

Scot

Rencontres
nationales des

Syndicat mixte
pour l'élaboration
et le suivi du
**Schéma
directeur
de la région
grenobloise**

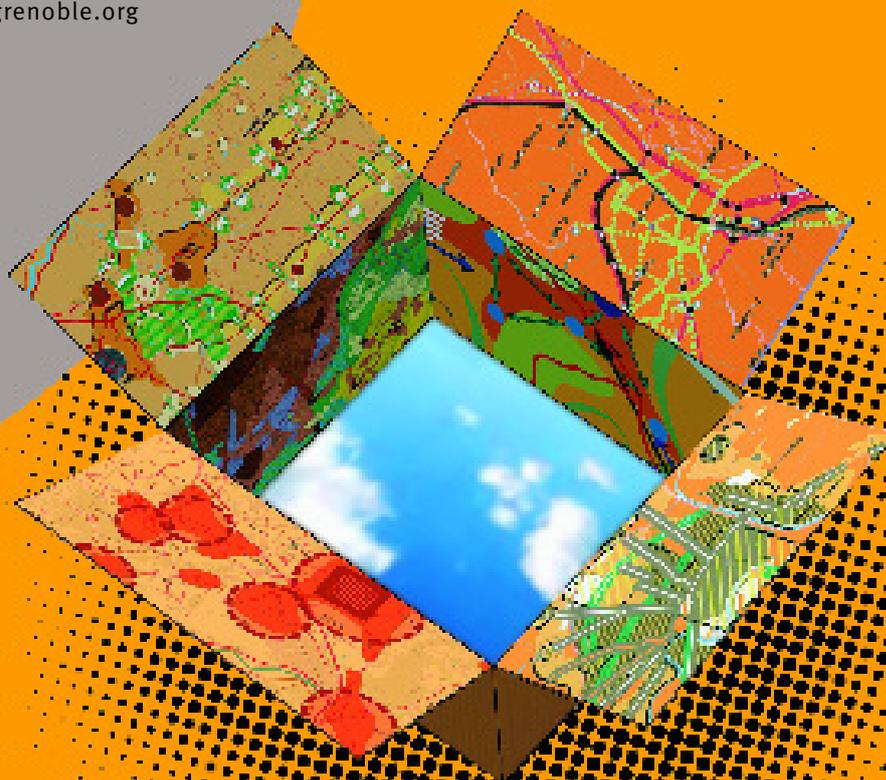
21 rue Lesdiguières
38000 Grenoble
Téléphone 04 76 28 86 39
Télécopie 04 76 47 20 01
smsd@region-grenoble.org
www.region-grenoble.org

Un Scot

**Oui, mais
pour quoi faire ?**

Grenoble • 29 - 30 mars 2006

LES ACTES



PRÉAMBULE

Nous vous proposons en ce début d'année 2007 d'alimenter les travaux des SCOTs qui se mettent en place en France par le compte-rendu de nos rencontres nationales des maîtres d'ouvrage des SCOTs qui se sont tenues à Grenoble les 29 et 30 Mars 2006 .

Tâche improbable que de vouloir rendre compte de manière exhaustive d'une rencontre qui permit des échanges entre 450 personnes d'horizons divers (élus locaux, experts, fonctionnaires territoriaux, agents de l'Etat, professionnels de l'aménagement, responsables associatifs).

Beaucoup fut dit lors des rencontres informelles ou lors des contacts pris durant le "speed-scoting".

Les propos et débats en séances plénières n'en furent pas moins, à notre sens, stimulants grâce à la conduite des débats menés par Jean-Marc Natali, aux apports introductifs d'Alain Perron et aux synthèses distanciées de Martin Vanier et Alain Faure.

Les analyses proposées par nos intervenants et les questions soulevées ont permis ainsi les échanges autour de questions stratégiques que nous avons mises en débat dans le document d'appel à contribution que vous retrouverez en exergue de ce document.

Vous pourrez vous rappeler ou vous découvrirez si vous n'étiez pas alors parmi nous bien des questions posées dans le cadre des travaux de SCOTs : plutôt que de les aborder sous un aspect parcellaire technique et réglementaire nous avons voulu les placer dans la perspective globale de mise en place de politiques publiques d'aménagement ordonnées au développement durable.

Les écarts furent bien vite mesurés entre les objectifs donnés aux travaux de SCOTs et la réalité de l'évolution de nos territoires qui bien souvent en prend le contre-pied.

Ce constat ne nous a pas résignés à une planification désenchantée tentant malgré tout de donner un semblant de conduite collective à nos territoires.

Il a, au contraire, convaincu chacun de l'usage qui peut-être fait de la démarche de SCOT qui, loin d'être seulement un exercice technique normatif ou pire, incantatoire, se révèle comme puissant catalyseur pour les acteurs des territoires.

Nous vous invitons en parcourant ce document à découvrir comment.

Ces journées n'avaient pas vocation à apporter des réponses exhaustives mais à créer le climat de coopération qui permettra les épaulements entre acteurs impliqués dans ces démarches voire les évolutions institutionnelles qu'elles suscitent. Puissent-elles faciliter l'émergence dans le paysage français des SCOTs comme lieux de mise en cohérence de nos politiques d'aménagement : comprendre cet enjeu c'est aussi se donner les moyens qu'appellent nos concitoyens d'une action publique cohérente et constante.

Merci à ceux qui ont rendu possible ces travaux et merci à ceux qui par leurs initiatives ont bien voulu qu'ils se prolongent durant les années à venir.

Marc Baietto

*Président du Syndicat mixte du Schéma directeur
de la région urbaine grenobloise*

Troisième rencontres nationales des Scot
29 & 30 mars 2006 • Grenoble

**Un Scot,
oui, mais pour quoi faire ?**

Sommaire

Introduction aux travaux p. 6

Matinée du 29 mars 2006

- Introduction à la thématique : « Veut-on préserver durablement nos espaces naturels et contenir l'étalement de la ville ? » - Alain Perron, Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) p. 8
- 1 - Faut-il dessiner les contours des espaces urbains et indiquer des limites pérennes ? Le cas du Scot de Montpellier - Frédéric Rossignol, Communauté d'agglomération de Montpellier p. 11
- 2 - Comment une commune peut-elle porter un projet de renouvellement de ses espaces bâtis ? Doit-elle exposer un projet global ou agir au coup par coup ? Le cas de la Ville de Grenoble - Pierre Kermen, adjoint à l'urbanisme, Ville de Grenoble p. 17
- 3 - Comment construire et densifier les espaces habités face au refus des populations ? Quels moyens pourraient nous y aider ? - Jean-Charles Castel, CERTU p. 20
- Débat avec les représentants des territoires de Scot p. 22
- Synthèse "distanciée" - Alain Faure, CNRS-CERAT PACTE de Grenoble et Martin Vanier, professeur à l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble p. 29

Après-midi du 29 mars 2006

- Introduction à la thématique : « Comment orienter les politiques publiques et la localisation des projets pour rééquilibrer nos territoires et améliorer leurs fonctionnements ? Etalement urbain, périurbanisation : une question d'échelle et de choix politiques » - Alain Perron, AURG p. 31
- 1 - Les politiques de l'habitat : Comment passer de l'aire d'une petite intercommunalité à celle d'un grand bassin de vie et concevoir un PLH à une grande échelle ? – Cas du Scot de la Métropole Nantes / Saint-Nazaire - Stéphane Bois, Métropole Nantes / Saint-Nazaire p. 34
- 2 - Les politiques économiques : Comment une agglomération centrale peut-elle aider des territoires périphériques voisins à développer des activités économiques ? Comment chacun y trouve-t-il ses intérêts ? - Francis Beaucire, Université Paris I / Panthéon-Sorbonne p. 38
- 3 - Comment réaliser des infrastructures de déplacement (PDU) contribuant à rééquilibrer les territoires ? Peut-on limiter les vitesses pour renforcer la proximité ? - Marc Wiel, urbaniste p. 39
- Débat avec les représentants des territoires de Scot p. 40
- Débat avec la salle p. 47
- Synthèse "distanciée" - Alain Faure et Martin Vanier p. 50

Matinée du 30 mars 2006

- Introduction à la thématique : « Comment faire du Scot un outil pertinent et efficace ? » - Alain Perron, AURG p. 54
- 1 - L'élaboration : périmètre, partenariats, méthodes d'élaboration L'inter Scot : une alternative intéressante ? Le cas du Scot de l'agglomération Lyonnaise - André Chassin, Syndicat mixte de l'agglomération Lyonnaise (SEPAL) p. 56
- 2 - Le contenu des Scot – La boîte à outils contient-elle tous les éléments dont nous avons besoin ? La loi nous a-t-elle donné les moyens de répondre aux questions qu'elle nous pose ? - Damien Caudron, agence d'urbanisme de Besançon p. 59
- 3 - Les outils de gestion du Scot. Sa mise en œuvre, une fois approuvé. Analyse du rôle du Scot et de ses moyens. Le cas du Scot de la région urbaine grenobloise - Philippe Auger, Syndicat mixte du Schéma directeur de la région urbaine grenobloise p. 63
- Débat avec les représentants des territoires de Scot p. 66
- Synthèse “distanciée” - Alain Faure et Martin Vanier p. 71

Après-midi du 30 mars 2006

- Restitution et propositions - Alain Faure et Martin Vanier p. 73
- Table ronde p. 75
- Débat avec la salle p. 77
- A propos d'un Manifeste - Alain Faure et Martin Vanier p. 78
- Clôture des rencontres des Scot p. 80

Annexes

- Annexe 1* • La force de dilution de l'espace urbain : une opportunité de remise en cause de l'urbanisme – Jean-Charles Castel, CERTU p. 87
- Annexe 2* • Pourquoi planifier et pour quelles priorités ? Marc Wiel, urbaniste p. 93

Additifs

- Appel à contribution pour la construction du programme p. 106
- Analyse des participants p. 108

INTRODUCTION DES TRAVAUX

Marc Baïetto *Premier Vice-président du Conseil général de l'Isère, Président du Syndicat mixte du Schéma directeur de la région grenobloise.*

Il est important, entre institutions engagées sur la même thématique, d'échanger, de partager, de mieux comprendre comment les uns ou les autres ont pu résoudre telle ou telle question.

Se placer dans une dynamique d'évolution des territoires

En pleine évolution du paysage institutionnel, nous dépendons, en tant que commune, d'un empilement de textes qui vont du PLU jusqu'au DTA, en passant par les Scot, les PLH, les projets d'agglomération, auxquels on a rajouté, un Sillon alpin qui vient en surimpression des territoires départementaux. Nous sommes aujourd'hui en situation d'interdépendance avec d'autres territoires, que l'on ne sait pas cataloguer. Il y a peu, chacun trouvait dans sa commune l'ensemble des réponses à ses questions ; 99 % des problèmes étaient résolus sur le territoire communal.

Changement de perspectives

Aujourd'hui, nous vivons, au moins, à l'échelle d'une agglomération. Nos territoires évoluent, nos perspectives changent. Le Scot doit se situer dans cet ensemble pour essayer d'élaborer un schéma cohérent ; nous pourrions avoir des débats infinis sur les bonnes limites, sur les bons périmètres, sur les bons contenus. L'important c'est l'existence d'instances de débat, de confrontation et d'élaboration de solutions communes. Le Scot peut être ce lieu, où s'élabore une vision partagée du devenir d'un territoire, où on travaille ensemble à la construction de cet avenir, sans s'affronter, afin d'apporter quelques réponses à des problèmes cruciaux : logements, déplacements, activités. Les Scot auront alors une raison d'être. Par contre, si nous restons à l'échelle du seul document prévu par la loi, nous dépenserons inutilement notre temps et notre énergie.

Annie Deschamps *Maire-adjoint de Grenoble, Présidente de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise.*

En 1999, avant de voter le Scot, Grenoble comptait 156 000 habitants et occupait le 18e rang national. Aujourd'hui, notre agglomération avec ses 420 000 habitants est la 12e ville de France ; la région urbaine grenobloise arrive au septième rang national. Ces chiffres témoignent de la réalité de Grenoble, ville territoire, de sa position particulière dans l'Y grenoblois et au cœur du Sillon Alpin. La région urbaine grenobloise est dotée d'un schéma directeur, approuvé en juillet 2000 juste avant la promulgation de la loi SRU. Il fédérait à l'époque 157 communes ; actuellement, grâce à la procédure d'extension, il concernera plus de 240 communes.

En tant qu'élue, je suis persuadée qu'une ville-centre demeure "une turbine du développement du territoire" – comme disait Pierre Mauroy au sujet d'Eura-Lille.

Nécessité de porter un autre regard sur nos territoires

La ville contemporaine est territoire, à la fois par la mouvance de ses frontières physiques, la multiplicité des autorités intervenantes et l'entrecroisement de leurs compétences et responsabilités. Cette situation suppose de passer conjointement d'une pratique de l'espace à administrer, à un réseau d'acteurs à mobiliser et d'évoluer d'une culture de la politique publique, à celle de la prise en compte des modes de vie de nos concitoyens. Or ceux-ci s'affranchissent de plus en plus des frontières et des limites institutionnelles.

En raison de l'échelle de travail qui est la sienne, le Scot offre d'importantes potentialités pour l'avenir de nos territoires : promouvoir la culture du projet plutôt que celle de la planification qu'il induit et la nouvelle gouvernance qu'il génère - même si ce terme ne fait pas l'unanimité.

Alors, un SCOT pourquoi faire ? Chaque territoire nécessite d'être aménagé selon des principes fondamentaux pour son avenir.

Face à l'influence des marchés, chacun doit se repositionner par rapport à l'intérêt général, lutter contre les égoïsmes communaux, diminuer la concurrence stérile entre territoires adjacents ou la compétition régionale – car l'échelle réelle est davantage nationale et mondiale. Nous devons atté-

**Des territoires
qui bougent**

**Les Scot,
lieux de débats
à la bonne
échelle**

**Scot et
intérêt général**

nuer la fragmentation spatio-sociale, à défaut de la supprimer, apporter une pierre essentielle à la mise en œuvre d'un développement durable. L'ensemble de ces éléments contribueront alors à la réussite d'un Scot.

**1000 réunions :
une capacité
de mobilisation**

L'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, a été la structure technique de questionnement grâce aux informations des collectivités recueillies lors de l'élaboration de notre schéma directeur. La loi SRU a affirmé le rôle essentiel des Agences d'Urbanisme en leur permettant de contribuer à l'élaboration des Scot. Structures partenariales nourries de la culture de la médiation. Nous devons préserver cette richesse. De 1995 à 2000, pour sa mise en œuvre, notre Schéma directeur a nécessité 5 000 jours de travail /homme (collaborateurs de l'agence) et 1000 réunions sur les territoires concernés. Cette capacité de mobilisation est indispensable pour mener à bien la construction d'un Scot, sans esprit de défense corporatiste.

**Des Scot
à suivre
dans la durée**

Miser sur la durée et les partenariats

Une fois le Scot approuvé, le temps et la durée prennent toute leur importance. Ne sous-estimons pas le rôle de ces années de suivi et de mise en œuvre. Nous en faisons l'expérience pour l'aire urbaine grenobloise : bureaux et conseils syndicaux, syndicat porteur du Scot, élus travaillant ensemble à une bonne échelle sur des sujets souvent essentiels. Je citerai pour l'exemple : l'urbanisme commercial, l'économie de la logistique, les nouvelles formes urbaines... La phase continue de mise en œuvre permet l'approfondissement des concepts et le partage des Scot avec un nombre d'acteurs le plus important possible du territoire. L'existence d'une Agence d'Urbanisme est alors indispensable, grâce à sa capacité de démultiplication de diffusion de l'information et du contenu du Scot. A Grenoble, le Scot continue à être la colonne vertébrale du programme mutualisé et partenarial de notre Agence. Il est porté conjointement par le Syndicat, institution publique et par l'Agence considérée comme un catalyseur technique, chacun jouant un rôle spécifique.

**Scot, colonne
vertébrale
du programme
de l'Agence
d'Urbanisme**

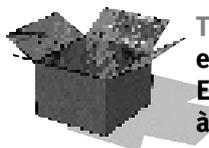
Cependant, le Scot, tout en gardant son statut de document, n'est pas destiné à meubler nos bibliothèques, comme parfois dans le passé, c'est un véritable guide pour l'organisation et la vie des territoires.

En moins de six mois, cinq manifestations se sont enchaînées à Grenoble : le séminaire national sur le chrono-aménagement en novembre 05, les 26e rencontres de la Fédération des Agences d'Urbanisme, en décembre, le séminaire CAP-COM "*Urbanisme et communication*", la première Biennale de l'Habitat durable en mars et aujourd'hui, ces troisièmes Rencontres nationales des Scot. Ces événements témoignent de l'importance de la réflexion sur l'aménagement de l'espace, fondamentale dans notre agglomération et sur notre territoire (collectivités territoriales, instituts universitaires, agence d'urbanisme).

Avec une volonté de participer à la construction d'une pensée urbaine renouvelée, Grenoble ne se contente pas de vivre sur le mythe de son passé, mais trouve un ancrage autour des questions urbaines et sociales d'aujourd'hui. Nous souhaitons activement apporter notre pierre à la réflexion commune, pendant ces deux jours afin de permettre la construction de politiques territoriales nouvelles.

INTRODUCTION À LA THÉMATIQUE

29 mars matin



**Thème : Veut-on préserver durablement nos espaces naturels et contenir l'étalement de la ville ?
Et si oui, peut-on construire en quantité suffisante à l'intérieur des espaces urbains ?**

Alain Perron *Chef de projet du Schéma Directeur de la région urbaine grenobloise, Agence d'urbanisme de la région grenobloise.*

Documents d'urbanisme : Un bilan très mitigé

La question posée est donc celle du sens et des objectifs : “un Scot pourquoi faire ?” ou, “pour quelles priorités ?”. La question du “comment faire”, certainement aussi difficile, sera réservée à nos débats de demain.

Il faut d'abord reconnaître que depuis une trentaine d'années, malgré nos multiples documents d'urbanisme, les résultats obtenus restent faibles face aux problèmes qui nous sont posés et aux objectifs parfois affichés. Il est vrai que la réalité se complexifie, que de nombreux phénomènes s'accroissent ou s'amplifient et qu'il est difficile de répondre à des attentes ou à des intérêts souvent contradictoires. Ce constat d'insuffisance a eu raison de nos doctrines et de nos certitudes. Nous avons toutefois appris que toute proposition et toute “solution”, comporte inévitablement des avantages et des inconvénients et qu'il s'agit avant tout de dégager des compromis plus équilibrés entre des gains et des pertes. La question initiale se prolonge alors en, pour qui ? (Qui bénéficie des gains et qui subit les pertes ?)

Des SCOT pour quoi faire ? Mais aussi, pour QUI ?

S'accorder sur les urgences

3 crises, 3 urgences : Logement Ségrégation Environnement

Les problèmes sont nombreux, mais pour clarifier nos débats et évaluer nos chances d'efficacité, ne faut-il pas se mettre d'accord sur quelques priorités ? Nous en soumettrons trois à vos débats.

- La crise du logement : une urgence rappelée par une récente circulaire. On insiste en général sur l'insuffisance de la production, mais on pourrait également s'interroger sur la nature qualitative de la crise : quel type d'offre et quelle localisation, pour quelle demande ?
- La crise sociale : avec l'agrandissement des écarts et les ségrégations de toutes natures.
- La crise environnementale et la question de l'énergie.

Quelle place pour l'urbanisme ?

Face à ces trois enjeux prioritaires, si vous en êtes d'accord, quelle place reste-t-il pour nos questions d'urbanisme et les Scot ? Pour mieux traiter ces crises majeures, faut-il mettre nos préoccupations au second plan ?

Distinguer petite et grande échelle

Distinguer deux échelles de territoire
Dans les textes d'introduction à ce colloque, nous avons tenté de scinder en deux champs nos approches urbaines.

La petite échelle : Le cadre de vie, celui de nos aspirations et de nos peurs.

Ses enjeux : L'étalement urbain, La consommation d'espace dans nos projets

– D'un côté, le cadre de vie, l'échelle de la courte distance, celle de notre environnement immédiat, de nos aspirations, de notre exigence de confort, d'espace, de calme, d'intimité, de sécurité ; celle aussi de nos peurs, peur des risques, des voisins... Nous cherchons d'une manière générale à bénéficier de la présence des autres, en souhaitant minimiser les désagréments de cette présence. C'est dans ce champ que nous situons les origines de l'étalement urbain (pris dans sa conception la plus stricte : une plus grande consommation d'espace par personne, par logement ou par activité), du désir de faible densité et donc de la surconsommation d'espace et de l'étalement progressif de la ville. On est ici dans le champ des formes urbaines, des projets de construction, celui qui est traité dans les PLU.

– De l'autre côté, l'organisation et le fonctionnement des grands territoires, l'échelle de la grande distance, celle des bassins de vie et d'emplois, celle qui contribue à l'équilibre et à une certaine “autonomie” des territoires et de leurs pôles urbains, ou au contraire aux déséquilibres qui continuent de se renforcer (habitat/emplois/services), aux dépendances territoriales et à leurs conséquences sur l'allongement des déplacements, les problèmes de bouchons, de bruit, de pollution,

La grande échelle : L'organisation des régions urbaines, l'échelle de la raison et des politiques publiques.

Ses enjeux : L'équilibre et l'autonomie des territoires.

d'énergie ... Ce champ est celui de la "raison", des politiques publiques (PLH, PDU ... ; combien de logements, d'emplois, seraient nécessaires dans tel secteur et quelles infrastructures pour les relier ?). C'est ici que l'on peut analyser les phénomènes de péri urbanisation ou "d'éclatement" de la ville à longue distance, lorsque chaque acteur fait un choix raisonné de localisation de son projet.

Distinguer étalement urbain et péri-urbanisation

– une différence de nature : l'étalement urbain s'exprime par un élargissement des espaces urbains (la tâche urbaine), comme conséquence d'une modification de la forme (densité, hauteur, modes d'implantation ...) et des moyens disponibles pour produire ces projets, mais sans modification des contenus (des programmes). A l'inverse la péri urbanisation s'exprime à travers la localisation de ces nouveaux projets, qui aboutit à une concentration des activités et à un éclatement de l'habitat, qui produisent des déséquilibres territoriaux (des dépendances).

– on peut faire l'un sans l'autre :

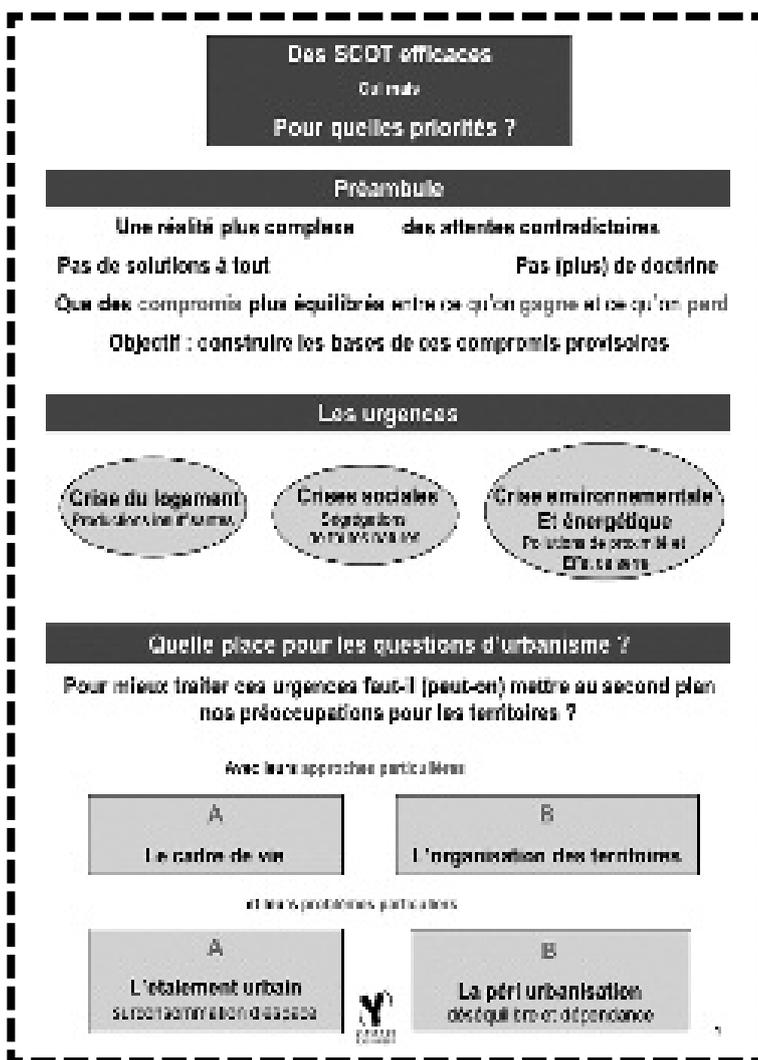
Celui qui construit en périphérie immédiate de la ville produit de l'étalement urbain, mais ne déséquilibre pas le territoire. Celui qui va habiter dans un village éloigné, mais dans l'habitat ancien, contribue à la périurbanisation mais pas à l'étalement urbain. Les habitants de ce village qui assistent à la fermeture des commerces locaux, en raison de l'attractivité des hypermarchés de l'agglomération, se trouvent périurbanisés malgré eux. La périurbanisation peut donc être active ou passive.

– l'un est désiré, l'autre subi : avec l'étalement urbain, on est dans le domaine du désir et même certainement du projet collectif. On ne peut que constater que la loi nous offre tous les moyens juridiques pour limiter la densité, mais aucun pour en imposer même une petite dose. A l'inverse, les déséquilibres territoriaux, l'allongement des déplacements et l'accroissement des flux sont plutôt vécus comme des conséquences non désirées, des imprévus, induits par des choix pourtant raisonnés (des erreurs du système).

– l'un est irréversible, l'autre certainement réversible : l'étalement de la ville sur des espaces naturels produit une situation irréversible. On peut à l'inverse imaginer que la réalisation progressive des programmes manquants permettrait de rééquilibrer les territoires.

– les leviers et les champs d'action sont différents : avec l'étalement urbain on est dans le champ des projets d'aménagement et de construction, de la production de notre cadre de vie et de la réponse à nos aspirations. La clé du problème est certainement dans notre capacité à aborder la question de la densité, à élaborer des projets plus denses, mais à la fois admissibles par leurs riverains et répondant aux attentes de ceux qui aujourd'hui quittent la ville. Avec la péri urbanisation on est dans la mise en cohérence des politiques publiques, la rationalisation des investissements publics, l'intérêt général. Une des clés du problème est certainement dans une utilisation plus

La densité et la vitesse sont deux clés essentielles pour agir



Distinguer ces deux champs, mais pour mieux les traiter ensemble dans les Scot

rationnelle de la vitesse, la recherche d'une offre de déplacement plus cohérente avec le fonctionnement de nos territoires.

— ces deux champs sont étroitement liés : il apparaît clairement qu'entre le "nécessaire" défini dans les politiques publiques et le "possible" ou le "désiré" défini dans les PLU, les interactions sont nombreuses. La raison voudrait par exemple que l'on renforce l'habitat dans les pôles urbains et l'emploi dans les secteurs périphériques, alors que le "désir" du marché induit l'inverse : la péri urbanisation des logements et une plus grande concentration des emplois et des services. Ce sont ces divergences, ces contradictions qu'il nous faut faire ressortir, pour dégager avec les acteurs, des propositions plus équilibrées, cohérentes et plus efficaces. Les SCOT doivent donc bien traiter de ces deux champs de manière distincte (ne pas les confondre), mais également de manière simultanée, de façon à agir conjointement sur ces deux aspects de la question urbaine.

Quelles relations entre les crises énoncées et l'urbanisme ?

On peut émettre quelques hypothèses :

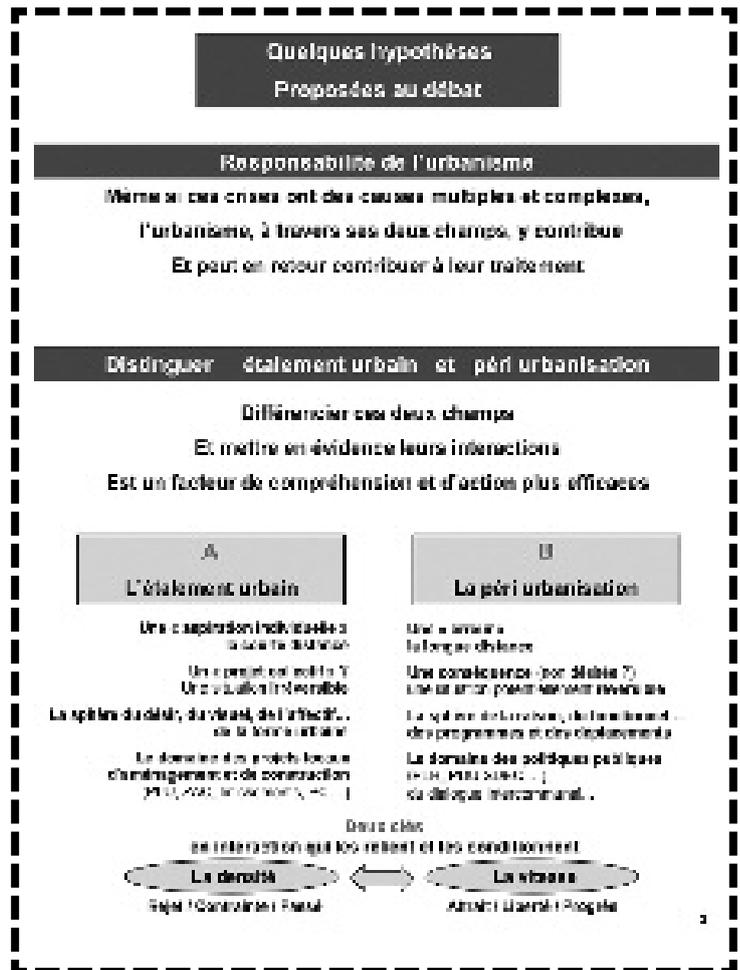
- pour la crise du logement : est-ce que l'étalement urbain n'entraîne pas une résistance de plus en plus forte de la part des périphéries qui le subissent ? Ne génère-t-on pas un blocage progressif des communes concernées ? Chaque péri urbanisé n'espère t-il pas être le dernier et préserver un espace naturel devant sa maison. Cette offre foncière péri urbaine ne déresponsabilise-t-elle pas les communes centres du besoin de construire ? N'agit-elle pas comme une soupape ? N'explique t-elle pas en partie le manque d'implication des acteurs et des collectivités qui seraient à même de mieux répondre à ce besoin de se loger ?
- concernant la ségrégation spatiale : est-ce qu'en augmentant fortement la quantité d'espace urbain disponible on ne favorise pas les regroupements par affinité et donc la spécialisation des territoires ? L'étalement urbain ne favoriserait-il pas cette crise sociale laquelle on nous demande de lutter ?
- concernant la crise énergétique : il semble évident que les déséquilibres territoriaux et leurs conséquences en terme de déplacement, contribuent à l'accroissement des consommations d'énergie et à leurs conséquences environnementales (bruit, pollutions ...).

