



# PROJETS DE TERRITOIRES ET OBSERVATION DES AGGLOMERATIONS : REFLEXIONS A PARTIR DES CAS DE TOURS ET D'ORLEANS

Christophe Demazière, Serge Thibault

## ► To cite this version:

Christophe Demazière, Serge Thibault. PROJETS DE TERRITOIRES ET OBSERVATION DES AGGLOMERATIONS : REFLEXIONS A PARTIR DES CAS DE TOURS ET D'ORLEANS. MSH Villes et territoires. Lire les territoires, Université François Rabelais, pp.91-104, 2002, Perspectives. halshs-00655060

**HAL Id: halshs-00655060**

**<https://shs.hal.science/halshs-00655060>**

Submitted on 26 Dec 2011

**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.

# PROJETS DE TERRITOIRES ET OBSERVATION DES AGGLOMERATIONS : REFLEXIONS A PARTIR DES CAS DE TOURS ET D'ORLEANS

Christophe DEMAZIERE et Serge THIBAUT, *Lire les territoires*, sous la direction d'Yves Jean et Christian Calenge, Collection Perspectives n°3, 2002, MSH Villes et territoires, ISBN : 2-86906-166-8, p. 91,104

## Introduction

Orléans et Tours, qui sont les deux agglomérations principales de la région Centre, comptent parmi les aires urbaines françaises qui ont connu, au cours des années 1990, un fort accroissement de leur population. D'Orléans à Nantes, la vallée de la Loire présente le double avantage d'être proche d'une des régions européennes les plus dynamiques – l'Île de France – et d'être bien équipée en infrastructures autoroutières et ferrées. Les agglomérations d'Orléans et de Tours font donc partie des espaces français attractifs pour les activités économiques et les ménages en quête de localisation. Pourtant, comparées à d'autres villes françaises ou étrangères, Orléans et Tours ne sont absolument pas des métropoles. Quelles actions publiques pourraient permettre éventuellement de faire évoluer ces deux agglomérations vers un statut métropolitain ? Il s'agit à la fois d'un problème de développement urbain et d'aménagement régional – voire interrégional. D'un côté, l'analyse de différents exercices de planification du développement dans ces deux agglomérations permet de mettre en évidence une faible appréhension du phénomène métropolitain par les acteurs locaux, ainsi qu'une absence de lien entre la connaissance d'un territoire et les projets qui y sont mis en œuvre. De l'autre, dans la mesure où ces deux agglomérations se situent dans la même région – la région Centre – et sont de taille équivalente, ne faut-il pas envisager leur évolution non seulement de façon séparée, mais aussi dans une possible mise en réseau, permettant de faire émerger une aire métropolitaine intermédiaire entre l'Île de France, Nantes et Bordeaux ?

Dans le cadre de cette communication, c'est surtout la première question qui nous intéresse. Après avoir rappelé les éléments principaux qui caractérisent la région Centre et tout particulièrement son espace ligérien, nous verrons à la lumière de l'examen d'un ensemble de diagnostics urbains, liés à quelques exercices récents de planification, que les conditions de l'émergence d'un processus de métropolisation sont loin d'être réunies.

## 1. Organisation d'un espace régional et métropolisation

Si une métropole est définie par la capacité que présente une agglomération à constituer un pôle de développement capable d'attirer des activités et des habitants échappant ainsi à l'attraction d'une région urbaine dominante (Lacour et Puissant, 1999), qu'Orléans et Tours ne puissent guère être érigées à ce rang, ne surprendra guère. De taille relativement voisine, mais ne dépassant pas les 300 000 habitants, ces deux agglomérations sont des villes intermédiaires entre trois véritables

métropoles, d'un côté l'Île de France et de l'autre, l'agglomération nantaise et celle de Bordeaux (voir l'encadré 1).

### 1.1. Les relations entre Tours et Orléans et les rapports à l'Île de France

Certains considèrent que les agglomérations d'Orléans et de Tours sont dans l'orbite de l'agglomération parisienne et qu'à ce titre, elles ne peuvent pas être considérées comme de véritables métropoles. Tout juste pourrions-nous les qualifier de métropoles intermédiaires, si tant est que cette dénomination ait un sens quelconque. De plus, l'une, Orléans ayant le statut de capitale régionale, et l'autre se qualifiant dorénavant de « ville capitale », ces deux agglomérations principales de la région Centre se disputent depuis la création des régions françaises, le titre de métropole régionale.

#### Encadré 1 : présentation des sites d'analyse, Tours et Orléans

Située au dix-septième rang national en terme de population, avec 297 000 habitants (INSEE-agglomération-RGP 1999), **l'agglomération de Tours** représente près des deux tiers de la population du département d'Indre-et-Loire. Avec une telle importance démographique, l'agglomération est le pôle central du département mais avant tout la capitale de la Touraine, qui a une forte identité historique. Au niveau national, Tours constitue une plate-forme de distribution et de communication entre Paris (à 200 km) et le Sud-Ouest de la France, par le biais de nombreuses infrastructures routières et ferroviaires. Située sur l'axe ligérien, elle entretient également de fortes relations d'interdépendance avec sa capitale régionale, Orléans.

