



HAL
open science

Le système français de planification aux défis de la cohérence territoriale et du développement durable

Gabriel Jourdan

► **To cite this version:**

Gabriel Jourdan. Le système français de planification aux défis de la cohérence territoriale et du développement durable. 2009. halshs-00374354

HAL Id: halshs-00374354

<https://shs.hal.science/halshs-00374354>

Preprint submitted on 8 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le système français de planification aux défis de la cohérence territoriale et du développement durable

Introduction

En France, la planification ne parvient pas à réguler les mutations urbaines liées à la congruence¹ entre l'accélération de la vitesse des déplacements quotidiens (passage de la ville pédestre à la ville automobile²), la croissance du revenu des ménages, l'évolution des modes de vie, et celle des politiques de financement du logement.

Ces mutations se traduisent notamment par :

- L'extension de l'aire de fonctionnement des marchés de l'habitat et de l'emploi et de la zone chalandise des grands pôles de centralité.
- La périurbanisation, qui se traduit en France par la diffusion de l'habitat individuel jusqu'à plusieurs dizaines de kilomètres des cœurs d'agglomération et par l'émergence de vastes zones d'activité qui accueillent emplois, grands équipements et centre commerciaux. Articulées sur le réseau routier rapide, ces « *pôles nouveaux* » fonctionnent comme des « *edge-cities* » qui viennent concurrencer le centre-ville historique, donnant naissance à un cœur d'agglomération multipolaire³.
- L'accroissement de nombre et de la longueur moyenne des déplacements en voiture.
- Une très forte consommation d'espace naturel et agricole⁴.
- Une spécialisation socio-spatiale croissante des territoires, qui traduit la liberté de choix du lieu d'habitat offerte par la mobilité facilitée, mais aussi une concentration de la pauvreté accrue par le déficit de logements sociaux.
- Une mutation de l'inscription géographique de vie quotidienne : initialement centrée autour d'un territoire de proximité, cette dernière se déroule à l'échelle d'un réseau de lieux, le lien entre ces derniers se faisant principalement grâce à l'automobile.
- Une multiplication du nombre d'acteurs impliqués dans la gestion des villes : l'extension géographique des aires urbaines augmente le nombre de communes et de structures intercommunales concernées et la nature des problèmes à résoudre (logements, déplacements, développement économique) interpelle les autres niveaux de collectivité territoriale (Département, Région) et l'Etat.
- Un affaiblissement du pouvoir de régulation de la sphère publique dont l'aire de compétence reste cantonnée à l'intérieur de limites administratives (« *territoires institutionnels* ») alors que les acteurs privés (ménages, entreprises) utilisent la mobilité facilitée pour élargir leurs choix de localisation à l'échelle du « *territoire fonctionnel* » de l'aire urbaine⁵.

¹ OFFNER J. M., « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique* N°3, 1993

² Wiel M., *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville automobile*, Editions Mardaga, collection architecture + recherche, Sprimont (Belgique), 1999.

³ Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme / Jourdan G., "Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain", *Les dossiers FNAU*, N°22, décembre 2008.

⁴ En 30 ans (1972 – 2002), la population de l'aire toulonnaise a été multipliée par 1,3 alors que la superficie des espaces urbanisés (hors emprises militaires) a été multipliée par 2,5 (Syndicat Mixte du SCoT Provence Méditerranée, *Diagnostic territorial et Etat initial de l'environnement*, novembre 2005)

⁵ Lefevre C., "Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés, 2001 plus", N°33, janvier 1995

A partir du milieu des années 1990, ces évolutions commencent à être perçues comme non-durable et l'Etat réforme par touches successives, entre 1995 et 2008, l'intercommunalité⁶ et la planification. Il souhaite relancer la planification intercommunale qui doit passer du zonage de l'occupation du sol à une logique de mise en cohérence des politiques publiques et des décisions relatives à l'usage des sols autour d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le territoire. Mais la mise en œuvre de cette ambition se heurte toujours à une organisation institutionnelle qui bloque l'émergence d'une régulation ambitieuse du développement urbain.

⁶ La France compte plus de 36 700 communes. Devant l'échec des fusions de communes, l'Etat favorise le développement des structures intercommunales, qui sont des établissements publics créés et administrés par les communes qui en sont membres, auxquelles elles délègent l'exercice de certaines compétences.

1 – Du zonage à la cohérence territoriale au service du développement durable : l'évolution des objectifs de la planification française

1-1 – La planification issue de la Loi d'orientation Foncière (1967) : le zonage pour accompagner la croissance et la modernisation des villes

Avec la Loi d'Orientation Foncière (1967) l'Etat souhaite généraliser l'élaboration des documents de planification urbaine.