Importance du travail sur la morphologie et des moyens humains nécessaires

Pour aborder ce matin le premier volet de l'urbanisme, celui de la petite échelle, du cadre de vie et répondre à ce besoin d'une ville attractive et plus dense, le travail sur la morphologie et la qualité urbaine n'est-il pas essentiel ? Et pour ce faire, face aux attentes divergentes et aux conflits d'intérêts des acteurs (élus, promoteurs, habitants), ne faudrait-il pas envisager la mise en place de moyens humains spécifiques ? N'aurions-nous pas en effet besoin de négociateurs et d'intermédiaires pour aider les acteurs à pousser les projets plus loin que d'habitude, si l'on veut dépasser les blocages actuels et répondre aux enjeux et aux crises évoquées précédemment ?

L'urbanisme a sa part de responsabilité dans la crise du logement, la ségrégation sociale et les crises environnementales

Mettre en place des négociateurs, des intermédiaires entre les acteurs, pour dépasser les blocages actuels et faire de la ville attractive



**Quelques hypothèses
Proposées au débat**

Étalement urbain et crise du logement

L'étalement de la ville entraîne également des résistances à l'urbanisation de plus en plus fortes de la part des périphéries et déséquilibre les centres du bassin de commune :

L'étalement urbain est donc aussi un facteur de la crise du logement

Étalement urbain et ségrégation spatiale

L'étalement de la ville, en élargissant toujours plus l'espace disponible, facilite les regroupements, par affinités et la spécialisation des territoires :

L'étalement urbain est donc aussi un facteur de ségrégation spatiale

Rôle de la morphologie urbaine

Si le problème c'est l'étalement urbain et l'offre permanente de nouveaux espaces en périphérie, alors :

Le moyen d'y faire face c'est la morphologie urbaine comme outil pour répondre de façon attractive à un maximum d'aspirations dans un espace plus restreint (peu d'espaces et petites masses à agglomérer dans un espace qui n'est pas restreint)

Importance des moyens

Face à des aspirations multiples et des acteurs aux intérêts divergents

Des moyens humains en situation d'interface et « d'indépendance » pour pousser les projets et les acteurs plus loin que d'habitude

1

29 mars matin : l'étalement urbain en question

- > Y a-t-il consensus sur un objectif de limitation de l'étalement ?
- > Des limites pérennes ? Peut-on engager le long terme ?
- > Quelles valeurs suffisantes pour préserver les espaces N et A ?
- > Peut-on et comment limiter l'offre en périphérie ?
- > Comment renforcer les capacités des pôles urbains face aux réticences (NIMBY) des populations ?
- > Quels moyens et quelles méthodes pour construire ensemble des projets et des espaces urbains attractifs ?

Trois questionnements

- > Bernard REICHEN : Pourquoi des limites ? Quelle place pour le dessin dans nos débats sur les territoires ?
- > Pierre KIERNEN : Pourquoi l'engagement des collectivités pour le renouvellement urbain ? Comment porter un projet pour débattre plutôt des problèmes concrets que de nos représentations ?
- > Jean-Charles CASTEL : Quels rôles et quelles fonctions assure l'attitude « NIMBY » ? Quels moyens et quelles méthodes pour faire avec ?

4

QUESTIONNEMENTS

1 - Faut-il dessiner les contours des espaces urbains et indiquer des limites pérennes ?

Frédéric Rossignol *Communauté d'agglomération de Montpellier*

Croiser les approches

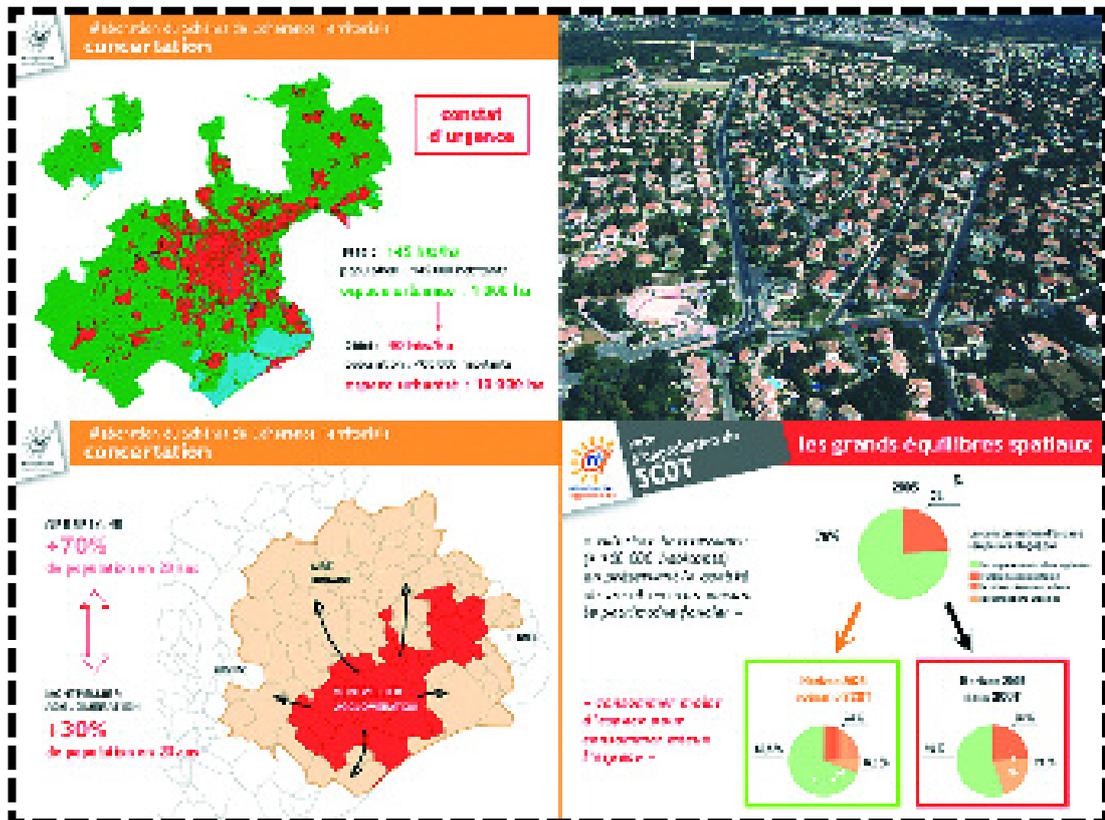
Tout d'abord, je tiens à le préciser : réaliser à Montpellier un SCOT avec Bernard Reichen (architecte, urbaniste) ne tient pas du hasard. Il y avait déjà une équipe avec Fred Peter, Bert Naclur et Hervé Huntzinger – le seul à avoir une expérience en matière de planification stratégique, d'économie de territoires. Bernard Reichen a parlé d'un "principe SCOT", nous parlions d'un projet urbain d'agglomération mais dans les deux cas, l'enjeu était bien de dépasser les clivages traditionnels entre planification et urbanisme, pour aborder certaines questions.

Une conviction : tout se dessine pour donner à voir et comprendre

Importance du dessin pour comprendre l'interaction entre les différentes échelles du territoire

Qu'est-ce qui peut fonder le supplément d'âme attendu généralement des SCOT, par rapport aux anciens schémas directeurs ? Quel peut-être l'apport d'un projet urbain dans l'élaboration d'un document de planification stratégique ? Au préalable, nous partagions une conviction avec Bernard Reichen : tout se dessine ou plutôt, devrait se dessiner, quelle que soit l'échelle d'appréhension du territoire. C'est par le dessin que passe l'expression et la compréhension de l'interaction entre les différentes échelles. Cependant, à force de ne pas suffisamment présenter le territoire, de ne pas le donner à voir, on finit par se déconnecter de la compréhension que le grand

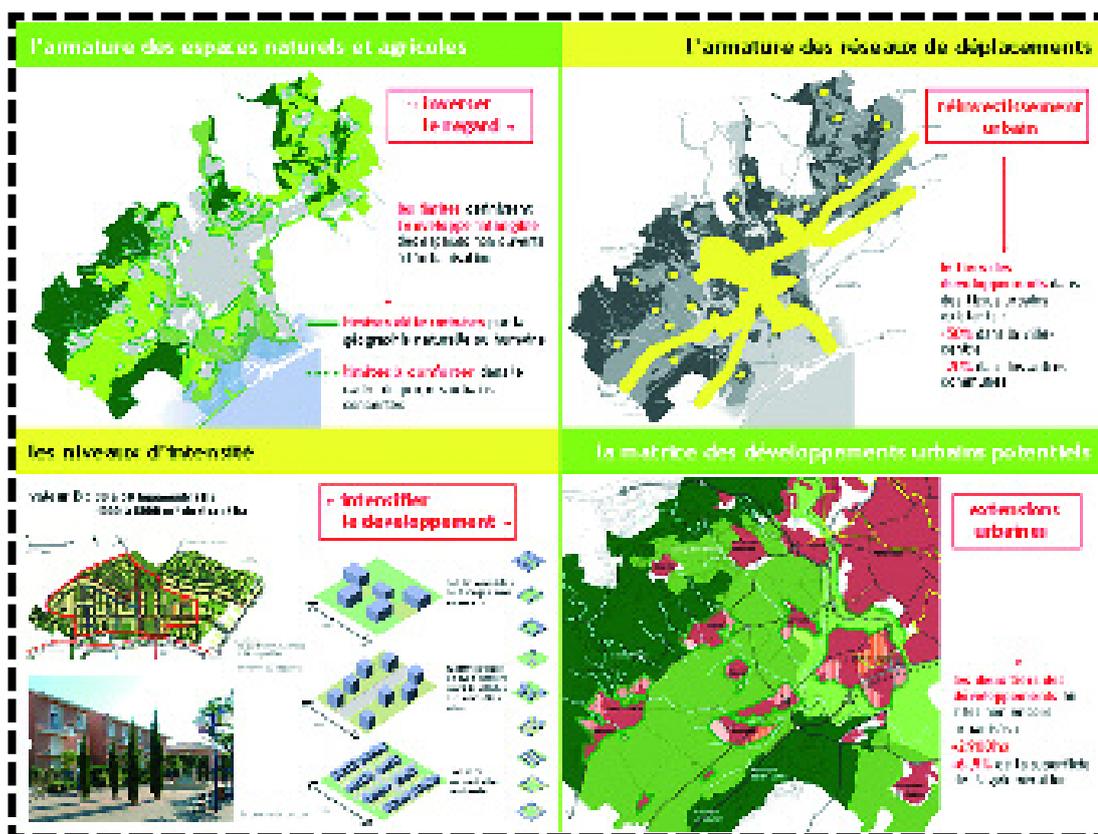
public peut en avoir ; un certain nombre de malentendus, concernant la perception de la densité par exemple, illustrent bien cette réticence à produire des documents qui explicitent la réalité de ce que nous appelons l'intensité de développement du territoire. Bien sûr, à l'inverse, subsiste le risque de l'image trompeuse ou mal interprétée ; néanmoins, la question de la limite et de son dessin, constituait un des aspects de notre approche de la planification par le projet territorial.



La maîtrise de l'étalement, pivot du projet

Préserver l'attractivité de notre territoire

Notre méthode d'élaboration du SCOT était largement prédéterminée par son contexte territorial et institutionnel. Ce contexte nous a conduit à poser la question de la maîtrise de l'étalement urbain comme pivot du projet d'aménagement et de développement durable. Nous en sommes tous probablement au même point, avec des variations, sur ce thème. Cette situation de grande urgence à Montpellier est probablement radicalisée par la forte attractivité de ce territoire (progression démographique de 1,8 % par an, ces 15 dernières années). Le territoire de l'agglomération se compose de 31 communes soit 44 000 ha où vivent 400 000 habitants et une aire urbaine importante. Il est donc confronté au processus classique de la centrifugeuse sociale, radicalisé par son attractivité. Nous avons assisté au quasi-triplement de la population en 40 ans et l'espace urbanisé a été multiplié par 10. Ce qui génère la flambée des prix de l'immobilier, le blocage et la chute de la production de logements neufs. Or, se profile un scénario catastrophe, plausible, selon une logique de consommation actuelle de l'espace : le besoin de 250 à 300 ha par an d'ici une quarantaine d'années. L'enjeu est bien d'apporter une réponse à l'accueil de 100 000 habitants à l'échéance de 2020, nécessitant la construction de 40 000 à 45 000 nouveaux logements. Avec un principe à la fois critique et économique, au sens de l'économie du territoire : préserver son attractivité, consommer moins d'espace, valoriser ses patrimoines identitaires — dont le capital nature. Nous avons pris le parti d'appréhender la question des grands équilibres spatiaux non par addition d'expansions successives de la ville sur la campagne, mais au contraire par soustraction des espaces naturels et agricoles qui composent le socle du grand paysage, autour duquel doit venir s'organiser l'ensemble des expansions urbaines.



Espaces naturels et agricoles, composants du développement urbain

Inverser le regard

B. Reichen appelle, cette attitude “stratégie du regard sur le territoire”. Cette évolution nous a conduit assez logiquement à définir une matrice du développement urbain potentiel, à partir de l’imbrication de deux armatures complémentaires, celle des espaces naturels et agricoles et celle des réseaux de transports publics. La première armature des espaces naturels et agricoles ne doit plus être considérée comme la variable d’ajustement de l’étalement urbain mais imposée, comme une donnée intangible à laquelle sont subordonnées toutes les programmations sectorielles. La deuxième armature (réseaux de transports publics) agit comme levier du développement urbain ; l’enjeu étant bien sûr de localiser la demande en transport et de la rapprocher au plus près de l’offre. Avec un autre postulat : le tiers des développements devrait être réalisé en investissant dans les tissus urbains existants, les deux autres tiers devraient correspondre à des expansions de sites non encore urbanisés, mais limités à moins de 3 000 ha, soit environ 6,5 à 7 % du territoire communautaire .

Cette démarche implique d’abord la question de l’approche territoriale et le concept de limite, applicable à l’échelle de l’agglomération. Il s’agit, à la fois, d’élaborer un outil de transcription graphique du SCOT et de dessiner un autre projet urbain d’agglomération pour remplacer les cartes des anciens schémas directeurs. L’autre enjeu consiste à produire, dès à présent, des indicateurs d’évaluation des objectifs de l’étalement urbain.

Donner des limites et fixer le niveau d’intensité du développement à l’intérieur de ces limites

Fixer les valeurs et les objectifs d’occupation du territoire : la limite

Le SCOT ne prescrit donc pas de limite à la parcelle, il indique des principes de limites applicables à l’échelle du grand territoire. On a opté pour la typologie, avec d’une part, les limites déterminées, en raison des éléments de géographie naturelle ou humaine : reliefs, cours d’eau, infra, éléments de patrimoine, périmètres de prévention, protection et d’autre part, les limites à conforter, là où finalement d’un commun accord avec les communes, on convient de projets territoriaux concertés ; se pose alors la question de l’épaisseur de la limite comme objet d’études urbaines. Cette spécification des limites, n’avait de sens qu’en relation avec la définition du niveau d’intensité du développement à l’intérieur de ces limites. Nous avons opté pour la définition de trois valeurs-guides

**Imbrication
du Scot, des PLU
et projets
d'aménagement**

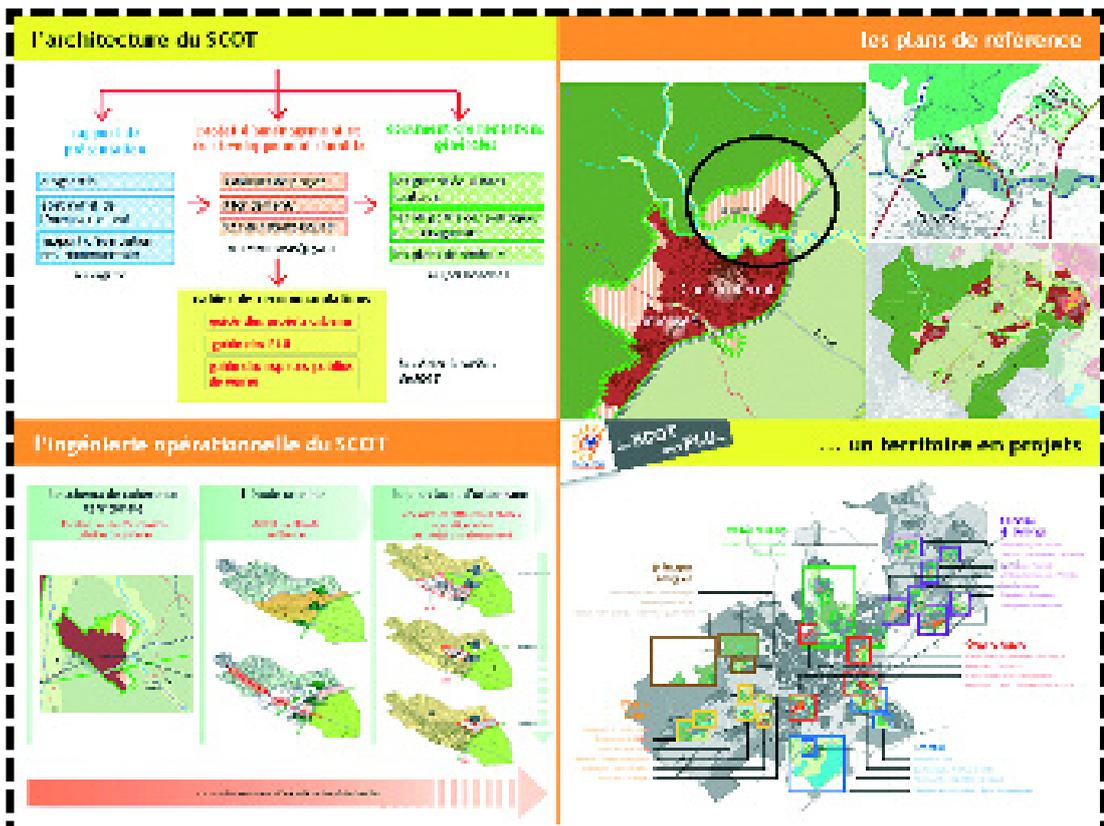
qui fixent les objectifs minimum d'occupation du territoire, appelés territoires potentiellement urbanisés et qui intègrent toutes les catégories de programmes : l'habitat, l'activité, les équipements, les espaces libres ; elles proposent également des typologies de formes urbaines permettant d'y répondre.

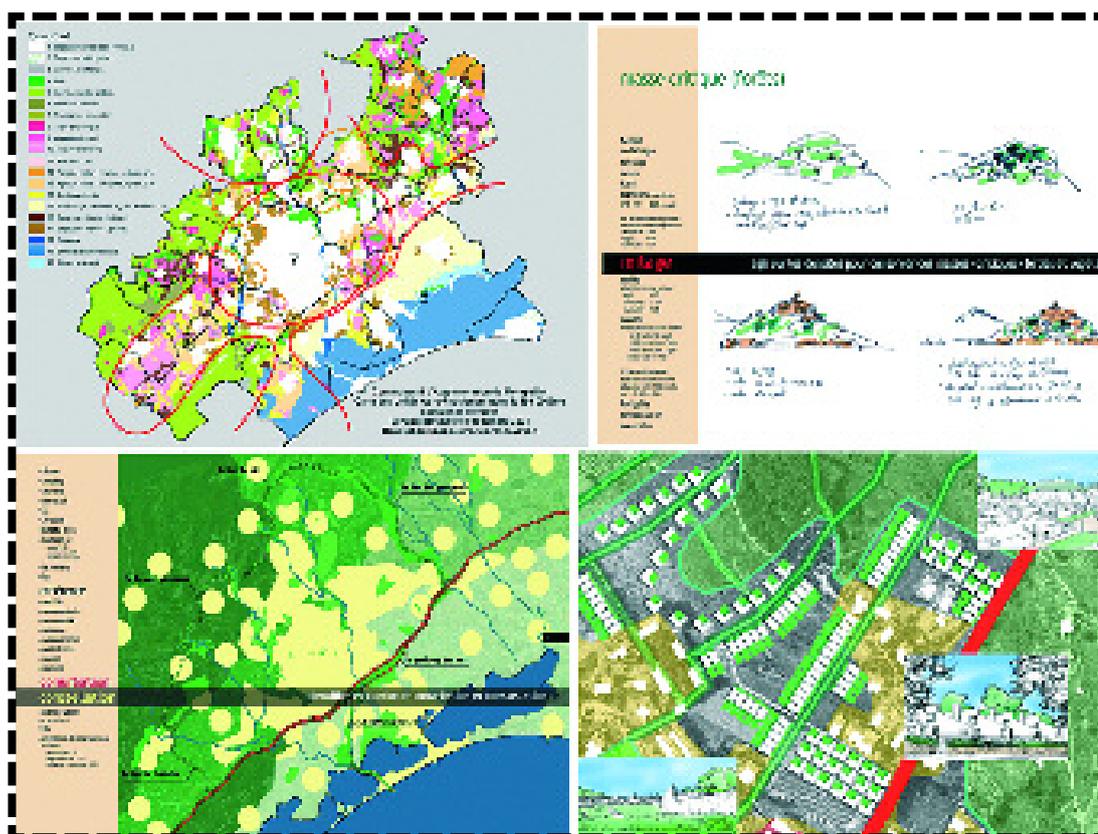
Ces valeurs, ces niveaux de densité sont mesurables sur le moyen terme, à l'échelle de l'ensemble des secteurs d'expansion urbaine ; il s'agit de secteurs de 10, 20, 30 ha, parfois d'une centaine d'ha, mesurables à l'échelle du temps du SCOT. Il ne s'agit pas d'outils comparables aux coefficients d'occupation des sols des communes. Concernant la maîtrise de l'étalement urbain, nous avons fixé comme prioritaire la question de la densité, avec tout ce que cela implique. On pourrait admettre que le SCOT s'arrête ici formellement et juridiquement, mais en fait, c'est là que tout commence. La mise en œuvre opérationnelle du projet urbain d'agglomération repose sur cette imbrication du SCOT, des PLU et des projets d'aménagements territoriaux. Notre SCOT a été approuvé le 17 février dernier, à l'unanimité par les 31 communes.

A cet objectif d'opérationnalité s'appliquant aux trois composantes habituelles du document SCOT, s'ajoute un quatrième volet, qui le distingue juridiquement, sans être opposable et qui n'a pas été soumis à enquête publique, à savoir ce cahier de recommandations que l'on soumettra prochainement au vote des communes ; il est conçu comme une boîte à outils d'aide à la mise en œuvre des objectifs stratégiques du SCOT.

Ces trois guides qualitatifs sont complémentaires :

- Guide des projets urbains – ou comment définir une méthode d'élaboration concertée des projets urbains dont les enjeux sont partagés entre les communes et l'agglomération – il est complété par des plans de référence, passerelles entre les plans de secteur du SCOT et les PLU.
- Guide des PLU – avec des dispositions réglementaires, permettant d'assurer la compatibilité active des PLU avec les SCOT et d'affirmer : “on fait” ou “on ne fait pas”. Il semble important d'aller plus loin et de s'interroger sur cette compatibilité. Ceci implique la réalisation de documents d'urbanisme communaux recommandant d'avoir recours à une combinaison de règles morphologiques plutôt qu'à l'utilisation systématique des coefficients d'occupation des sols.
- Guide des espaces publics de voirie – élément important si on veut que le réseau de voirie devienne un support qualitatif du paysage de l'agglomération.





Scot catalyseur d'un maillage de projets communaux et inter-communaux

Faciliter le projet d'aménagement territorial à l'échelle intermédiaire

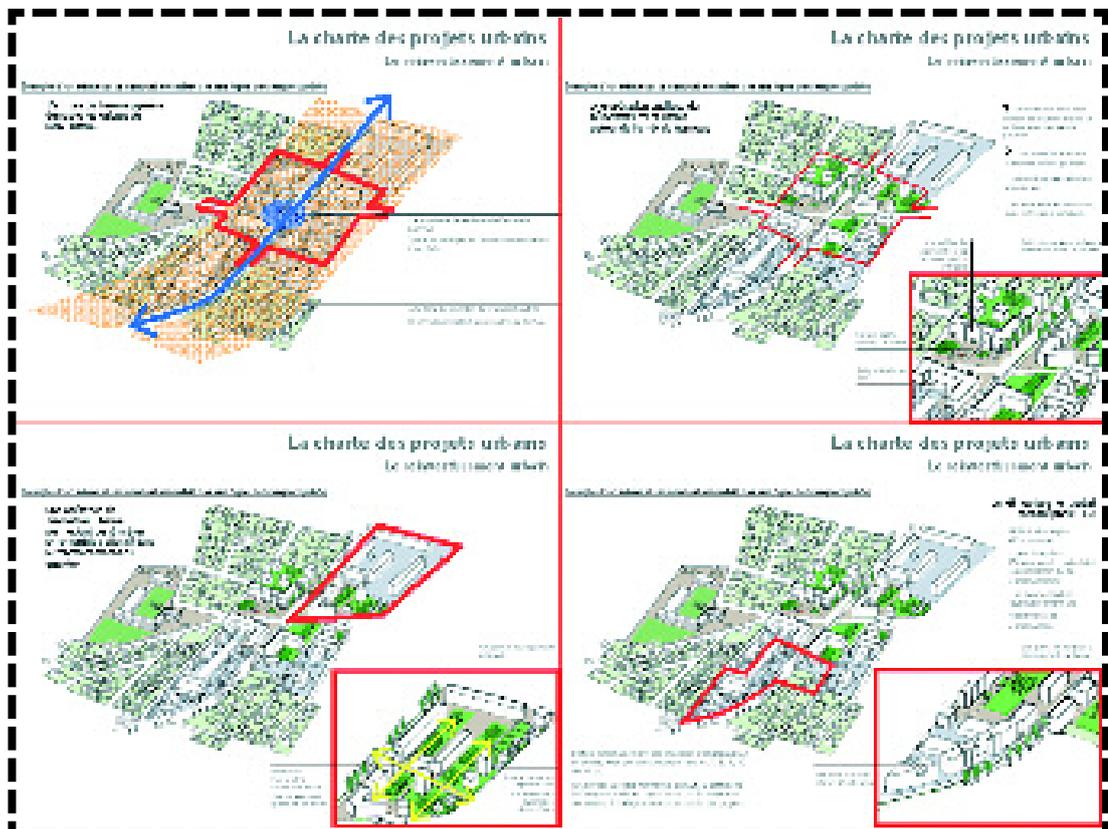
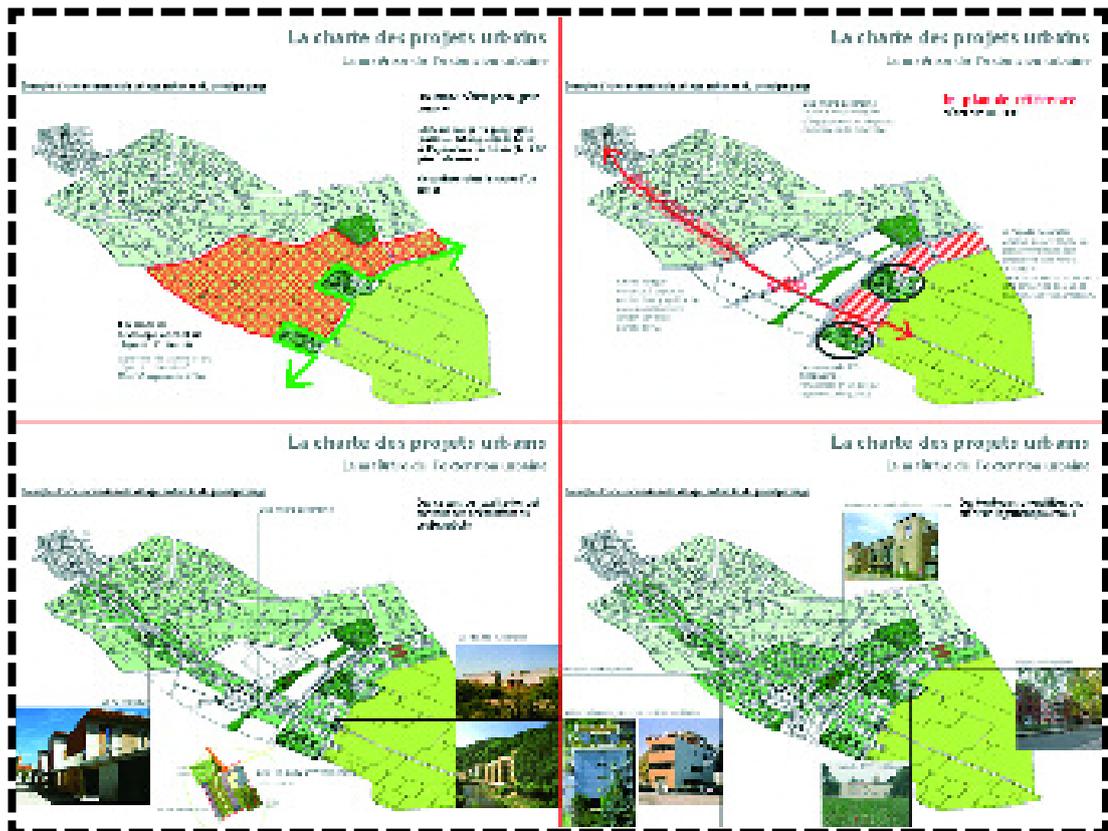
Si on comparait, par analogie, la matrice de développement urbain potentiel au bloc moteur du SCOT, on pourrait affirmer que son carburant est le couple limite/densité, mais que l'allumage du dispositif, le passage à l'acte est réellement généré par le projet d'aménagement territorial à l'échelle intermédiaire. Finalement, la nécessité posée dans le SCOT d'explorer l'épaisseur, la limite de la ligne, de préciser le contenu formel, les intensités de développement, les cahiers de recommandations, agit un peu comme un catalyseur de la mise en œuvre d'une espèce de maillage de projets urbains communaux ou intercommunaux ; ceux-ci couvrent l'ensemble des territoires d'expansions urbaines. Une quinzaine d'études sont en cours, préfigurant de futures opérations d'aménagement, avant même l'adoption du SCOT.

