

Démarches de planification et de projet dans l'aménagement des agglomérations

Synthèse des échanges de la session 2008, St Etienne

Par Paul Boino

2008

La 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.

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 ?

Son déroulement a alterné présentations, visites et débats centrés : pour la première journée sur l'agglomération de St Etienne, puis au cours de la deuxième journée mise en perspective de l'expérience stéphanoise avec celles d'autres villes (Lausanne, Besançon, Bruxelles, Montréal ...)
Comme dans les précédentes sessions, des moments de synthèse ont ponctué le travail pour présenter les éléments de problématique, faire le point sur la question initiale et relever les pistes nouvelles de questionnement. Le cas de St Etienne est apparu particulièrement

pertinent pour traiter de la question de l'articulation des registres d'action du plan et du projet dans la stratégie de cette agglomération

Des exposés introductifs de présentation de l'agglomération stéphanoise ont permis de décrire le contexte historique, sociologique et institutionnel de son développement économique et aux politiques qui l'ont accompagné. Les principales démarches de planification de la région urbaine de Lyon et dans le Sud Loire ont été décrites ainsi que le projet d'agglomération et le projet de ville. Mais avant de revenir sur la situation stéphanoise il est utile de présenter le cadrage théorique proposé par Paul Boino, Professeur des Universités à Lyon 2. Ce cadre théorique a permis de structurer les analyses, notamment celles des expériences des différentes villes au cours des deux journées.

I – Cadrage théorique et terminologie proposés par Paul Boino

A– Des définitions

Le Plan est entendu comme une démarche normative souvent stratégique qui fixe des objectifs de moyens et longs termes pour le devenir d'un territoire et détermine des dispositifs d'action permettant d'atteindre ces objectifs. Exemples : SCOT, Plan Locaux d'Urbanisme. Le Projet est considéré comme une démarche de court terme destinée à préparer une intervention opérationnelle et ponctuelle. Exemples : opération d'aménagement, projets d'infrastructure ou projets culturels.

D'un point de vue théorique, l'articulation « pensée /action » en urbanisme se décompose en trois phases successives : la stratégie, la planification et l'aménagement opérationnel. Pour autant la pratique déroge souvent à ce schéma car la disjonction des systèmes d'action en urbanisme rend difficile le chaînage pensée/ action. En effet es acteurs majeurs ne sont pas toujours les mêmes pour définir la stratégie (le maire), faire la planification (l'adjoint à l'urbanisme et ou le service planification) ou aménager (la SEM) ; les temporalités diffèrent : la stratégie est élaborée pour 6 ans (durée du mandat municipal), la planification se met en place à échéance de 10 ans, et la durée est très variable en

aménagement. Les scènes et les procédures diffèrent aussi : Le cabinet

du maire définit le plan du mandat, tandis que la planification peut être organisée par un syndicat mixte et que l'aménagement est réalisé dans le cadre d'un lotissement ou d'une ZAC. Les contraintes déterminantes varient selon qu'il s'agit de la stratégie (contrainte électorale), de la planification (contrainte juridique), de l'aménagement (contrainte économique). Mais il existe des pratiques qui dérogent à ce schéma théorique articulant stratégie, planification, projet (les villes de Bilbao et de Birmingham en témoignent). L'on assiste alors à l'essor des démarches de projet articulant la définition d'un mandat électoral avec son horizon stratégique en identifiant les opérations à mener au cours de la mandature et la mise en oeuvre, par portefeuille, de projets conçus en fonction des opportunités liées au changement de la conjoncture (à Barcelone, Birmingham, Munich et Turin). Peut-on dès lors formuler l'hypothèse selon laquelle il y aurait quasi impossibilité d'une articulation

entre registre de la conception et celui de la production de la ville (entre plan et projet) ? La ville se construirait au fil de l'eau par juxtaposition d'actions ponctuelles réalisées au gré des opportunités. Malgré cela le pilotage de la ville est néanmoins visible.

Il semble, en effet, que des systèmes de références, des conventions se diffusent, se généralisent et influent sur la manière dont les acteurs raisonnent et agissent. Il convient également de souligner que la gestion de la ville s'opère de plus en plus fréquemment à travers les rapports qu'entretiennent entre eux une pluralité d'acteurs faiblement hiérarchisés ; elle repose sur des mobilisations faites en dehors des frontières des organisations. La qualité de la gestion de la ville s'évalue par la capacité à organiser la négociation pour élaborer une vision commune et par la capacité à coordonner la mise en oeuvre des projets. Elle ne s'évalue pas par l'imposition aux autres d'une finalité à long terme et des modalités de mise en oeuvre à court terme. Paul Boino souligne qu'il est possible d'avoir trois niveaux de lecture de l'articulation plan-projet

1er niveau :

Le Plan est appelé à fixer les objectifs et voir comment essayer de les

atteindre. Il y a toutefois des projets qui ne s'inscrivent pas dans ce cadre. C'est notamment le cas de projets qui sont portés par des acteurs qui échappent aux dynamiques d'élaborations partenariales mises en place. Ce peut-être aussi en raison de crises diverses. Cette contradiction entre le plan et des projets conduit à ce que le plan soit amené à être le registre qui enregistre les aléas.