Elle institue une planification à deux échelles : intercommunale pour les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et communale pour les POS (plans d'occupation des sols) qui doivent préciser à la parcelle les orientations des SDAU tout en étant compatibles⁷ avec ces dernières.

Dans un contexte d'interventionnisme étatique, la planification doit anticiper les besoins liés à une expansion urbaine rapide (foncier, logement, espaces d'activité) ; favoriser la modernisation des villes (équipements, centres directionnels) ; adapter leur fonctionnement à la généralisation de l'automobile et organiser leur croissance en définissant la localisation et la vocation des espaces d'extension de l'urbanisation (zonage).

Jusqu'à la décentralisation de 1982, l'élaboration des documents de planification est pilotée par les services de l'Etat qui, en outre, délivrent les permis de construire.

1-2 – Les SDAU n'ont pas régulé le passage de la ville pédestre à la ville automobile

Les SDAU et les POS ont créé les conditions favorables au passage de la ville pédestre à la ville automobile (développement des axes routiers rapides). Ils pensaient en maîtriser les conséquences par la création de nouveaux quartiers d'habitat collectif accueillant l'essentiel de la croissance.

Mais la demande sociale privilégie la maison individuelle qui devient accessible : hausse des revenus, réorientation de la politique nationale de logement vers l'habitat individuel (années 1970), généralisation de la voiture qui permet à de nombreux ménages d'acheter des terrains à faible coût en dehors des agglomérations. Les communes concernées accueillent favorablement cette périurbanisation tout en souhaitant maîtriser leur croissance.

Si l'Etat rédigeait les documents d'urbanisme, l'accord des communes était nécessaire pour leur mise en œuvre. Or de nombreux maires périurbains ont refusé le modèle de développement défendu par l'Etat. De ce fait, l'aire géographique des SDAU a souvent été réduite, et leur adoption a pris de nombreuses années (Toulouse), voire n'a jamais eu lieu (aire toulonnaise) ou s'est faite au prix de l'abandon de nombreuses orientations d'aménagement (Côte d'Azur)⁸.

Plus largement, il existait une forte interpénétration entre les services déconcentrés de l'Etat et les élus locaux, aboutissant à l'émergence d'un « *pouvoir périphérique* » pouvant dévoyer la mise en œuvre locale des orientations nationales, particulièrement en matière d'urbanisme⁹.

⁷ Compatibilité : les orientations du document de planification de niveau « inférieur » ne doivent pas nuire à la mise en œuvre des orientations du document de planification de niveau « supérieur ».

⁸ Jourdan G., *Gouvernance, transports et planification urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, l'Harmattan, collection villes et entreprises, 2003.

⁹ Worms J. P., "Le préfet et ses notables", *Sociologie du travail*, 1966, N°3 ; Grémion P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris, 1976.

1-3 – Une planification intercommunale mise en sommeil avec la Décentralisation

Avec la décentralisation (1982), les communes ont maintenant en charge la délivrance des permis de construire et l'élaboration des documents de planification communaux (POS) et intercommunaux (SDAU – qui seront ensuite rebaptisés SD – schémas directeurs à partir de 1990).

Il en résulte une mise en sommeil des démarches de planification intercommunales, jugée contraignante, alors que les municipalités investissent l'élaboration des documents d'urbanisme communaux (POS) pour organiser leur développement.

Dans ce contexte, l'agrégation des stratégies municipales favorise la dispersion de l'urbanisation : chaque commune souhaite se développer, mais à un rythme maîtrisé et peu d'entre-elles sont prêtes à accueillir une forte croissance¹⁰.

Parallèlement, l'extension des axes routiers rapides (Etat et Départements) et les politiques d'équipements et de subventions aux (petites) communes conduites par les Départements et les Régions accompagnent voire stimulent la périurbanisation.

1-4 - Les réformes des années 1990 / 2000 : généralisation de l'intercommunalité et retour de la planification intercommunale au service de la cohérence territoriale et du développement durable

Entre 1995 et 2002, l'Etat souhaite réinvestir le champ de l'urbanisme et mieux encadrer l'action des collectivités territoriales après 15 années de décentralisation.

Il prend acte des dysfonctionnements liés à l'absence de régulation à l'échelle intercommunale (congestion routière qui nuit à l'écoulement du transit au droit des agglomérations, pollution de l'air liée à la circulation automobile, déficit de logements sociaux, consommation excessive d'espace naturel et agricole, dégradation des paysages).