En fait, ce SCOT porte en lui les propres conditions de son ingénierie opérationnelle, c'est-à-dire qu'il suscite une exigence de développement de projets partagés, entre l'agglomération et les communes.

De l'étude urbaine amont qui précise la limite, au plan de référence

Le petit schéma est fondamental : il explique ce que l'on entend par l'emboîtement des échelles de territoire à partir de schémas de cohérence territoriale. Cette limite suscite la mise en œuvre d'un projet, préliminaire aux évolutions des documents d'urbanisme réglementaires, avec une étude urbaine qui précise la nature de cette limite. On prend appui sur les patrimoines existant dans la campagne, on fixe une limite précise à partir de la limite aléatoire prévue dans le SCOT ; on définit ainsi un territoire d'expansion, avec un niveau d'intensité de développement.

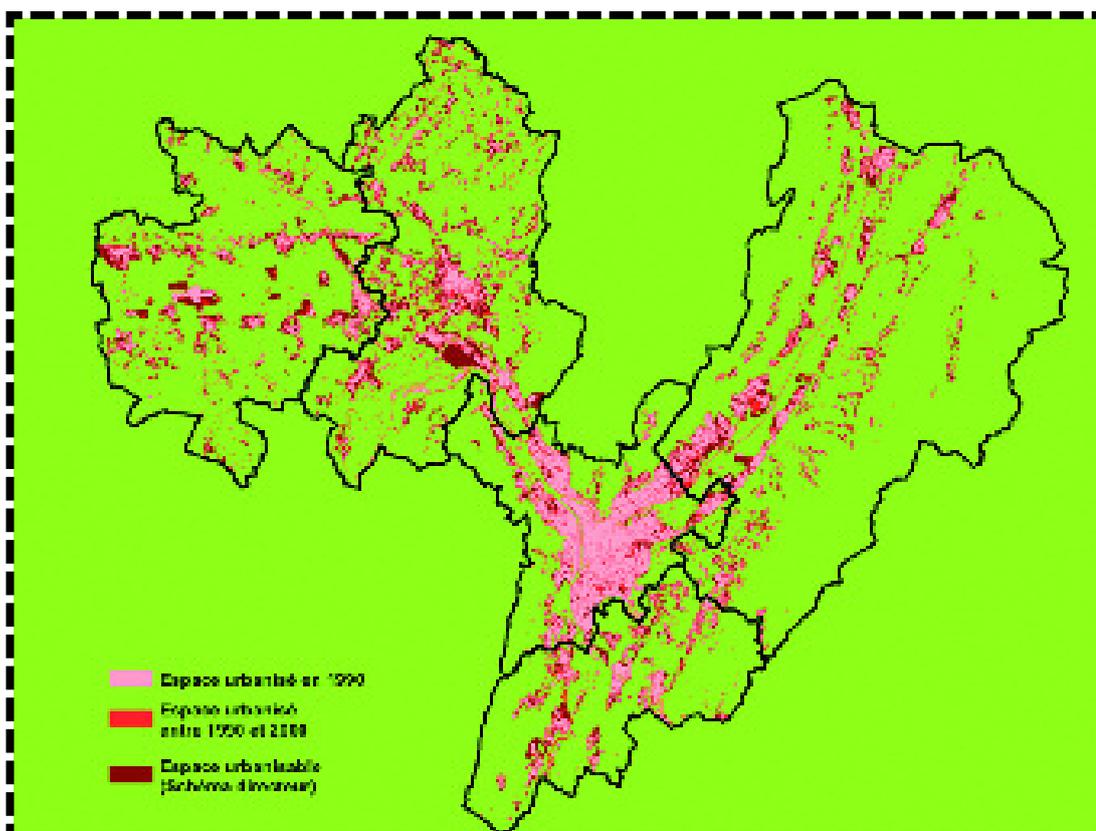
Ensuite, le plan de référence, étude concertée avec les communes, donne une armature d'espaces publics qui va permettre de guider dans le temps les différentes phases opérationnelles. L'étude va plus loin puisqu'elle suggère aussi des modèles de formes urbaines apportant des réponses au niveau de la densité et proposant un PLU qui, dans son PADD, développe cet objectif de projets partagés avec le SCOT ; elle décline aussi les phases opérationnelles et les évolutions réglementaires du document PLU.



**Scot
puis études
urbaines
puis PLU**

Une fois ces territoires ciblés, il faut proposer des outils de maîtrise publique foncière. L'étude urbaine prend donc le relais de l'évolution du document d'urbanisme : ce n'est pas SCOT, PLU puis étude urbaine, mais SCOT, étude urbaine et ensuite PLU. Ce dernier gère l'opérationnel : un développement sur 20 ans donnera lieu à 2, 3, 4 révisions successives du PLU qui ne s'ouvrira à l'urbanisation que de façon ponctuelle et par séquences opérationnelles successives.

2 - Comment une commune peut-elle porter un projet de renouvellement de ses espaces bâtis ? Doit-elle exposer un projet global ou agir au coup par coup ?



Pierre Kermen *Adjoint à l'urbanisme de la Ville de Grenoble*

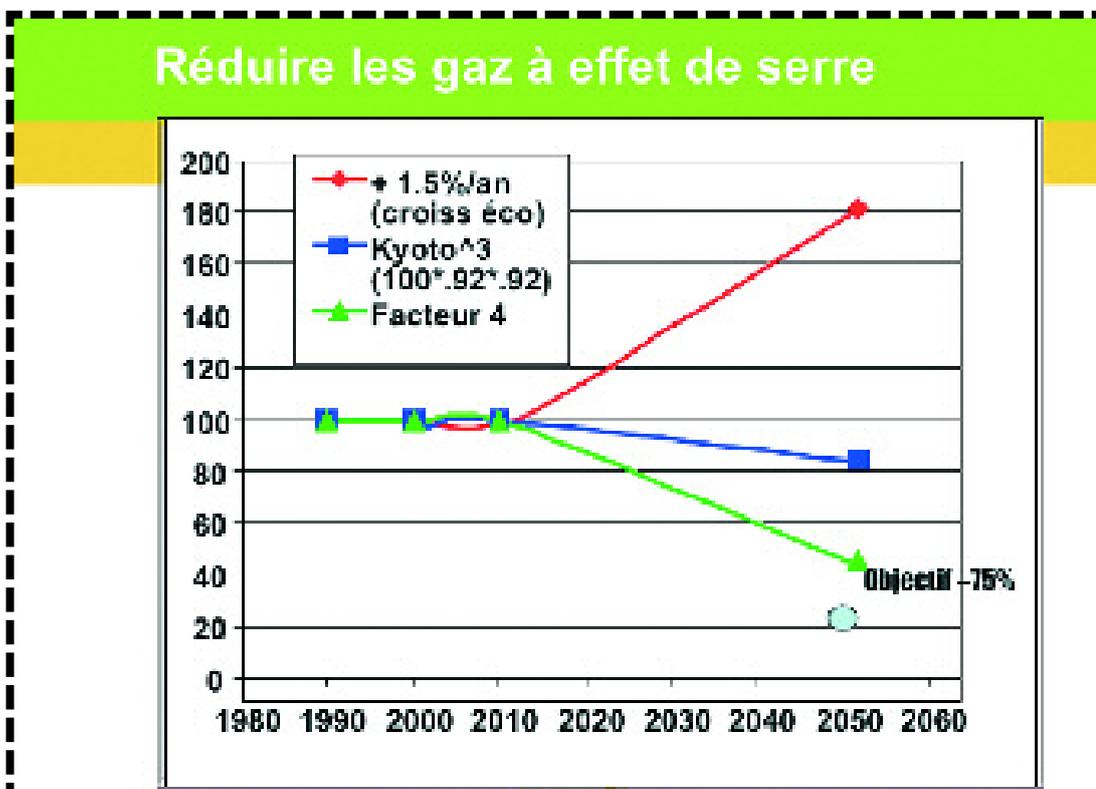
Nous avons une représentation, qui n'est pas toujours partagée, de la ville dans laquelle nous vivons. Un héritage culturel, politique, social nous fait évoluer dans un imaginaire du passé. Or, nous devons en reconstruire un autre pour trouver des solutions. La région urbaine grenobloise est confrontée, comme d'autres, aux questions de péri-urbanisation, d'étalement urbain ; mais on ne sait pas quelles sont les échelles de représentation de l'ensemble des acteurs. Nous sommes dans un territoire qui, vu de loin, semble en fragments, en miettes, avec une interrogation : comment les politiques publiques peuvent-elles intervenir ? Cette question de l'intervention publique a un relais sur les territoires fragmentés qui produit aussi une citoyenneté disparate, séparée, multiple.

Définir un "intérêt général" du territoire

La question de la définition d'un intérêt général du territoire se pose donc. Elle est collective, nous essayons de l'aborder avec les habitants afin d'en partager les enjeux. La question de la réduction des gaz à effet de serre est fondamentale : l'enjeu prioritaire est de diviser par 4 leur production d'ici 2050. Un autre élément à prendre en compte est le lien entre gaz à effet de serre et changement climatique (augmentation prévisible de 2° à 4,5°). Il existe une corrélation entre ces deux

**Comment agir
sur des
territoires en
miettes ?**

éléments : la question de l'intérêt général ne peut pas s'affranchir de ces données, à l'échelle de la réflexion urbaine, à l'échelle de notre siècle.



Trois chocs nous interpellent : la crise pétrolière, le choc économique, leurs dimensions géopolitiques en raison des énergies inégalement réparties. Ces éléments sont fondamentaux pour construire une nouvelle vision de la ville européenne durable. Nous devons donc donner un horizon politique à l'intervention publique dans les documents PLU, PLH, PDU, etc.

La ville européenne durable

Donner un horizon politique à l'intervention publique sur le territoire : Le PLU; le PLH ; le PDU... le SCOT

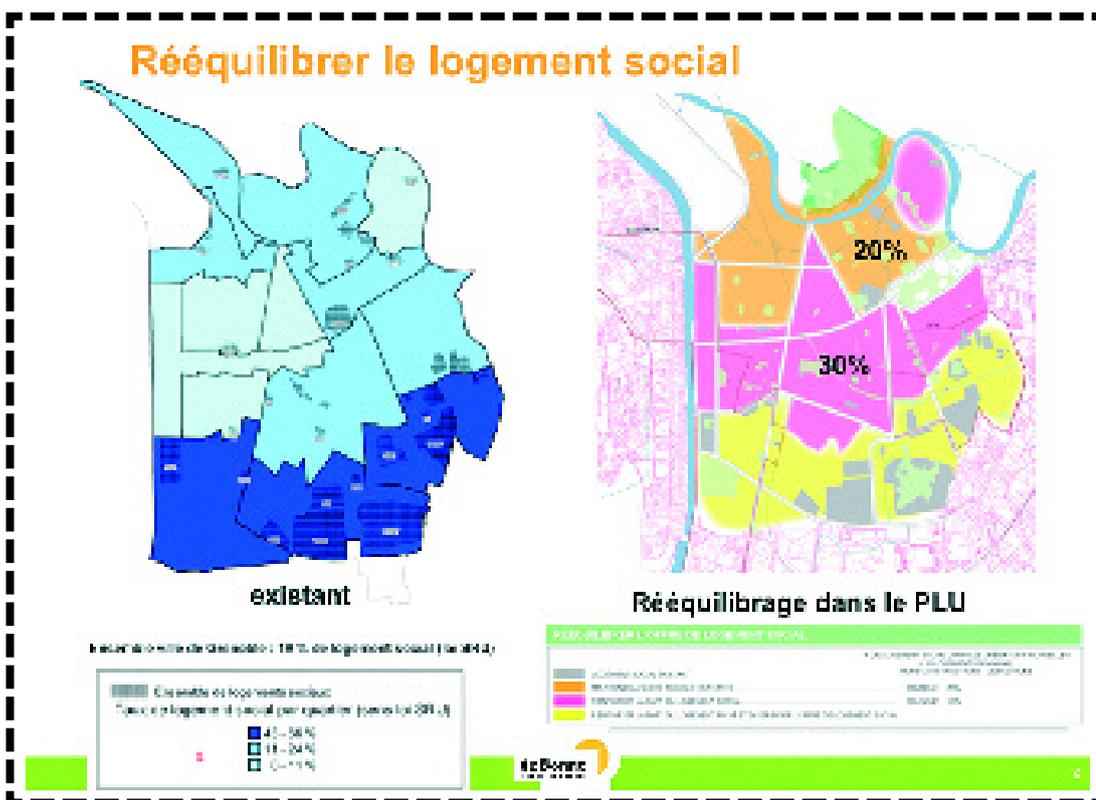
- Associer l'ensemble des territoires
- Favoriser une ville compacte, écologique et solidaire
- Répondre à la demande sociale de logements
- Mieux répartir le logement social dans la ville
- Favoriser une politique intégrée associant, urbanisme, environnement, déplacements alternatifs à la voiture
- Promouvoir une culture urbaine, la faire partager
Ouverture de la Plateforme
Biennale de l'habitat durable
- Charte de haute qualité environnementale architecturale et urbaine

BIENNALE
DE
L'HABITAT
DURABLE
GRENOBLE

Une ville compacte, écologique et solidaire

Comment avons-nous travaillé ? La ville de Grenoble ne peut concevoir son développement en dehors de l'ensemble de son territoire (interdépendance des territoires). Il s'agit de favoriser une ville compacte, économe dans ses ressources foncières, écologique et solidaire dans ses déplacements. Aujourd'hui, l'analyse des territoires doit devenir plus globale, avec un mode d'entrée écologique, élément moteur de notre réflexion. La troisième composante est notre réponse à la demande sociale de logement avec une meilleure répartition de celui-ci dans la ville. Celle-ci doit favoriser une politique intégrée prenant en compte : associations, urbanisme, environnement, déplacements alternatifs. Nous devons également trouver des lieux, des moments de promotion d'une culture urbaine et la faire partager. Un nouveau lieu, "la Plateforme", a été ouvert pour débattre de ces questions de politique urbaine avec, début mars, une Biennale de l'habitat durable ; de plus, une charte de haute qualité environnementale, architecturale et urbaine sera appliquée à l'ensemble de nos programmes d'urbanisme.

Un constat a servi de point d'appui à notre réflexion : la population grenobloise a diminué et se maintient actuellement. En même temps, il y a une croissance du logement : depuis 1975 près de 550 logements/an ont été construits. Notre objectif : 750 logements/an, dont 30% de logements sociaux. Mais ce serait insuffisant sans un rééquilibrage de l'offre de logement social, que nous avons intégré à notre PLU ; toutes les opérations de plus de dix logements, dans certaines parties du territoire, ont désormais l'obligation de réaliser 20 à 30% de logements sociaux.



Quantitatif et qualitatif indissociablement liés

La question du quantitatif obligatoire n'a de sens que si la dimension qualité est abordée. Ainsi, par exemple, l'opération de renouvellement urbain dans l'ancienne caserne de Bonne, au cœur de la ville-centre, afin de l'élargir en direction des grands boulevards ; l'insertion urbaine, en lien avec les quartiers, est favorisée grâce à la réalisation de 850 logements, d'une offre commerciale et d'un parc urbain de 5 ha.

Expérimenter la qualité urbaine

DE BONNE 8.5 ha au cœur du centre ville de Grenoble

- **Elargir le centre ville en direction des grands boulevards et le tram 3**
- **Insertion urbaine.**
Relier l'opération aux quartiers périphériques par la création de nouvelles rues en continuité des voies existantes ou pour la desserte des nouveaux îlots
- **Mixité des fonctions**
 - Logements 850 logements
 - Compléter l'offre commerciale du centre ville, 15000 m2 en complément des commerces actuels
 - Offrir un nouveau parc urbain de 5 hectares en plein centre de ville
 - Accueillir un cinéma alternatif d'art et d'essai
 - Construction d'une école HQE de 15 classes

La ville ne peut pas se reconstruire sur elle-même sans se donner un certain nombre de valeurs contemporaines - au-delà des valeurs historiques, de la mixité sociale, de la mixité des fonctions déjà partagées. D'autres dimensions doivent apparaître - dont le développement durable - par l'intermédiaire d'un programme européen, avec en particulier, obligations de performances de qualité énergétique : 1000 m² de solaire photovoltaïque sur l'espace commercial, une école HQE, du solaire thermique...

Créer du lien entre individus qui appartiennent à plusieurs espaces

Aujourd'hui, la péri urbanisation et l'étalement urbain montrent qu'il faut rechercher les définitions d'une individualité sociale à reconstruire ensemble, en raison de notre multi-appartenance à plusieurs territoires. Un des enjeux du SCOT, est de donner à l'ensemble des acteurs du territoire un contenu social.

3 - Comment construire et densifier les espaces habités face au refus des populations ? Quels moyens pourraient nous y aider ?

→ Version intégrale du texte en annexe page 87

Jean-Charles Castel, *Chef du groupe Observation Urbaine au CERTU*

Pourquoi les populations ont-elles du mal à accepter la densification ? Deux explications sociologique et économique sont fortement imbriquées. La première renvoie à l'idée qu'il existerait une forme croissante d'appariement et de NYMBY(1). Ce terme caractérise un comportement contradictoire entre l'adhésion apparente à des objectifs d'intérêt général et le souci de chacun de ne pas les voir mis en œuvre devant ses fenêtres, afin de conserver devant soi une représentation de la nature, des espaces verts, etc.

Les raisons du refus de la densification

On assiste à une tension plus forte, aujourd'hui en raison d'une conception plus capitaliste du logement qui devient un espace de repli sur lequel le propriétaire exerce une vigilance ; il le considère comme un bien dont il faut protéger les actifs comme tout autre placement. Or l'économie immobilière est très dépendante des externalités. Ainsi, les propriétaires ayant fait construire leur maison en limite du village et bénéficiant d'une vue sur les espaces naturels ou agricoles, se constituent en groupe de pression afin que les parcelles situées devant chez eux restent inconstructibles. On retrouve une attitude identique en ville : préserver un arbre, conserver un peu d'ensoleillement ou une vue, de peur que son cadre de vie et la valeur de son logement en soient affectés.

Le logement un actif à protéger

(1) Not in my back yard / pas dans mon jardin

Cela explique pourquoi il est de plus en plus difficile de produire du bien collectif matériel, y compris de l'habitat collectif.

La densification peut être assimilée par les habitants des quartiers à une dégradation de la qualité de vie. De même, la présence de populations d'un standing social inférieur constitue également un risque de dépréciation de son bien ; par contre, la garantie d'une sélection sociale "entre-soi" est un moyen de protéger la valeur de son patrimoine. L'utilisation de l'espace vert devient un "rempart" contre les risques d'influence des externalités négatives. Lorsque le rapport à autrui est considéré sous l'angle du risque, celui-ci est externalisé par l'économie et la densité de l'urbanisation a tendance à s'auto-bloquer.

Crise de l'urbanisme et crise de l'économie d'échelle

Pour l'économiste, le rejet de la densité n'est pas nouveau. L'individu a intérêt à la fois à se rapprocher des autres et à s'en écarter.

Il faut chercher l'explication à la dilatation de la ville aujourd'hui dans ce que révèle l'économie ; la première cause concerne les économies de la production de masse, la seconde, celle des coûts normatifs et assurantiels, la troisième est liée au rapport entre l'économie et les solidarités formelles et informelles.

La difficulté de faire des économies d'échelle est liée à l'industrialisation qui a fait baisser les coûts de nombreux produits, rendant l'individualisation plus performante que les solutions collectives (marché de l'automobile ou de la maison individuelle). Quand on compare les coûts de construction, on découvre que celui de l'habitat dispersé baisse en valeur relative alors que celui du collectif augmente. On produit du logement social à un prix de construction deux fois plus élevé que celui des maisons individuelles, en périurbain. Aujourd'hui, le logement social ou un équipement collectif devient un bien de luxe ; on n'amortit plus une piscine municipale qui n'est plus aux normes 15 ans plus tard.

Les coûts assurantiels et normatifs

Remise en cause des économies d'échelle, de l'habitat collectif

Il n'y a plus d'économie d'échelle à faire du collectif, mais on persiste à croire que bâtir un immeuble coûte moins cher (résidu de croyance datant de l'époque des ZUP, le logement collectif n'est plus à cette taille). Le souci du cadre de vie a poussé les urbanistes à réduire la taille autorisée des immeubles collectifs. Aujourd'hui, "Small is beautiful", chaque immeuble devient "couture sur mesure", là où la maison individuelle a inventé l'économie du "prêt-à-porter". Ce mouvement est inexorable. La crise de l'urbanisme que provoque la dilution urbaine n'est rien d'autre que la crise de l'économie d'échelle du collectif.

Deuxième phénomène, : l'explosion des coûts normatifs et assurantiels, essentiellement liés à des différences de normes, de techniques, de charges, d'assurance. Ils fonctionnent par seuil : au collectif, les normes et la complexité, à l'individuel, la simplicité et les normes moins contraignantes. Enfin, quand on compare ces coûts, on ne compare pas la même chose. Dès qu'on fait du collectif, apparaissent des interactions sociales qu'on a externalisées et qui sont monétarisées en les confiant à des prestataires ; par contre, dans l'individuel, un grand nombre des interactions sont prises en charge par les riverains : entretien, sécurité, etc.

Besoin de protection et besoin d'autonomie

Besoin de protection, explosion des coûts normatifs, crise de la régulation par la norme à priori.

L'espace, de ce point de vue, devient un espace de réassurance ; la vie en communauté impose de brider une part de son autonomie en échange des liens communautaires de protection réciproques. Chaque époque optimise à sa façon l'équation entre besoin de protection et besoin d'autonomie. Les réponses collectives au besoin de sécurité se réalisent lorsque leur produit crée une économie d'échelle plus profitable aux personnes que des réponses individuelles – comme pendant des siècles – une enceinte collective ou des fortifications. Le paradoxe de la technique est d'inventer des solutions pour se prémunir des risques ou pour gagner de la vitesse ou de la productivité ; mais ces évolutions engendrent de nouveaux risques dont la prise de conscience se traduit par des niveaux de normes élevés renchérissant les coûts techniques et des assurances.

Les urbanistes n'ont pas vu arriver ces surcoûts normatifs, qu'ils ont pourtant contribué à produire. Le SCOT est un produit hybride : il vient de l'ancien monde et on continue de rêver de production de normes, de production de projets, propulsant le mythe de l'immobilité à atteindre.

Le SCOT, version "régulation par la norme a priori" aboutit dans le virtuel. Par contre, une autre régu-

lation s'expérimente dans les grands territoires ; celle de la gestion de risque en temps réel dont le modèle s'inspire davantage des gestionnaires du risque que des planificateurs. Nous devons chercher le modèle de demain auprès des organismes de vigilance et de rétroaction : personnel de santé, pompiers... Dans un SCOT on passe son temps à s'ajuster. La meilleure façon qu'il produise des effets c'est qu'il ne s'arrête pas !

ÉCHANGES

Frédéric Rossignol *SCOT de Montpellier* • Sur la question du SCOT qui ne s'arrête jamais, on est d'accord. Le SCOT n'est pas une fin en soi, c'est un moment dans la mise en œuvre d'un projet. Vous nous expliquez pourquoi le territoire est malade, mais nous devons apporter des réponses à cet état de fait, et ces réponses se fondent forcément sur un code de l'urbanisme, sur des outils existants.

L'étalement urbain procédant d'une privatisation du capital nature est antinomique avec la qualité du cadre de vie collectif. Ce devoir d'intensifier le développement urbain c'est une valeur de projet, mais comment peut-on faire l'impasse ? De plus, réaliser du logement sur un espace restreint permet néanmoins de réduire le coût foncier et les coûts globaux d'aménagement. Certaines communes ont vécu pendant 20 ans sur le mythe que l'aménagement pouvait payer leur équipement, ce qui est un leurre ; avec le SCOT, nous apportons une logique différente. De plus, à Montpellier, 85% du parc social est sur la ville centre. Si le secteur public n'impulse pas ces questions sociales qui va le faire ? Certainement pas la logique du marché !

Jean-Charles Castel • On ne peut plus rêver d'un modèle d'urbanisation unique, valable partout ; en raison du capital d'équipements très différent d'un territoire à l'autre, la logique de gestion ne peut qu'être différente. Pour une ville historique comme Grenoble ou Montpellier, avec un fort potentiel de capital d'équipements collectifs, il faut bien continuer à les entretenir ; mais on est face à un mouvement de population qui entraîne une baisse de densité démographique.

Bien sûr, il y a aussi des territoires qui ne sont pas encore dans cette logique là ; un jour ils réalisent qu'ils ont grossi et qu'il leur faut des équipements ; certaines communes refusent de rentrer dans cette spirale considérant que leur capital c'est l'environnement ; de ce fait, elles individualisent au maximum l'équipement collectif. Celui-ci ne va pas disparaître, mais changer de nature ; tout ce qui va pouvoir être individualisé par le marché va l'être. Ainsi, par exemple l'assainissement individuel, marché en pleine évolution - avec des perspectives extraordinaires de progrès et de développement technologique.

DÉBAT AVEC LES REPRÉSENTANTS DES TERRITOIRES DE SCOT

- **André Quay-Thévenon** *Président du Syndicat Mixte Savoie Métropole*
- **Bernard Poirier** *Vice-Président de Rennes Métropole, Président de Terres en Ville*
- **Frédéric Rossignol** *Communauté d'agglomération de Montpellier*
- **Pierre Pribetich** *Vice-Président Syndicat Mixte SCOT agglomération du Dijonnais*

SCOT : dessin et dessein

Sylvain Gatoit *DDE du Nord* • Dans le SCOT de Montpellier, on sent un projet politique fort, une volonté d'agir sur le territoire, d'en faire un document plein de sens, avec le désir d'une réelle influence sur la façon dont il va se développer et évoluer. Selon M. Rossignol le SCOT doit avoir un supplément d'âme par rapport au Schéma Directeur. Comment ce SCOT a-t-il pu gérer cette différence conceptuelle ?

**Un Scot
“à blanc” avec
les communes**

Frédéric Rossignol • Effectivement, nous ne travaillons pas à la parcelle parce que ce n'est pas intéressant de le faire à l'échelle d'un SCOT. Ce système de limites résulte d'une espèce d'emboîtement entre cette fameuse armature du grand paysage et des projets émanant directement des communes. Durant la phase de diagnostic, nous avons conduit une étude très fine, à la parcelle, avec l'ENSAM et l'INRA ; nous avons fondé le principe qu'environ 70% du territoire constituait cette armature du grand paysage posé comme un élément intangible ; pour une fois nous inversions le regard. Il s'agit donc d'un exercice conceptuel à l'échelle du grand territoire. Nous avons été obligés de travailler de façon inductive : à partir de ce que les communes nous disaient de leurs territoires, des enjeux de leurs projets, puis nous les avons problématisés et trois équipes ont travaillé sur un site test. Ce SCOT appelé “SCOT à blanc” – travail compacté sur 9 mois, indiquant les démarches d'élaboration possibles et le dessin du territoire – a impliqué les communes dans la conception de cette logique de limites. Celles-ci n'ont de légitimité qu'à partir du moment où elles s'inscrivent dans un consensus politique. En fait, on a créé ce jeu de limites par emboîtement d'une conception de l'armature du grand paysage et des projets des communes. Ces limites sont de deux natures : certaines sont identiques à celles de la carte de destination générale des sols, et dans ce cas, on est sur une limite déterminée (route, rivière, espace protégé, etc.) ; la limite qui a le plus de chance de tenir reste quand même celle qui s'impose par son bon sens. Et puis il y a ces fameuses limites à conforter, dessinées sur les plans de secteurs. Nous avons attribué une épaisseur variant entre 150 et 200 mètres. Ces données représentent la marge d'appréciation, l'enjeu de l'étude urbaine qui doit permettre d'affiner ce dispositif. Le document réglementaire, au niveau supra communal ou communal, n'a de sens que s'il prend appui sur un projet concerté, partagé entre l'agglomération et la commune.

**Refuser de poser
la question des
limites, c'est
admettre que
l'espace est infini**

Bernard Poirier • Je m'étonne que l'on puisse poser la question des limites, parce que faire l'hypothèse qu'il n'y en a pas, équivaut à faire l'hypothèse que l'espace est infini. Par conséquent, du côté de la ville ou du côté de la campagne, le SCOT doit se poser la question des limites - surtout si on considère que ce qui n'est pas plein, n'est pas du vide pour autant - comme tel espace naturel auquel on n'accorde pas la valeur qu'il faudrait. S'il s'agissait d'un cru vinicole, on ferait très attention à la limite. Quand on ne pose pas la question des limites, on considère qu'il y a d'un côté un espace qui a de la valeur et de l'autre, un espace qui n'en a pas.