Historiquement, Tours s'est développée harmonieusement entre la Loire et le Cher, sans pour autant éviter dans les années 1970 le phénomène d'étalement urbain qui conduit aujourd'hui l'agglomération à avoir une densité plutôt faible et à être soumise aux risques naturels d'inondations. La coopération intercommunale s'est développée tardivement comparé à d'autres agglomérations françaises. Ainsi pendant les années 1980, Tours n'a eu qu'un seul type de coopération intercommunale - un SIVOM - jusqu'à la décision de l'élaboration du Schéma Directeur en 1991. C'est à cette date qu'une volonté de coopération intercommunale plus forte émerge, avec la création du Syndicat Intercommunal d'Elaboration et de Programmation de l'Agglomération Tourangelle (SIEPAT). Cette démarche a permis à Tours et aux communes centrales de prendre l'habitude de travailler ensemble et donc de franchir petit à petit les différents degrés de l'intercommunalité pour, depuis janvier 2000, devenir une Communauté d'Agglomération. Celle-ci regroupe actuellement onze communes et constitue le périmètre de l'établissement du Contrat de Plan Etat - Région. La communauté d'agglomération a à sa tête Jean Germain, maire de Tours et premier vice-président de la Région Centre.

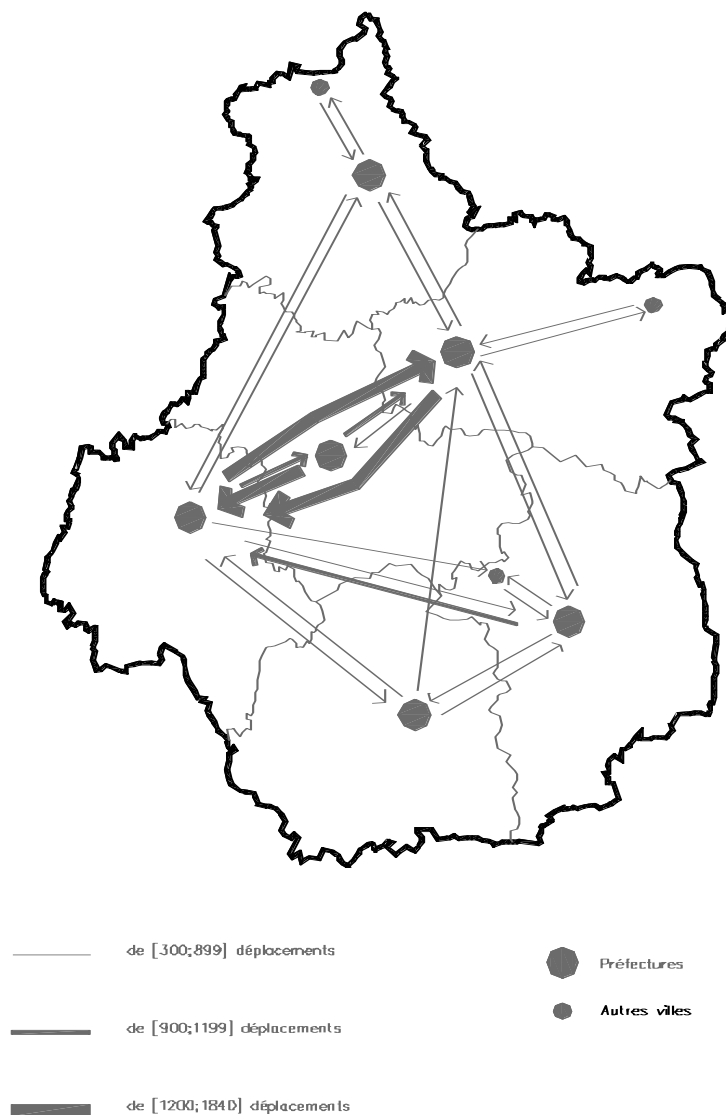
Placée à la vingt et unième place au niveau national, **Orléans** est une agglomération qui regroupe la moitié de la population du département du Loiret, soit 263 000 habitants (INSEE-agglomération-RGP 1999). Fortement influencée par la proximité de Paris (100 km), Orléans n'en reste pas moins une ville qui se veut capitale régionale à part entière, celle de la région Centre. Forte des implantations nombreuses d'entreprises et d'une croissance démographique soutenue, Orléans se veut être une " agglomération capitale " (titre du Schéma Directeur Orléans 2015), porte-parole des choix régionaux.

Au plan spatial, l'agglomération est structurée comme une demi-ville concentrique. Au sud, le développement est récent et essentiellement résidentiel. La densité de l'agglomération est très faible. L'urbanisation en tâche d'huile est encore amenée à se développer du fait de la pression foncière en périphérie.

Sur l'agglomération orléanaise, on trouve un EPCI fort : la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO), qui découle d'un SIVOM créé en 1964 et regroupe 20 communes. Les communes de la CCAO se distinguent des autres communes alentour par leur expérience longue de l'intercommunalité. Avec Jean-Pierre Sueur (maire d'Orléans, ancien ministre, président de l'association des maires des grandes villes de France,...) à sa tête, la CCAO dispose d'une personnalité capable de mobiliser un réseau politique large.

Qu'une région soit polarisée par deux villes principales est somme toute une situation quelque peu commune et n'est pas contradictoire avec l'existence d'une véritable métropole. Il en est ainsi, par exemple, de la région Rhône Alpes avec une métropole lyonnaise plus importante que les deux agglomérations de Grenoble et de