Il s'appuie sur l'émergence de la notion de développement durable, avec, entre 1997 et 2002, la présence d'un ministre écologiste à l'aménagement du territoire et à l'environnement.

Parallèlement, on observe un retour de la planification intercommunale dans quelques grandes agglomérations (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Grenoble, Lille notamment) qui approuvent leurs nouveaux schémas directeurs entre 1990 et 2000. Ces documents soulignent que le zonage n'est plus suffisant pour répondre aux enjeux actuels du développement urbain et développent des principes d'aménagements tels que la cohérence urbanisme / transport, l'intensification urbaine¹¹, le réseau vert et bleu ou la planification stratégique.

En 1999, la loi « Chevènement » renforce les structures intercommunales « de projet¹² » et aboutit à leur quasi-généralisation grâce à des incitations financières. Mais les logiques d'alliances politiques et territoriales, induisent souvent la cohabitation, au sein d'une même aire urbaine, d'une intercommunalité à l'échelle du cœur d'agglomération et d'intercommunalités périurbaines créées de manière « défensive » par les petites communes qui ne souhaitent pas rejoindre l'intercommunalité centrale.

¹⁰ Wiel M., *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville automobile*, op. cit.

¹¹ Intensification urbaine : densification et restructuration de l'urbanisation afin d'accueillir le développement futur tout en améliorant la qualité urbaine.

¹² Dans les structures intercommunales "de projet" (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), les communes membres sont obligées de mutualiser des recettes fiscales et des compétences stratégiques comme les transports, l'habitat ou le développement économique et l'aménagement des espaces d'activité.

En 2000, la Loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) réforme la planification avec quatre objectifs :

- Relancer la planification intercommunale avec la transformation du « schéma directeur » en « schéma de cohérence territoriale » (SCoT). Si leur élaboration n'est pas formellement obligatoire, l'article L122-2 du Code de l'Urbanisme contraint le développement des communes qui n'intègrent pas un périmètre de SCoT¹³. Enfin, l'établissement public en charge de l'élaboration du SCoT¹⁴ doit procéder à l'évaluation régulière de sa mise en œuvre et le réviser si nécessaire¹⁵.
- Réformer la planification communale avec la transformation du POS (plan d'occupation des sols) en PLU (plan local d'urbanisme) qui doivent être compatibles avec les SCoT. Cette évolution s'accompagne de l'interdiction de certaines formes d'urbanisation très consommatrices d'espaces (zones Nb¹⁶).
- Souligner que le plan doit mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation du sol autour d'un « projet d'aménagement et de développement durable (PADD) » du territoire, intégré au SCoT ou au PLU.
- Permettre à la planification d'aller au-delà du zonage de l'occupation des sols, notamment pour le SCoT, mais aussi pour le PLU (où des « orientations d'aménagement » peuvent définir les objectifs d'un projet urbain sur un quartier).

La Loi SRU renforce également les obligations relatives à la construction de logements sociaux, ainsi que le rôle réglementaire des PLH (programmes locaux de l'habitat, qui définissent les orientations relatives à la construction de logement sur un territoire) et des PDU (plans de déplacements urbains, qui précisent la stratégie d'organisation multimodale des déplacements à l'échelle d'une agglomération)¹⁷.

Enfin, avec la Loi SRU, la notion de développement durable fait son entrée dans le Code de l'Urbanisme.

En 2007, avec le « Grenelle de l'Environnement », l'Etat souhaite mieux prendre en compte l'écologie et la maîtrise du changement climatique dans les politiques publiques.

Il en résulte la loi dite « Grenelle I » (2008) qui assigne de nouveaux objectifs à la planification :

- Lutter contre la régression des espaces agricoles et naturels.
- Préserver la biodiversité (création ou restauration de continuités écologiques).
- Lutter contre le changement climatique et favoriser l'adaptation à ce changement.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre, la consommation d'énergie et économiser les ressources fossiles, ce qui implique notamment de mieux articuler transports et urbanisme.

¹³ Les communes situées à moins de 15 km d'un littoral ou d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ne peuvent pas réviser leurs POS / PLU pour ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation sauf si elles sont dans une aire de SCoT.

¹⁴ Etablissements publics de coopération intercommunale ou "syndicats mixtes" associant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

¹⁵ Cette obligation de suivi n'existait pas avant la Loi SRU.

¹⁶ Ces zones dites de "campagne urbanisée" permettaient aux POS d'autoriser une urbanisation très diffuse sans raccordement aux réseaux collectifs d'assainissement.

¹⁷ Les PLU doivent être compatibles avec ces documents de planification sectoriels qui doivent eux-même être compatibles avec les SCoT.