**Après les Scot,
les inter-
communalités
doivent agir
sur l'urbanisme**

Du projet communal au SCOT

André Quay Thévenon • Le périmètre du SCOT de Montpellier recouvre peu de communes, c'est presque un “super PLU” – plutôt favorable aux communes périphériques de petite taille. Pour les petites communes situées en périphérie dans un grand SCOT, ce qui est le cas pour Grenoble ou chez nous (115 communes), nous avons imposé un calibrage des communes, puis nous avons demandé aux élus de chacune d'entre elles d'envisager leur avenir. Maintenant, les responsables du SCOT les accompagnent pour leur révision de PLU, afin d'apporter une réponse globale : évasion économique, services... Aujourd'hui, ces outils mis en place ne peuvent être cohérents qu'imbriqués les uns dans les autres ; après le SCOT, les intercommunalités doivent continuer à agir sur l'urbanisme et la construction.

Le territoire du SCOT

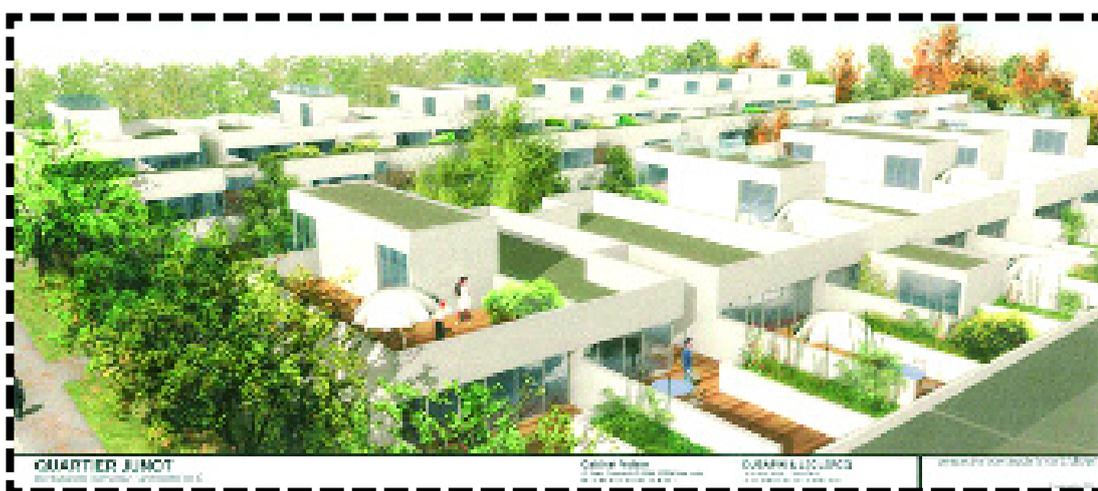
Bernard Poirier • Pour que le SCOT ait une réelle signification, il faut qu'il soit en cohérence avec les autres politiques ; cela pose la question du territoire du SCOT. Si vous mettez en place un PDU correct ou une TPU ou un PLH, vous allez partager les richesses, les dépenses, etc. S'il ne correspond pas au territoire de vie des gens, au territoire de décision et de gouvernance, on est en pleines contradictions.

Jean-Charles Castel • Le territoire politique ne correspond jamais au territoire de vie des populations ; vous repousserez toujours plus loin l'étalement urbain.

**Donner envie
de vivre en ville**

Pierre Pribetich • En tant qu'élu, votre logique purement économique ne peut me satisfaire. A Dijon, quartier Junnot, nous avons souhaité un quartier durable inscrit dans une ville qui se régénère sur elle-même ; en privilégiant notamment la présence des jeunes ménages qui, pour les raisons économiques, fuient la ville pour acquérir un bien, avec l'illusion associée du bonheur. En fait, ils s'éloi-

gnent d'un certain nombre de commodités, de loisirs, vers un territoire non préparé à les accueillir. Sur ce projet de 9,3 ha, nous avons dédié 1/3 de la zone aux espaces publics ; sur l'espace restant, nous avons choisi la diversité, dans une démarche fondée sur la densité de la ville : maisons de ville, en réponse à une demande et à une attente sociologique ; nous avons 100 logements / ha, avec une volonté de mixité - 25% de logements à loyer modéré. Il s'agit de donner envie de vivre en ville.



Une pédagogie de l'aménagement

M. Putoud *représentant d'un collectif d'association voirronnaise et Sud-Isère, C2ATR, Coordination des associations pour des alternatives autoroutières* • N'est-on pas en train de reproduire à l'infini dans les SCOT, le développement sociétal dominant, dans son contenu et sa traduction dans l'espace ? Ne doit-on pas avoir un projet, une vision de société qui prédétermine, avec volontarisme, des politiques publiques, mais en co-construction participative avec les acteurs concernés ? Or, on observe un énorme décalage entre les citoyens et les autres acteurs, y compris économiques, dans la perception et le vécu quotidien. On pourrait y remédier avec la mise en place au-delà des syndicats mixtes, d'ateliers démocratiques comme les ateliers d'urbanisme, à l'échelle des SCOT et des Schémas de secteurs, comme lieu de réflexion et de propositions. Nous devons mettre en place une vraie pédagogie du développement, de l'aménagement de territoire et d'écoute des acteurs.

Michel Reverdy *Directeur du Syndicat mixte du SCOT de Strasbourg* • Depuis le début on parle de "mots", mais tout le travail d'expression du projet par les élus, notamment lors des réunions de démocratie participative, se fait sur la base d'un "dessin", réalisé par des professionnels de l'espace, qui ne sont pas présents à cette table. Aujourd'hui, seule la conclusion des SCOT est présentée, c'est à dire le "dessein" politique, mais il n'y a pas le dessin de projet.

Pas de "dessein" bien portant sans "dessin" bien tracé

Philippe Auger *Directeur du Syndicat mixte du schéma directeur de la région grenobloise* • Il n'y a pas de "dessein" bien portant sans "dessin" bien tracé. Il ne s'agit pas d'une pétition de principe par amour immodéré de représentation graphique, mais d'une décision forte de marquer des limites sur des territoires, d'inscrire des politiques de gestion du développement urbain. Avec à l'intérieur des limites, une chance donnée à d'autres espaces (agricoles), de continuer à exister et à se développer.

Densité, externalité, plus-value et fiscalité

Marie-Odile Novelli, *Vice-Présidente, chargée du logement Conseil Régional Rhône-Alpes* • Nous partageons l'objectif de densité, puisque dans la région Rhône-Alpes nous avons mis en place une bonification de 30%, d'aide aux interventions foncières, pour tout projet économe en espaces. Il y a à la fois des causes spatiales, sociales et fiscales ; dans un cadre national, il serait moins difficile d'agir sur les causes fiscales. Intégrer les externalités sur l'environnement, est de l'ordre du

Rhône-Alpes en 30 ans, la population a augmenté de 20 %, l'espace urbanisé de 100 % : que faire sans volontarisme ?

faisable. Faire bénéficier de la plus value de la revente foncière à la collectivité et non pas aux seuls privés, lors de la vente d'un terrain devenu constructible, est envisageable.

En Rhône-Alpes, en 30 ans la population a augmenté de 20 % seulement, mais la surface urbanisée a augmenté de 100%. Comment fera-t-on sans volontarisme ? In fine, c'est le bien public, le paysage, les espaces naturels, mais aussi et surtout l'agriculture, qui sont en question !

Quant à la question sociale, il s'agit de savoir quelle société nous voulons ? N'est-on pas en train de se construire des châteaux forts ? Avec à l'arrière plan, la question de l'insécurité sociale, des revenus ; la densité étant souvent liée à la peur du voisin... Finalement cette question de l'équité des revenus sociaux relève du plan national.

Jean-Charles Castel • Bien qu'un peu éloignée du SCOT, la question fiscale et celle des externalités renvoient quand même à la question de l'action publique. C'est un débat déjà ancien - les premiers travaux remontent aux années 1930. La sphère économique considère que l'intégration des externalités produit de nouveaux coûts de gestion et de nouvelles dépenses publiques ; à la fin, l'avantage pourrait être moins intéressant que l'objectif poursuivi. Si cette thèse est assez bien démontrée pour les biens commerciaux – biens fluides, substituables ; pour les biens immobiliers, biens de marché ni fluides ni substituables, le raisonnement est imparfait. Le marché immobilier est essentiellement fait d'externalités et la question de l'intégration mérite d'être posée.

Le deuxième obstacle vient des fiscalistes qui considèrent les systèmes fiscaux opaques et la difficulté à atteindre un objectif liée à la durée limitée de chaque règle fiscale ; on aurait donc du mal à régler la question de la plus-value foncière par la fiscalité.

Pierre Pribetich • Cette vision est tout de même très réductrice. Le coût est global pour la collectivité, en termes de dépenses énergétiques et ne peut se réduire aux seuls coûts de construction : il faut intégrer le foncier, les services publics à créer et l'ensemble des différents éléments nécessaires à la vie d'une ville. Quant au problème de la densité et de la ville à développer, c'est à nous de donner à l'ensemble des citoyens envie de vivre la ville, en portant collectivement une autre vision : vivre en ville peut être source de bonheur.

Une démarche globale sur l'ensemble des coûts

Pourtant, les différents exposés associent à la notion de densité, des termes négatifs, alors qu'à la vitesse, on associe la liberté et le progrès. En tant qu'élu, il faut concilier les habitants avec cette densité, pour assumer notamment, avec le desserrement des ménages, la nécessité de produire dans les villes un certain nombre de logements. Il faut donc inventer ce concept de ville durable, c'est à dire en capacité de se régénérer sur elle-même, d'assumer une diversité sociologique, de permettre d'intégrer l'ensemble des problématiques d'environnement et de lutter contre l'étalement urbain. Poser les problématiques de SCOT, c'est aussi structurer notre démarche en termes d'organisation autour de pôles secondaires dans des espaces réfléchis, plus denses, pour éviter la consommation des espaces agricoles et l'étalement urbain. Dès lors, il est essentiel de ne pas seulement raisonner en termes de coût de la construction, mais d'avoir une démarche plus globale prenant en compte l'ensemble des coûts.

Inventer la ville durable

Ne pas couper l'approche économique de l'approche sociale

Bernard Poirier • Quand j'entends M. Castel dire qu'en raison du seul aspect économique, on a construit des lotissements les uns à côté des autres, et qu'au bout de quelques années, il n'y a plus dans la commune ni commerces, ni écoles, ni services, je voudrais bien savoir ce que deviendra la valeur des maisons ? Une réflexion basée uniquement sur l'économie qui ne prendrait pas en compte le social, est complètement décalée de la réalité des questions de densité, de mixité...

Jean-Charles Castel • J'ai bien précisé que j'entrais par l'arbitrage micro économique des décisions quotidiennes. Le premier réflexe est de raisonner en termes de coût global, seulement, quand on y réfléchit, on voit que personne n'a jamais su calculer un coût global ; par contre, on peut calculer les coûts d'acteurs. Malheureusement, et contre toutes croyances, on se rend compte que plus on densifie, plus les coûts de gestion publique augmentent. On ne fera pas revenir les gens en ville en faisant croire que ça coûte moins cher, sauf à assumer le fait que vivre en ville dans du collectif coûte cher. Par conséquent, les villes vont aller vers une dichotomie de l'espace et dans ce cas, se profile à l'horizon, le développement du péage. Tant qu'on avait un espace territorial avec un seul modèle économique de développement on a pu l'unifier ; maintenant, on s'oriente de plus en plus vers des villes à péage. Sinon, il y aura toujours une population qui pensera pouvoir s'éloigner et continuer à profiter des avantages de la ville.

**Coût de la ville,
coût de
l'étalement
urbain**

Pierre Kermen *Adjoint à l'Urbanisme, Ville de Grenoble* • M. Castel a raison de dire qu'aujourd'hui, faire une ville accueillante et socialement équilibrée coûte très cher. En même temps, il faut faire attention au coût de l'étalement urbain. Compte tenu de la dépendance au pétrole, la question économique est en train de changer. Un autre élément est à prendre en compte : dans notre agglomération ; les PIB par tête sont à chaque fois supérieurs aux revenus disponibles par tête. En fait, on assiste à une évasion économique de la production de la valeur ajoutée. En milieu urbain, il faut capter cette évasion économique pour la réinvestir dans les territoires, en particulier urbains qu'il faut réhabiliter. Il y a donc un véritable enjeu aujourd'hui à peser sur la question économique pour ne pas laisser chacun des acteurs, et en particulier les plus fragiles (individus, ménages), faire leurs arbitrages individuels en fonction de leurs propres revenus, car ils ne disposent pas des outils pour préparer l'avenir. C'est bien notre responsabilité politique d'organiser cette redistribution économique à l'échelle de nos territoires. Qu'on le veuille ou non, nous sommes dans un processus de localisation – c'est particulièrement vrai pour la question économique.

**“Regarder passer
les trains de la
dérégulation”
tient-il lieu
de projet de
territoire ?**

Nicolas Ondieu *Chef de projet SCOT Montpellier* • L'analyse de J.C. Castel sur les mécanismes fiscaux et financiers, selon laquelle aujourd'hui, l'habitat individuel ne paye pas le vrai prix du coût global, est connue. La question est de savoir si regarder passer les trains de l'individualisme, de la dérégulation et de la rente foncière tient lieu de projet de territoire ? J.C. Castel affirme que la question de l'assainissement individuel a un grand avenir, alors Montpellier est très en avance car, malheureusement l'assainissement individuel y est très développé. Or, le prix du programme d'investissement d'assainissement de l'agglomération est de 380 millions d'euros, l'équivalent d'une ligne de tramway. Ce coût est celui du rattrapage d'un retard pris pendant trente ans par des communes aujourd'hui complètement bloquées, sans aucune capacité d'assainissement de leur réseau. Finalement, ce sont les contribuables d'une ville-centre qui n'ont rien demandé qui se retrouvent à en payer le coût en lieu et place de ceux qui ont bénéficié d'une plus-value, d'une rente foncière, sans assumer le prix réel de l'équipement du territoire.

La démarche montpelliéraine prend appui sur une géographie ; on ne peut pas analyser le territoire comme une matière première neutre, complètement malléable.

Pourquoi faire un SCOT ? L'analyse de J.C. Castel révèle qu'il y a des cultures urbaines très différentes et la liberté donnée par le législateur dans la conception des SCOT répond bien à cette diversité de besoins. Le cas de Montpellier n'est pas exemplaire ; il est simplement lié à un contexte particulier et on peut, par exemple, se demander à quoi sert un SCOT à Lyon, avec un PLU sur 55 communes, et un Schéma directeur qui fige l'ensemble des orientations de développement ?

**Le Scot pour
un maire devient
une nécessité**

Jean-Paul Bret *Maire d'une commune de la région grenobloise* • Nous venons d'aborder l'aspect collectif de l'étalement urbain : le législateur, de façon indirecte, y participe puisqu'il ne prend pas vraiment de dispositions pour l'éviter. Le maire n'a pas le choix, la notion de coût global s'impose à lui. Aujourd'hui, les habitants souhaitent trouver, y compris en zone rurale, les équipements et les services de type urbain : sécurité, trottoirs, éclairage public, collecte d'eau pluviale, garderie, etc. Vivre à une cinquantaine de km de l'urbain, n'implique pas de renoncer à ses avantages. Le maire doit absolument en tenir compte. Par contre, à un moment donné, il est en difficulté face aux propriétaires de terrains, compte tenu de l'attrait de la valeur du foncier ; le SCOT, pour un maire devient une nécessité pour s'appuyer sur une indispensable volonté partagée. De même, on ne peut pas agir sur l'aménagement sans politique foncière, permettant d'anticiper.

Le maire doit aussi gérer les risques naturels, avec l'obligation de faire des équipements ! L'assainissement individuel aurait de l'avenir ; pourtant, chaque fois que l'on est dans une zone à risque de glissement de terrain même faible, on nous dit qu'il ne faut pas infiltrer les eaux pluviales ou usées ; la collectivité doit donc investir dans l'équipement collectif ! Raisonner en individuel a ses limites.

Quel doit être le contenu du SCOT ? C'est une question d'échelle, on ne peut pas comparer le SCOT de la région urbaine grenobloise (240 communes) et le SCOT de Montpellier (34 communes) ; on ne pourra pas y faire la même chose. Quelle est la bonne ou la meilleure échelle pour un SCOT ? Nous avons une réponse partielle avec les Schémas de Secteurs, puisque nous sommes capables dans une agglomération de 240 communes, d'avoir un Schéma de secteur se rapprochant d'un SCOT à la façon de Montpellier.

Bernard Poirier • Qui va assurer les coûts ? Les autres ? Il faut plutôt poser la question de la maîtrise d'ouvrage de ces opérations d'urbanisme et de la maîtrise publique. Si on laisse faire le privé, il ne prendra que ce qui est intéressant ; il faut que les ZAC soient publiques !

Transports publics et infrastructures routières

Pour une maîtrise publique des opérations

J. Sivardière *Président de l'association nationale des usagers des transports* • Au vu des cartes présentées pour Montpellier, la démarche suivie a consisté à définir des zones urbanisables et d'autres à protéger de l'urbanisation. Or, n'y figure aucun schéma de transport collectif lourd. Le transport collectif peut être un outil de maîtrise de l'étalement urbain, de densification ; quel rôle lui attribuez-vous ?

Frédéric Rossignol • J'ai évoqué l'imbrication de cette armature urbaine et agricole, avec celle des transports publics, à savoir notamment les deux lignes de tramway dont la seconde va être achevée en 2007 ; la troisième est déjà à l'étude. L'espèce de pieuvre sur la cartographie correspond aux corridors de ces trois lignes : on a clairement identifié les potentialités d'extensions urbaines mais aussi celles de réinvestissement urbain, avec une restructuration des trois grandes entrées de ville de Montpellier (Nîmes, Sète et la route de la mer), sur lesquelles on a des armatures commerciales obsolètes. A l'est et à l'ouest de l'agglomération, il y a des opportunités de prolongation, par réinvestissement d'anciennes lignes de chemin de fer désaffectées, permettant une desserte bien au-delà de l'agglomération et qui peut préfigurer ce corridor languedocien, jusqu'à Sète.

Articuler transport public et urbanisation

L'autre élément c'est le TER ; le doublement de la ligne TGV sud de Montpellier, libérera des séquences supplémentaires sur la voie ferrée actuelle et optimisera l'utilisation du TER. Le levier et la dynamique du projet, c'est notre volonté de fonder l'urbanisation sur cette imbrication avec le transport public.

Pierre Pribetich • Par rapport à la mise en cohérence dans le cadre du périmètre du SCOT, nous réfléchissons aussi au développement d'une périurbanisation plus structurée autour de l'étoile ferroviaire de Dijon, élément constituant de la desserte du périurbain. Nous souhaitons la réintroduire dans le cadre du SCOT, sur des problématiques de développement, avec une organisation autour de pôles secondaires, de façon à structurer et à mettre en cohérence, l'ensemble des aménagements et des espaces du périmètre du SCOT.

Impliquer les habitants

Transférer aux habitants une capacité à porter le projet

Pierre Pribetich • C'est compliqué de renouveler la ville sur elle-même ; à Dijon nous sommes allés expliquer aux habitants d'un quartier l'ensemble de la démarche. Cela nécessite de la part des élus une réelle proximité, mais présente l'avantage d'arrêter les rumeurs, de faciliter l'appropriation du projet, porté par les élus, par l'ensemble des citoyens. On ne reconstruira la ville sur elle-même que si on est en capacité de mener à bien ce dialogue. Cette démarche, consommatrice de temps, nous permet de transférer auprès des habitants cette capacité à porter le projet ; c'est un des éléments fondateur de la démocratie participative.

Elus et promoteurs dans la chaîne de décisions

Pierre Kermen • Je me souviens d'une étude de l'ADEME en 2002, interrogeant les citoyens sur l'impact du changement climatique : ils avaient intégré ces changements importants, alors que la perception des hommes politiques était bien inférieure. Les éléments de réponse apportés ne sont pas à l'échelle des questions posées ; elles sont complexes et en tant que, responsables politiques, nous sommes dans une chaîne de décisions dans laquelle les promoteurs notamment jouent un rôle essentiel. Sans un dialogue ferme avec eux, avec des commandes explicites du maître d'ouvrage, on n'y arrive pas. Le système de construction français est très artificiel. Il faudrait repenser l'ensemble de la chaîne productive qui fabrique la ville et l'habitat.

Espaces : activités économiques et agriculture

Cohésion des Scot, incohérence des acteurs

Bernard Poirier • Par rapport à la participation des acteurs, la pertinence du territoire est fonction de la cohérence que l'on veut donner au SCOT. Sur la question de l'espace agricole, tous n'ont pas le même intérêt ; certains ont un intérêt dans la rente foncière, d'autres veulent continuer à

exercer leur métier et ce n'est pas toujours facile de trouver les intermédiaires pour faire lien entre les deux.

J.F. Gay CERTU • Quand on parle de consommation de foncier on oublie de dire que la moitié est consacrée aux activités ; la plupart des zones d'activité se font hors aire urbaine, de plus en plus loin. Quand on parle d'économie ne nous limitons pas à l'habitat et à l'économie résidentielle ! Quand on parle de bataille pour l'emploi, tous les élus sont prêts à tout pour satisfaire la demande d'implantation industrielle, même hors aire urbaine, mal branchée, mal desservie, etc.

**Sortir de la
logique des
grandes
zones d'activités**

Frédéric Rossignol • La notion d'économie du territoire concerne bien sûr tous les types de programmations : habitat, équipements, activité économique. Aujourd'hui, on sort des logiques de grandes zones d'activités traditionnelles. C'est en raison de l'application de la loi SRU qu'il y a deux pôles d'activités de 80 et 30 ha sur l'agglomération de Montpellier ; le reste concerne l'activité et sera intégré dans les opérations d'aménagement à hauteur de 10% environ des territoires d'urbanisation.

SYNTHÈSE “DISTANCIÉE”

Martin Vanier Professeur à l'Institut de Géographie Alpine
& **Alain Faure** CNRS-CERAT PACTE Grenoble

Martin Vanier • Nous avons assisté à une imposture : celle d'un chef de projet, riche de son métier mais surtout riche d'une doctrine, suivie de celle d'un autre chef de projet général en chef, puis nous avons eu un élu local planétaire à V..., 83° de latitude nord : vos SCOT, c'est bon pour l'Arctique !

Donc, nous chercheurs, nous ne serons pas chercheurs. Nous ne serons pas davantage synthétiseurs car la musique c'est derrière le rideau ; nous avons choisi d'être psychanalystes, à notre façon. Qu'est-ce qui fait courir les SCOTteurs ?

Alain Faure • Ces 3e Rencontres sont un laboratoire idéal pour voir comment des idées se transforment en priorités d'actions publiques.

Pourquoi les SCOTteurs courent-ils ? Il faut déjà savoir s'ils courent ensemble et dans la même direction ? Il y a eu ce matin tout un débat sur des motivations très différentes. Le petit carton qui symbolise ces rencontres est très bien venu. Nous sommes dans un modèle où on attend des réponses, mais tout le jeu en 3D montre justement qu'il n'y a pas de réponse.

Vous proposez un jeu de rôles assez subtil où le politique fait dans le technique et inversement. Il y a un malaise car il n'y a plus de doctrine de planification ; aujourd'hui, nous sommes dans une approche très complexe ; parler de planification c'est revenir à des problématiques sectorielles, elles-mêmes très compliquées : logement, crise du pétrole, transports, risques, énergie, modes de déplacement doux, etc. Nous sommes sur un objet qui est bien plus qu'urbanistique. Quant au politique qui devient technicien et au technicien qui devient politique, pour les premiers ce changement n'est qu'apparent. Les différents élus portent une vision contemporaine du métier d'élu (rôle, limites de son territoire). Avec une idée centrale : « *je dois faire de la médiation, je dois gérer ; je ne peux donc pas accepter sans donner mon avis, des référentiels importés par des professionnels* ».

La caractéristique de la décentralisation depuis 10 ans, c'est qu'il n'y a pas de déterritorialisation des politiques publiques possibles, à partir du moment où on émet des doctrines nouvelles. Les élus disent avoir une marge de manœuvre pour accepter ou refuser une nouvelle démarche de planification. Ils construisent ce qu'on appelle en science politique un “grand récit” ; jusqu'à présent le “grand récit” de l'intérêt général était construit plutôt au niveau national ou européen ; aujourd'hui les élus le construisent à différentes échelles.

Dire qu'en matière de planification il y aurait une échelle pertinente n'a pas beaucoup de sens, dans la mesure où chaque niveau de territoire construit son propre discours sur les problèmes à traiter. Et le problème du transport n'aura pas le même écho auprès d'un élu municipal, intercommunal, etc. Je demande donc beaucoup de prudence aux techniciens dans leurs analyses sur le “bon territoire”.

Les élus ont leur vision du monde et ils sont en train de l'imposer car ils se disent responsables. Dans cette évolution, on ne peut pas comparer le SCOT de Montpellier et celui d'une petite région rurale ; il y a un vrai problème pour les techniciens qui se retrouvent avec cette complexité de configurations territoriales qui produisent leur propre vision du bien commun. Du coup la question est de savoir : à quel modèle de territoire pensent les techniciens ?

Martin Vanier • Vous avez un modèle de ville, vous l'avez réaffirmé : la ville sera compacte, écologique et solidaire. Elle sera limitée et tout le monde a dit “oui” et rappelé qu'il fallait des limites. Elle sera dense, elle sera collective ; quelqu'un a dit qu'elle serait à énergie

inverse de celle de la société, ce qui, au passage, pose un léger problème, parce que la société est passée de la compacité à l'étalement, pendant que les doctrines de l'urbanisme sont passées de l'extension à la densité. De plus, il est important de construire un modèle "contre" : contre le territoire, tel qu'il advient dans ses logiques sociales et économiques ; on verra ensuite comment ce "contre" pourra devenir "pour"...

Nous devons faire un manifeste pour manifester contre les manifestations d'une société d'individus. Mais alors, quelle va être la fraction de la société à adhérer à ce manifeste ? Et dans quels territoires allons-nous saisir les adhérents au manifeste ?

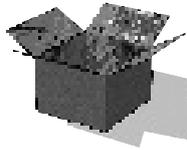
Nous avons une déclinaison du SCOT : "Source de Contentieux pour Toujours". Je proposerai la mienne : "Système de Consensus à Temps long".

Mais alors, la bonne échelle ? Comme disait l'autre : « *la bonne taille pour l'homme, c'est quand les pieds touchent par terre* », la bonne échelle pour un territoire, c'est quand le SCOT touche la société. Mais laquelle ?

Alain Faure • Aujourd'hui, nous sommes face à de nouvelles priorités d'actions publiques construites par ceux qui ont compétence pour le faire ; il y a un problème quant à leur application sur le terrain : les SCOTteurs seront confrontés dans les années à venir à la difficulté de faire passer des idées fortes sur de tout petits territoires !

INTRODUCTION À LA THÉMATIQUE

29 mars - après-midi



Thème : Comment orienter les politiques publiques et la localisation des projets pour rééquilibrer nos territoires et améliorer leurs fonctionnements ? Étalement urbain, périurbanisation : une question d'échelle et de choix politiques

Dans le contexte actuel, l'étalement urbain conduit à l'éclatement de la ville : la péri-urbanisation

La péri-urbanisation conduit à un système que l'on ne sait plus faire fonctionner : les inconvénients l'emportent sur les avantages

Alain Perron dresse un panorama de cette question en prenant appui sur l'exemple grenoblois : Après l'échelle du cadre de vie, abordée ce matin, nous allons débattre cet après midi du deuxième volet de l'urbanisme, l'échelle du grand territoire : les questions d'équilibre et de dépendance territoriale liées à la péri urbanisation.

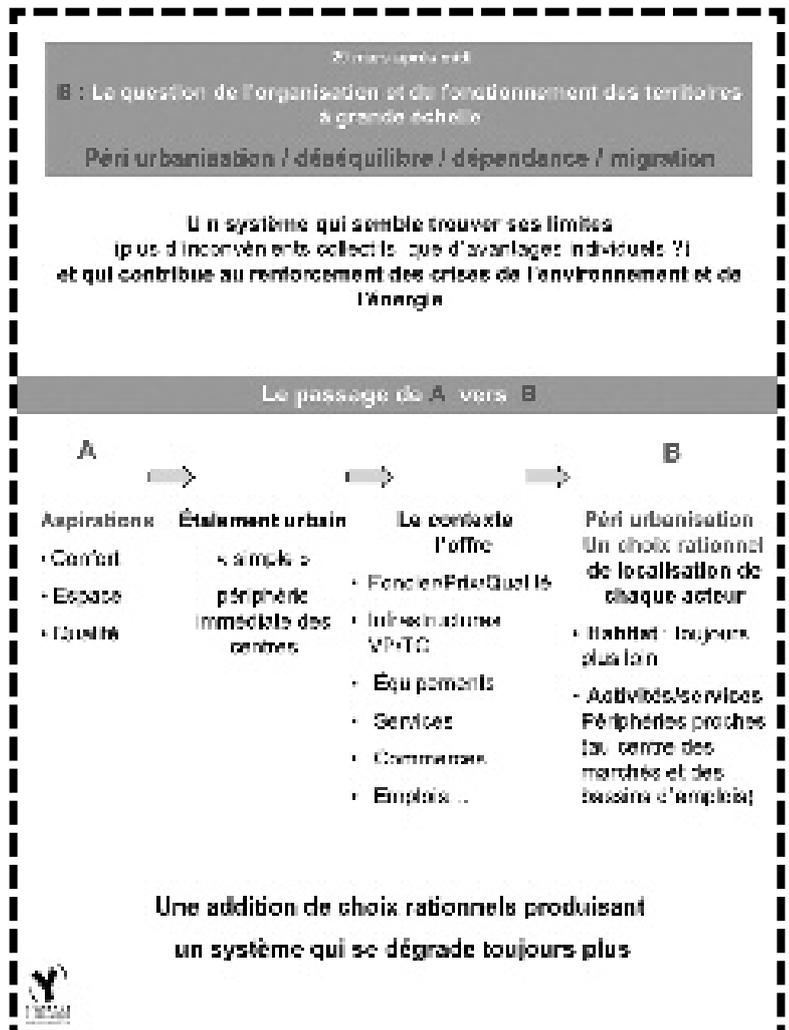
Je voudrais d'abord faire le lien avec ce matin, insister sur l'interaction des échelles et montrer que les phénomènes d'étalement urbain et de péri urbanisation, bien que différents, sont étroitement liés : que le désir d'étalement urbain conduit, dans le contexte actuel, à la péri urbanisation lointaine, à l'éclatement de la ville.