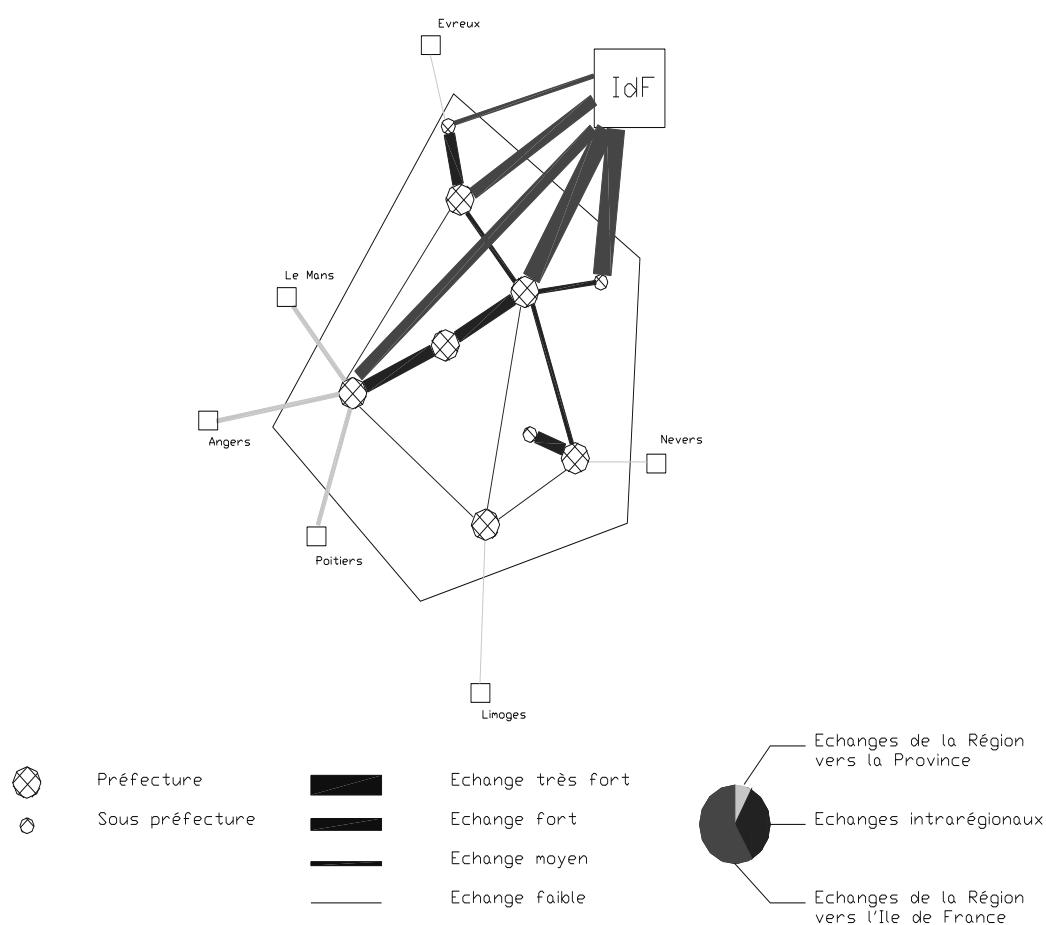
Saint-Étienne. Mais le cas de la région Centre est un peu singulier, par la quasi-équivalence, en nombre d'habitants, de ses deux agglomérations principales et une proximité assez forte à l'Île de France. Cette situation n'avait pas échappé aux premiers schémas d'aménagement du territoire, prônant la réalisation d'une métropole ligérienne, la « métropole jardin », s'articulant sur un réseau urbain allant d'Orléans à Tours et incluant les villes situées entre ces deux agglomérations, de moindre importance, comme la Ville de Blois.



**Figure 1 Les migrations définitives entre les aires urbaines de la région Centre en 1990**

*Parmi tout un ensemble d'indicateurs qui confirment sans que cela soit surprenant la primauté de l'axe ligérien sur le restant de la région Centre, ces migrations montrent clairement l'existence d'une polarité, d'autant plus forte que les aires urbaines de Tours et de Blois sont quasiment contiguës.*

Depuis lors, la métropole ligérienne est une figure sans cesse évoquée pour organiser le réseau urbain régional, favoriser un principe de métropolisation au niveau régional tout en servant de levier au desserrement du bassin parisien<sup>1</sup>. Mais trente années après, la dualité Orléans Tours et le peu d'empressement de ces deux agglomérations à s'organiser en réseau, la proximité de l'Île de France, des infrastructures de transport qui les relient moins entre-elles que directement pour chacune d'elle à l'Île de France, une région qui fut traditionnellement peu encline à soutenir un tel projet, plus désireuse de soutenir les franges de son territoire, notamment celles du sud, etc., font de cette métropolisation un projet toujours plus ou moins repoussé.



**Figure 2 Circulation des personnes en région Centre, tous modes confondus**

*Cette synthèse rend compte de l'attractivité de l'Île de France sur les agglomérations de la région Centre, ainsi adossée à la métropole parisienne. Echangeant plus avec son extérieur qu'en son sein, seul l'axe ligérien tend à structurer cette région. Ainsi tout en étant reliées, Tours et Orléans sont également séparées. Cette organisation illustre le peu d'empressement qu'a montré jusqu'à peu la région Centre à développer une métropole ligérienne.*

Pour autant, la puissance symbolique de l'axe ligérien demeure. Certes la qualité paysagère du site, toute particulière, le fait que Tours fut à une époque probablement trop brève, non pas tant la capitale du royaume qu'un lieu de villégiature fort apprécié de ses princes, faisant de cette région un site mondialement connu pour l'ensemble de ses châteaux, une région dont l'importance économique est trop méconnue<sup>2</sup>, sont loin d'être des éléments suffisants pour asseoir un processus de métropolisation. Situées en un espace intermédiaire entre l'Île de France et la façade atlantique, Orléans et Tours ne peuvent pas bénéficier d'un effet de frontière, qui ouverte et marquée par de forts échanges, tend à renforcer ce lieu de la connexion<sup>3</sup>. Ces deux villes semblent également pâtir de leur proximité à l'Île de France, l'une des toutes premières métropoles européennes. Ainsi tout ce qui favorise et amplifie actuellement la métropolisation est aux portes de ces deux villes et non pas en leur sein.