Il devient alors le greffier des évolutions de la conjoncture que celle-ci soit économique, sociale, démographique ou urbaine.

2ème Niveau de lecture

Il n'y a pas que dans la planification qu'il y a de la stratégie. Dans les projets il y a aussi de la stratégie, de la concertation, du partenariat. A bien observer, il apparaît que, dans les deux démarche – plan et projet – il y a les mêmes

ingrédients. Mais à y regarder de plus près, au-delà des similarités apparentes, il pourrait être observé que la planification ressortirait plutôt de l'acte de penser tandis que les projets s'inscriraient plus dans l'acte de faire.

3ème Niveau de lecture

Négocier complique, argumenter donne du sens. La planification donne un cadre de référence qui est aussi un cadre de négociation.

La planification peut être cadre de référence de la coopération intercommunale. Il serait alors particulièrement intéressant d'en évaluer les effets. Quelle évaluation faire de l'efficacité territoriale d'un dispositif intercommunal ? Par exemple, les petites communes appartenant à une communauté d'agglomération ont-elles des politiques d'habitat différentes de celle qui sont en dehors de la communauté ? En ce qui concerne la planification en tant qu'espace de négociation, une des illustrations éventuelles de ces négociations qui se mettent en place dans ce cadre pourrait être trouvée dans des coordinations entre villes constituées pour faire pression, pour être un lobby qui permette d'être

destinataire d'un équipement dont on estime qu'il aura un rôle

structurant majeur. Dans ce type de négociation la qualité de la compensation qui sera offerte aux communes qui n'accueilleront pas l'équipement a un poids déterminant. Il est loisible de se demander si, au-delà de l'élaboration d'une « vision » commune, l'objet des plans stratégiques ne serait pas, de fait, les décisions qu'ils portent en germe. Se pose alors la question de la mise en oeuvre du document de planification et c'est à ce moment que se construit une logique de projet. La planification n'est pas une fin en soi.

En pensant l'articulation plan et projet,

La mise en oeuvre devrait être complétée par la mise en place de dispositifs d'évaluation (Nicole Rousier, Xavier Desjardins) : plus précisément il conviendrait d'évaluer l'efficacité territoriale de la structure intercommunale mise en place. Comment mettre en évidence et évaluer les effets de l'intercommunalité en distinguant entre une intercommunalité qui mènerait des politiques spécifiques contraignantes pour les communes membres et une intercommunalité qui serait une coordination souple de politiques communales ?

II –PRESENTATION DE L'AGGLOMERATION STEPHANOISE ET DEBATS

La grille de lecture proposée par Paul BOINO, nourrie de la synthèse, permettra de mieux appréhender la situation stéphanoise et structurera les observations faites.

A- Présentation de l'agglomération stéphanoise

L'agglomération stéphanoise : son développement économique, sa sociologie, son histoire institutionnelle et politique. (M Bellet, Université Jean Monnet). L'articulation plan/projet sous-entend, dans la perspective communément adoptée que nous nous situons dans le cadre de la croissance. Que celle-ci soit économique ou démographique. Il s'agira, alors, par exemple, de planifier une croissance rapide ou de mettre en place des projets vecteurs d'une croissance plus modérée. La croissance appréhendée en tant que mode de vie. Hors du champ de la question habituelle du partage de la croissance il y a la réalité des « villes rétrécissantes ».

Planifier la décroissance, cela a-t-il un sens ? Lequel ? Saint -Etienne est une ville marquée par son destin industriel. La ville, elle-même, compte 180 000 habitants dans une agglomération de 400 000. Par comparaison avec des villes de taille et de rayonnement urbains comparables Saint -Etienne se révèle être une aberration géographique. En effet, il s'agit du cas unique d'une grande ville qui a surgi puis s'est développée à proximité d'une métropole préexistante, Lyon. Et Saint - Etienne est une grande ville qui est un pur produit industriel. Depuis la fin des années cinquante elle est engagée dans une difficile reconversion économique.

Depuis quelques années la ville est marquée par le double phénomène de perte de population conjuguée, cependant, avec une croissance du nombre de ménages. Ces deux évolutions contradictoires rendent complexes la programmation de logements, notamment dans le cadre du Plan Local de l'Habitat. Dans ce contexte difficile des outils spécifiques ont été mis en place. Il s'agit d'une part de l'Etablissement d'aménagement qui a mission d'impulser des actions fortes dans le centre avec l'aide de l'Etat. Par ailleurs, un Etablissement public foncier a été mis en place pour assurer une maîtrise du foncier et appuyer la rénovation urbaine et industrielle engagée. Il est financé par les impôts locaux. L'agglomération est désormais largement intégrée dans une dynamique métropolitaine qui l'associe à l'agglomération lyonnaise sa voisine. La rivalité aurait laissé place à la concertation. Cependant aucun représentant lyonnais n'était présent lors des réunions de travail de la plateforme. Mais ce système urbain est soumis à de fortes tensions : un nombre croissant de personnes travaillent à Saint-Etienne et vivent en Haute-Loire tandis que de plus en plus de Lyonnais viennent vivre à Saint-Etienne tout en continuant à travailler à Lyon. L'analyse de l'histoire et du développement économique stéphanois faite par Michel BELLET met en évidence l'existence de nombreux projets mais s'interroge sur l'existence d'un plan d'ensemble.