Chaque acteur (habitant, investisseur), pour répondre à ses aspirations et à ses besoins (confort, espace, qualité de vie ...) et réaliser son projet idéal, serait certainement intéressé par un terrain, si possible grand et pas trop cher, à proximité immédiate de la ville. Ce n'est que face au manque d'espaces disponibles, ou au coût de ces espaces, et grâce à la présence de voies rapides, qu'il se résout finalement à rechercher un terrain plus éloigné, mais disponible et abordable.

En faisant ce choix rationnel, et au-delà de l'étalement urbain, il crée un deuxième phénomène ; il contribue en effet au déséquilibre de territoires jusqu'ici restés dans un certain état d'équilibre et d'autonomie (habitat / emplois / services). C'est cet éloignement de l'habitat des pôles urbains équipés, sur des espaces lointains et peu équipés, qui génère ces dépendances et cet accroissement des flux.

Il faut signaler ici le rôle central des infrastructures, car les gens qui se péri urbanisent raisonnent en temps d'accès et non en distance. C'est parce qu'on offre toujours plus de vitesse que les distances parcourues augmentent, pour un temps de déplacement quotidien, qui lui reste stable.

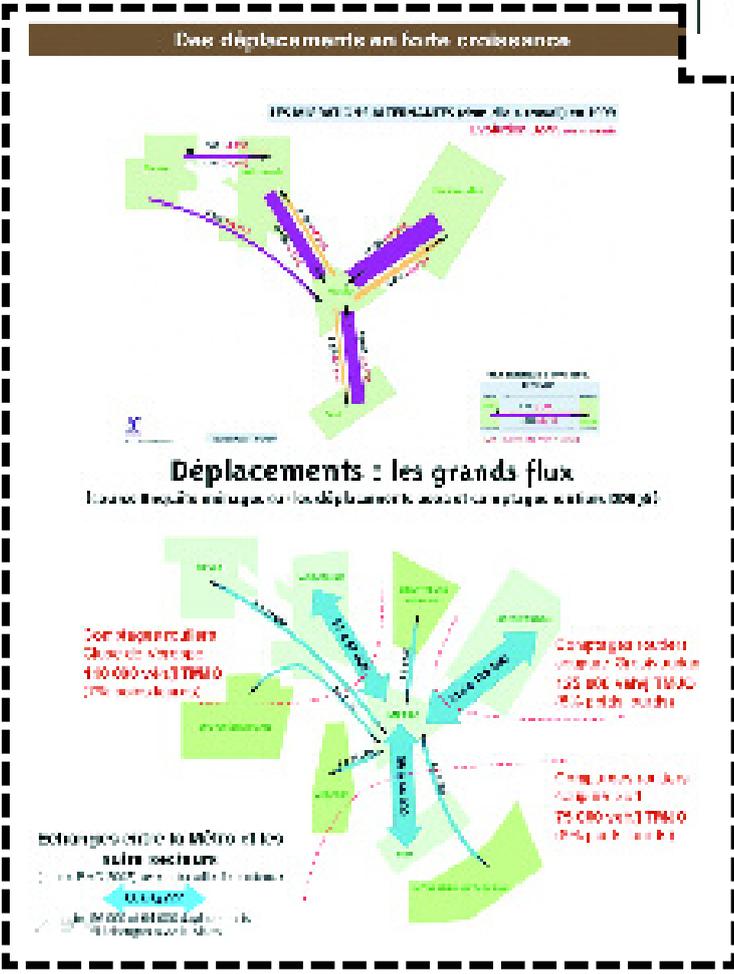
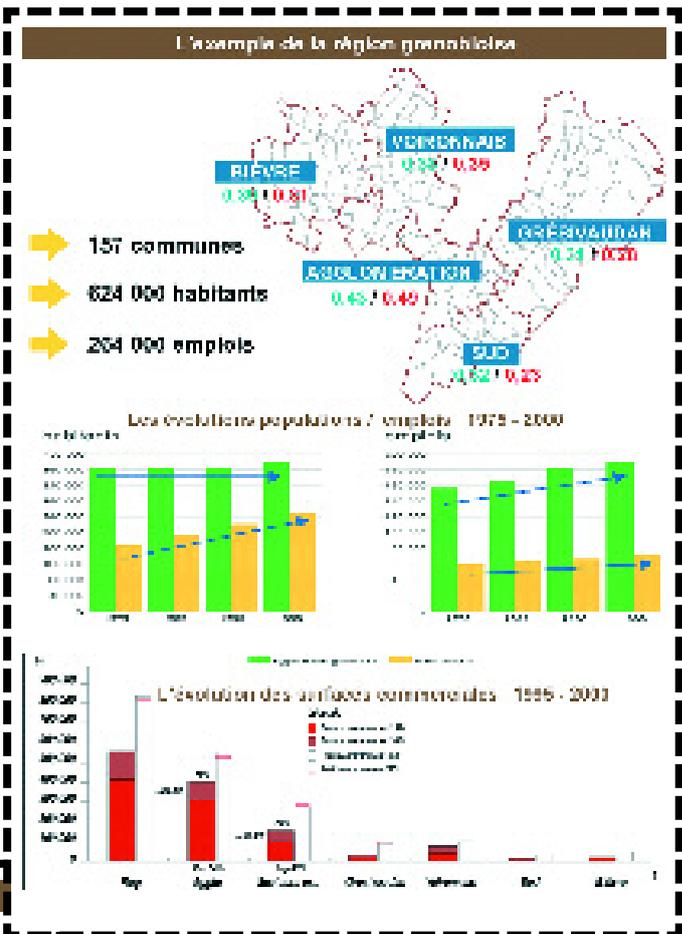
Nous n'aurions bien évidemment rien à redire à cette situation, à cette offre de déplacement et de foncier en lointaine périphérie, à ce mode d'organisation du territoire, si tout ceci fonctionnait bien et au bénéfice d'une majorité. Mais cette situation, créée par le marché, aboutit aujourd'hui à un système que l'on ne sait plus faire fonctionner et où les inconvénients (bouchons, bruit, pollutions, mitage généralisé des espaces naturels, investissements de plus en plus lourds ...) semblent l'emporter sur les avantages (les libertés du marché).



Grenoble subit les mêmes phénomènes que les autres régions urbaines. Mais ses contraintes géographiques lui imposent de réagir encore plus vite.

La région grenobloise subit également l'ensemble de ces phénomènes

A Grenoble et dans son agglomération, comme dans beaucoup d'espaces urbains centraux, on assiste depuis une trentaine d'années, à une stagnation de la population alors que les emplois continuent de croître (1% par an au début, un peu moins aujourd'hui). Pendant ce temps, à l'inverse, les territoires périphériques voient leurs populations augmenter fortement, alors que l'emploi se développe beaucoup moins vite. L'offre d'emploi par habitant continue d'augmenter dans l'agglomération, et inversement elle diminue en périphérie. Ce phénomène de déséquilibre se vérifie pour les emplois, mais aussi pour les services, les commerces et les équipements. Ces déséquilibres continuent aujourd'hui de se renforcer. Ils s'accroissent même. Les périphéries accueillent de plus en plus de populations alors que ce sont les hypermarchés de l'agglomération qui cherchent à s'agrandir dans des proportions souvent importantes. Et donc, ici comme ailleurs, les



flux, les bouchons et les pollutions augmentent. Mais ici, les contraintes de la géographie amplifient encore ces phénomènes. Plus vite qu'ailleurs, il nous faut réfléchir à d'autres choix et proposer des pistes d'actions alternatives.

Elaborer une vision globale du territoire et coordonner les politiques publiques

Rééquilibrer les territoires consisterait à essayer de mettre les bons éléments aux bons endroits et proposer une offre de déplacement qui favorisent ces équilibres : autrement dit, renforcer l'offre d'habitat dans les espaces urbains centraux les mieux équipés, accélérer le développement économique des territoires périphériques pour les rendre plus autonomes et ne pas offrir en permanence des infrastructures qui, par un accroissement permanent des vitesses, incitent les habitants des périphéries à abandonner leurs services locaux pour ceux, plus attractifs, de l'agglomération.

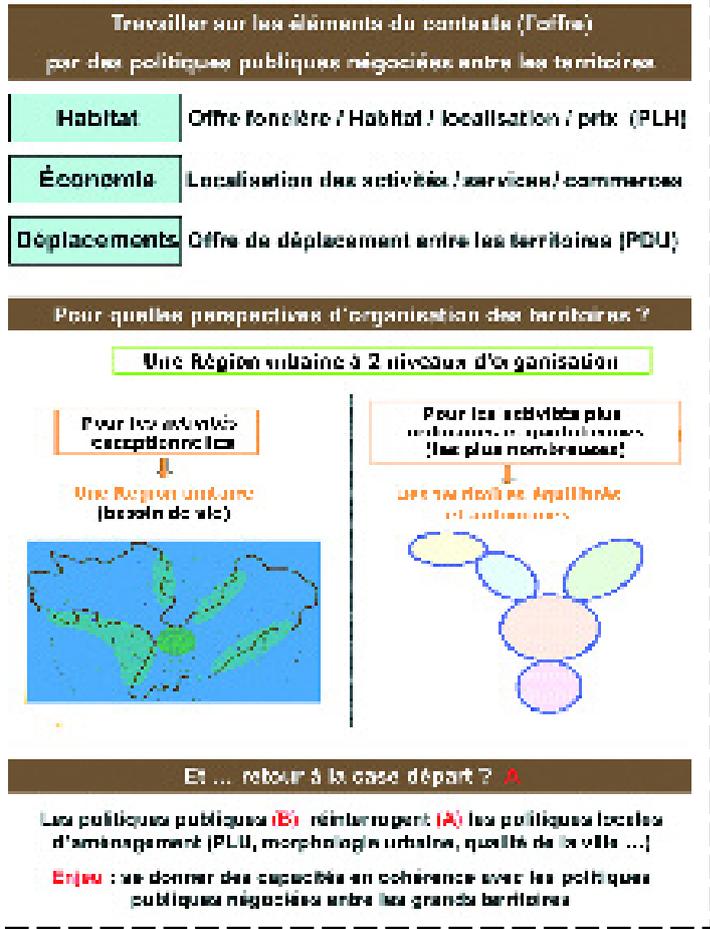
Mettre les bons éléments aux bons endroits

Réserver la région urbaine pour les activités exceptionnelles ; Les territoires de proximité pour le quotidien

Grenoble : une organisation du territoire à deux échelles

La vision grenobloise consiste à réserver l'échelle du grand bassin de vie pour les seules activités exceptionnelles et privilégier l'échelle des secteurs, de la proximité, pour toutes les activités quotidiennes. Autrement dit, il s'agit d'assurer des liaisons suffisantes pour garantir, depuis tous les points de la région urbaine, un accès satisfaisant aux emplois et aux services exceptionnels. Mais il faut également maîtriser cette offre de déplacement et les autres politiques publiques, pour privilégier une organisation plus équilibrée et des fonctionnements plus autonomes des bassins de proximité. C'est tout l'enjeu de ce qu'on appelle ici le "chrono aménagement" et de la maîtrise des vitesses sur des autoroutes que l'on souhaite "apaiser" à l'intérieur de l'aire urbaine.

Maîtriser les vitesses



Trois interventions

Trois questionnements sur les politiques publiques

Pour tenter de mettre les bons éléments aux bons endroits et offrir des liaisons adaptées entre ces éléments

<p>➤ Stéphane ODIS</p> <p>Les politiques de l'habitat</p> <p>Comment élaborer des PLH à l'échelle des bassins d'habitat ? Quelles négociations ?</p> <p>Quelles conditions pour pouvoir augmenter l'offre dans les secteurs les mieux équipés et la limiter dans les périphéries éloignées ?</p> <p>Comment faire le lien avec l'échelle communale ?</p>
<p>➤ Françoise BEAUCIRE</p> <p>Les politiques économiques</p> <p>Comment les territoires centraux peuvent contribuer et bénéficier du développement économique des territoires périphériques ?</p> <p>Avantages / Conditions / éléments de négociation ?</p> <p>Comment lever les hiérarchies accrues ?</p>
<p>➤ Marc WIEL</p> <p>Les politiques de déplacement</p> <p>Pourquoi et comment coordonner la grande des déplacements avec les autres politiques publiques ?</p> <p>La vitesse : quels gains / quelles pertes ? (qui ? pour qui ?) un lexique peu exploré ? (chrono aménagement / autoroutes apaisées)</p> <p>Quelle offre équilibrée entre vitesses des longues distances et lenteur de la proximité ?</p>

Et ... retour à la case départ

Penser ensemble la grande échelle et la proximité

Si ces réflexions et ces politiques publiques (par exemple les PLH) nous conduisent à renforcer l'offre d'habitat dans les espaces urbains centraux, alors il faudra être capable de rendre cette offre attractive pour ceux qui aujourd'hui cherchent à quitter la ville. Mais il faudra également que cette offre soit acceptable par les populations en place. Pour que ces choix collectifs puissent se réaliser, il faut donc revenir aux questions abordées ce matin, sur la petite échelle et le cadre de vie. On voit bien que ces deux échelles sont inéluctablement liées et qu'il nous faut en permanence passer de l'une à l'autre, pour conduire des politiques publiques et des actions locales qui soient cohérentes.

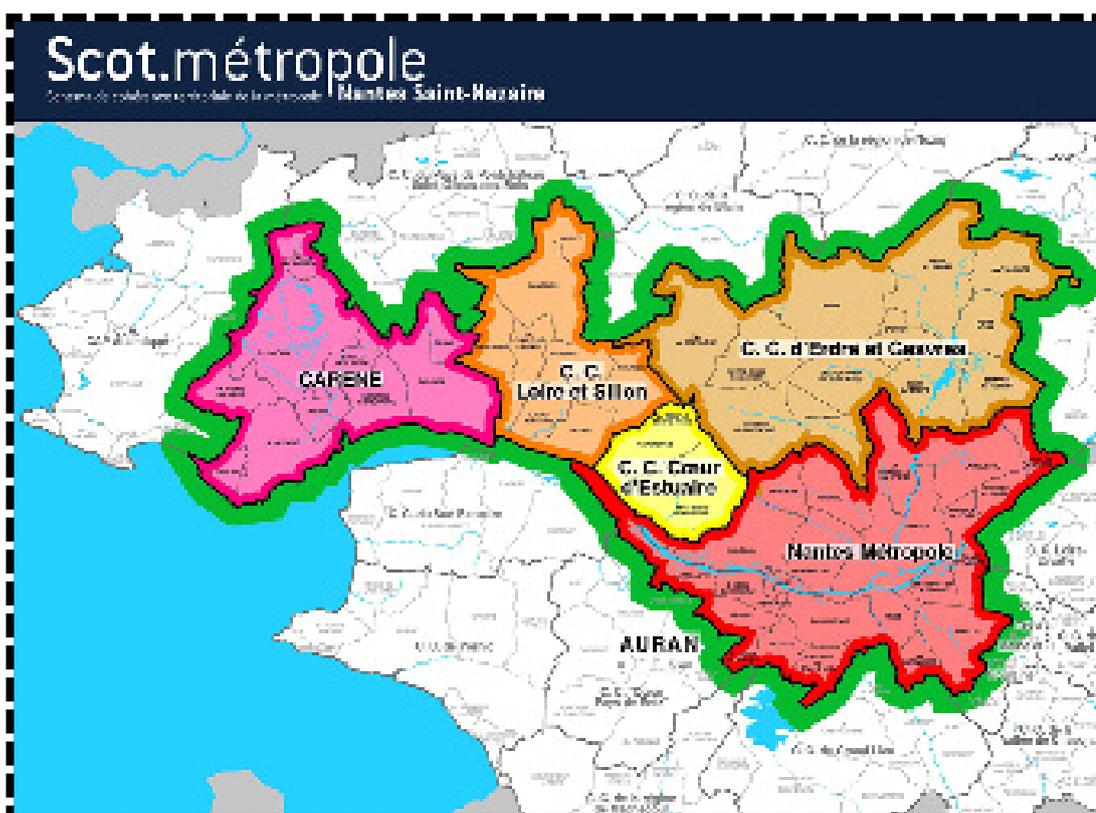
QUESTIONNEMENTS

1 - Les politiques de l'habitat

Comment passer de l'aire d'une petite intercommunalité à celle d'un grand bassin de vie et concevoir un PLH à une grande échelle ?

Stéphane Bois *chef de projet du SCOT de la Métropole Nantes / Saint-Nazaire*

Notre contexte : un territoire relativement vaste, (90 km sur 50 km, soit 16 550 ha, dont 85% d'espaces naturels).



Modalités de la réflexion et objectifs fondateurs

Les élus ont souhaité mettre les politiques de l'habitat au cœur de leur programme. L'accord s'est fait grâce à l'élaboration d'une charte fondatrice donnant les axes politiques fondateurs du SCOT.

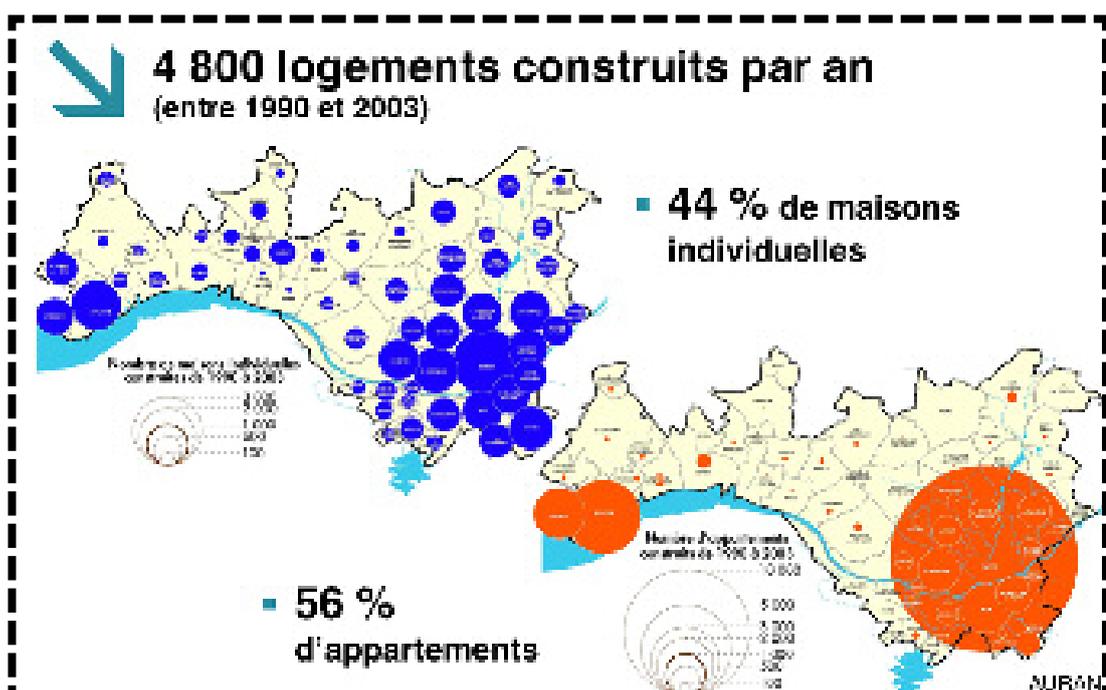
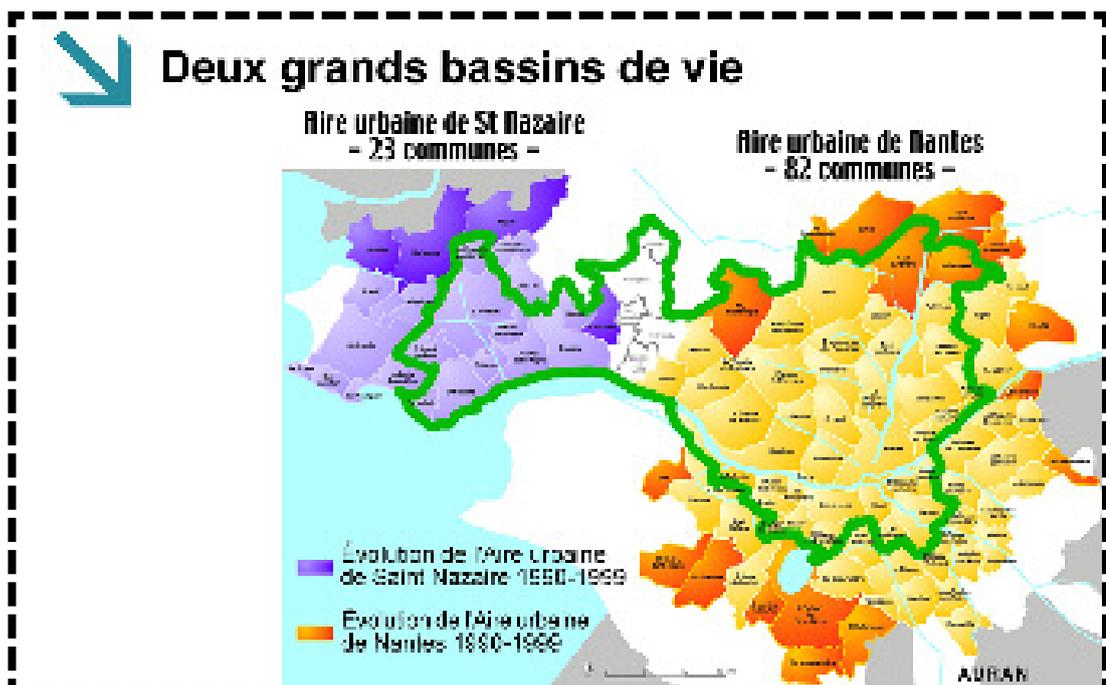
– Nous devons faire face à la forte croissance démographique depuis les années 90 (plus de 1% par an) ; avec des disparités très fortes selon les communes, mais chacune en dynamique positive. Avec un effet littoral sur le département de Loire-Atlantique.

– La maîtrise de l'étalement urbain s'imposait : comment articuler croissance et maîtrise de la consommation d'espace assez forte à Nantes/Saint-Nazaire comme ailleurs ? Cette métropole bipolaire, comprend deux bassins de vie, deux aires urbaines et des communes multipolarisées en croissance permanente, sans compter un phénomène de périurbanisation, en constante augmentation. Les élus, grâce au diagnostic habitat réalisé par l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, ont pu envisager un objet nouveau, une planification possible, au-delà de leur propre commune et de l'intercommunalité. Ils ont fait un premier constat : croissance du périurbain (44% de maisons individuelles sur le territoire du SCOT) et forte dichotomie avec les logements collectifs concentrés sur les deux villes centres de Nantes et Saint-Nazaire (98% en 1999) et hausse du foncier.

Hausse du foncier, croissance du péri-urbain, échelle du SCOT

– Quel périmètre prendre en compte au-delà de notre petit SCOT, à une échelle de réseaux de villes du grand Ouest (Angers, Rennes, Redon) ? Il n’y a pas d’échelle pertinente, sauf celle retenue à un moment donné, après accord entre les acteurs.

– Autre élément d’échelle à considérer : les autres projets de SCOT (5 aujourd’hui), sans oublier les espaces sans SCOT. Certains frappant à la porte – avec la question de la coordination des politiques de l’habitat.

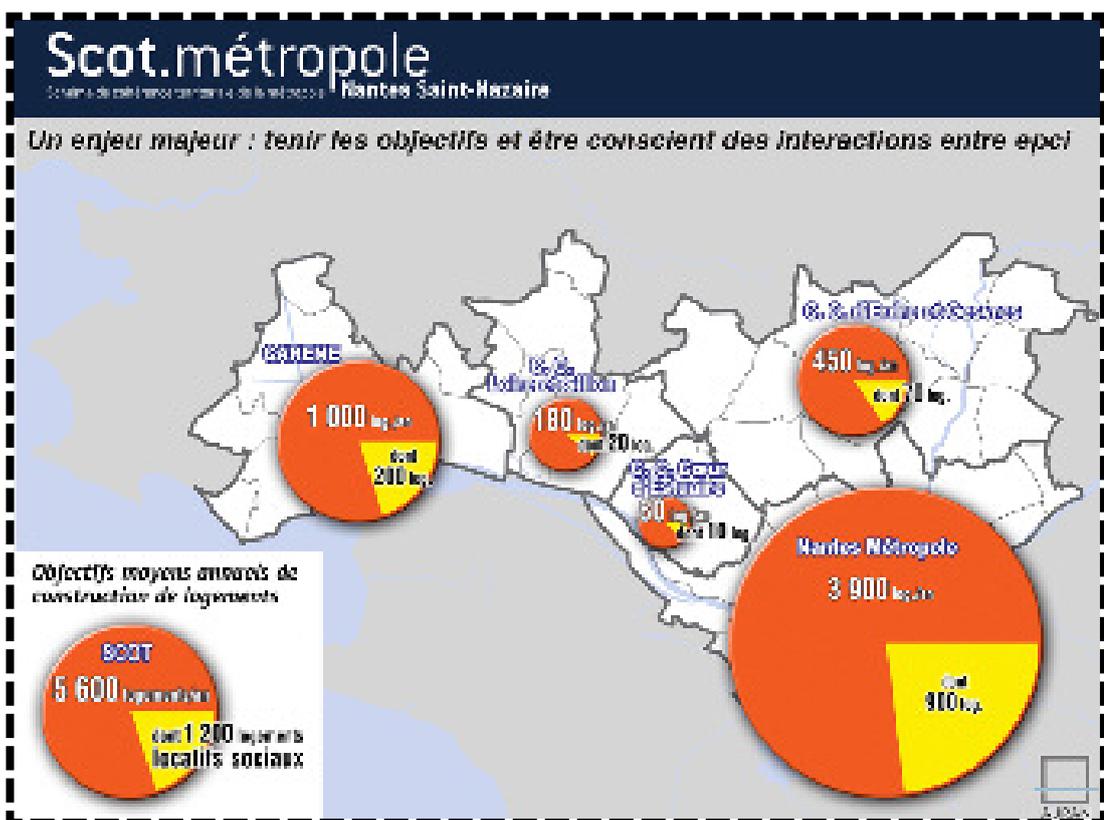


Un Scot ne s'arrête pas : le territoire est en perpétuelle évolution

Priorité au maillage du territoire

Axes prioritaires retenus

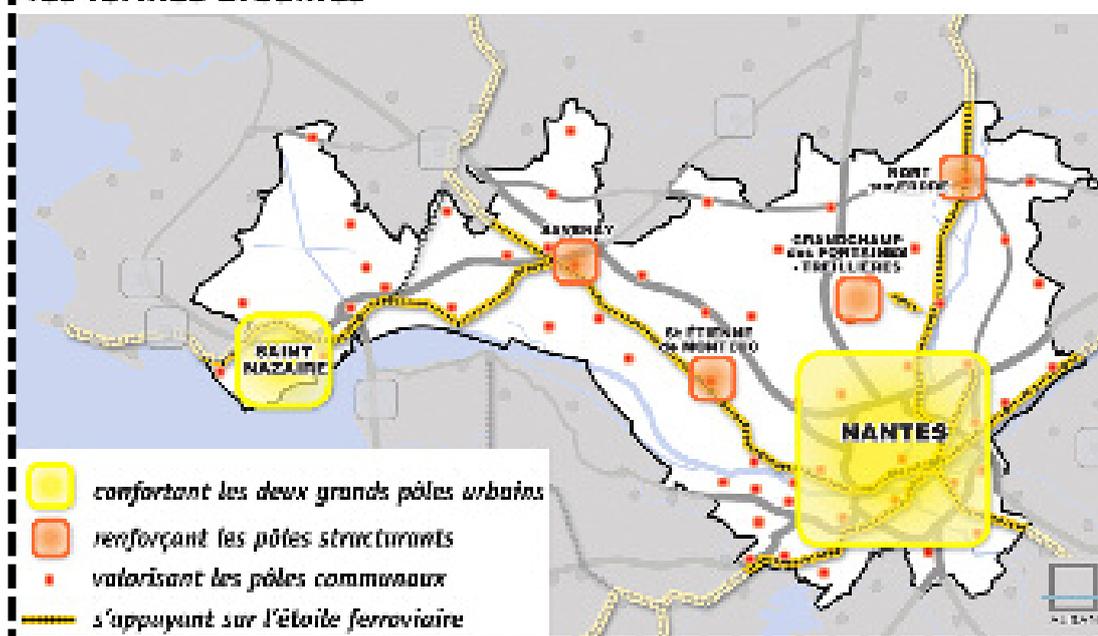
- Définition d'objectifs prenant appui sur l'intercommunalité, en cohérence avec les PLH en cours : production chiffrée de logements sociaux et autres à l'horizon 2010, soit plus de 20% dans les agglomérations, 13 à 18% dans les communes intermédiaires - sans s'interdire de réviser les objectifs inscrits dans le PADD. Un SCOT ne s'arrête pas : tout territoire est en perpétuelle évolution.
- Prise en compte de l'interdépendance entre agglomérations et territoires périurbains. Ce n'est pas seulement l'agglomération qui se "déverse" sur les territoires périurbains ; ceux-ci doivent pouvoir offrir un spectre suffisamment large d'opportunités, pour desserrer une partie du segment logements.
- Priorité d'un maillage très important du territoire ; la logique structurelle du territoire est une autre réponse ; elle existe bien sûr dans les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire avec la domination de pôles structurants. Ces pôles de vie ont une vocation d'organisation polycentrique ; le territoire est maillé autour du ferroviaire, en vue d'accueillir davantage d'activités et de logements sociaux.