2 – Qu’entend-on par cohérence territoriale et par développement durable dans la planification ?

Pour la Loi SRU, la cohérence territoriale et la mise en œuvre des objectifs du développement durable sont des objectifs fondamentaux de la planification intercommunale.

Ces notions, qui ne sont pas explicitement définies par la Loi, doivent être interprétées localement au travers de la définition d’un projet d’aménagement et de développement durable pour le territoire mais aussi au travers de la mise en œuvre locale de grands objectifs d’aménagement définis notamment par les articles L110-10 et L121-1 du Code de l’Urbanisme.

2-1 – Le PADD, pivot de la cohérence territoriale

Les orientations du SCoT doivent s’appuyer sur un projet d’aménagement et de développement durable du territoire, c’est-à-dire sur une vision politique de son devenir qui intègre les dimensions du développement durable (sociale, économique et environnementale) et :

- Pourra perdurer dans le temps (en évoluant si nécessaire) sans se heurter à des blocages liés à l’accumulation de dysfonctionnements locaux.
- Contribuera localement à maîtriser les grands déséquilibres dont souffre la planète (émissions de gaz à effet de serre notamment) tout en évitant de reporter certains problèmes vers les territoires voisins.

Ce projet doit à la fois :

- Prendre en compte les besoins des populations (logements, équipements) et acteurs économiques (surfaces d’activité, terres agricoles) compte tenu de l’évolution possible du territoire.
- Exprimer une ambition pour le futur qui peut conduire à anticiper des aménagements qui vont au-delà de la réponse aux besoins.
- Améliorer le fonctionnement des activités humaines, limiter leurs impacts sur l’environnement et le cadre de vie et favoriser la cohésion sociale (déplacements, localisation des fonctions urbaines, accessibilité financière du logement¹⁸, approvisionnement en eau et en énergie, traitement des déchets et eaux usées, protection des espaces naturels et agricoles, etc.).

2-2 – Des grands objectifs d’aménagement à mettre en œuvre localement

a) *Gérer l’espace de façon économe* c’est-à-dire limiter la consommation de foncier agricole et naturel liée aux extensions urbaines. Pour cela, il s’agit de miser :

- Sur le renouvellement urbain (réutilisation et densification d’espaces déjà urbanisés).
- Sur la promotion de formes et de morphologies urbaines offrant une densité significative, tout en tenant compte des conditions locales et des attentes en termes de modes de vie et d’usage du bâti.

b) *Structurer le territoire par les espaces naturels et agricoles protégés*¹⁹ : limites et coupures d’urbanisation, axes verts et bleus (cours d’eau) permettant d’intégrer des portions de nature au sein des espaces urbanisés, terres agricoles productives, sites récréatifs ou de promenade, paysages naturels et agricoles, corridors écologiques et espaces nécessaires au maintien de la biodiversité.

Cet objectif de protection doit être mis en balance avec les besoins fonciers liés au développement et tenir compte de la valeur économique, écologique ou d’usage des espaces naturels et agricoles.

¹⁸ La législation française insiste sur la production de logements sociaux, d’une part pour intégrer la dimension « sociale » du développement durable dans la planification, d’autre part car beaucoup de communes sont réticentes à en accueillir.

Par ailleurs, avec la hausse très importante des coûts de la construction et du foncier observé depuis la fin des années 1990, la construction neuve privée est financièrement inaccessible à une part croissante de la population.

¹⁹ Le SCoT de Montpellier propose ainsi “d’inverser le regard”, c’est à dire de partir des espaces naturels et agricoles structurants pour définir les limites de l’urbain. Communauté d’agglomération de Montpellier, *schéma de cohérence territoriale*, projet arrêté le 21 juillet 2005.

c) *Structurer le territoire en localisant en priorité le développement futur autour des noyaux de centralité mais aussi dans les espaces bien desservis par les transports collectifs* afin de :

- Maîtriser la consommation d'énergie notamment en réduisant à la source la demande de déplacement et le kilométrage parcouru en voiture.
- Maîtriser la dispersion géographique des fonctions de centralité et de l'emploi, éviter leur localisation dans des espaces uniquement desservis par l'automobile, et faciliter un certain rapprochement entre l'implantation des services et commerces de proximité et les lieux de la vie quotidienne (habitat, travail, pôles d'échanges multimodaux, etc.).
- Organiser la périurbanisation, qui répond à une attente sociale (proximité de la nature, habitat individuel, cadre de vie moins anonyme et plus rassurant pour élever les enfants, etc.), tout en luttant contre la dispersion géographique excessive de l'habitat, qui rend presque impossible la desserte par les transports collectifs et induit une consommation trop importante d'espace.

d) *Réinvestir les espaces de la « ville à consolider » et les « pôles nouveaux »*

Il est important d'offrir une alternative à la périurbanisation pour les ménages qui souhaitent un habitat familial et financièrement accessible sans pour autant s'éloigner du cœur d'agglomération. Pour cela, il convient notamment d'y renforcer les capacités d'accueil grâce à une stratégie de renouvellement urbain permettant d'améliorer le cadre de vie et le fonctionnement des espaces de la « ville à consolider²⁰ » où les tissus sont peu structurés et le bâti de faible qualité.