## **1.2. Vers un projet régional de métropolisation ?**

Tours et Orléans, chacune de leur côté, ne manquent pas d'atouts : une situation géographique intéressante, un milieu paysager riche, une armature linéaire d'unités urbaines quasi contiguës avec un bon taux de développement de l'urbanisation, une proximité à la capitale française qui loin d'être un handicap insurmontable pourrait se révéler être un facteur positif, des secteurs économiques de première importance nationale, une armature en matière de formation et de recherche, qui sans être très importante, est loin d'être négligeable, etc. Le processus de métropolisation de l'ensemble Orléans Tours n'ayant pas pu se développer à partir de la seule action des acteurs du monde économique, qui par ailleurs ne l'ont pas recherché, probablement qu'il ne pourra pas être engagé sans une démarche volontariste des acteurs territoriaux, notamment régionaux. En effet, depuis les années 1980, en France et dans la plupart des pays occidentaux, l'espace régional est devenu un niveau de plus en plus pertinent en matière d'aménagement et de développement. Sur le plan économique, la restructuration mondiale en cours entraîne, dans les espaces locaux et régionaux, un changement profond des systèmes de production, des conditions d'emploi et de vie des populations, et des modes d'intervention publique. Peu à peu, une nouvelle géographie socio-économique régionale s'esquisse, dans laquelle les processus immatériels - formation, recherche, mise en réseau des acteurs - se conjuguent aux investissements nécessaires en infrastructures et équipements (Amin et Thrift, 1994). Dans l'adaptation des entreprises, des jeunes, des actifs et des institutions à la " nouvelle donne ", le rôle des autorités publiques, en particulier au niveau régional, semble crucial (Scott, 1999). Par leur proximité des acteurs socioprofessionnels et des territoires, les autorités régionales sont en mesure de mener des actions correspondant véritablement aux besoins d'un certain nombre de groupes cibles, tout en les inscrivant dans de grands objectifs régionaux de développement (Benko et Lipietz, 2000).

Sur le plan institutionnel, les Conseils Régionaux disposent de compétences propres en matière d'aménagement et de développement, suite aux lois de décentralisation et par l'ampleur donnée aux procédures de contractualisation entre

ce niveau territorial, l'Etat et même l'Union Européenne, procédures qui définissent et encadrent pour une bonne part l'action des régions. La LOADDT de juin 1999 a conforté le rôle des Conseils Régionaux dans l'aménagement du territoire régional, notamment en ce qui concerne l'accompagnement du développement des pays et des agglomérations.

Ainsi, toute région est donc confrontée à la nécessité de concevoir et de conduire un projet de territoire qui a pour finalité essentielle d'assurer son développement à partir d'un ensemble de choix stratégiques, prenant en compte ce qu'il est en tant qu'organisation. La recherche d'un processus de métropolisation en région Centre, structuré autour de l'axe Tours – Orléans pourrait alors être inscrit dans cette perspective.

S'appuyant sur deux aires urbaines quasiment équivalentes, du moins en termes de population et une forte proximité à l'Ile de France, l'émergence d'un processus de métropolisation appelle que soit réuni un ensemble de conditions particulières. La réalisation d'un tel projet nécessite notamment une organisation plus affirmée des acteurs urbains, régionaux et représentant l'Etat, dépassant la séparation traditionnelle qui caractérise les projets et fonctionnement de ces deux agglomérations. Pour le dire autrement, elle nécessite, à l'amont de la conception d'un projet métropolitain régional, la construction par les acteurs d'une représentation particulière de l'état actuel de ces agglomérations et de leur environnement, qui ne se résume pas au contenu traditionnel des diagnostics urbains<sup>4</sup>.

L'examen de quelques-uns de ces exercices de diagnostic et de leurs conditions de réalisation semble nous démontrer qu'un tel projet de métropolisation est loin d'être acquis.

## **2. Un révélateur de la faiblesse des politiques de métropolisation : les diagnostics de territoire**

On fait ici l'hypothèse qu'il existe un lien fort entre la connaissance d'un territoire, partagée par un grand nombre d'acteurs, et les actions publiques visant, d'une part, à renforcer son attractivité, et, d'autre part, à réguler les tensions nées du développement spatial. Si l'on suit J. De Courson (1991), « établir un diagnostic, c'est rassembler des indices, indicateurs, mesures, analyses révélant l'état de santé d'un territoire prédéfini, ses forces, ses faiblesses, ses potentialités et ses déséquilibres, ses enjeux ». Cet auteur ajoute que, « pour être utile, le diagnostic doit permettre d'établir une thérapeutique (le projet) préventive autant que curative ». Ainsi, la délimitation et l'observation des dynamiques d'un territoire ne sont pas neutres. Elles engagent les acteurs du développement des agglomérations, dont les positions ne sont pas nécessairement convergentes. En limitant la discussion aux acteurs publics, songeons ici aux intérêts des élus de la commune-centre et des couronnes. Des collectivités locales telles que les conseils généraux et régionaux peuvent également être intéressées à l'avenir d'une agglomération. Enfin, l'Etat a un rôle important dans l'identification d'axes de développement d'une agglomération, ne serait-ce que par les capacités d'expertise que détiennent les Directions Départementales de l'Équipement.

Pour ces raisons, il est intéressant de se pencher sur différents exercices de diagnostics, afin de voir à quelle concertation ils ont donné lieu, entre acteurs publics et avec les milieux socioprofessionnels. Dans les cas des agglomérations de Tours et Orléans, on constate des jeux d'acteurs assez contrastés. Ceci dérive de la spécificité locale des enjeux, mais aussi de l'appréhension inégale de ceux-ci par les acteurs locaux. La diversité des diagnostics tient aussi à l'origine de la commande – l'Etat, les communes, le Conseil Régional -, à sa finalité - connaissance du territoire et/ou mise en œuvre de projets -, ainsi qu'au temps disponible pour le réaliser. Dans les cas de Tours et Orléans, nous considérerons trois schémas globaux, fournissant une vision d'ensemble du fonctionnement d'un territoire : Schéma Directeur, Diagnostic d'Agglomération et Charte d'Agglomération<sup>5</sup>.