Faciliter l'accès à prix maîtrisé par l'action foncière et les ZAC

- Mise en place de modalités, d'outils de développement facilitant l'accès à prix maîtrisé pour permettre l'installation de jeunes actifs sur leur territoire. Les agglomérations apportent déjà des dizaines de milliers d'euros dans l'aide à la maîtrise foncière et à la production de ZAC.
 - Instaurer une politique foncière, grâce aux outils des établissements publics fonciers régionaux et au rôle pédagogique et moteur des agglomérations par rapport aux territoires périurbains pour évaluer et adapter le projet.
- Ces objectifs ne sont pas figés. Les retournements de tendances sont parfois rapides, il faut pouvoir les observer et s'adapter.

Affirmer les pôles structurants en renouvelant et densifiant les formes urbaines



Pour l'instant, nous avons répondu à la question de la programmation et amorcé celle de la spatialisat-ion ; sa mise en œuvre relève de la pédagogie avant de se concrétiser : ces orientations du SCOT sont traduites dans un PLU. Le syndicat mixte intervient auprès des intercommunalités dans l'aide à la traduction de nouvelles formes urbaines, permettant à la fois de renforcer les centralités, de consolider commerces et services et de maîtriser la consommation d'espace.

Quelques questions

- **Articulation Scot/Schéma de secteur / PLH : comment utiliser au mieux chaque outil ?**
- **Articulation des politiques de chaque intercommunalité, dans le temps ? Les différences d'investissements ?**
- **la nécessité du dialogue avec les Scot voisins**

2 - Les politiques économiques

Comment une agglomération centrale peut-elle aider des territoires périphériques voisins à développer des activités économiques ? Comment chacun y trouve-t-il ses intérêts ?

Francis Beaucire *géographe, professeur et directeur du magister Aménagement et Urbanisme à l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne.*

En tant qu'élus et techniciens, vous concevez et assumez des schémas directeurs, des SCOT, des POS, PLU, des PLH, des PDU, des chartes. En tant que professeur d'université, je ne suis pas confronté à la difficulté d'œuvrer sur le terrain. La question posée est redoutable : les habitants ne sont pas les seuls à se périurbaniser ou à s'étaler. Les locaux d'activité bénéficient eux aussi de permis de construire.

Place et rôle de chacun dans l'occupation des territoires

Les élus et les urbanistes qui aménagent ne sont pas les seuls à façonner la forme des villes et la façon de les habiter, les habitants, plus déménageurs qu'aménageurs, y contribuent également ; sans oublier la forte capacité d'intervention des entreprises. Il faut donc mettre chacun à sa juste place. Les territoires sont l'expression de la façon dont vit la société et de ses aspirations.

Or, les opinions de cette société sont structurées par des systèmes de valeurs. On peut décider trois ou quatre planifications territoriales, si l'ensemble de la société est contre, on a peu de chance d'aboutir. La nécessité de construire des projets partagés, induit également : avec qui et entre qui ?

Les avantages de ne pas résoudre la question sont supérieurs aux inconvénients observés.

Une fois rappelées ces forces en présence, on relativise un peu nos certitudes à propos des schémas directeurs et des schémas de cohérence territoriale. Avant d'évoquer la question de l'économie, il faut rappeler pourquoi se pose cette question du "comment ?" Les ménages, c'est-à-dire les actifs, se sont déconcentrés à une portée géographique nettement supérieure à celle des emplois - jusque dans les années 1990. Depuis, c'est la demande d'ouverture de terrains à l'urbanisation pour des activités qui a augmenté. Si les actifs se sont davantage éloignés que les emplois, alors on se trouve avec des communes "dortoirs" comme on désignait, il y a 20 ou 30 ans certaines banlieues. Ce mécanisme est flagrant.

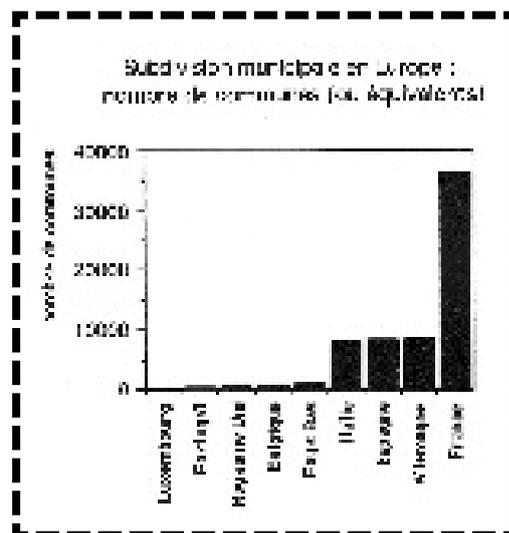
Les avantages de s'éloigner des villes étaient d'autant plus importants pour les habitants qu'ils n'en avaient aucun à rester très concentrés : possibilité d'accéder au sol (aspiration puissante), en dehors de la pression foncière urbaine. Il est normal que les élus, toutes échelles confondues, en aient tenu compte.

Pourquoi se demander par quels moyens faire venir des emplois ? **Mais, peut-on aujourd'hui, faire venir des emplois là où sont allés vivre les habitants ?** On se pose cette question depuis 40 ans sans l'avoir résolue car les avantages de ne pas la résoudre sont nettement supérieurs aux inconvénients observés.

On affirme : « *ce serait moins de temps de déplacements, une économie individuelle de mobilité, de consommation énergétique et de coûts collectifs en réseaux inférieurs* ». Ça tombe bien quand on est dans un PIB dont la croissance est de un, deux ou trois % l'an et pas dix ou douze. Ce qui n'est pas normal, c'est de se poser ces questions dans les mêmes termes depuis trois décennies.

Une des questions majeures à résoudre est celle de la taille minimale pour qu'un centre urbain fonctionne en dehors de l'agglomération centrale, quand on a peu de personnes à regrouper. C'est un de nos héritages démographiques.

Le nombre élevé de communes en France est notre deuxième héritage : nous disposons de 36 000 centres de commandement territorial avec peu d'habitants. Voilà pourquoi on n'arrive à rien !



**Ce qui compte
c'est la liaison
entre centre
et périphérie**

L'impossible complémentarité

Une grande partie de nos intercommunalités ont réuni des communes présentant des caractéristiques identiques. Comment pratiquer des échanges ? La question des intercommunalités concerne la liaison entre centre et périphérie. La micro polarisation (fondée sur le nombre de communes) produit une infinité de mobilités, jamais assez d'emplois ; des charges très lourdes pèsent au centre car une part importante de ce qui se passe en périphérie ne peut se produire sans les activités du centre; on ne résout ni les problèmes de la micro polarisation entre soi, ni les problèmes des charges d'agglomérations, quand on reste à trois ou quatre communes agglomérées. C'est donc bien la liaison entre les deux qui est importante.

Les intercommunalités ne sont pas l'échelle des problèmes posés, non pas en raison du pouvoir des élus, mais parce que l'on ne peut pas procéder à des échanges entre partenaires apportant exactement les mêmes types de problèmes, de contenu ou de patrimoine.

Les intercommunalités sont en quelque sorte les nouvelles barrières de la liaison centre-périphérie. L'Allemagne, en procédant, dans un relatif consensus politique, à une réforme des collectivités territoriales, a fait diminuer de près de 60% le nombre de ses communes. Spécialistes de l'affrontement, nous ne trouvons de bonnes solutions que lorsqu'il y a un gagnant et un perdant. Il faudrait envisager le contenu concret de la solution gagnant / gagnant. La régulation susceptible de régler ces problèmes ne peut donc s'envisager ni à l'échelle des communes, ni à celle des intercommunalités. Même si c'est politiquement incorrect : peut être n'aurait-il pas fallu jeter l'État avec l'eau du bain ?

**L'Etat au
secours d'une
solution gagnant/
gagnant ?**

3 - Comment réaliser des infrastructures de déplacement (PDU) contribuant à rééquilibrer les territoires ?

Peut-on limiter les vitesses pour renforcer la proximité ?

...➤ *Version intégrale du texte en annexe page 93*

Marc Wiel *urbaniste*

A quoi bon planifier ? Reprenons l'histoire de la planification française : grande époque des SDAU, puis propositions entre les projets d'agglomération et des schémas directeurs. Et maintenant, la loi SRU, les SCOT.

En fait, le SCOT est une formule hybride qui cherche encore à se définir. Rassembler et fédérer les acteurs autour de politiques dites sectorielles ne va pas de soi ; il faut avoir un défi à relever, des enjeux à défendre. Il faut parvenir à s'arracher à la façon convenue de penser la planification, comme si elle pouvait englober de façon cohérente la totalité des domaines.

Il n'y a mobilisation des acteurs que s'il y a problème. J'en vois au moins deux auxquels nous risquons d'être confrontés bientôt :

Mobiliser les acteurs face à deux crises imminentes

La crise du logement, en rapport avec l'aménagement et la question énergétique vont s'imposer à nous. Le SCOT est peut être l'occasion de réfléchir ensemble, de faire des plans, afin d'envisager ce que l'on fera, si jamais il se passe autre chose que ce que l'on avait prévu. Comme nous avons prévu un peu partout un certain nombre d'infrastructures, nous en avons bien pour 50 ans ! Sans être sûrs de leur utilité et de leurs destinataires.

Le logement

Tout le monde reconnaît que le logement est problématique : les prix montent, etc. Les spécialistes prétendent que c'est conjoncturel. Or, c'est aussi structurel. Si on est arrivé à cette situation à ce point spéculative – une transaction sur trois est revendue dans les deux ans – c'est parce que nous avons dilapidé notre "avance". Nous l'avons perdue insensiblement, à partir du moment, où contrairement à Rennes ou Montpellier, nous avons cessé de faire des opérations publiques. On était tellement honteux d'en avoir fait, qu'on a pensé qu'il fallait arrêter. Or, quand on arrête on ne reprend pas facilement. La question est donc : refait-on des opérations publiques ?

On ne peut pas sortir de la crise du logement, sans opérations publiques, même si c'est plus cher et si personne n'en veut. La difficulté vient du foncier et des ressources des collectivités. Actuellement, il est légitime de ne pas construire pour les emplois que l'on accueille. Il faut donc trouver une façon de résoudre la question financière de l'aménagement par d'autres ressources ;

**S'arracher à la
façon convenue
de penser la
planification**

les SCOT doivent retourner vers l'État la question du financement de l'aménagement. Il faut mesurer l'incohérence entre l'emploi et l'habitat qui doit être le support de la taxation des entreprises. Par ailleurs, quand on fait un SCOT, il paraît utile de se parler et d'imaginer le futur ensemble, parce que finalement c'est cela faire un SCOT.

L'énergie

Changer de regard sur les infrastructures n'est pas une question de densité. La ville compacte n'est pas la réponse ; personne n'en veut plus. La question n'est pas de penser le modèle de ville, mais d'en inventer un permettant d'en faire autant sinon plus, pour un même coût en termes de consommation énergétique ; c'est possible. Imaginons que le prix du pétrole soit multiplié par 5 ou 6 et que tout le monde se rue vers les transports collectifs. Manquons-nous d'infrastructure ? Pas du tout, les autoroutes se vident pour partie de voitures et se remplissent de cars. La réponse au choc pétrolier, c'est que malheureusement les gens seraient dans les bus sur les autoroutes ; ne pouvant changer d'emploi, ils devront vendre leurs logements. L'hypermarché, se trouvera toujours à plusieurs kilomètres de leur lieu d'habitation. L'agencement urbain que nous avons produit ne rend pas possible des distances relativement courtes – quel que soit le mode de transport utilisé. Nous avons créé un agencement urbain dépendant. En faire un autre, moins dépendant est possible, à condition de ne plus traiter de la mobilité, mais des mobilités. Tout le monde veut aller le plus vite possible. La question n'est pas d'avoir des infrastructures, mais de s'en servir différemment. Il faut adopter des politiques différentes pour des mobilités différentes et cesser de traiter la mobilité avec comme seul critère, l'encombrement.

Jouer la solidarité économique implique de décomposer le problème, avec différentes réponses: dans un cas la lenteur, dans l'autre la vitesse, dans un troisième le péage. La lenteur pour la proximité, une certaine vitesse pour ce qui est à l'échelle de l'agglomération et un équilibre quantitatif et qualitatif à trouver entre habitat et emploi, avec un système fiscal qui le rende possible – contrairement à la situation actuelle : « *les emplois pour moi, l'habitat pour les autres* ». Le devoir du logement contre le droit à l'emploi ! Il s'agit d'une nouvelle négociation, afin de décider ce que l'on va faire dans 10 ans, par rapport au choc énergétique. Cela suppose de se retourner vers l'État pour que la cohérence territoriale soit le support de nouveaux systèmes fiscaux.

La mobilité métropolitaine a une finalité économique, elle est prioritaire, mais elle est payante. On assiste à une nouvelle configuration complètement différente de la façon de penser l'organisation des déplacements, alors qu'actuellement on construit des autoroutes, on urbanise autour des gares.

Pour un agencement urbain moins dépendant – se servir différemment des infrastructures de mobilité

DÉBAT AVEC LES REPRÉSENTANTS DES TERRITOIRES DE SCOT

Alfred Becker *Vice-président SM des Piémont des Vosges*

René-Xavier Faivre Pierret *Vice Président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais*

Philippe Defurnes *Premier vice-président du SM Scot Flandres-Dunkerque*

Georges Linossier *Elu du Grand Lyon, Vice-Président du Sepal*

Jean-Marc Natali *animateur du débat*, se fait l'écho de remarques de plusieurs participants considérant qu'une bonne partie des sujets prévus n'ont pas été traités ; il demande que les interventions soient recentrées.

Jean-Charles Castel *CERTU* • Question à Marc Wiel – Merci d'avoir remplacé la TIPP par la TITT ! (Taxe d'Incohérence Territoriale). En cas d'augmentation sensible du coût du pétrole, ce n'est pas l'aménagement urbain ou l'habitat qui se réorganiseront le plus vite, c'est l'économie.

Pendant les grèves dures de 1995, j'ai enquêté auprès de chefs d'entreprises ; quelques-uns ont prévu des services alternatifs pour transporter leurs salariés, créant des "tournées", comme autrefois, le boulanger ou le boucher. Les personnes isolées en raison de l'évolution du coût de l'énergie constituent un nouveau marché.

**Une inventivité
actuellement
impossible
à retrouver
face aux
contradictions**

Marc Wiel • L'impact sur la vitalité économique sera infiniment plus grave que l'impact sur la vie urbaine, malgré son importance. Cet événement, très long à se manifester – sauf si une guerre venait l'accélérer – va reposer la question du rapport aux employeurs. Face à l'urgence, le transport employeur va renaître. Comment la puissance publique va-t-elle s'impliquer pour participer à cette organisation ? Logiquement, cela devrait changer le jeu d'acteurs. Le rôle de médiation des collectivités entre l'entreprise et les ménages va être réinventé. Et pas uniquement au niveau du transport. Ce partenariat, cette obligation de résoudre les contradictions des populations, va générer une inventivité actuellement impossible. La taxe d'incohérence territoriale, pour moi c'est une taxe conditionnelle : « *je fais ceci contre cela* », une contractualisation de la fiscalité est à imaginer ; les situations de logement ne sont pas identiques, selon la taille des agglomérations. Le fonctionnement fiscal institutionnel politique est toujours indifférent à la réalité du jeu d'acteurs, qu'il faut parvenir à retrouver.

Patrick Balidier *Élu, délégué du SCOT du Vignoble Nantais* • A proximité de la grande métropole nantaise (avec la Loire à traverser), nous cherchons à développer au maximum les zones d'activités économiques, pour maintenir l'emploi proche des bourgs et des communes rurales. Dans le cadre d'un SCOT, nous veillons à ne pas privilégier le fait d'aller travailler sur l'agglomération ou de tout concentrer sur la métropole. Nous sommes attentifs, dans un schéma de cohérence territoriale, à une certaine répartition de l'emploi à proximité.

Francis Beaucire • En pays nantais, si nous prenons acte du fait que nos densités d'emplois sont à peu près aussi basses que notre densité d'habitants, donc d'actifs, la proportion entre les deux reste presque toujours la même. L'accord est possible dans chaque commune ou intercommunalité ; « un actif un emploi », répond parfaitement à la question de dispersion de l'emploi : tout emploi a besoin des autres emplois ; pour développer des équipements, un potentiel minimum est indispensable. Quand on fait de la dispersion complète, on se retrouve toujours avec peu d'emplois, donc on ne crée pas de pôles. La polarisation est assez faible, on considère que ce n'est pas très grave, si la nature des emplois correspond à la nature des qualifications ; mais cela ça suppose un ajustement de temps long et, pendant ce temps, la société continue.

On arrive ainsi à avoir des flux très dépolarisés dans des situations de faible densité vers un grand nombre de micro-pôles. Lorsqu'on affirme que telle ou telle intercommunalité est le centre, pas de problème ; chaque élu cherche à attirer des emplois. Mais pour créer de l'emploi en dehors du centre, nous devons veiller à ne pas constituer de véritables pertes pour les communes centrales, ni une trop grande dispersion dans un vaste périurbain ; il nous faut des pôles de taille moyenne susceptibles de rayonner sur un environnement local. Pour y parvenir, il faut trouver des mécanismes de compensations au sein des intercommunalités et même au-delà entre centre et périphérie. D'où le principe gagnant/gagnant, perdant/perdant ou perdant/gagnant... Aujourd'hui, si un élu dit : « *je comprends les problèmes posés à l'échelle du territoire métropolitain ou de telle grande ville, mais compte tenu des potentialités de mon territoire, ce n'est pas à moi de chercher des emplois* », il développe une culture du consentement à renoncer. Or, celui qui consent à renoncer, est le perdant ; la question est « *que va-t-on donner à celui qui consent à renoncer ?* ». Il s'agit de passer à l'étape du projet partagé, maintenant que l'État est enfin devenu discret.

Cette problématique d'invention de la culture du renoncement et de sa compensation existe ici ou là ; elle permet effectivement d'élargir l'échelle territoriale de la résolution des problèmes. Les actifs d'une intercommunalité disposent alors d'un potentiel de plusieurs milliers d'emplois, et non pas d'une douzaine, à un quart d'heure de voiture ou d'autobus. Quand cet actif, disposant de ces douze emplois sur sa petite commune, parvenue à créer une zone d'activité, perd son emploi où va-t-il aller en chercher un autre ? Le voilà sur les routes. Donc le problème, est un problème de géographie, de rapports entre les étendues de territoires et les densités. Ce n'est pas en disant : « *chacun chez soi, et les vaches seront bien gardées* », quelle que soit la taille du champ – petit champ « commune », grand champ « intercommunalité » – que ce type de problème peut se régler.

René Xavier Faivre-Pierret - *Vice-président de la communauté de l'agglomération du Pays Voironnais (Isère)* • Le Pays voironnais, à une vingtaine de kilomètres de l'agglomération grenobloise, réunit trente-quatre communes, soit environ 100 000 habitants et une ville centre, Voiron, où vivent un peu plus de 20 000 habitants. C'est une communauté d'agglomération avec un territoire à la fois urbain (grandes zones économiques) et rural. Cette zone de respiration rurale, se situe au nord et autour de Voiron ; nous rencontrons les mêmes problèmes que dans le Pays Nantais lorsqu'on fait le rapport emploi/habitat.

**Passer à
l'étape du
projet partagé**

Quelles politiques pour rééquilibrer les territoires et améliorer leur fonctionnement : le cas du Voironnais



Les questions que cela pose :

- Rééquilibrer les fonctions économiques et résidentielles :
 - Une nécessaire coordination à l'échelle de la RUG, et notamment avec la Métro :
 - Revoir les objectifs du Schéma Directeur (=> SCOT)
 - Se doter de moyens opérationnels (coordination des politiques, partenariats économiques...) : un champ encore à explorer...
 - Se doter d'outils de suivi des équilibres emploi – habitat à échelle RUG et Pays Voironnais
 - Observer... mais aussi agir
 - Territorialisation du PLH :
 - Mobiliser les moyens financiers et d'ingénierie au niveau intercommunal pour que les préconisations soient prises en compte

Des outils à inventer

Le nombre d'emplois par habitant dans la Métro est de 0,49 et dans le Voironnais de 0,35 ; les habitants de Voiron et de la communauté d'agglomération produisent des richesses à Grenoble ; par contre, c'est à nous d'assurer les services et les équipements ; comment inventer des outils afin que ce rapport se normalise ?

Une réelle coordination doit être mise en place entre notre communauté d'agglomération, à l'échelle de la RUG et la métropole grenobloise – afin de rééquilibrer ces fonctions économiques et résidentielles. Dernièrement dans notre RUG, on a vu de nouveaux emplois se créer sur Grenoble, au lieu du Voironnais. Être à côté d'une grande métropole pose un réel problème, mais si nous y réfléchissons ensemble, nous trouverons un certain nombre d'outils.

**Une réelle
coordination
à l'échelle
de la métropole**

Importance des arbitrages

Regroupement ou essaimage des fonctions,

Georges Linossier *Élu du Grand Lyon et du SEPAL, chargé du SCOT, conseiller municipal de Bron* •

Concernant la localisation des emplois, il n'est pas facile d'avoir un aménagement harmonieux du territoire, car nous nous heurtons à des logiques complètement antinomiques qui consistent à concentrer au même endroit, des activités complémentaires pour créer des synergies. Ceci est valable pour les entreprises mais aussi pour les grands centres commerciaux, les hôpitaux, les universités. Prenons l'exemple des hôpitaux, la logique de l'ARH (Agence régionale de l'hospitalisation) est de concentrer les moyens dans d'immenses CHU, avec des plateaux techniques ultra-performants ; en même temps, elle abandonne les hôpitaux locaux où elle ne met plus aucun moyen. A Lyon, dans le 8^e arrondissement et à Bron, on trouve dans le même secteur, une concentration de sept hôpitaux, alors que d'autres communes importantes en sont complètement dépourvues. En ce qui concerne les nouvelles universités et les grandes écoles, faut-il mieux les répartir sur l'ensemble du territoire ou agrandir les campus existants ?

Activité et emploi

Marie-Catherine Destelwich *SCOT de Châteauroux* • Notre SCOT rayonne sur tout le département de l'Indre, avec à proximité, d'importantes métropoles (Poitiers, Limoges, Tours, Orléans) ; Châteauroux, est une petite ville suffisamment distante pour avoir un effet de métropole. On peut

avoir de l'emploi qui ne ramène pas de taxe professionnelle, contrairement à l'activité économique. Il est difficile de parler alternativement d'activités ou d'emplois, sans dissocier les deux domaines. Les élus ont un problème d'activité économique, afin de ramener de l'argent mais ils ont aussi un problème d'emplois, "un actif, un emploi".

Prendre en compte toutes les formes d'emplois

Dans le cadre d'un SCOT sur une ville moyenne, ce qui est intéressant, c'est à la fois la présence de l'urbain, du rural et du périurbain, avec des besoins d'emplois de services de proximité. Nous ne sommes pas dans une logique de pôle relais, autour de Châteauroux ou à 25 km.

Stéphane Bois • Je souhaite apporter deux éléments complémentaires. Ce rapport actif/emploi à l'intérieur du syndicat mixte de la métropole de Nantes/Saint-Nazaire est très fort et permanent ; il faut donc essayer de corriger ces déséquilibres. Mais ne limitons pas les emplois aux zones d'activités, zones artisanales ou grands hôpitaux. Il y a également toute l'économie résidentielle à ne pas négliger. Il faut aussi s'interroger : nos concitoyens ont-ils envie de travailler dans leur commune ? N'ont ils pas envie de différencier leurs territoires : habitat, activités, loisirs ?

Nous avons constaté, suite à deux études, que des zones doivent se développer sur le territoire autour de ces pôles appelés pôles structurants de vocation intercommunale. Mais dans le périurbain ou dans les agglomérations, il y a également des zones métropolitaines avec un rôle structurant ; à un moment donné il y a des économies d'échelle. Il ne faut pas se leurrer, il y a des effets de concentration, on ne peut pas faire de développement sans discriminer un peu.

Francis Beaucire • Le problème de la concentration d'activités n'est pas de même nature au cœur d'une grosse agglomération millionnaire comme Lyon, qu'à Châteauroux. On a cherché à trouver une parole à peu près standardisée qui, de fait, est probablement fautive pour tout le monde ; la façon de formuler la question ne peut être la même partout. C'est sans doute l'obsession du géographe, mais comment se débarrasser de cette question de la taille ? Nous le savons depuis toujours : un emploi n'est jamais l'équivalent d'un autre emploi. Une boulangerie, une pharmacie créent des emplois de proximité ou de services. Si par ailleurs, on recherche des emplois plus productifs à l'échelle du territoire dont on a la responsabilité, il y a une taille critique, un seuil minimum en dessous duquel aucune entreprise ne s'implante (difficultés à recruter son personnel). S'il s'agit d'une déconcentration du centre vers la périphérie, elle va s'inquiéter des conditions d'accessibilité. D'où la nécessité d'avoir des pôles un peu plus importants. Mais comme en même temps on doit répondre à une demande de logements, il serait judicieux d'essayer de coordonner logements et emplois. Ensuite, il suffit de relier ces pôles entre eux par des systèmes d'accessibilité efficaces – non réservés exclusivement à l'automobile. C'est cela le polycentrisme. Châteauroux, ville de densité moyenne ne suffit-elle pas à épuiser absolument toutes les possibilités dans un rayon de 40 km ?

Problématiques de l'emploi

Alfred Becker *Vice-président du SCOT rural du Piémont des Vosges, Président d'une communauté de commune et Maire d'une commune de 500 habitants.* • Dans notre secteur (35 communes, 4 communautés de communes, 53 000 habitants), nous avons un ratio de 7 emplois pour 10 actifs ; les 7 personnes occupant ces emplois ne sont pas toutes originaires du territoire. Actuellement, environ 40 % de la population active se rend tous les jours à Strasbourg (à 25 ou 30 km). Un pourcentage équivalent vient dans la commune : qualification, choix de lieu de résidence.

Par ailleurs, emploi n'est pas synonyme de zone d'activité. Nous sommes dans un secteur à dominante rurale, avec une ville moyenne pour centre et le tourisme comme activité essentielle. Les emplois de proximité, les services à la personne, les petits commerces sont très importants. Ainsi, nous avons réussi à consolider près de 200 emplois. Nous avons 230 aides maternelles accueillant à domicile des enfants à la journée. Suite à une chute vertigineuse d'activité, nous avons mis en place un relais d'assistance maternelle : aujourd'hui, nous en avons 250. Nous avons donc consolidé ces emplois et permis à des familles de rester vivre sur place. L'absence de taxe professionnelle m'importait peu. Toute personne gagnant sa vie sur le territoire, c'est aussi du pouvoir d'achat redistribué localement.

Importance des emplois de proximité et des services

Je suis un promoteur actif de l'intercommunalité. Nous avons mené une réflexion à propos des zones d'activité. Un projet d'autoroute s'est concrétisé afin d'améliorer l'accessibilité et d'offrir de

nouvelles opportunités. Dix ans auparavant, les élus avaient décidé qu'ils ne pouvaient pas créer une zone d'activité tous les 2 km. Il fallait réduire à 2, les 6 projets initiaux. Nous y sommes parvenus au bout de quelques années. Aujourd'hui, les zones intercommunales ont justement cette taille critique, ce pouvoir d'attraction qui aurait manqué si chacun avait fait la sienne. Parallèlement, le département du Bas-Rhin a financé des plates-formes départementales (grandes zones d'activités), qui ont pour vocation une solidarité territoriale et fiscale, par redistribution sur un territoire élargi, y compris dans les vallées, où aucune entreprise n'ira jamais parce qu'il n'y a ni marché, ni bassin d'emploi.

René Xavier Faivre Pierret • Concernant ce rapport emploi/habitat, parfois, il faut 2 h pour parcourir 15 kilomètres de Voreppe à Grenoble. Celui qui habite à Grenoble ne s'en aperçoit même pas. Par contre, celui qui vit dans le Pays Voironnais, connaît cette difficulté quotidienne. Cette politique de développement résidentiel et de développement économique doit prendre en compte les implications sur les déplacements. Pourquoi ne pas inverser les flux ? Le problème du Pays Voironnais n'est pas tant d'avoir des zones économiques pour en retirer des avantages financiers, mais pour que les habitants aient une meilleure qualité de vie.

Dans notre schéma de secteur, nous avons une grande zone d'activité d'intérêt régional et départemental – Centralp' – 250 à 300 hectares, ouverte à tous. Il n'est pas question de faire des zones d'activités dans les 34 communes. Or, en milieu rural nous avons déjà quelques petites zones d'activités artisanales. Dans les petits villages, les habitants veulent pouvoir développer un certain nombre de services de proximité (plombier, serrurier et charpentier) ; ils ne souhaitent pas de grosses usines.

Organiser la préservation des zones agricoles et leurs activités

Jean-Patrick Maçon *Président de l'agglomération dijonnaise et adjoint au Maire de Dijon* • Depuis ce matin, les urbains parlent aux urbains et on oublie, me semble-t-il, ceux qui, habitant dans la ruralité, aimeraient bien parler du péri-rural... Pour un agriculteur, l'expansion de la ville, le mitage du territoire constitue à la fois une menace et une opportunité. L'agglomération dijonnaise a décidé de travailler sur ces deux aspects.