La restructuration des pôles nouveaux (grandes zones d'activité économiques et commerciales périphériques) pour en faire de véritables quartiers multifonctionnels (notamment lorsqu'ils ont été rattrapés par l'urbanisation ou qu'ils se situent à proximité d'axes de transports collectifs) est également à envisager.

Il est important de considérer que le renouvellement urbain n'est pas souhaitable partout et doit se faire dans une logique de projet, pour prendre en compte les spécificités et l'identité des lieux.

e) *Optimiser l'usage des axes routiers rapides et y modérer les vitesses de circulation*

Le maillage du réseau routier et la modération des vitesses sur les axes rapides (autoroute apaisées²¹) apparaissent comme des solutions intéressantes pour :

- Optimiser le débit d'écoulement du trafic et répartir ce dernier sur plusieurs axes.
- Réduire l'emprise des voies et des échangeurs pour implanter si nécessaire une voie de circulation supplémentaire pour les voitures ou pour les transports collectifs.
- Augmenter la compétitivité des transports collectifs face à l'automobile.
- Stabiliser l'espace accessible en un temps donné depuis les pôles d'emplois du cœur d'agglomération, et donc par là même l'espace disponible pour l'étalement urbain (chrono-aménagement du territoire)
- Eviter ainsi la construction de nouvelles infrastructures rapides (et leurs effets pervers en termes de création des conditions favorables à la périurbanisation).

f) *Adapter les réseaux de transports collectifs aux évolutions de l'urbanisation*

Les réseaux de transport collectifs n'ont pas suivi l'évolution de l'urbanisation et restent tournés vers la desserte du centre-ville historique. Il convient de développer la desserte des pôles nouveaux et des espaces périurbains, ainsi que de mettre en place des lignes express métropolitaines permettant d'assurer des liaisons rapides entre et vers les pôles majeurs de l'aire urbaine.

²⁰ Ville de Nice (Agence Municipale d'Urbanisme), *schéma directeur de la Ville de Nice*, mai 1996

²¹ Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région urbaine de Grenoble, *La proximité au secours du territoire ? Vers des autoroutes apaisées*, Les dossiers déplacements, actes du colloque du 4 novembre 2005

3 – Le système institutionnel français, principal obstacle à la cohérence territoriale ?

3-1 – La cohérence territoriale devrait résulter d'un processus de transaction entre les territoires et les institutions publiques

La planification intercommunale (SCoT) vise à réguler les dynamiques d'évolution socio-spatiales d'un territoire en encadrant les stratégies des acteurs privés (individus, groupes sociaux, entreprises) et publics.

Pour cela, elle peut jouer sur trois leviers :

- Coordonner autour d'objectifs communs les politiques publiques conduites sur le territoire par l'Etat, la Région, le Département, les communes et les structures intercommunales.
- Fixer, au regard de ces objectifs, les principes de localisation du développement urbain futur et de protection des espaces naturels et agricoles.
- Favoriser l'adéquation entre les besoins (logements, activités, équipements) et l'offre foncière et immobilière, ainsi que l'émergence de nouvelles pratiques d'aménagement (renouvellement urbain, cohérence urbanisme / déplacements, formes urbaines économes d'espace) par le règlement, par la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques, ou par la définition d'objectifs cadre qui devront être pris en compte dans l'élaboration des projets d'aménagements de certains sites ou territoires à enjeu.

De manière idéale, l'élaboration d'un SCoT devrait permettre un processus de transaction entre les communes concernées, mais aussi entre ces communes et les autres collectivités territoriales ou l'Etat, et enfin avec les acteurs privés.

La sociologie de la transaction sociale²² s'intéresse aux situations de « *coopération conflictuelle* » entre des acteurs. Lorsqu'elles ne sont pas évitées (fuite) ou tranchées par la force, elles impliquent l'émergence d'un processus de « *transaction sociale* », c'est-à-dire d'échanges (matériels, symboliques) débouchant sur l'émergence d'un « *compromis pratique* », permettant d'agir, de coopérer ou de vivre ensemble malgré le conflit. Ce processus de transaction sociale est aussi une dynamique d'apprentissage collectif pouvant faire évoluer les représentations et pratiques de chaque acteur, voire faire émerger des valeurs et des objectifs communs.