## **2.1. Schéma Directeur, Diagnostic d'Agglomération et Charte d'Agglomération : trois analyses du territoire aux finalités différentes**

Il existe, dans les trois types de documents que nous allons examiner, des différences fondamentales, aussi bien du point de vue de leur contenu, de leur élaboration et de leur lien avec des projets d'ordre métropolitain.

Apparue au début des années 1980, la procédure des Schémas Directeurs s'inscrit dans la tradition française de planification urbaine. Celle-ci est marquée notamment par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, qui marque le souci de l'Etat de contenir la croissance urbaine. La LOF énonce le principe de l'élaboration conjointe, par les services de l'Etat et les communes concernées, de deux types de documents d'urbanisme : le Plan d'Occupation des Sols (POS) et le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Ce dernier peut être considéré comme l'ancêtre de l'actuel Schéma Directeur. Censé fixer les orientations de la politique d'aménagement de l'espace, en général à l'échelle intercommunale, le SDAU naît dans un contexte de croissance économique et démographique des plus prometteurs, et a pour objectif de planifier à moyen-long terme et de contrôler la croissance urbaine. Outre le fait que la conjoncture des années 1970 et 1980 s'est révélée beaucoup moins favorable, la transparence n'était pas une des caractéristiques de la rédaction du SDAU. L'initiative émanait des services de l'Etat, l'avis des collectivités locales n'était pris en compte que de façon relative et la décision finale revenait au Préfet.

Avec la décentralisation de 1983, l'initiative va revenir aux acteurs locaux. Le Schéma Directeur remplacera désormais le SDAU. Toutefois, l'Etat préserve " l'intérêt général ", par le biais notamment des lois d'aménagement et d'urbanisme. De plus, les services de l'Etat jouent un rôle non négligeable dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un Schéma Directeur. En effet, la DDE se doit de fournir un regroupement de documents, le « porté à la connaissance » (PALC), qui définit les enjeux que l'Etat aimerait voir apparaître dans le futur document.

Ainsi, si la mise en avant des objectifs et des enjeux en matière d'aménagement et de développement appartient aux communes, la mise en application du Schéma Directeur dépend de son adéquation avec les attentes de l'Etat. C'est au Préfet que revient le droit de valider ou non le périmètre décidé par les communes. La question du périmètre est importante, dans la mesure où les élus locaux éprouvent de très



grandes difficultés dans l'identification et la mise en commun d'enjeux relatifs à un même territoire.

Pour conclure, le Schéma Directeur marque un revirement de situation par rapport aux années 1960. Il donne aux élus la liberté de définir leur propre politique urbaine, informée par des études conduites par des professionnels (agences d'urbanisme, cabinets et bureaux d'étude). Il programme les futures tendances du développement d'une agglomération sur une période d'environ dix ans. Au diagnostic de territoire, il allie des projets permettant d'aller vers une image souhaitée de l'agglomération concernée. Toutefois, le Schéma Directeur n'aboutit à aucune contractualisation. Il tente de fédérer les communes autour d'enjeux de développement communs mais souffre de la concurrence de ces mêmes communes désireuses de fabriquer leurs propres projets. C'est pourquoi le Schéma Directeur se trouve actuellement en très nette perte de vitesse, au niveau de sa pratique et de sa valeur en tant qu'outil de planification (Motte, 1995).

| Type de document<br>Points de distinction | Schéma Directeur                             | Diagnostic d'Agglomération              | Charte d'Agglomération                              |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Objectif</b>                           | Planifier                                    | S'informer                              | Contractualiser                                     |
| <b>Initiateur</b>                         | EPCI<br>(Communes regroupées en)             | Etat                                    | Région                                              |
| <b>Périmètre</b>                          | Libre                                        | Défini<br>(Aire Urbaine)                | Libre<br>Mais obligation de concordance avec l'EPCI |
| <b>Mode d'élaboration</b>                 | Concertation<br>(acteurs locaux, élus, Etat) | Consultation<br>(partage avec les élus) | Concertation<br>(Région, EPCI)                      |
| <b>Valeur juridique</b>                   | Oui                                          | Non                                     | Non                                                 |
| <b>Evaluation financière</b>              | Non                                          | Non                                     | Oui                                                 |
| <b>Contenu</b>                            | Diagnostic +Projet                           | Diagnostic                              | Diagnostic +Projet                                  |

**Figure 3 : Les différences fondamentales entre Schéma Directeur, Diagnostic d'Agglomération et Charte d'Agglomération**

Pour sa part, le Diagnostic d'Agglomération apparaît dans le cadre de la quatrième génération de Contrats de Plan Etat-Région, valable sur la période 2000-2006. La Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (LOADDT) introduit un volet territorial s'appuyant notamment sur des Contrats d'Agglomération. Afin de définir un point de vue de l'Etat lui permettant d'orienter ses stratégies de co-contractant, il a été demandé aux Directions de l'Equipeement de réaliser des Diagnostics d'Agglomération, dont le contenu serait

ensuite « partagé » avec les autres services de l'Etat et les collectivités locales. Contrairement au schéma Directeur, le périmètre d'étude est prédéfini ; il s'agit de l'aire urbaine (définition INSEE). Par ailleurs, la valeur du document est principalement informative.

Sur chaque territoire, les Diagnostics d'Agglomération sont censés dégager des enjeux, dans des domaines aussi divers que les transports, l'implantation des entreprises, la gestion durable des ressources, la préservation des espaces naturels, la qualité urbaine. Il s'agit aussi d'évaluer la pertinence des périmètres existants (intercommunalité) avant de justifier le périmètre de contractualisation à retenir.