Le premier concerne la perception du territoire, pour inciter ceux qui habitent la ville, à changer leur regard sur leurs voisins. Ainsi, 350 km de sentiers ont été réalisés autour et dans la ville, facilitant les liaisons à pied et permettant de voir les différences. Nous avons laissé en milieu urbain, un certain nombre d'activités agricoles, vergers et maraîchages qui ont tendance à disparaître. Dijon n'est sans doute pas une exception. Par ailleurs, nous avons organisé la libre expression de nos voisins ayant une activité économique. Dijon, avec une activité alimentaire importante, a besoin de la proximité de producteurs. De même, entendre les agriculteurs exposer leurs problèmes liés à leur activité, a permis de mesurer leurs préoccupations : délocalisation des exploitations, manque de visibilité sur le moyen et le long terme. Certains agriculteurs sont propriétaires ; à un moment ou à un autre, ils ont des opportunités de vendre ces terrains, donc de faire une plus value. Ces agriculteurs génèrent une activité directement économique dans le périmètre de leur activité. Comment construire des bâtiments agricoles sur des terrains qui risquent d'ici 5 ou 10 ans de se trouver dans une zone à urbaniser ? Ils ont fait des propositions : regrouper les bâtiments agricoles et avoir des zones d'activités économiques dédiées à l'agriculture, prévoir des circuits courts de commercialisation leur permettant de rester. Si les terrains sont interchangeable (un hectare de céréales en vaut un autre), certaines activités agricoles ne le sont pas : sans opportunités de commercialisation sur place, elles disparaîtront.

Georges Linossier • Sur l'agglomération lyonnaise se pose également la question de la préservation des espaces agricoles. Elle compte plus de 1,6 millions d'habitants, pour 2030, on en prévoit entre 100 000 et 200 000 de plus. Lyon ayant pour ambition de rentrer dans le top 15 des plus grandes agglomérations européennes, on risque fort d'atteindre ces chiffres. Lyon a beaucoup d'atouts, grâce à sa situation géographique, à un carrefour de l'Europe, grâce à son dynamisme économique, récompensé par les pôles de compétitivité (textile, chimie, environnement, biotechnologie, universités). Nous avons une ambition de croissance démographique soutenue, mais sans un développement en "tâches d'huile" – comme l'agglomération parisienne (centre, première, deuxième et troisième couronne), où pour sortir des zones urbanisées, il faut parcourir plus de

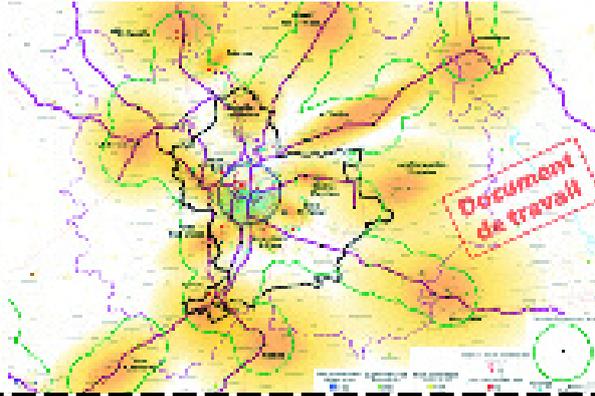
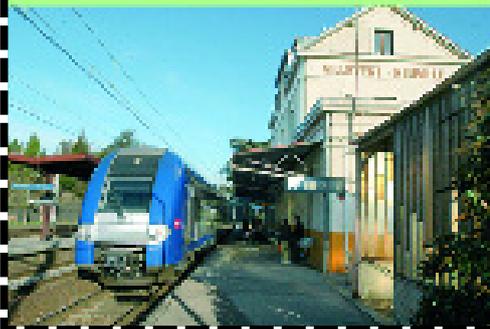
50 km. Pourquoi grossir, si c'est au détriment de la qualité de la vie : davantage de pollution, de stress dans les embouteillages ou temps de parcours quotidiens allongés ? Aujourd'hui, Lyon est attractif parce qu'on peut être à la campagne en 20 minutes. D'où l'idée de construire une agglomération multipolaire : le développement futur ne se fera plus en cercles concentriques autour de Lyon, mais autour d'autres pôles secondaires comme Bourgoin à l'est, Givors au sud, Villefranche au nord. Ces pôles étant reliés par des voies rapides de communication et notamment pas un réseau ferré important. Il n'y a donc pas d'infrastructures lourdes à financer.

Par contre, il faut construire un réseau de type RER, très performant et cadencé. Nous proposons donc de nouvelles zones à urbaniser dans ces pôles secondaires, le long des lignes de chemin de fer et autour des gares. Nous aurons donc un développement en étoile, avec la volonté de préserver des espaces naturels et agricoles autour de ces lignes fortes – non seulement pour avoir des espaces végétalisés autour des zones urbanisées, mais parce que l'agriculture péri-urbaine a une utilité, un sens dans le développement durable.

PROJET DE SCHEMA REGIONAL DU TERRITOIRE

● Un schéma d'organisation multipolaire

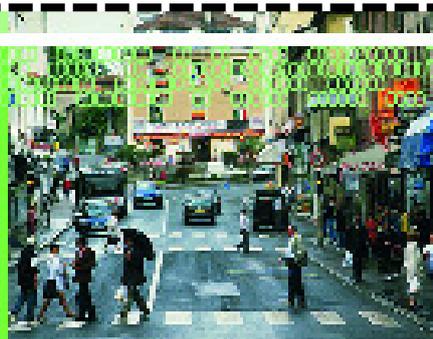
- ▶ Garantir une offre de proximité suffisante
- ▶ Organiser les bassins de vie « intermédiaires »
- ▶ Organiser la croissance urbaine à partir des axes ferrés



Document de travail

APPEL À LA DÉMOCRATISATION DU TERRITOIRE

● Trois échelles territoriales vécues par les habitants

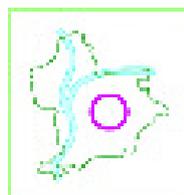


▶ Échelle des proximités



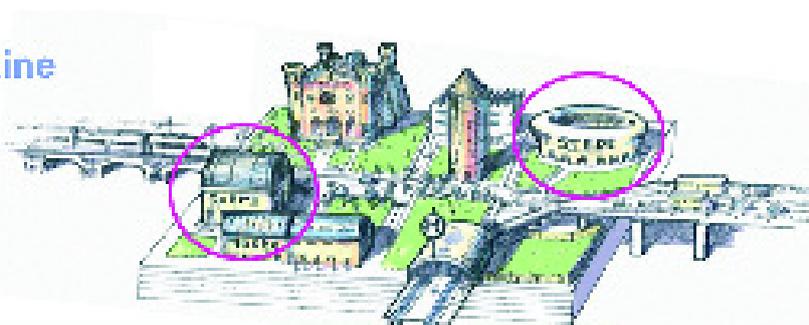
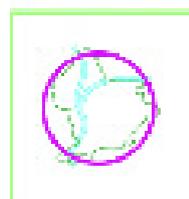
▶ garantir aux habitants une offre suffisante

▶ Échelle «intermédiaire» des bassins de vie



▶ rendre lisible et organiser les équipements à cette échelle

▶ Échelle métropolitaine



▶ réussir le REAL et organiser la croissance urbaine

DÉBAT AVEC LA SALLE

Jacques Tolédano 4 D - *Débats et Dossiers pour le Développement Durable* • On ne cesse d'utiliser l'expression : projet partagé. On parle des "citoyens", des "ménages", mais on ne connaît par leur rôle dans la vie démocratique participative. Il est même assez paradoxal en France de parler de SCOT, de communauté d'agglomération qui ne sont pas des lieux d'assemblée où les représentants sont élus directement par les populations. Qu'est ce que le développement au XXI^e siècle pour des villes face à la globalisation ? Avez-vous observé des situations analogues dans les autres pays européens ? Repérer les échelles de territoire, parler des "populations", des "ménages" est insuffisant : quel est leur rôle ? Y a-t-il eu une participation citoyenne ? Va-t-il y avoir des systèmes d'évaluation ? Tous ces phénomènes apportent de nouvelles connaissances que les citoyens d'une façon ou d'une autre doivent s'approprier.

Marc Baietto • En ce qui concerne la répartition des emplois entre l'agglomération grenobloise et l'agglomération voironnaise, évoquée par R.X.Faivre-Pierret. Comment articuler aménagement du territoire et déplacements entre les centres et les périphéries ? Comment organiser le centre – la ville-centre, l'agglomération-centre – et ce que l'on appelle les pôles secondaires. En fait, dans la terminologie, on suppose que les territoires acceptent cette fonction de numéro 2. Qu'est ce que cela signifie de l'accepter ? On a quand même l'impression dans, le Nord-Isère, que le partenariat avec Lyon, se traduit ainsi : « *prenez ce qui n'est pas très noble pour l'économie ou l'activité lyonnaise* ». Concentration d'hôpitaux sur Lyon, avec refus de pôles hospitaliers à l'extérieur de Lyon. Je suis pour la démarche participative. **Les SCOT nous incitent à repenser le rapport au citoyen à des échelles qui ne sont pas celles auxquelles nous avons l'habitude de traiter les sujets.** On passe de la concertation à l'échelle communale, à des échelles englobant des territoires d'une centaine de km de long, sur des géographies complètement disparates, avec des problématiques de vie totalement différentes. Nos outils de participation ne sont sans doute pas adaptés.

Marc Wiel • Cette question d'échelle dans les emplois – certains plutôt de proximité, d'autres, d'agglomérations ou métropolitains – a été plus ou moins éludée. Depuis toujours, on dit qu'il faut que la centralité du centre principal ne soit pas altérée par une déconcentration inutile. On vit sur le mythe de la concentration du maximum d'emplois dans la commune centre, clé de la performance économique. Or, ce n'est pas vrai. Les emplois de proximité sont en périphérie des agglomérations et non là où ils pourraient être. Par ailleurs, les emplois métropolitains sont encore globalement drainés par la commune centre ; seuls se délocalisent ceux qui ne peuvent pas faire autrement ou qui ont un intérêt logistique. Nous avons bien une demande, d'une réflexion sur la multipolarité, sur les centres de proximité et les centres qui partagent des fonctions métropolitaines. Tout le jeu consiste à observer ce qui est plausible, à mesurer les inconvénients et les avantages. En quoi les délocalisations et une architecture du système de déplacement rendent-elles ceci possible ? On s'aperçoit alors que la vitesse est intéressante au même titre que la lenteur. La lenteur est indispensable à la proximité, comme la vitesse à la métropolité. **La question est d'arriver à un système, à une architecture des déplacements, en cohérence avec le partage de la métropolité et de la sauvegarde de l'autonomie des sous-territoires. Or cette question n'est jamais posée. On a toujours voulu la résoudre en allant encore plus vite lorsque le trafic sature. La question de la vitesse doit être posée.** On a donc un problème de masse critique qui rend possible la proximité, avec un problème d'arbitrage dans les rythmes de progression de l'habitat. Arbitrage impossible dans l'état actuel d'absence de création suffisante d'opérations publiques. Revenons à la question de l'aménagement et du SCOT : en définitive, que veut-on partager ? En quoi est-ce réaliste économiquement par rapport au risque et à la dynamique actuelle qui s'auto-bloque et aboutit à une crise du logement ? Il faut débusquer ce qui est inconciliable et à partir de là, présenter des compromis. On pose tout de suite la question des échelles, qui devient un objectif rationnel mais la question des contradictions n'est jamais posée. Actuellement, le dessin est encore faussement fédérateur, il faut le dénoncer. Je ne parle pas de dessin d'architecture, je parle de schéma qui fait des grands pôles, des autoroutes... Le schéma devra prévoir des autoroutes payantes à partir d'un certain niveau ; après, on a besoin de routes, éventuellement en site propre. Par ailleurs, il faut un maillage suffisamment large pour avoir assez de population autour des pôles de proximité. C'est ce problème de cohérence, des systèmes de déplacement et de la répartition de l'habitat, que j'appellerai agencement urbain, qui n'a jamais été posé autrement que par de fausses images.

Alfred Becker • Concernant la démarche participative, je n'ai pas la pratique des très grandes collectivités, mais un élu qui, aujourd'hui, ne pratique pas la transparence, l'ouverture, dans sa démarche, s'expose à une sanction : l'élection, tous les 6 ans. S'il y a une démarche véritablement transparente, c'est bien celle du schéma de cohérence territoriale à l'échelon de collectivités comme la nôtre ou à celui de très grande collectivité. Il faut noter les efforts accomplis par les uns et les autres pour aller vers les habitants, pour partager l'information, pour écouter, pour amender le cas échéant.

Georges Linossier • Au sujet des relations entre villes centres et pôles secondaires, il s'agit pour le SCOT en cours d'élaboration de changer les pratiques antérieures, où effectivement les pôles secondaires étaient dévalorisés. Il faut prendre le contre-pied de ces pratiques et tenir compte des attentes et des besoins des pôles secondaires.

Bernard Millérioux *Responsable de l'urbanisme à la ville nouvelle de l'île-d'Abeau* • Nous avons peu parlé des 80% du territoire – réalité de beaucoup de SCOT – qui ne sont ni pôles principaux, ni pôles secondaires, mais secteur agricole. Il y a quelques années encore, c'était un décor dans lequel on plantait la ville, l'urbanisation ou la périurbanisation ; depuis, c'est au moins un espace à protéger. Mais on ne va pas plus loin. Si on n'est pas capable de faire monter la pression sur ces 80% de l'espace, on ne résistera pas à la pression de l'urbanisation. On aura beau dessiner la limite, elle sera sans cesse dépassée.

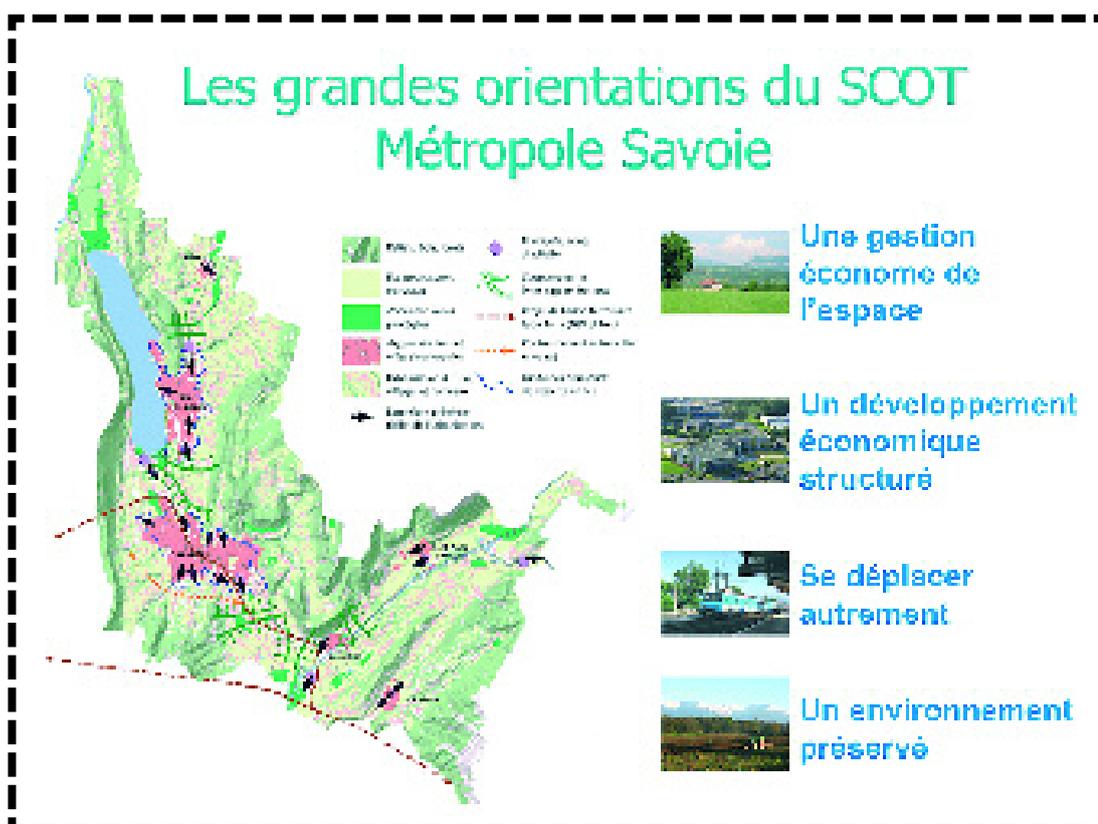
René Xavier Faivre-Pierret • Pour répondre à cette problématique agricole, le Pays Voironnais a fait un schéma général des espaces agricoles naturels et forestiers, puis son schéma de secteur ; nous avons établi, à la demande des élus, un certain nombre de limites stratégiques à l'urbanisation. Dans notre PADD il est précisé que la pérennité des exploitants et des exploitations agricoles doit être respectée. Car l'outil de l'agriculteur, c'est la terre ; dans notre schéma de secteur, nous avons une démographie maîtrisée avec des objectifs de population prenant en compte la protection du terrain agricole.

Stéphane Bois • Sur Nantes Saint-Nazaire, il y a eu un très bon diagnostic. Aujourd'hui, nous avons 50% de SAU et 80% d'espaces naturels. Avec un signe fort : un des six axes majeurs de l'action du projet politique, donc du PADD, est de conforter une activité agricole pérenne, de déterminer des zones d'activité agricole durable, de donner la lisibilité nécessaire à cette activité économique qui a aussi un rôle d'entretien de l'espace. Dans un territoire d'estuaire, avec un certain nombre de vasières, de marais, de zones humides, ce n'est pas sans importance. Aujourd'hui, de nombreux SCOT ne considèrent plus ces espaces comme du vide, mais comme des espaces à part entière.

André Quay Thevenon • Sur le secteur de la Métropole Savoie, nous essayons de mettre en place des zones agricoles protégées ; mais le seul moyen d'y parvenir c'est de les décider et de les tracer. On avait des zones agricoles NC, des ND et maintenant des A. En fait, ces zones étaient des zones de réserves que l'on entamait dès qu'on en avait besoin. L'outil, zone agricole protégée existe, mais il faut le mettre en œuvre avec volonté.

Alfred Becker • Au niveau du périmètre de notre SCOT, nous avons eu des discussions très "musclées" avec la profession agricole qui sait se faire entendre à travers ses instances ou ses représentants directs, sur le plan local. En matière de zone protégée, nous avons une bonne partie de vignoble alsacien, quasiment sanctuarisé... et puis il y a une partie de plaine où le nombre d'exploitants agricoles diminue régulièrement ; parfois, nous retrouvons, dans le camp des promoteurs, un exploitant qui cesse son activité.

Maya Vitorge *Agence d'urbanisme de la région grenobloise* • Si on roule à 130 km/h, Voiron est à un quart d'heure de Grenoble ; si on roule à 70 km/h, on passe à une demi-heure, à 30 km/h, il faut une heure. C'est fondamental sur les choix des personnes et sur leur décision d'y vivre. Si l'intervention publique dessine un cadre, c'est la somme de micro-décisions de plusieurs acteurs qui fabrique le territoire. Ces micro-décisions se prennent en fonction du coût du foncier, du type de vie souhaité et en fonction de la carte mentale du territoire de chacun. La distance se



traduit plus souvent en temps de déplacement qu'en km. Or, le temps, pris en compte est celui des heures creuses (heures des visites), annoncé par les agences immobilières. Voilà les deux problèmes auxquels on est confronté dans les SCOT – « *si on n'y répond pas, comme dit Marc Wiel, on va dans le mur* ».

Simon Paillet *architecte urbaniste au Parc Naturel Régional du massif des Bauges* • Par rapport à la préservation des espaces agricoles et des espaces naturels, le Parc naturel se superpose avec plusieurs SCOT : le SCOT Métropole Savoie, l'Albanais Savoyard, le Bassin Annécien. Ce qui a été très important, dans le travail réalisé dans le cadre du SCOT, ce sont les relations qu'on a pu établir entre le syndicat mixte du parc naturel et le syndicat mixte du SCOT. Le fait de pouvoir travailler en commun, sur un document de planification, mais aussi avec un appui opérationnel aux communes sur des études d'urbanisme, permet une prise de conscience de l'ensemble des élus de toutes les petites communes rurales périurbaines, certaines avec des AOC, des vignobles, etc. Ce travail en commun permet aussi de valoriser ces espaces "vides" que sont les espaces agricoles et naturels qui font la force de nos territoires.

SYNTHÈSE “DISTANCIÉE”

suite

Alain Faure • Continuons l'imposture. Ce matin on était dans une psychanalyse sauvage... Faire une psychanalyse à deux psychanalystes ça ne marche pas, on a donc décidé de se séparer et même de s'éloigner. De plus, il faut beaucoup de séances - on n'a pas le temps ! Il faut payer ! On va aller du côté du “coaching”.

La question de ce matin, était : « *Qu'est ce qui vous fait courir ?* » Celle de cette après midi : « *Qu'est ce qui vous fait tenir ensemble ?* » Quelles sont vos valeurs ? Quels sont vos repères ? Quelle est votre tribu ?

Ce n'est pas une question pour vous faire sourire. Il se joue toujours dans ces rencontres quelque chose d'important. Quand on définit sa tribu, on définit ses valeurs, on définit aussi sa légitimité à parler sur la scène publique, à être entendu et même à proposer de nouvelles orientations. Nous avons creusé cette question. Une mauvaise langue, m'a dit tout à l'heure : « *Ce congrès, c'est un peu comme les congrès de médecines parallèles. Vous y venez avec de nouvelles formules, avec des choses parfois un peu cachées, on n'est pas sûrs mais chacun avance dans son domaine.* »

Voici les éléments les plus marquants repérés dans l'identité des “SCOTeurs”.

Tout d'abord, je me suis “planté” quand j'ai dit que c'était les gens qui avaient un sac à dos rouge. J'ai confondu la cause et les effets ; donc je retire cette variable. J'ai un autre indice, assez inquiétant, c'est le déficit de modernité qui devrait vous interpeller : les porte-parole de cette tribu sont uniquement du genre masculin.

J'ai fait une analyse sur votre tenue, votre comportement vestimentaire : un peu cravate, mais plutôt col roulé – une élégance discrète, classique. Ce n'est pas l'uniforme de l'ingénieur, ni l'habit du technicien ou le laisser-aller du chercheur CNRS, mais un style de personnes qui se positionnent comme des créateurs, des créatifs, j'ai presque envie de dire des artistes – avec une volonté de faire passer des messages. Les médiateurs – en sciences politiques, ce sont ceux qui envoient de nouvelles priorités : « *c'est ça, la densité* » ou bien « *l'étalement, c'est ça* ».

Dans cette tribu de SCOTeurs, beaucoup sont très jeunes : après la génération des schémas directeurs, puis le deuil des schémas directeurs, la nouvelle génération arrive sur le SCOT, avec bien sûr encore quelques anciens. Les jeunes n'ont pas encore l'histoire ni ce sentiment de dépendance, toute cette culture du schéma directeur à prendre en compte. Les SCOT seront dirigés par des types de trente ou quarante ans. C'est une donnée à intégrer dans la constitution de votre tribu.

J'ai essayé de tendre l'oreille sur votre langage, et bonne surprise, il n'est pas trop jargon-neux ; quelqu'un n'appartenant pas à votre monde peut suivre presque tous les débats. Bien sûr, on observe des tics, presque des rituels. Le rituel de la carte, on n'y échappe pas, des quantités, des chiffres, assez éclairants en général. Vous êtes dans un langage cartographié, quantifié. J'ai remarqué une tendance intéressante à manier sur le plan de la rhétorique : la tête d'épingle et le planétaire. On passe de sujets très pointus avec beaucoup de détails à de vrais débats de société. Parfois j'ai du mal à voir dans le curseur ce qui se passe au milieu. Mais je vois bien la tête d'épingle et le débat de société.

Je n'ai pas réussi à voir dans cette tribu, des sésames, des mots magiques très clairement identifiables. Je me suis rendu compte que l'intercommunalité politique, n'était pas le bon sésame ; par contre, il y aurait une intercommunalité beaucoup plus grande, très intéressante. J'ai entendu le message appuyé, à Grenoble, sur le chrono-aménagement – un petit sésame. J'ai perçu aussi l'idée des flux, des changements de flux. Vous êtes là pour changer les flux, pour faire des inversions de tendance. J'ai entendu des tensions, des avis assez contradictoires sur le dialogue rural/urbain ou centre/périphérie – thématiques en pleine tension. N'y a-t-il pas une tribu avec un discours sur ce point ? Enfin, je suis tombé sur un

“os”, très présent dans les débats : la question du rééquilibrage. Là, j'avoue n'avoir pas complètement suivi. Martin, beaucoup plus qualifié que moi, va faire du SCOT coaching sur cette question...

Martin Vanier • En fait, 3 mots font débat : territorialisation, déterritorialisation et reterritorialisation. Donc le sésame des SCOTeurs c'est : équilibre, rééquilibrage, et déséquilibre. C'est comme ça que ça marche ! La marche, le vélo et tous les autres modes de déplacements évoqués, sont des formes de progression qui sont toujours des enchaînements de déséquilibres. Se sont des déséquilibres en mouvement. Une région urbaine c'est un équilibre ou un ensemble de déséquilibres en mouvement. Par conséquent, la grande question de l'équilibre des territoires dans le schéma de cohérence est plutôt celle de la gestion des arbitrages de contentieux

A propos de l'équilibre, 3 outils ont été interrogés : le PLH, le schéma de développement économique et le PDU. Heureusement, aucun expert ni témoin sollicité n'a tenté d'expliquer comment l'outil allait stopper les déséquilibres en mouvement. Puisque quand on s'arrête d'être en déséquilibre, on tombe ! En contre partie, ils ont expliqué comment les corriger, bien au-delà des capacités d'un SCOT. Par exemple, le système fiscal, dont les fondements territoriaux actuellement sont producteurs de déséquilibres ; la politique de recomposition territoriale de l'Etat n'a pas fini sa tâche avec la révolution intercommunale, se limitant à changer l'échelle du problème sans le résoudre.

Ensuite, plus fondamentalement, ils ont évoqué une culture politique du consentement à renoncer. Je compléterai même la formule par, une sous-culture politique du consentement à renoncer politiquement, pour être très clair. Alors, le déséquilibre sera toujours là même et surtout après une répartition consistant à mettre un emploi, là où il y a un habitant. Mais évidemment, l'un n'est pas l'autre. Chaque matin ils se croisent en voiture, c'est la vie ! Le géographe ne sait pas dire ce qu'est l'équilibre des territoires. Mais le psychanalyste que je suis, lui, a beaucoup à dire, enfin... à laisser dire, sur un autre équilibre fondamental entre désir et renoncement... Il faut que je sache trouver l'équilibre entre désir et renoncement pour énoncer une éthique, paraît-il. C'est-à-dire une position souveraine. Je te renvoie la question, car la souveraineté ce n'est pas moi, c'est toi !

Alain Faure • Merci, tu veux rester dans la psychanalyse. Il faut vous dire notre désaccord sur la question de la souveraineté. C'est une question très sérieuse de sciences politiques. Est-ce que les territoires infra-nationaux peuvent devenir souverains sur ces questions ? Est-ce que l'on peut imaginer, demain, l'évolution du système français vers les modèles fédéraux ? Le niveau de la région ou celui de la métropole ne se contenterait pas de territorialiser les politiques ou de les coordonner, mais les penserait et leur donnerait du sens et définirait un bien commun territorial – on revient au débat de ce matin – Nous sommes en désaccord Martin et moi, car quand on fait de la prospective : il y a 2 courants. Ceux qui disent : demain on va résolument vers la gouvernance, vers l'inter territorialité, vers un modèle d'action publique systématiquement en articulation, en tension, avec plus de logique de négociation que de logique de pouvoir et de gouvernement. A savoir : il y a plus dans ce vaste tournoi de grand horloger qu'une succession d'arbitrages, de tensions et de réajustements – c'est la position de Martin. Quant à moi, je pense avec d'autres travaux, qu'on s'oriente plutôt vers un retour du politique ; certains territoires vont s'imposer et devenir les lieux de la régulation. Des termes forts ont été utilisés ces dernières années : région providence ou métropole providence. En Amérique du Nord le débat est déjà assez avancé, il arrive en Europe. Bien sûr, on ne va pas le trancher, mais il me semble que votre tribu va forcément devoir se positionner dans son rapport au politique. Selon l'hypothèse : retour au politique fort, avec demain des états locaux souverains ; avec une souveraineté forte, le discours que vous adresserez aux politiques ne sera pas le même que selon l'autre

hypothèse : orientation vers un système d'articulation généralisée, où il faut intervenir sur tous les niveaux et être présent en tant qu'expert, mais sans avoir un rapport fort à un gouvernement.

Martin, ce désaccord ?

Martin Vanier • Désaccord, ré-accord, accord. Ça marche aussi ! Tu sais bien, c'est comme ça qu'on avance - sinon, toi et moi allons nous effondrer. Cela s'appelle un Savoir COLlectif en Transaction, ça fait SCOT, c'est notre SCOT à nous ; je ne sais pas si ce sera le leur – ils nous diront ça demain !