Ainsi, le SCoT est une forme d'accord entre des institutions qui sont autonomes les unes par rapport aux autres (absence de tutelle entre les collectivités territoriales dans le Droit français) et qui doivent s'entendre, malgré leurs différences d'intérêt ou de projet politique, sur un minimum de règles communes pour aménager et développer durablement un territoire commun.

Mais, dans son état actuel, le fonctionnement du système politico-institutionnel français et les règles juridiques qui régissent l'élaboration des SCoT rendent presque impossible cette transaction entre les territoires et les institutions publiques.

²² « La transaction sociale, un paradigme analytique et pragmatique », Conférence de Maurice Blanc, INRS – UCS, 11 novembre 2003, synthèse réalisée par Mélanie Gauthier. Texte disponible sur le site du réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales : http://www.vrm.ca/documents/M_Blanc_11nov2003.pdf (consulté le 09 novembre 2008).

3-2 – Un système politico-institutionnel peu à même de coordonner le développement urbain

Le système institutionnel français est particulièrement fragmenté et complexe, ce qui n'est pas sans conséquence sur son (in)capacité à réguler le développement urbain.

Trois spécificités méritent d'être soulignées :

- La France compte 36 710 communes et les principales aires urbaines en comptent plusieurs centaines (330 pour celle de Toulouse qui rassemble environ 1 million d'habitants).
- Les leviers d'action à combiner pour réguler le développement urbain sont répartis entre les différents niveaux de collectivité territoriale et l'Etat.

Ainsi, l'aménagement routier dépend principalement de l'Etat (autoroutes) et des Départements (autres grands axes) ; les transports collectifs métropolitains sont organisés par la Région (trains régionaux), le Département (lignes de car) et les intercommunalités (transports urbains) ; l'urbanisme, la localisation de l'habitat et l'aménagement des zones d'activité sont gérés par les communes et structures intercommunales ; le financement du logement est encore largement organisé par l'Etat ; l'implantation des grands équipements dépend tantôt de l'Etat, tantôt des collectivités territoriales.

- La décentralisation reconnaît le principe de « libre administration » de chaque collectivité territoriale et indique qu'il ne peut pas y avoir de tutelle (relation hiérarchique) d'une collectivité territoriale sur une autre ou entre l'Etat et une collectivité territoriale.

De ce fait, chaque collectivité agit librement sur son territoire dans le cadre de ses compétences : le respect de la liberté de chaque collectivité tend à primer sur la nécessaire coordination des actions à l'échelle d'un territoire.

3-3 – Le système de planification français place les communes en situation d'autorégulation de leur développement futur et leur demande de coordonner des politiques publiques sur lesquelles elles n'ont pas toujours prise

La planification française est du ressort exclusif des communes, car il n'existe pas de planification territoriale contraignante à l'échelle supra-communale (échelon régional²³, départemental ou métropolitain) à l'exception de la région parisienne²⁴, de la Corse et des départements et territoires d'Outre-Mer²⁵, ainsi que des territoires bénéficiant d'une DTA (directive territoriale d'aménagement²⁶).

De plus, l'établissement public en charge de l'élaboration du SCoT n'est composé que de communes ou de structures intercommunales. La Loi (article L122-4 du Code de l'Urbanisme) indique qu'il ne peut pas intégrer des représentants du Département, de la Région ou de l'Etat.

De ce fait, les communes définissent elles-mêmes la règle intercommunale (SCoT) qu'elles doivent suivre pour élaborer leurs plans communaux (PLU) sans qu'un tiers puisse arbitrer les conflits ou pousser à une plus grande ambition.

²³ Les régions doivent élaborer un "schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)", mais ce dernier n'a aucune valeur réglementaire en matière de planification territoriale.

²⁴ Les SCoT et PLU doivent y être compatibles avec le SDRIF (schéma directeur de la région Ile de France), élaboré par le Conseil Régional.

²⁵ Les SCoT et PLU doivent y être compatibles avec le plan d'aménagement régional ou territorial.

²⁶ La DTA (article L111-1 du Code de l'Urbanisme) est un document d'urbanisme élaboré par l'Etat, de sa propre initiative ou sur demande des collectivités territoriales. Les SCoT et PLU doivent être compatibles avec la DTA.