Comment caractériser Saint-Etienne ?

1-C'est une région industrielle marquée par un redéploiement passif depuis 1950.

A cette date les systèmes technologiques qui fondaient son développement se sont avérés dépassés. « L'écroulement progressif d'un système industriel ». Charbon, acier, textile, activités mécaniques entrent en crise. La crise est latente depuis cette date, la reconversion est continue, mais s'agit-il d'une mutation ? Il existe cependant de fortes capacités de mutation dans ces domaines avec des confrontations aux enjeux européens. Le tissu économique est alors marqué par l'existence de grandes entreprises donneuses d'ordre structurant un réseau de sous-traitants. Ce tissu va progressivement se modifier et, aujourd'hui, il se présente sous la forme d'un semis de PME qui, finalement, ont mieux résisté que prévues

2-Depuis 1990-2000 l'essor de l'économie de la connaissance provoque un découplage entre le développement stéphanois et le développement français. En effet, jusqu'à cette date il existait une synchronisation des reprises économiques françaises et stéphanoises fondées sur la base économique traditionnelle. Il est fort peu probable que ce couplage persiste car se pose la question de l'articulation industrie-tertiaire. De fait l'absence de tertiaire et la difficulté à faire émerger un tertiaire de haut niveau, le concept prégnant de ville-usine, rendent difficiles la projection dans l'avenir.

3-Le site stéphanois a été marqué par une sur-territorialisation qui a manqué le croisement mécanique - électrique ainsi que celui mécanique-électronique. Longtemps le système éducatif a survalorisé les formations à débouchés locaux. En outre la reconversion s'est faite et continue à se faire en interne. Un système économique largement autarcique donc.

4-Au plan économique le site éprouve des difficultés à établir un modèle de gouvernance. La gouvernance actuelle n'est ni référée à un modèle urbain -rural tel qu'il existe dans certains districts industriels, ni fondée sur une articulation entre l'université et l'industrie telle qu'elle fonctionne à Grenoble. Selon quel modèle pourrait-elle fonctionner ? Cette absence de gouvernance complexifie le lien plan/projet.

En conclusion, le modèle économique qui pourrait permettre à Saint-Étienne de se développer n'est pas encore élaboré. L'exercice d'une

gouvernance locale n'en est qu'à ses débuts. Il faudrait privilégier les transversalités. Il y a des projets mais y a-t-il des plans ? Cette question appelle-t-elle des regrets ? Lorsque dans les années 1830 Saint-Étienne était une des capitales industrielles de la France son expansion économique ne s'inscrivait dans aucun système de planification, dans aucun plan pré-établi. Aujourd'hui, un certain nombre de difficultés se manifestent. Il y a d'abord la rivalité Lyon / Saint-Étienne. Il y a ensuite, sur le site stéphanois même, difficulté à constituer une intercommunalité. A cela s'ajoutent les difficultés liées à un site topographiquement chahuté. Il y a également un fort déficit d'image. Par ailleurs, les projets de résorption de friches industrielles sont peu coordonnés. La mutation économique se déroule en continu. Il y a de grosses difficultés de communication. Les pôles de compétitivité - 3 à Saint-Étienne - sont des opportunités.

Processus d'urbanisation et formes urbaines

(présenté par Christelle MOREL - JOURNAL géographe à Saint-Étienne)

Les résultats du recensement de 1999 ont été un choc localement. Son dépouillement a, en effet, mis en évidence, qu'entre 1990 et 1999, la ville avait perdu 20 000 habitants. De plus, les données produites indiquent que l'habitat s'est ségrégué et que le centre-ville s'appauvrit. Saint-Étienne est une ville de création récente. Elle commence à se développer au 15^{ème} siècle avec le travail du fer. Au 16^{ème} siècle elle bénéficie de la diffusion de la soierie lyonnaise. Au cours des 17^{ème} et 18^{ème} siècles elle accueille des fabriques d'armes et de rubans. En 1790, à l'issue de ces développements successifs, la ville compte 18 000 habitants.

Elle est alors décrite comme « Une ville sans qualité ».

De la ville nouvelle de Dalgabio à la ville industrielle, cette évolution a été menée avec promotion de l'axe nord-sud : la Grande Rue. Désormais les activités économiques détermineront les formes urbaines.

Le XIX^{ème} siècle stéphanois (1840-1910)

L'extension de la ville et annexion de communes²périphériques (1855)

L'aménagement du centre-ville

L'équipement de la ville (édifices publics...)

Début de la planification et montée en puissance de la question du logement [1910-1953]

A la suite de la loi Cornudet de 1919, un plan d'urbanisme, le plan Abougit, plan d'embellissement et d'agrandissement fut dessiné, avec une ville nouvelle envisagée au nord de la ville. Mais il n'y eut aucune application concrète. En 1938, un nouveau plan, le plan Hur, fut adopté avec des développements envisagés vers le sud-est. Durant cette période la production de logements est restée insuffisante. C'est pourquoi Saint-Etienne, en 1950, fut affublé du nom de « Capitale des taudis ». Entre 1953 et 1975 il y eut la construction des Grands ensembles. En 2000 fut élaboré un projet urbain stéphanois. Cependant, malgré plusieurs tentatives, il n'y a toujours pas de schéma directeur.