Si les services de l'Etat sont impliqués dans le schéma directeur et le Diagnostic d'agglomération, ils sont en revanche absents de la réalisation de la Charte d'Agglomération. Ce document est spécifique à la région Centre et répond à un souci, depuis 1998, du Conseil Régional de développer une politique urbaine régionale. Celle-ci s'exprime par un soutien à la structuration des projets des agglomérations. Le conseil régional a créé les Contrats d'Agglomération qui permettent la contractualisation région / agglomération sur certains projets, sur la période 1999/2004. En amont de ces Contrats d'Agglomération, la Région a demandé l'élaboration d'une Charte d'Agglomération afin de définir les besoins des agglomérations et d'anticiper sur leur développement futur. La Charte d'Agglomération doit comporter deux volets : un diagnostic des fonctions urbaines permettant de dégager les problématiques et les enjeux de développement de l'agglomération ; une charte de développement proposant les hypothèses de développement de l'agglomération, en tenant compte des relations que l'agglomération compte entretenir avec les Pays qui l'entourent ainsi qu'avec les autres agglomérations régionales.

Beaucoup plus que les schémas directeurs ou les diagnostics d'agglomération, les Chartes d'agglomération renvoient éventuellement à un projet urbain régional, visant à faire de l'axe Orléans-Tours un axe métropolitain. Cependant, c'est justement dans le cadre de cette procédure que l'exercice d'identification des atouts des agglomérations se révèle le moins satisfaisant. La réalisation des schémas directeurs exprime, pour sa part, des jeux d'acteurs importants à prendre en compte, dans le cadre de la construction d'une hypothétique politique régionale de développement métropolitain.

## **2.2. Des différences dans les diagnostics de territoires et leurs acteurs à Tours et Orléans**

Comme nous l'avons vu, l'élaboration du Schéma Directeur, du Diagnostic d'Agglomération et de la Charte d'Agglomération répond à chaque fois à des objectifs spécifiques, faisant naître des différences entre les diagnostics. De plus, depuis la décentralisation, la diversité des acteurs impliqués dans la réalisation de ces documents contribue à obscurcir les liens entre le diagnostic d'agglomération et un éventuel projet de développement métropolitain. L'étude comparative des Schémas Directeurs et des Chartes d'Agglomération de Tours et Orléans le montre,

au niveau des modes de concertations, de la contribution des différents acteurs et de la part accordée à la phase de diagnostic.

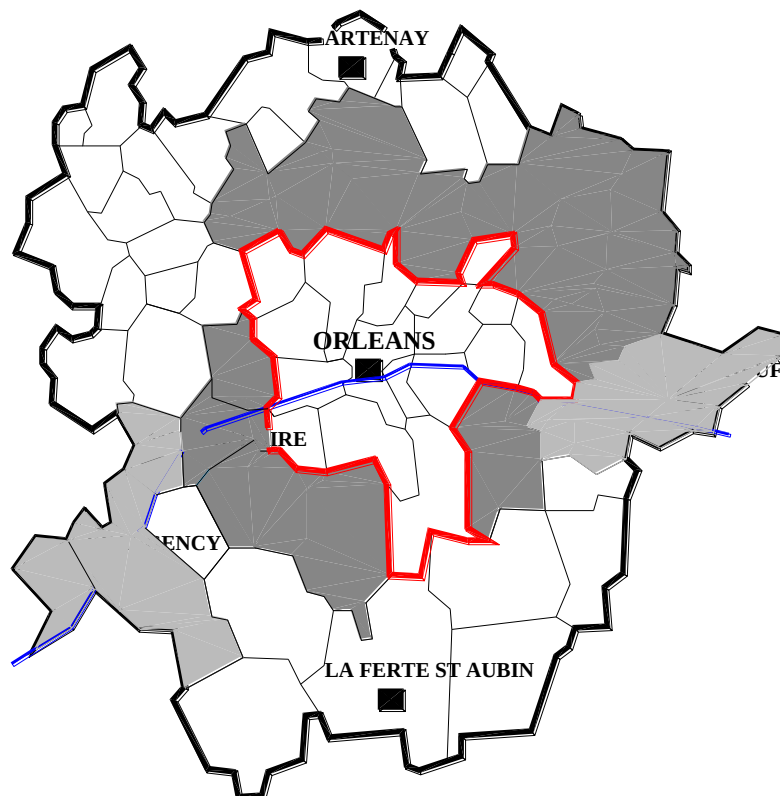
Dans le cas de Tours, le Schéma Directeur a été conçu sur une période de deux années, de 1991 à 1993. Le Préfet d'Indre-et-Loire et le maire de Tours, Jean Royer, ont délimité un nouveau périmètre, faisant passer le nombre de communes concernées de 32 à 44. Cette augmentation était due davantage à une volonté de prise en compte des communes concernées par les tracés autoroutiers et ferroviaires, qu'à une volonté de traiter les homogénéités économiques, physiques, ou démographiques du territoire d'étude.

Pour l'occasion, le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Tourangelle (SIEPAT) a été créé. Les acteurs déterminant étaient les membres du bureau du syndicat, mais aussi la DDE 37. Celle-ci ne s'est pas limitée à fournir aux intéressés le porté à la connaissance, mais est restée au côté des élus en tant que consultant, sans rôle juridique mais avec un poids certain. En dehors des commissions et autres réunions du syndicat, il y a eu aussi mise en place, à l'initiative du directeur de l'Atelier d'Urbanisme<sup>6</sup>, de « clubs ». Le but était de permettre une meilleure réflexion sur des thèmes plus ou moins rattachés au cas de Tours, en invitant des intervenants d'origines scientifiques et géographiques diverses.