Les DTA sont utilisées par l'Etat pour préciser les modalités d'application des dispositions de protection des espaces littoraux et de montagne, mais aussi pour fixer les grandes orientations d'aménagement sur les territoires où la fragmentation institutionnelle freine l'émergence d'un consensus local.

6 DTA sont actuellement en vigueur : Alpes-Maritimes (Nice) ; Bouches du Rhône (Marseille) ; aire métropolitaine lyonnaise ; estuaire de la Loire (Nantes), estuaire de la Seine (Le Havre / Rouen), bassin minier de Lorraine. Une DTA est également en cours d'élaboration pour les Alpes du Nord.

Cela favorise l'évitement des problèmes gênants et une régulation minimaliste (logique du plus petit dénominateur commun et de l'assemblage des choix communaux), chaque commune cherchant à préserver sa marge de liberté.

Par ailleurs, le mécanisme d'élaboration des SCoT ne permet pas l'émergence d'un dialogue constructif entre les communes, l'Etat et les autres niveaux de collectivité territoriale.

Ainsi, la Région et le Département ne participent pas au vote d'approbation du SCoT car ils ne peuvent pas être membres de l'établissement public qui en assure l'élaboration. Ils sont seulement « associés » à son élaboration (article L121-4 du Code de l'Urbanisme), aux cotés des services de l'Etat²⁷ et de divers organismes socioprofessionnels (Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers et de l'Artisanat notamment).

Cette situation est paradoxale, car le SCoT doit mettre en cohérence toutes les politiques publiques conduites sur le territoire, y compris celles de l'Etat et des autres collectivités territoriales, autour d'un projet d'aménagement et de développement durable qui n'est défini que par les communes.

On aboutit alors à une situation où des politiques ou des projets ayant une forte influence sur les dynamiques de développement urbain (exemple des infrastructures routières) sont décidés en dehors des instances de la planification urbaine car ils ne sont pas du ressort des communes. Inversement, les orientations du SCoT se limitent à des vœux pieux lorsqu'elles concernent un champ de compétence qui n'est pas directement maîtrisé par les communes et structures intercommunales (exemple du transport ferroviaire régional²⁸).

Cette impossible cohérence aboutit par exemple au fait que l'Etat ou les Conseils Généraux rejettent sur les SCoT et les PLU à venir (donc sur les communes) la régulation de l'étalement urbain qui pourrait être facilité par la réalisation des grandes infrastructures routières dont ils sont maîtres d'ouvrages, la réalisation de ces infrastructures étant elle-même justifiée par les embarras de circulations liées à une non-maîtrise antérieure de l'urbanisation !

Ainsi, dans le dossier de présentation du projet de grand contournement autoroutier de Toulouse réalisé à l'occasion du débat public indique que « *sans maîtrise du développement, la zone située entre 1 et 4 minutes [d'un échangeur] attire en priorité l'activité économique. Celle située entre 4 et 10 minutes attire les habitations. Cette convoitise sur les territoires situés à proximité des échangeurs doit donc mobiliser toute l'attention des autorités locales. Des instruments efficaces de planification s'imposent pour anticiper le développement, garder la maîtrise du foncier et organiser l'espace*²⁹ ».

3-4 – Déconnectée des procédures de contractualisation, le SCoT ne permet pas de compenser les impacts négatifs de la règle commune pour certains territoires

Un SCoT ambitieux fera des « gagnantes » et des « perdantes » parmi les communes, ce qui pose la question des compensations accordées à celles qui doivent modifier fortement leur stratégie pour mettre en œuvre une règle commune.

Ainsi, si l'on souhaite réguler la périurbanisation en concentrant le développement dans un nombre limité de communes bien desservies par le rail, il faudrait aider ces communes à financer une urbanisation dont l'ampleur est supérieure à celle qu'elles auraient souhaitées en l'absence de SCoT et avoir l'assurance que le Conseil Régional mettra en place un niveau d'offre ferroviaire suffisant.

Mais la Loi ne prévoit pas que le SCoT puisse être relayé par la signature d'un contrat permettant aux acteurs publics de cofinancer des actions liées à la sa mise en œuvre.

De même, les « contrats de projets Etat – Région » (CPER) dont l'objectif est de financer des équipements et mesures relatives à l'aménagement du territoire, ne se basent pas sur le contenu des SCoT, et sont signés entre l'Etat et le Conseil Régional, avec la participation des Départements et des grandes structures intercommunales de projet.

²⁷ L'Etat bénéficie d'un statut particulier dans ce processus d'association, car il est le garant du respect des principes fondamentaux du Code de l'Urbanisme (article L110-10 et L121-1 notamment) et assure le contrôle de légalité du document une fois ce dernier approuvé.