Les démarches de planification sur la région urbaine de Lyon et dans le Sud Loire

(présenté par Brigitte BARIOL, Directrice de l'EPURES)

La ville et son agglomération souffrent de ne pas atteindre le poids estimé critique à l'échelle européenne (500 000 hbts). Lyon pour sa part compte 1,3 million d'habitants avec son agglomération. Les projets à venir envisagent un développement lyonnais (+ 100 000 hbt) mais ne prévoient qu'une croissance très faible à Saint-Étienne (+ 18 000 hbt)

Ce qui est envisagé c'est la montée en gamme, la compétitivité de la région métropolitaine Lyon - Saint Etienne avec les pôles de compétitivité et la coopération intra métropolitaine : interscot (les 10 Scots), la Région Urbaine Lyonnaise (La RUL), les PRES, la D.T.A. Chaque année dans la RUL la superficie de deux communes est artificialisée. Il y a des projets d'infrastructures, des projets importants et contestés tel que l'autoroute Saint-Étienne - Lyon. Pour Saint-Étienne la situation est plus contrastée avec une évolution de la population comprise dans une

hypothèse haute à + 50 000 hbt et une hypothèse basse à - 50 000 hbt en 2030. Le Sud-Loire est un pôle de développement majeur de l'aire métropolitaine Lyon - Saint - Etienne. Désormais au sein de la métropole Lyon - Saint-Étienne il y a une volonté de travailler ensemble, un partage de projets mais des difficultés de gouvernance à cette échelle sont manifestes. Rien n'existe, il faut tout inventer.

Des coordinations se mettent peu à peu en place. C'est ainsi que le projet REAL, coordination d'entreprises et de réseaux de transport a vu le jour. Au-delà des projets consensuels il y a des sujets qui fâchent. Etalement urbain, mixité sociale, répartition de l'implantation des entreprises comptent parmi ceux-ci. Il convient alors de trouver un arbitre. Au-dessus il y a la région, peu évoquée, l'Etat (pour le suivi des Scots), l'étalement urbain, les DTA), la mixité, la répartition de l'emploi. Le Projet d'agglomération de Saint -Etienne porté par la communauté d'agglomération. François DUVAL Communauté d'agglomération de Saint Etienne métropole Le projet d'agglomération concerne 43 communes. Dans le Conseil, organe décisionnel, chaque maire, quelque soit la taille de la commune qu'il représente, dispose d'une voix. Vingt communes comptent moins de 2 000 habitants. L'agglomération rassemble 400 000 habitants Il s'agit de la 6ème communauté d'agglomération française. Elle s'étend sur une superficie de 559 km², mais elle pourrait être plus grande.

Son tissu économique est constitué de 11 125 entreprises rassemblant 150 000 emplois. Seules 146 entreprises ont plus de 100 salariés. Il s'agit donc, principalement, d'un réseau de PME. C'est le deuxième réseau de PME-PMI de France après l'île de France. L'université est récente, elle représente 1/10 ème de celle de Lyon. Dans le domaine de la culture, il est possible de citer les Grands Créateurs lyonnais, les musées, les associations culturelles, le site Le Corbusier.

L'agglomération avait posé sa candidature pour être capitale européenne de la culture mais ce n'est pas elle qui a été choisie.

L'environnement a une très grande qualité paysagère. Le repositionnement économique. Pour promouvoir une nouvelle ville industrielle, les mutations économiques à favoriser devraient viser plusieurs objectifs :

pallier le faible poids de l'emploi qualifié

combler le retard dans le champ des emplois tertiaires

soutenir l'université

enrayer la régression démographique (-28 000 habitants entre les recensements de 1990 et 1999)

dynamiser le secteur du logement (Il y a actuellement 10 000 logements vacants)

La cité du design est d'ores et déjà une illustration de ce repositionnement économique souhaité. Trois pôles de compétitivité ont été mis en place

un pôle mécanique (avec 27 000 emplois concernés)

un pôle optique (3000 emplois concernés)

un pôle santé (2 000 emplois)

L'agenda 21 est aussi une priorité. L'accessibilité est, elle, une préoccupation. Le repositionnement doit pouvoir s'appuyer sur une amélioration de l'accessibilité. Il s'agit, d'une part, de l'activation de l'étoile ferroviaire stéphanoise et, d'autre part, du projet autoroutier Saint-Étienne -Lyon.

B- Les Visites exploratoires de quartiers de l'après-midi

Les participants à la plateforme ont réalisé une visite au choix d'un quartier de la ville de Saint Etienne. Le fonctionnement du Plan local d'urbanisme (2001-2008) a été préalablement expliqué par Pierre Roussel. C'est un document unique de planification urbaine communale qui couvre l'ensemble du territoire et fixe les orientations à court et long terme et les règles d'occupation et de construction. En théorie tous les projets de la ville devraient respecter ce PLU, en pratique des problèmes, souvent des détails, mettent à mal cette articulation entre plan et projet. Néanmoins des échappatoires (adaptation, modification, révision

simplifiée, silence) permettent d'améliorer le rapport entre les deux registres d'action.

