l'échelle pertinente de traitement de la question en insistant sur son inscription dans des circuits agro économiques mondiaux avec une évocation de la position centrale de Liège au cœur de l'Europe. S'y jouent les tensions entre espaces industriels, espaces agricoles et espace récréatifs.

Quant aux Français, le terme périurbain est employé pour désigner le « débordement » de l'urbanisation au-delà de l'agglomération, et cet étalement urbain qui n'a plus aujourd'hui de véritables limites. Ces villes agglomérées peuvent-elles être appelées périurbaines. Ne s'agit-il pas plutôt de phénomènes péri-centraux ?

Parler de périurbain permet de se poser la question de la place de la nature, avec une insistance marquée sur les surfaces cultivées. De fait, les débats se sont très nettement orientés vers la question de l'agriculture régionale qui mettaient en présence ceux qui étaient sensibles à la promotion d'une agriculture régionale et ceux qui soulignaient l'inscription de l'agriculture locale dans des réseaux mondialisés.

L'échelle de l'agglomération est-elle apparue comme une échelle pertinente pour traiter cette question de la nature en ville ? Beaucoup de contributions ont mis en évidence les risques liés à l'artificialisation des sols agricoles sous la poussée de l'urbanisation et la nécessité de contenir celle-ci. Il est alors apparu qu'une des échelles pertinentes de régulation était la législation nationale protégeant les terres agricoles et les espaces naturels.

La présentation des cas a permis d'approfondir les mots de péri-nature et de périurbain, avec des orientations variables par pays : problématique métropolitaine au Québec, préservation de l'espace

agricole en Suisse, et inscription dans les circuits mondiaux alimentaire – tensions espaces agricoles pour la Belgique, et conflits entre espaces récréatifs et naturels en France.

La question de l'autarcie régionale est apparue comme un élément mineur ; l'intérêt pour la question agricole consiste en un enrichissement pour les agglomérations et il faut la façon dont les espaces agricoles peuvent rentrer dans la ville.

Mots clés : échelles du vivre ensemble, survivre ensemble, penser local agir global.

3. PISTES POUR LA SUITE

L'analyse des mots-clés identifiés dans les plateformes permet de mettre en évidence certains points forts. Le premier est que l'agglomération s'interroge toujours sur la pertinence de son territoire d'intervention et pour quelles thématiques en particulier ? Cette question de l'échelle territoriale et institutionnelle est toujours d'actualité bien que l'on a constaté une certaine évolution dans les quatre pays qui ont vu les agglomérations gagner en crédibilité et occuper une place plus conséquente dans le fonctionnement urbain ; plus récemment, c'est par rapport à la problématique métropolitaine que les agglomérations doivent se confronter.

Les questions de la conduite des projets et de l'arbitrage continuent également de préoccuper car les processus de régulation ne sont pas consolidés dans des institutions claires de gouvernance. De nombreux processus de recomposition sont en cours et c'est davantage l'image de poupées russes qui s'imposent. Cela renvoie à une préoccupation déjà présente lors de la première plateforme qui mettait en opposition légitimité et l'efficacité. Les processus d'apprentissage aussi présents au début sont toujours d'actualité et sont loin d'être terminés.

Mais les agglomérations sont des territoires d'innovation, et cela pas seulement dans les processus administratifs et organisationnels, mais aussi dans la formation de l'identité de la population des agglomérations ainsi que des modalités de coopération.

Depuis le début des années 2000 les agglomérations font partie du paysage et il serait peut-être temps de dresser un état des lieux de leur évolution et de réfléchir sur les méthodes d'évaluation.

Les thématiques du logement, de l'habitat et du foncier ont souvent été abordées lors des travaux des PFA et il serait intéressant d'approfondir davantage cette problématique.

A la lumière de l'analyse rétrospective des dix plateformes, il apparaît opportun de proposer comme thématique pour 2014 l'articulation entre le développement d'infrastructures conséquentes de transport collectif et la réalisation de l'urbanisation des centres urbains ou quartiers qui seront desservis par ces infrastructures. Les territoires concernés en premier lieu ne sont pas les centres des grandes agglomérations et des aires métropolitaines, mais plutôt les territoires extérieurs à multiples échelles spatiales qui sont raccordés et qui deviennent des nœuds de communication dans le système de transport collectif de toute l'aire urbaine concernée.

La thématique à développer devrait s'attacher au passage de la planification de ces infrastructures de transport collectif à la réalisation concrète sur le terrain d'une urbanisation produisant un cadre de vie multifonctionnel, dense et de qualité autour de ces nouveaux points d'ancrage. L'édition de 2014 cherchera à répondre aux questions suivantes qui sont au cœur de la thématique de la PFA :

- comment mettre en œuvre les planifications des agglomérations et des grandes régions urbaines, avec quels outils et quels moyens d'action ?
- comment les acteurs publics et privés collaborent dans le montage des projets, comment assurer la maîtrise foncière et financière ?
- quels aménagements et équipements réalisés, avec quelle densité, pour quelle mixité fonctionnelle et sociale ?

- comment la société civile et la population sont impliquées dans les processus de décision ?
- comment sont faits les arbitrages ?
- comment le pilotage et le suivi des projets sont assurés ?
- quels résultats sont obtenus concrètement (en termes de qualité urbanistique, qualité de vie des habitants, coûts financiers ?
- quels enseignements peut-on tirer des cas étudiés pour la pratique de projets d'urbanisation dans les quatre pays de la PFA ?

C'est sur ce questionnement au cœur des préoccupations de la plateforme sur les agglomérations que les participants de la PA 2013 ont décidé de continuer l'aventure et de poursuivre ensemble la réflexion et les échanges pour une édition 2014 en Belgique ou en France.