²⁸ Desjardin Xavier, "10 ans de planification territoriale : quel impact sur la ville et les mobilités", Transports urbains, N°113, juin 2008, p. 5.

²⁹ MEDAD, Grand contournement autoroutier de Toulouse, dossier du débat public, 2007, page 95.

Combinée avec le fait que le système de planification français place les communes en situation d'autorégulation de leur développement futur, cette déconnexion entre planification et contractualisation bloque notamment l'émergence d'une « *logique de polarisation du développement sur un nombre réduit de communes* » qui serait seule à même de permettre une régulation efficace de l'étalement urbain³⁰.

³⁰ Desjardin Xavier, "10 ans de planification territoriale : quel impact sur la ville et les mobilités", Transports urbains, N°113, juin 2008, p. 8.

CONCLUSION

La réforme de la planification engagée en 2000 avec la Loi SRU reste inachevée car elle ne permet pas l'émergence d'un véritable partenariat « public / public » grâce auquel les communes, le Département, la Région et l'Etat coordonneraient, sur la base d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le territoire, leurs politiques publiques et les principes de localisation du développement urbain futur et de protection des espaces naturels et agricoles.

Ainsi, les SCoT parviennent mal à mettre en cohérence des politiques publiques et les décisions relatives à l'usage du sol dans une optique de développement durable notamment car leur procédure d'élaboration est contrôlée par les communes. Ces dernières sont alors placées en situation d'autorégulation de leur développement futur tout en devant coordonner des politiques publiques sur lesquelles elles n'ont pas prise (car elles dépendent d'autres collectivités territoriales ou de l'Etat) mais qui sont déterminante dans les dynamiques urbaines actuelles (comme les grands investissements routiers).

En outre, l'échelle du développement urbain dépasse de plus en plus celle des aires de SCoT, d'autant plus que les communes sont très libres dans la définition du périmètre de ces documents de planification intercommunaux.

Ainsi, dans plusieurs grandes aires urbaines, on voit cohabiter plusieurs périmètres de SCoT contigus. Plus largement, sur certains territoires (départements littoraux de la région PACA, entre Marseille – Aix-en-Provence, Toulon et Nice ; Toulouse et les villes moyennes à une heure de route ; aire métropolitaine de Lyon / Saint-Etienne ; grande région parisienne ; etc.), le développement urbain prend une dimension régionale en raison de la combinaison des processus de métropolisation (concentration croissante de l'activité économique dans un nombre limité de grandes villes) et de périurbanisation. Il concerne alors des territoires trop vastes pour espérer que seule une régulation intercommunale du développement puisse suffire.

Dans ce cadre, on pourrait envisager quatre pistes pour compléter la réforme de la planification française :

- Intégrer de manière obligatoire la présence de représentants de la Région, des Départements voire de l'Etat au sein de l'établissement public en charge de l'élaboration et du suivi du SCoT.
- Obliger chaque commune à intégrer un périmètre de SCoT.
- Articuler la planification et la contractualisation, notamment en incitant (voire en rendant obligatoire) la signature d'un contrat entre les communes, les autres collectivités territoriales, voire l'Etat pour mettre en œuvre les orientations du SCoT³¹.
- Mettre en place un document de planification territorial supra-communal, par exemple en renforçant le rôle du « schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) » et en obligeant les SCoT, PDU, PLH et PLU à être compatibles avec ce dernier. Il faudrait alors que le SRADDT soit élaboré conjointement par la Région, les Départements, l'Etat et les représentants des établissements publics en charge de l'élaboration des SCoT. En outre, ce SRADDT renforcé devrait servir de base pour définir les actions qui seront cofinancées dans le cadre des contrats de projet Etat / Région.

Par ailleurs, cette réforme de la planification devrait conduire à assouplir les principes de « libre administration des collectivités territoriales » et « d'absence de tutelle entre ces dernières » afin de permettre l'émergence d'une réelle coordination de l'action publique, nécessaire pour réguler les évolutions en cours et aller dans le sens d'un développement plus durable.

³¹ Le relai des orientations d'un plan sous la forme d'un contrat est expérimenté dans l'agglomération grenobloise au travers de la procédure de « contrat d'axes ». Il s'agit de mettre en œuvre les orientations relatives à la cohérence entre l'urbanisme et le transport définies dans le PDU (plan de déplacements urbains) grâce à la définition d'une politique d'intensification urbaine autour de la future ligne E du tramway, qui se traduira par la signature d'un contrat entre les communes concernées, la communauté d'agglomération et le syndicat mixte en charge de l'organisation des transports urbains et du financement de la ligne de tramway.