Trois quartiers étaient proposés aux visites : Quartier du Crêt du Roc, quartier de Châteaureux, quartier Carnot/Plaine Achille

Quartier Châteaureux : le développement d'une zone tertiaire, le lancement de nouvelles constructions de logements pour accueillir des populations lyonnaises fuyant la cherté de l'immobilier de cette ville, ainsi que la réalisation d'un hôtel trois étoiles sont prévues

Quartier Carnot/Plaine Achille. Ce quartier accueille le Zénith la plaine Achille, la cité du design. De grands projets, de grands architectes, des dépenses importantes, des montages financiers mis en place pour limiter les risques financiers de la collectivité. Il s'agit dans certain cas d'initiatives communautaire qui ont bénéficié à la ville-centre, les attentes des autres communes sont-elles prises en compte, de nouveaux équipements ne vont-ils pas y être implantés ? Comment se met en place une dynamique associant réponses aux besoins locaux et attractivité. Il ya des synergies à inventer avec le monde économique. Caractérisé par un tissu industriel composé d'un nombre important de PME/PMI, et par le pôle optique de l'Université Jean Monnet. La ville de Saint-Étienne fait le pari de tisser des liens plus étroits entre le monde industriel et le monde universitaire. Dans la Plaine Achille il est prévu d'implanter des logements afin d'éviter une focalisation excessive sur des activités économiques et de loisirs.

Quartier Du Crêt de Roch. Ce quartier d'habitat ancien à proximité immédiat du centre ville, sur un site collinaire est composé de logements vétustes. La ville de Saint Etienne a pour ambition de faire renaître le centre ville qui accueille les populations défavorisées. Ce quartier est en cours de requalification.

C- La table ronde du soir, débat avec les élus

Cette table ronde animée par Marc Bonneville (membre du conseil de développement de Saint Etienne Métropole), réunissait Pascal Garido (président de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise et maire de

la Talaudière), Alain Berthéas président de la communauté de Loire-Forez et vice-président du syndicat mixte du SCOT Sud Loire), Nicolas Ferrand (directeur de l'établissement public d'aménagement de Saint Etienne) et Brigitte Barjol (agence d'urbanisme de la région stéphanoise). Dans un premier temps ils sont revenus sur la problématique de départ c'est-à-dire la question de l'articulation entre plan et projet dans l'agglomération stéphanoise. N'est-il pas envisageable de faire le constat d'un étiolement de la planification au cours des dernières années tandis que, pour sa part, le projet est mis en avant ? Est-ce que la planification n'a pas, entre autres, pour objectif de donner de la cohérence ? Ne se trouve-t-elle pas confrontée à l'apparition ou la reconnaissance de nouveaux acteurs ? Le plan n'est-il pas à la fois un outil de planification et un outil de contractualisation entre partenaires ?

Ces interrogations ont été réunies par Marc Bonneville dans trois questions :

1ere question de Marc Bonneville : Y a-t-il un exercice de planification et, juxtaposé à celui-ci, la mise en oeuvre de projets ?

Alain Berthéas (Communauté Loire-Forez, 42 communes, 70 000 habitants) : la planification donne une cohérence, une vision et un cadre de développement, les projets doivent s'inscrire à l'intérieur du cadre de planification et doivent permettre la réalisation de ces objectifs. Mais la cohérence entre plan et projet n'est pas facile en raison notamment d'une multiplicité d'acteurs aux intérêts opposés.

Pascal. Garido (Saint -Etienne Métropole) rappelle l'absence de coordination entre les communes qui régnait lors des crises industrielles, chaque commune regardait ses propres intérêts sans se préoccuper de ses voisins .L'agglomération essaie dorénavant de planifier, d'adopter une logique cohérente entre plan et projet (le SCOT va au-delà de Loire Forez).La cohérence entre ces deux registres évite les doublons et permet des gains financiers. Comment, cependant, intégrer le développement durable dans les SCOT, les Contrats globaux de développement ? Dans certains cas les césures planification et projet génèrent des effets négatifs. C'est ainsi qu'a pu être constaté, à Saint-Etienne, une mauvaise coordination entre le pôle médical et les

infrastructures

Nicolas Ferrand (EPASE – Maître d'ouvrage et opérateur) : le droit de l'urbanisme reste de compétence communale et cela remet en cause une certaine cohérence par ailleurs la soumission du document au débat public augmente le coût des terrains. Dans ce cas de figure il faut un régulateur fort pour s'assurer qu'il n'y a pas un projet concurrent qui va brouiller la démarche engagée par l'opérateur au nom de l'intérêt général. Sans remettre en cause l'importance de la planification, Brigitte Barjol met l'accent sur l'opportunité de certains projets : Comment refuser l'installation d'IKEA, non prévue dans le cadre de la planification ? De même à Toulouse l'acceptation du projet le développement de l'aéronautique qui n'avait pas été prévu, a été conditionnée à l'argent et à l'emploi qu'il était susceptible de générer.