C'est avec cette combinaison des volontés locales et de l'expertise des services de l'Etat qu'en 1993, le projet de révision du Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle se termine et est envoyé au Préfet pour son approbation et sa mise en pratique. La mise en adéquation du document à de nouvelles lois sur l'inondabilité et les élections municipales en 1995 ont retardé cependant son application à février 1996.

Dans le cas d'Orléans, le Schéma Directeur, qui datait de 1974 et concernait 40 communes, fut révisé en deux temps. Une première phase de révision date de 1994 et a concerné les 20 communes de l'agglomération regroupées aujourd'hui dans une communauté de communes (la CCAO). Une deuxième phase, approuvée en 2000, a concerné les communes rurales alentour, qui faisaient partie intégrante du Schéma Directeur de 1974. Cette révision en deux temps peut s'expliquer par l'obsolescence du Schéma Directeur de 1974, mais aussi par un clivage urbain/rural. Du fait de prévisions démographiques trop généreuses, le Schéma Directeur avait rendu urbanisables des zones qui n'avaient pas vocation à l'être. Il avait favorisé ainsi l'étalement urbain et une certaine anarchie dans le développement de l'agglomération. Il fallait donc le repenser afin de pallier aux problèmes de développement qu'il avait occasionné. Mais on peut également noter le manque de concertation entre la CCAO et les communes alentour. Le souhait d'une révision rapide du Schéma Directeur émane de la communauté de communes, par ailleurs porteuse de projets fédérateurs, comme le tramway. Les communes rurales ont été négligées car elles n'étaient ni des lieux de développement économique majeur, ni porteuses de projets d'agglomération. Quelques années plus tard, ces communes prirent conscience de la nécessité de réviser également le Schéma Directeur de 1974, pour les mêmes causes d'obsolescence. Cependant, le périmètre souffre d'un manque de cohérence territoriale (voir la carte).

## Périmètres d' études Agglomération d'Orléans



### Légende

-  Périmètre du Schéma Directeur des communes de la couronne
-  Aire urbaine (sauf communes en grisé) et aire du Diagnostic d'agglomération
-  Aire de la CCAO, du Schéma Directeur et de la Charte d'agglomération

source : Diagnostic d'Agglomération-DDE 45

Cette révision en deux temps s'exprime dans une participation sélective des acteurs au processus. Ainsi, c'est avec l'appui du Conseil Général du Loiret que les communes rurales ont formé un syndicat intercommunal chargé de la révision. Les études ont été réalisées conjointement par le syndicat, disposant d'un seul chargé d'études, et la DDE. Il a été fait appel à des bureaux d'études privés lorsque les thèmes étaient trop spécialisés (paysage, écologie). Les réunions et les discussions se sont déroulées commune par commune, sur une durée de quatre ans. Ce Schéma Directeur a permis une concertation entre des communes rurales qui ne

communiquaient presque jamais entre elles et donc l'émergence d'enjeux communs de développement.

Pour le cœur de l'agglomération, c'est l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération d'Orléans, financée en majorité par la communauté de communes, qui s'est chargée de procéder à l'étude de la révision du Schéma Directeur. La DDE n'a pas participé à la réflexion car l'Agence d'Urbanisme a estimé disposer de tous les services nécessaires à la révision d'un Schéma Directeur. Les services de l'Etat se sont donc seulement chargés d'un porté à la connaissance des enjeux nationaux.

Pour la communauté de communes, le but de cette révision était de dégager des lignes d'action. Il s'agissait également de trouver un consensus entre les acteurs politiques. On se trouve ici dans le cas d'un Schéma Directeur polarisé sur son agglomération et centré sur des projets qu'il présente et est amené à justifier ; plutôt que dans celui d'un Schéma Directeur qui découle d'une véritable réflexion sur un territoire, et qui amène chaque acteur à fixer et à rechercher des orientations nouvelles.

A propos d'un autre exercice de diagnostic, - les Chartes d'Agglomération -, les différences s'atténuent entre Tours et Orléans. Rappelons que l'élaboration de ces chartes, en 1999, visait à permettre une contractualisation entre le conseil régional de la Région Centre et les structures d'agglomération. Conformément au règlement édicté par le Conseil Régional, il n'y a pas eu pour ces deux agglomérations de diagnostics spécifiques puisque leurs Schémas Directeurs (SD) étaient postérieurs à 1994. Au diagnostic issu du Schéma Directeur, les Agences d'Urbanisme, ont ajouté de « grands axes de développement ». Du fait du peu de temps accordé, le processus d'élaboration des Chartes n'a pas permis de mobiliser un nombre significatif d'acteurs. Par ailleurs, le diagnostic est peu crédible ; ce n'est pas un état des lieux à un instant t puisqu'il reproduit un diagnostic passé. Débouchant sur un programme d'actions chiffré, le diagnostic de la Charte d'Agglomération a tendance à corroborer les projets futurs nécessitant des financements. Il n'est pas inspirateur de projets innovants pour les agglomérations, pas plus qu'il ne permet au Conseil Régional une réflexion sur les complémentarités entre les projets d'agglomération, voire la mise en œuvre d'un projet métropolitain régional.

Les effets de la Charte d'Agglomérations se situent surtout dans le renforcement de l'intercommunalité au sein de chaque agglomération. Dans le cas de Tours, l'élaboration de la charte a incité les communes de l'agglomération à renforcer la structure intercommunale existante et à définir des projets intercommunaux. Cette contractualisation a donc permis une meilleure adéquation entre projets et territoire. Dans le cas de structures intercommunales existantes, comme à Orléans, on peut noter l'absence d'ouverture sur le territoire alentour, sans parler de remises en question du périmètre. La Charte régionale n'a pas été l'occasion, pour la structure intercommunale, la CCAO, d'amorcer une réflexion sur le territoire de l'agglomération, qui dépasse ses propres limites.