Le document de planification ne prend son sens que lors de sa mise en oeuvre ce n'est qu'ensuite que se construit la logique du projet. Le plan est, comme l'a résumé Paul Boino, le greffier qui enregistre les aléas et les retournements de conjoncture. 2ème question de Marc Bonneville : Comment concilier l'effet d'annonce d'une politique et le souci de tenir le marché ?

La procédure ZAD qui permet d'anticiper les effets dynamiseurs d'annonce d'opérations d'urbanisme sur le marché foncier est regardée avec suspicion par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Elle l'apprécie en recherchant un équilibre entre public et privé. De fait, il y a un recadrage en continu. C'est ainsi que souvent se sont les projets qui semblaient, a priori, les plus éloignés des objectifs poursuivis par la planification initiale qui s'y inscrivent le mieux. Alain Berthéas revient sur l'Agenda 21, outil de concertation dans le domaine du développement durable doit être opérationnel il faut donc le faire rentrer dans tous les projets de Saint Etienne métropole.

Economie de consommation d'eau, commerce équitable, la liste est très longue, les domaines couverts multiples.

Désormais le développement durable est un enjeu mondial; les objectifs poursuivis sont difficiles à atteindre mais la démarche donne des

moyens pour faire pression. La question du renouvellement urbain est évoquée par Nicolas Ferrand qui rappelle le rôle de l'EPASE qui est d'aménager la ville au moindre coût financier .Il s'agit de chercher des terrains à bas prix et d'attirer de nouveaux investisseurs. Dès lors se pose la question du rôle des notaires et des propriétaires individuels qui peuvent profiter du renouvellement urbain et contribuer à augmenter les prix ; il semblerait que l'EPASE détienne une partie importante du marché, qu'il n'a donc pas subi la hausse du foncier. En ce qui concerne l'association des habitants, Nicolas Ferrand a l'ambition de demander aux habitants leur avis pour l'aménagement de leur quartier. Il nous donne rendez-vous dans un délai de quatre ou cinq ans pour établir un premier bilan.

La contractualisation serait elle l'outil dont la mise en place permettrait aux communes de s'engager sur une vision prospective du territoire ? Le contrat, document de pilotage entre acteurs publics serait envisageable à condition de garder une capacité d'adaptation et de ne pas comporter d'obligation de faire. Il permettrait de consolider une solidarité financière entre les différentes communes. La négociation revêt une importance particulière au sein des petits espaces : Cette démarche reste à mettre en oeuvre en France à l'instar des tentatives anglaises ou québécoises. Bien que la référence nécessaire soit constituée par la planification il faudrait définir un cadre de négociation permettant le

dialogue et favorisant la recherche de compromis Dans un premier temps il faut par exemple obtenir l'accord des propriétaires pour la vente des friches industrielles, puis dans un deuxième temps il est nécessaire de demander leur avis aux habitants, mais comment mobiliser les citoyens dans les zones inhabitées ?

III. A l'issue des ATELIERS PORTANT SUR DES AGGLOMERATIONS BELGES, BRITANNIQUES, CANADIENNES, FRANCAISES, SUISSSES LES DEBATS

Des exemples d'agglomérations des différents pays ont permis d'illustrer la problématique de la session à savoir l'articulation entre plan et projets : Bruxelles, Besançon, Lausanne, le fleuve Saint -Laurent et la communauté urbaine de Québec, Montréal, Clermont-Ferrand, le système britannique et l'exemple de Sheffield.

En partant de l'exposé de ces « cas », des points de débats ont été proposés aux discussions finales de la session :

1. La question du rôle de la fiscalité et des mécanismes de solidarité

2. Le défaut d'arbitrage entre communes et la question de l'échange de droits

3. La question de la décroissance

En contrepoint des ateliers présentant des agglomérations francophones Philip Booth avait été sollicité pour présenter la démarche britannique. A- Les plans dans la régénération urbaine au Royaume-Uni (Philip BOOTH)

En France, le plan apparaît comme la pierre angulaire de l'expression spatiale du code de l'urbanisme et de la construction juridique qui sera mise en oeuvre. En revanche, au Royaume-Uni, le droit de l'urbanisme est un processus qui ne trouve sa pleine expression qu'à l'issue de l'examen des projets appréhendés individuellement. Le système d'observation et d'évaluation mis en place est discrétionnaire. Dans ce contexte, le plan n'est qu'un des éléments pris en compte parmi d'autres. Ce système a des atouts : la flexibilité, la capacité de réagir aux besoins, la liberté d'expression. Mais ce système a, cependant, des effets pervers. Il est, notamment, « inabouti » sur le plan juridique car il n'engendre pas la sécurité juridique. Et cela contrairement à la situation française qui, elle, assure cette sécurité. De plus, le système britannique produit également de l'incertitude, corrélat de cette absence de sécurité juridique. C'est dans ce contexte que L'Urban Task Force animée par Richard ROGERS et intitulée « Renaissance urbaine » a formulé un certain nombre de critiques. Elle a d'abord indiqué que le système du plan d'urbanisme britannique ne permet pas de s'inscrire dans les évolutions en cours des centres urbains. Ce système reposant sur un examen précis projet par projet est trop rigide, trop réactif, pas assez tourné vers l'avenir. Il manque d'une vision aux dimensions de la ville. C'est ce qu'a apporté la réforme de 2004. Il s'est agi d'une réforme globale qui a affecté la hiérarchie des différents plans. Intitulé Regional Spatial Strategy, un nouveau type de plan est mis en place, le master plan, un

plan qui aura une vision du futur.

En comparaison du cadre réglementaire français, le système discrétionnaire britannique apparaît plus flexible, capable de réagir aux besoins et permettant la liberté d'expression. Le plan britannique ne se respecte pas à la lettre, il est de nature politique, les autorités peuvent par exemple délivrer un permis de construire contraire au PLU si elles considèrent que cet acte procure un avantage.

B- Les limites d'une articulation plan – projet

Les débats, qu'ils associent des représentants stéphanois ou des représentants de villes francophones et britanniques, ont mis en évidence les limites d'une articulation plan/projet dans la conduite d'une stratégie d'agglomération.

1° thème : Les solidarités fiscales et l'articulation plan-projet Il n'y a pas de planification sans fiscalité ou plus largement sans moyens financiers. La réflexion sur l'articulation plan/projet amène à s'intéresser à la maîtrise de l'étalement urbain et au réinvestissement du centre.

Quels sont les mécanismes de compensation via l'intercommunalité ? Que peut-on dire du système de solidarité fiscale qui peut exister entre les différentes communes d'une agglomération ? Comment par ailleurs, donner une forme d'indemnisation à une commune qui accepterait de ne pas se développer pour éviter l'étalement urbain ? Parler d'étalement urbain c'est approcher simultanément deux dimensions spatiales qui n'entretiennent pas nécessairement de liens l'une avec l'autre. Cela vise d'une part la croissance de la surface urbanisée sur un territoire et, d'autre part, l'augmentation allouée à chaque individu dans un logement, ainsi les écologistes revendiquent ils 400 m² par habitant (logement + voirie). Cette question de solidarité est un véritable problème en France. Le droit de l'urbanisme français n'a jamais indemnisé le fait d'interdire ou de renoncer à une construction : le piège pour les collectivités locales est de recevoir une subvention pour la construction ou la réfection d'un équipement (une école par exemple) et de se retrouver démunies, en l'absence de recettes fiscales suffisantes, pour en assurer les frais d'entretien des locaux et de fonctionnement.

Afin de limiter ces problèmes plusieurs initiatives suisses ont été prises :

Dans les années 80, des textes obligent les municipalités qui proposent des terrains à bâtir, à s'assurer de l'existence de l'investissement, les communes font les banquiers pour réaliser les équipements.

A la fin des années 90, les autorités suisses instaurent une déclaration des étapes pour limiter les soucis des frais d'équipement. En cas de non respect de la procédure, les municipalités sont sanctionnées sous formes de pénalités financières.

A l'heure actuelle, au nom du développement durable, les autorités en charge de l'aménagement du territoire imposent de ne pas dépasser 400 m² par habitant (surface habitable, circulation, loisir). Sur cette base, elles sont parfaitement en mesure de déterminer le nombre de m² qu'elles vont laisser à l'urbanisation pour accueillir de nouveaux habitants.

Jean Ruegg estime que l'idée généraliser en Suisse à l'échelle nationale des droits transférables de construction serait une fausse « bonne idée ». Instaurer des dotations d'installation communautaire pourrait permettre de résoudre, en partie, le problème de la fiscalité. Mais il faudrait aller plus loin et créer un bonus/malus au niveau du PLU afin de pénaliser les communes qui font de l'étalement urbain, de l'anti-développement durable ; à l'inverse il faudrait aider les communes qui refuseraient de faire certains aménagements en leur reversant une part de taxe professionnelle et de taxe d'habitation. L'exemple québécois cité par Gérald Bolduc montre comment s'est mise en place une solidarité fiscale entre les communes afin de permettre de financer le métro de Montréal : 82 communes ont participé financièrement à ce projet, certaines d'entre elles n'étaient pas concernées par la desserte au métro.

Indemniser le fait de ne pas faire de l'étalement urbain se heurte à la question des besoins en logements. Comment s'y prendre lorsque, comme c'est le cas en France, on manque de logements et qu'il faut construire mais pas n'importe où ? Les subventions reçues par les communes ont pour résultat selon Paul Boino de créer des ghettos. Faut

il subventionner le malthusianisme, alors qu'il faudrait penser par rapport aux dynamiques à l'oeuvre. Ce constat est tempéré par Jean Paul Vogel à partir de l'exemple de l'agglomération de Besançon dans laquelle de nombreuses communes n'ont pas les moyens de se développer : la mise en place de négociations entre les divers partenaires publics et privés. Les pistes de réflexion qui ont été abordées sur les ressources financières et les modalités de financement de même que celles des différences de fiscalité et de modalités de financement méritent d'être poursuivies. Par ailleurs Nicole Rousier suggère de s'intéresser aux effets économiques des réglementations et notamment à l'effet inflationniste sur les coûts de l'immobilier.