## Conclusion

Il est largement admis que la crise économique des années 1970 a coïncidé, en France, avec une éclipse de la planification urbaine (Motte, 1995). La lourdeur des procédures réglementaires et l'échec des prévisions à long terme ont jeté un certain discrédit sur les SDAU. Dans les années 1980, la décentralisation et la multiplication d'initiatives locales ont contribué à mettre en avant des actions ponctuelles de régénération urbaine. Ce n'est que récemment qu'un déficit de planification globale et à long terme s'est fait sentir en France, notamment en raison de la faiblesse de l'intercommunalité. Toutefois, comparé à la situation d'autres pays européens, le renouveau de la planification territoriale en France paraît encore fragile. Parmi les raisons à invoquer, une a retenu ici notre attention : la difficulté de l'exercice de diagnostic. En premier lieu, l'ampleur du phénomène d'urbanisation affaiblit - voire, rend obsolètes - les indicateurs classiques qui permettaient de mesurer la dynamique sociale, économique et spatiale des villes et des agglomérations. Par ailleurs, les acteurs en charge de l'analyse, ou directement concernés par celle-ci, sont, plus qu'hier, à la recherche de sens et de légitimité.

L'analyse des diagnostics de quelques exercices de planification, notamment celui lié à l'établissement des chartes d'agglomérations commandées par le Conseil Régional, montre l'absence répétée d'une prise en considération de l'armature urbaine régionale. La métropolisation n'est donc pas une finalité des projets qui sous-tendent ces diagnostics. Ces projets servent de ciment au développement de l'intercommunalité, qui est sûrement l'une des conditions préalables pour envisager l'organisation de ces agglomérations à partir d'une visée métropolitaine, nécessairement conçue sur la base des deux agglomérations principales de la région Centre.

## Bibliographie

Amin, A., Thrift, N. (eds) (1994), *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Benko, G., et Lipietz, A. (eds) (2000), *La richesse des régions*, Paris, PUF.

De Courson, J. (1991), *Le projet de ville*, Paris, Syros.

Lacour, C., Puissant, S. (eds) (1999), *La métropolisation*, Paris, Anthropos-Economica.

Léo, P.-Y., Philippe, J. (1998), Tertiariation des métropoles et centralité. Une analyse de la dynamique des grandes agglomérations en France, *Revue d'Economie régionale et urbaine*, n°1, pp. 63-84.

Morel, B. (2000), *Marseille : naissance d'une métropole*, Paris, L'Harmattan.

Motte A., (1995), Un renouvellement du mode de gestion des espaces urbanisés français? Hypothèses exploratoires, in Motte, A. (ed.), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Paris, éditions Juris-service.

Scott, A.J. (1999), Les bases géographiques de la performance industrielle, *Géographie, Economie, Société*, Vol. 1, n°2, pp. 259-280.

Thibault, S. (1995), Stratégie, espace et multirationalité : le Schéma Directeur de l'Agglomération de Tours in Motte, A. (ed.), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Paris, éditions Juris-service.

---

<sup>1</sup> Mais au seul niveau de la région Centre, la prédominance du couloir ligérien en matière de concentration urbaine, d'activités, de formation, de services, etc., est encore probablement l'élément qui dessert la possibilité d'engager et de soutenir un processus de métropolisation. En effet cette région fut toujours plus soucieuse d'atténuer un déséquilibre entre cet espace ligérien et le sud de son territoire, possédant quelques villes de moindre importance, comme celles de Bourges, Vierzon et Châteauroux. Quelques schémas ont peu été produits à cet effet, cherchant l'atténuation de ce déséquilibre à partir du renforcement de quelques infrastructures de communication et la création de nouvelles infrastructures, comme des autoroutes par exemple. C'est ainsi qu'en 1975, un schéma fut produit par l'O.R.E.A.C. présentant la région Centre organisée à partir d'un triangle, reliant Tours, Orléans et l'ensemble urbain Bourges-Vierzon. Cette image triangulaire avait la vertu de faire apparaître un espace régional enfin structuré en un véritable système présentant bien évidemment plus de relations entre ses composants qu'avec son environnement, notamment l'Île de France qui par ailleurs n'apparaissait pas en ce schéma.

<sup>2</sup> Certes, aujourd'hui la métropolisation caractérise des agglomérations qui se révèlent être tout d'abord des têtes de réseaux en matière de services divers, les agglomérations au sein desquelles la « nouvelle économie » se développe fortement avec l'appui des NTIC (Léo et Philippe, 1998). Quoiqu'il en soit localement, les agglomérations de Tours et d'Orléans polarisent une région qui sur des secteurs de l'économie plus traditionnelle se situe au second rang des régions françaises pour quelques uns d'entre eux, notamment, ceux de la production de l'énergie électrique, de la santé-beauté, des caoutchouc-plastiques, de l'édition et des arts graphiques. Dans le registre agricole, elle est la première région céréalière d'Europe.

<sup>3</sup> Ces lieux de connexion entre un territoire intérieur et un extérieur peuvent se révéler être des lieux de centralité, si de nombreux échanges s'y développent. C'est ainsi que les villes portuaires comme Nantes, Bordeaux, Marseille ont pu acquérir durablement le statut de métropole par le développement des échanges maritimes. Sur ce point, voir notamment, dans le cas de Marseille, les analyses de B. Morel (2000).

<sup>4</sup> En effet il va de soi qu'un diagnostic est configuré par le projet qui le réclame.

<sup>5</sup> On laisse ici de côté les schémas sectoriels (Plan de Déplacement Urbain, Plan Local de l'Habitat,...), dont les diagnostics sont traités sur des indicateurs relatifs au thème abordé.

<sup>6</sup> L'atelier d'urbanisme de l'agglomération de Tours était le maître d'œuvre de la réalisation du schéma directeur.