2° thème : Le défaut d'arbitrage entre communes Autre limite à l'articulation plan/projet selon Xavier Desjardins, celui du manque d'arbitrage entre communes , en ce qui concerne notamment les Grands projets : les communes ont tendance à se livrer de véritables guerres de clocher afin de convaincre les porteurs de grands projets de s'installer chez elles. Chacune d'elle voudrait les grands équipements sur son territoire. C'est l'exemple de l'installation d'une gare SNCF sur Strasbourg : Plusieurs villes dont Strasbourg étaient en compétition pour accueillir une nouvelle gare TGV, la SNCF avait refusé la candidature de Strasbourg en raison de la non-conformité européenne d'un pont. Décidée à ne pas « laisser passer » ce projet qui lui offrait l'opportunité de bénéficier d'une meilleure desserte au niveau européen, la région Alsace a financé la construction du pont.

L'enjeu de ces grands projets perturbateurs est celui de la capacité et de modes de faire des villes pour susciter une dynamique : lorsque chacun des partenaires a ses propres enjeux il faut créer un lieu de débats. Il faut aussi remarquer que certaines villes comme Bruxelles se sont toujours développées sous la poussée d'évènements externes, elles bénéficient des retombées de l'Europe.

3° thème : Gestion de la décroissance démographique par la démarche Plan/projet.

La solidarité peut fonctionner lorsqu'il s'agit de se répartir de la croissance mais que se passe-t-il lorsque l'on est en décroissance.

Gérald Bolduc évoque le cas québécois de la planification de la décroissance. A partir de 2021 une stagnation de la croissance des ménages est prévue, cette prévision pose la question du financement de l'équipement. Ce constat n'est pas dramatique, même si les élus ont du mal à l'accepter, car il conduit à une meilleure réutilisation de l'espace urbain. Par ailleurs il semble que les autorités essaient d'encadrer la décroissance en intensifiant les échanges.

4° thème : La protection des espaces agricoles et naturels Les cas de villes de Clermont Ferrand, Montréal et Randstadt font apparaître selon Nicole Rousier de nouveaux registres à la protection de la nature: ces espaces apparaissent en effet porteurs de l'identité métropolitaine, et d'autre part il y a un véritable enjeu à maintenir l'agriculture périurbaine conçue jusqu'ici comme des « jardins », en tant que véritable activité. Toutefois des conflits peuvent apparaître entre ceux qui croient en l'agriculture et ceux qui l'utilisent (engrais, pollution ...) Jean Ruegg évoque le rôle nouveau de l'agriculture en Suisse où l'on peut constater l'alliance entre les intérêts des agriculteurs et ceux de l'urbanisme qui veut limiter l'étalement urbain ; le projet d'agglomération est selon lui l'échelon pertinent de cette alliance : un modèle à suivre peut-être en France ?

La question de l'évaluation et la nécessité de l'action collective en guise de conclusion.

La difficulté à évaluer l'efficacité des effets territoriaux des plans et des projets est évoquée par Xavier Desjardins. Il existe certes une évaluation dans le cadre des SCOT (tableau de bord, suivi) mais on s'y intéresse uniquement à la mise en oeuvre du document et non à son efficacité. L'instauration d'une véritable évaluation territoriale de l'efficacité d'un système telle que l'intercommunalité constitue un objectif (angle mort aujourd'hui) pour la plateforme. Selon un intervenant en Suisse l'évaluation de l'efficacité des plans et des projets passe par une certaine flexibilité et non par un respect strict des prescriptions. Les projets qui s'éloignent du plan ne posent pas de problème tant qu'ils respectent l'intérêt général et les valeurs du plan. Rodolphe poursuit dans la même direction en disant que les plans n'ont pas pour ambition d'être réalisés tels quels puisqu'ils évoluent ; le plan doit seulement

indiquer des objectifs.

Yves van de Casteele quant à lui, prend l'exemple de Bruxelles qui a l'obligation d'évaluer les outils de planification, dans ce but des tableaux de bord, des observatoires sont mis en place et les rapports qui sont faits sont discutés au niveau du parlement et à celui des élus. A la fin de la législature un rapport est remis au nouveau gouvernement qui doit, en théorie s'en inspirer pour rédiger un nouveau texte. Rémi Dormois rappelle le rôle des promoteurs, des constructeurs et souligne l'absence d'action collective qui pourrait intégrer les associations dans ses démarches. Il note qu'en France l'action collective manque et ceci n'est pas sans conséquences.

Création d'un site ressources Internet de la gouvernance urbaine. Il est proposé par Claire Gillio que les participants à cette plateforme puissent nourrir sous des formes à discuter le site ressources Internet sur la gouvernance urbaine créé dans le cadre de la Fondation Charles Léopold Meyer. Ce site ressources multilingues porté par différents réseaux et institutions liés au fonctionnement des villes, à l'administration ou à l'université a pour objectif de réunir des dossiers thématiques, des analyses, des résultats d'études de cas ou de recherches afin de mettre l'expérience internationale au service des praticiens, des enseignants des étudiants et des chercheurs sur la gouvernance urbaine. Un appel à idées et propositions pour aider à nourrir ce site seront les bienvenus ; un contact devait être pris en fin d'année 2008 pour faire le point sur ce projet. Il pourra utilement survenir dans la perspective de la prochaine session de la plate forme prévue début mai 2009 à Montréal.

[Partager](#) |

Dossier

[La gouvernance des agglomérations](#)