Speed Scoting

L'élaboration

La concertation dans l'élaboration des Scot

Gérard Cabrol, vice-président
et Laurence Debaq, Scot de Lorient

L'articulation Scot / Loi "Littoral"

Philippe Quinzelaire, Scot Pays Marennes Oléron

Le Contenu du Document d'orientations Générales

Véronique Bisson, Proscot

L'équipement commercial

Geneviève Larmaraud, Scot Rouen-Elbœuf

Le paysage

Anne Gentil, Urbicand, pour Mairie-Conseils

La cartographie

Pierre Miquel, Pôle "méthodes et contenu
des documents d'urbanisme" DGUHC

L'évaluation environnementale des Scot

Pascale Poupinot, FNAU

La mise en œuvre

L'articulation Scot / PLU

Stéphane Caviglia, Scot de la Combe de Savoie

L'évaluation des Scot

Marie Récalde, Scot de l'aire métropolitaine bordelaise

Les établissements porteurs de Scot

Statut et gestion des Syndicats mixtes porteurs de Scot

Claude Letrouit, Préfecture de l'Isère

Club des Scot

Michel Reverdy, Scot de Strasbourg

INTRODUCTION À LA THÉMATIQUE

30 mars - matin



Thème : Comment faire du Scot un outil pertinent et efficace ?

Alain Perron

Le SCOT, plutôt un outil qu'un produit fini

Comme nous l'a expliqué hier Jean-Charles Castel, un bon SCOT est un SCOT qui ne serait jamais approuvé. Ce serait donc plutôt un outil qu'un produit fini.

On connaît tous d'excellents documents d'urbanisme, plutôt "vertueux", mais qui n'ont que des effets très limités sur les pratiques et la réalité. Il s'agit plutôt de mettre l'ensemble des acteurs d'un territoire autour de la table, pour élaborer des diagnostics communs, décider d'objectifs et d'actions portées par l'ensemble.

Une négociation entre territoires, pour limiter les concurrences

Une question centrale est celle de la concurrence des territoires. On peut la comprendre à l'échelle mondiale, mais elle semble plus discutable à l'intérieur d'un même bassin de vie. Lorsque deux territoires voisins se font concurrence, est-on face à des divergences d'intérêts de leurs populations ou plutôt face à des rivalités politiques ? S'entendre, pour construire des territoires équilibrés, semble un enjeu d'intérêt général.

Le périmètre : une question centrale

Des SCOT, au minimum à l'échelle des grandes aires urbaines

Une analyse rétrospective nous montre que les aires urbaines ne cessent de s'agrandir au détriment de nos espaces naturels et agricoles. On peut même imaginer qu'un jour elles finiront par se rejoindre et recouvrir la France. Les débats d'hier nous ont montré que de nombreuses questions, comme les équilibres habitat/emplois et les déplacements, ne pouvaient s'envisager qu'à l'échelle des grands bassins de vie et d'emplois. Les SCOT qui ne sont réalisés qu'à la seule échelle d'une agglomération centrale ou d'un secteur périphérique (les SCOT de défense), sont dans l'incapacité d'aborder ces questions, pourtant centrales. Il est donc vital de pouvoir mettre les territoires d'un bassin de vie autour d'une même table.

La nature a horreur du vide : ne faudrait-il donc pas découper la France en grandes entités conjointes, centrées autour de leurs régions urbaines ?

Découper la France en entités conjointes

Nous connaissons tous les phénomènes de franges et de limites. Lorsqu'un territoire s'organise et fixe des règles quelque peu contraignantes, très souvent on assiste à une recrudescence de constructions à l'extérieur, en limite immédiate de ce territoire. Aussi pour éviter ce phénomène d'évitement, faudrait-il envisager d'associer aux régions urbaines, l'ensemble de leurs territoires voisins, afin de se protéger mutuellement de ces effets collatéraux.

L'Etat devrait intervenir pour aider les territoires à travailler sur ces grands périmètres pertinents.

L'Etat doit aider les territoires à s'organiser

L'exemple de Grenoble montre que, même avec beaucoup de réticence au départ, lorsqu'on est autour de la même table, on peut se parler, débattre, négocier, sans craindre pour ses intérêts. Une clause statutaire a instauré un droit de veto : chaque territoire peut refuser une mesure qu'il jugerait contraire à ses intérêts. Depuis maintenant quinze années de pratique, cette clause n'a jamais été utilisée.

30 mars 2006
Présentation du SCOT

Le SCOT

- **Un outil ouvert** : pas de clôture de la réflexion, possibilité de remettre à jour
- **Un outil évolutif** : pas de clôture de la réflexion, possibilité de remettre à jour
- **Un moyen de poser les problèmes, d'explorer les alternatives de solutions**
- **Un outil potentiel** pour modifier les pratiques des acteurs
- **Une possibilité d'être** : pour les agglomérations urbaines et rurales
- **Une obligation minimale** : accepter de partager le pouvoir

Quelques éléments clés
Et deux hypothèses pour le débat

Évaluation et développement des aires urbaines

Poser les problèmes à cette échelle

Découper la France en grandes entités conjointes, autour des aires urbaines ?

Quelle échelle ? Comment organiser les territoires ?

Rôle de l'Etat ?

Rassembler tous les acteurs, dans un seul groupe, se réunissant fréquemment, durant plusieurs années

Une configuration de travail associant l'ensemble des acteurs, dans un même groupe, pour une durée suffisamment longue

L'expérience nous laisse penser que pour traiter de ces questions complexes, sur de vastes territoires, le mode d'organisation des acteurs est un élément très important.

Les questions abordées sont complexes, il faut donc du temps (3 à 5 ans semble un minimum) pour se les approprier. Il est inutile de vouloir sortir rapidement un document qui ne serait pas porté par les acteurs locaux. Il faut que tous ces décideurs puissent se retrouver régulièrement autour d'une même table, se connaître et avancer ensemble. Il semble possible de faire fonctionner des groupes importants si l'organisation et la logistique sont adaptées.

Débattre avec les populations pour pouvoir aborder les questions les plus difficiles

Assurer une large concertation sur ces débats et se donner des moyens d'animation adaptés

Si les questions abordées sont complexes, les propositions avancées peuvent parfois sembler "dérangeantes". Les élus peuvent hésiter à mettre sur la place publique des questions et des propositions que l'on pourrait dire "osées". De nombreux exemples nous laissent toutefois penser que, la plupart du temps, les populations sont très conscientes des problèmes et que, sous réserve de sérieuse et de débats, elles sont souvent prêtes à aborder des questions et même des propositions difficiles.

L'importance des conditions et des moyens d'animation

Mettre sur la table des questionnements délicats, favoriser les débats entre des territoires ou des acteurs en conflit d'intérêts peut être un art difficile. La crédibilité, une certaine neutralité et une pérennité de présence sur le territoire semblent des atouts nécessaires pour assurer une animation efficace des nombreux acteurs locaux, autour de nos questions de SCOT.

<p>Les acteurs de l'élaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plusieurs groupes de travail, ou un seul groupe décisionnel, représentatif, pour une négociation générale ? - Présence permanente d'acteurs décisionnels ?
<p>Les populations</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leur absence rend les questions difficiles, encore plus difficiles à traiter ? - Des débats publics, durant l'élaboration, sur les questions du renouvellement urbain, de la pérennité des limites, de la violence ...
<p>Les échelles / les thèmes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un exercice difficile de croisements et d'illers-retours - Des illers-retours permanents entre les différentes échelles / les différents thèmes / le terrain / la stratégie - Des croisements / des négociations / des visions qui se rapprochent
<p>La durée de l'élaboration</p> <p>Une durée suffisamment longue (3 à 5 ans minimum ?) pour</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se connaître, comprendre, insister, négocier ... - Dialoguer avec les territoires et leurs acteurs ... décider, s'approprier
<p>Les moyens</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérennité ? Avant (histoire) / Pendant / Après (mise en œuvre et suivi) - Neutralité / crédibilité ? Pour alimenter les dialogues et les négociations - Importance ? Essentiellement pour les dialogues et l'appropriation des acteurs

<p>Trois interventions</p> <p>Trois temps pour l'efficacité des SCOT</p> <p>Le processus de documents, en trois étapes</p>	
<p>➤ André CHASSIN</p>	<p>Pérennité, pertinence, méthodes d'élaboration</p> <p>L'InterSCOT : une seule association qui prépare l'avenir et le pas suivant, ou une coupure pour créer une plus forte association ?</p> <p>ETAT : Régions / Département : quels partenariats privilégiés pour une plus grande cohésion ?</p>
<p>➤ Damien GAUDRON</p>	<p>Quels contenus dans les SCOT pour l'Aménagement (A) et l'organisation (O) des territoires ?</p> <p>SCOT / PLU : en plus de la compatibilité, quel appui pour les orientations les plus difficiles ? Quel degré d'obligation ? Quelle précision ?</p> <p>Quels éléments manquent ?</p> <p>Deschéminées, programmes maxima ou minima, villes, règles de coopération entre territoires ... ?</p>
<p>➤ Philippe ALGER</p>	<p>L'efficacité dans la mise en œuvre du SCOT</p> <p>Comment éviter l'oubli et préserver la mobilisation des acteurs ?</p> <p>Comment préparer de nouvelles négociations pour monter une nouvelle marche ?</p> <p>Comment préserver des moyens au moins aussi importants que durant l'élaboration ?</p>

1 - L'élaboration : périmètres, partenariats, méthodes d'élaboration. L'inter SCOT : une alternative intéressante ?

André Chassin *Directeur du SM agglomération lyonnaise (SEPAL)* • J'ai choisi 4 thématiques, comme clés d'entrée à notre réflexion :

– Le périmètre

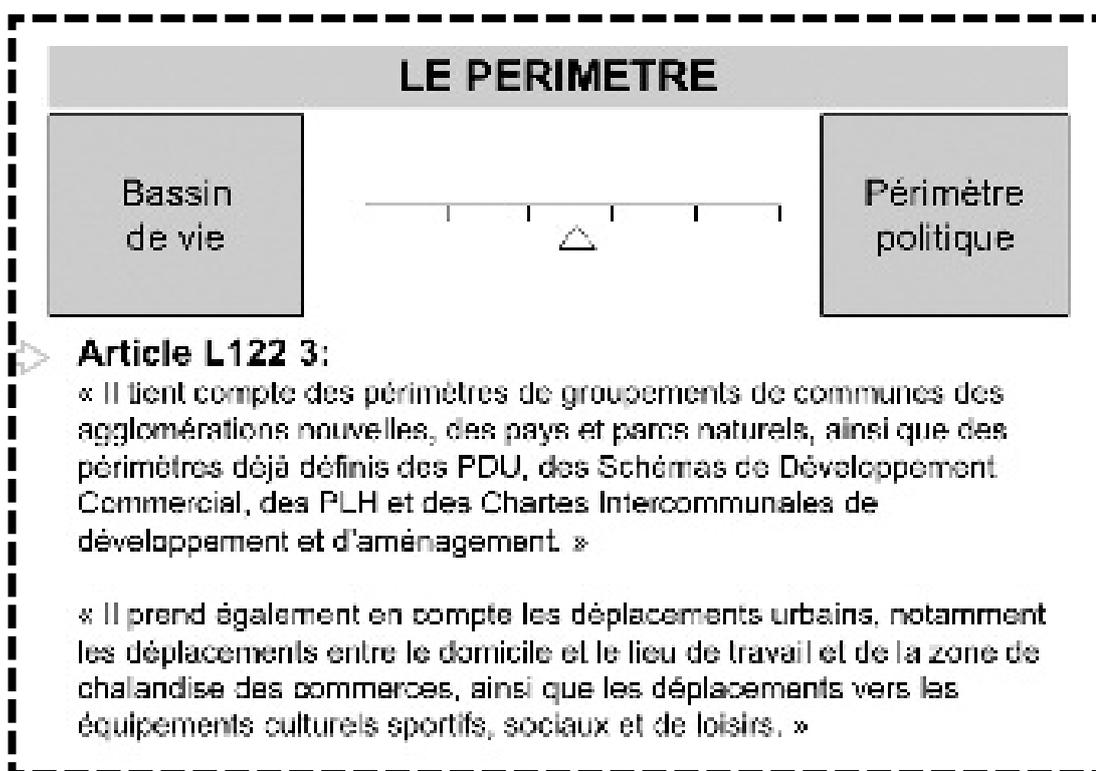
L'image du curseur est pertinente, parce qu'il n'y a pas un bon et un mauvais côté. Selon le territoire, seul compte le meilleur positionnement possible du curseur. En conséquence, le périmètre n'est pas un sujet sur lequel il convient de passer trop de temps. Par contre, nous aurons une exigence intellectuelle vis à vis du périmètre politique du SCOT, qui nous permet très clairement de décider et d'agir sur les bassins de vie. Avec un outil de décision et un outil d'analyse et de compréhension, nous devons pouvoir vivre avec des périmètres à géométrie variable.

Je ne parlerai pas de l'inter SCOT, en tant que tel. Par rapport à la thématique des bassins de vie, peu importe qu'il y ait plusieurs SCOT ou un seul, au centre, qui ne recouvre pas l'ensemble. S'il y a plusieurs SCOT à l'intérieur de l'aire urbaine, nous pourrions nous imposer d'avoir un chapitre commun pour partager au moins un diagnostic – même si la loi n'en fait pas une obligation. On peut ensuite diverger sur les réponses apportées, jamais sur le diagnostic, vis-à-vis des habitants ou des autres acteurs du territoire. Avoir des modes de représentation communs permettrait lors de l'élaboration, de rapprocher des éléments du puzzle du bassin de vie, de manière à montrer aux habitants ce qui marche et ce qui ne marche pas.

La pertinence du raisonnement par échelle, par rapport à celui par périmètre, a été convainquant hier ; on ne se pose pas la question des limites et on se donne le droit, réciproque, d'aller voir ce que fait le voisin.

Faut-il, à terme, faire converger les périmètres fonctionnels et les périmètres institutionnels ?

Une exigence pour le périmètre politique du SCOT



Le versant planification spatiale et le versant de la cohérence des politiques publiques

Pourquoi pas, mais il s'agit d'un produit de sortie, non d'entrée thématique.

– La méthode

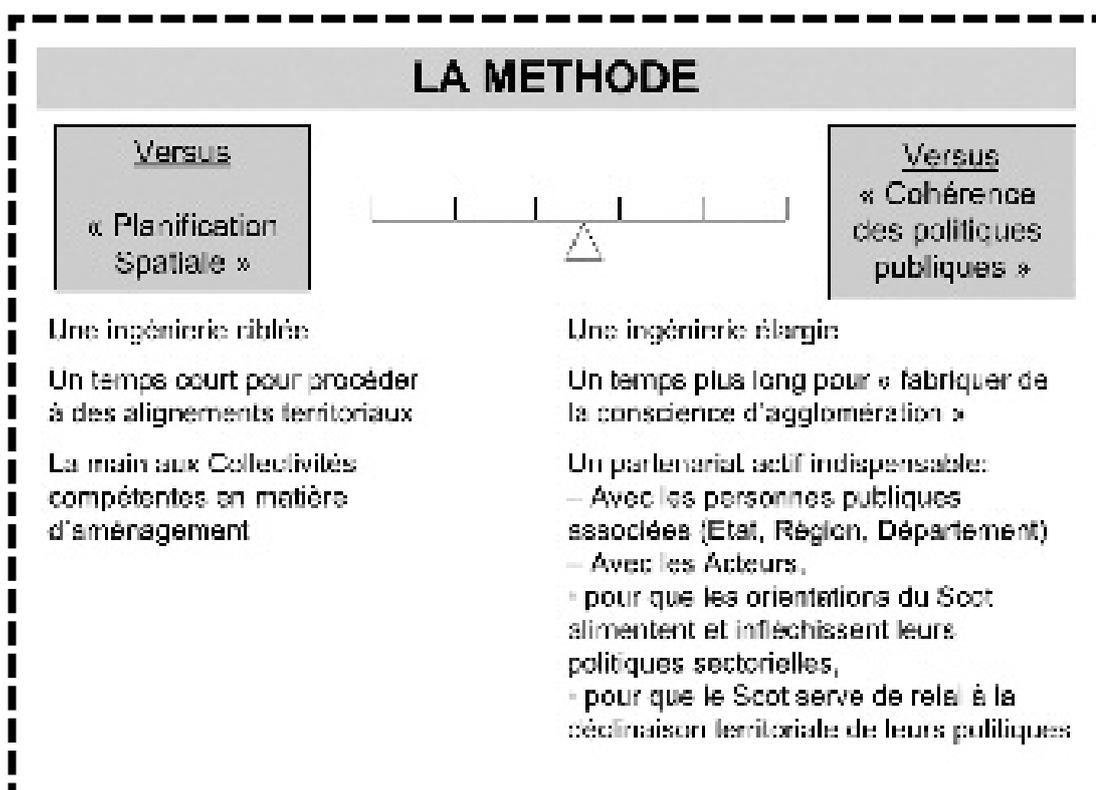
Poursuivons l'image du curseur. Il y a deux versants dans les SCOT. Tout d'abord, l'ancien schéma directeur – donc le versant planification spatiale. Avec cependant, une gradation supplémentaire, un objectif qu'il conviendrait, au-delà des arbitrages spatiaux et territoriaux, d'exprimer sur notre territoire – ce que l'on faisait traditionnellement dans les documents d'urbanisme. Il serait inté-

ressant d'aller regarder de plus près, du côté des politiques publiques, pour certaines, assez a-territoriales et qui produisent quand même des effets non négligeables sur le territoire, au niveau de la santé, de la culture, du sport : autant de domaines qui, au départ ne sont pas dans nos pratiques. Je ne veux pas induire une hiérarchie entre les deux, affirmer qu'un côté est plus noble que l'autre, ni choisir ; dans l'esprit du législateur, le SCOT c'était l'un et l'autre. Je voudrais nous inciter à réfléchir sur les moyens de parvenir à ces deux résultats assez différents. Sur le versant de la planification spatiale, en termes de compétences techniques, nous sommes dans un champ maîtrisé, celui de l'urbanisme – au cœur de nos compétences de bureaux d'études et de celles des collectivités qui composent les syndicats mixtes ; les collectivités ont donc la main. Nous allons pouvoir décider, quasiment entre nous. Sur le plan de la durée, comme nous sommes sur des arbitrages à la fois complexes mais relativement simples, nous pourrions avancer plus vite.

Gagner notre place autour de la table

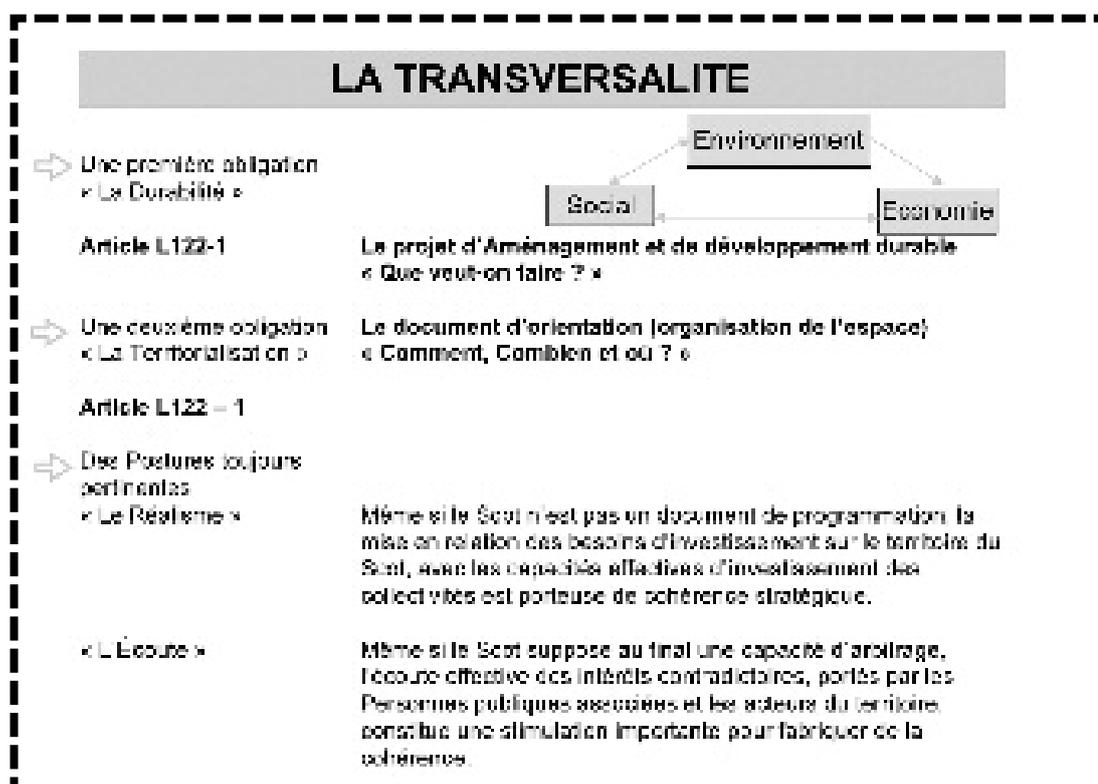
Sur le versant cohérence des politiques publiques, il ne faut pas tomber dans le mythe de la recherche de la cohérence absolue. Pour faire progresser cette cohérence dans la durée, nous devons avoir conscience de nous engager dans des sphères de compétences parfois non maîtrisées. Ce qui suppose des équipes d'élaboration plus étoffées et pluridisciplinaires, intégrant des personnes avec qui nous n'avons pas l'habitude de travailler ; il s'agit de s'inscrire dans une dynamique de politiques de financement de projet – avec l'intention de les infléchir quelque peu. Il faut surtout avoir la lucidité de reconnaître que les syndicats mixtes des SCOT sont des collectivités de 2^e rang – je n'ai pas dit de 2^e zone. Ils ne sont pas dans un rapport de force, a priori favorable, vis-à-vis de ces personnes publiques associées – État, région, conseil général – qui ont toutes des politiques, des budgets et des légitimités politiques fortes. Il faut gagner notre place autour de la table et faire valoir notre rôle de conseil, malgré notre petite taille.

Sur le plan de la durée, nous sommes dans la "fabrication de la conscience" et la gouvernance d'agglomération. Cela prend du temps ; on peut se fixer des échéances, mais il vaut mieux que le SCOT ne s'arrête jamais, afin d'être plus efficace. Dans tout document, il devrait y avoir un chapitre obligatoire intitulé : « regardez comme je ne suis pas cohérent ». C'est-à-dire : « regardez tous les progrès qui nous restent à accomplir dans les années à venir ». C'est un meilleur gage qualitatif qu'un document parfait, affirmant : « dormez tranquilles, braves gens, tout va bien ! »



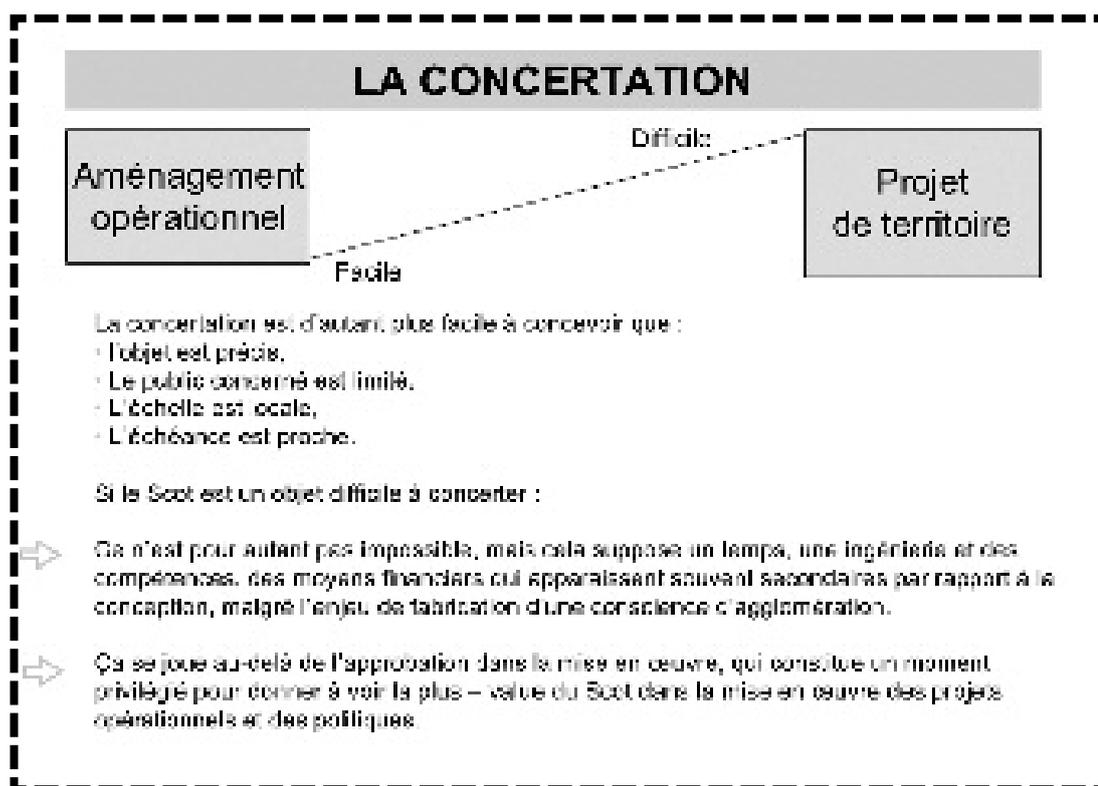
– La transversalité

Comment passer de documents sectoriels à des documents incluant les interactions des différentes thématiques et leur fonctionnement ? Quelques garde-fous pourraient nous garantir d'une transversalité à minima. Le premier, c'est la durabilité. Le fait d'avoir à démontrer dans les grandes options, comme dans les micro-arbitrages, que nous sommes bien dans cette logique des trois composantes classiques du durable est déjà un premier niveau de preuve. Le second, plus intéressant, concerne la question de la territorialisation. Au niveau de la rédaction des orientations, il est possible de tout expliquer ; quand on passe à la représentation sur le territoire, c'est un peu plus difficile ; les conflits d'usage apparaissent plus nettement. On ajoutera l'écoute, déjà évoquée – même si bien évidemment dans un SCOT il faut arbitrer. L'écoute effective n'est pas seulement la collation de propos ; elle constitue une stimulation nécessaire pour fabriquer de la cohérence. Les personnes avec lesquelles il est difficile de travailler sont indispensables : elles nous obligent à penser "transversal" et au réalisme. Le SCOT n'est pas un document de programmation ou un contrat de plan. Cependant, quand on rapproche ce qu'on a dit vouloir faire avec la capacité réelle des collectivités, on constate un hiatus. En termes d'intervention foncière et de logement, il faut confronter le coût avec la réalisation de l'ensemble des infrastructures programmées – comme un gage de transversalité.



– La concertation

Elle est plus facile à concevoir sur de petits territoires, avec des objets bien identifiés. Sur de grands territoires, la première réaction peut être : « *c'est tellement difficile qu'on ne la fait pas. On ne sait pas faire* ». Réaliser cette concertation, implique un professionnalisme, des moyens, le recours à des procédés de communication adaptés à l'agglomération ou au quartier. La concertation se joue très largement au-delà de l'approbation, car on donne alors à voir concrètement ce qui va se faire.



2 - Le contenu des SCOT

La boîte à outils contient-elle tous les éléments dont nous avons besoin ? La loi nous a-t-elle donné les moyens de répondre aux questions qu'elle nous pose ?

La question du projet d'abord

Damien Caudron *Directeur agence d'urbanisme de Besançon* • Quel contenu ? Je ne peux m'empêcher d'avoir plusieurs postures. En ce qui concerne la démarche, l'important est de savoir comment on construit le SCOT. La question du projet, est au cœur de notre réflexion. Que voulons-nous pour notre territoire ? Ensuite, se posent les questions du droit.

La démarche rappelée à l'instant, se résume ainsi : Que savons-nous de ce qui se passe aujourd'hui sur notre territoire ? Et chez notre voisin ? Avec la nécessité de confronter nos points de vue. Le " que voulons-nous ? " constitue la 2^e étape permettant de bâtir le projet et une stratégie territoriale à la fois ambitieuse et réaliste. Nous savons qu'il n'est pas possible de tout faire, ni de faire table rase du passé. Nous sommes là pour construire ou pour reconstruire un projet de territoire, porteur d'un historique, d'un passif et d'un certain actif. Nos projets peuvent être très pertinents, très cohérents, mais sans moyens pour les réaliser, le dossier sera rapidement enterré.

Ensuite, à partir de ce projet et de l'identification de nos capacités : qui passe à l'action ? Ce n'est pas le syndicat mixte, nous le savons tous, mais les collectivités qui sont compétentes : « *que faisons-nous ensemble ?* »

Faut-il de nouveaux savoir-faire ? Tel est l'enjeu de la démarche de SCOT : l'échelle communale n'est plus l'échelle pertinente, l'échelle intercommunale l'est davantage ; mais nous sommes dans un système de répartition de compétences ; les actions des uns sont parfois contradictoires avec celles

des autres. Quand un conseil général fait du ramassage scolaire gratuit pour les collèges, en tout point du territoire, c'est un élément de déstructuration de celui-ci. Comment l'amener à réfléchir et à mettre en action sa politique de déplacement, par rapport à cette nouvelle volonté de réorganisation, voire de densification du territoire ?

L'indispensable communauté de "nous"

Mais qui est ce "nous" ? : le SCOT n'est pas un projet de techniciens mais un projet de politiques. Quand ce "nous", est une communauté de communes d'agglomération, c'est plus simple que lorsqu'il se compose de 5, 6 ou 7 communautés.

La formalisation d'un accord politique

La démarche de SCOT, c'est avant tout, la formalisation à un moment donné, d'un accord politique autour d'un projet défini. Avec 30 ans d'ancienneté d'intercommunalité, de discussions, il est plus simple d'aboutir à un projet ambitieux que lorsqu'on débute. Le SCOT va constituer un mouvement de stabilisation, d'écriture de projet, s'inscrivant dans un temps continu, ponctué de discussions, de délibérations...

Concernant la matière à projet : de quoi parle-t-on ? Peut-on parler de tout ? Santé, modalités de déplacements, vitesse ou autoroutes apaisées ? Oui, dans la mesure où le sujet constitue un élément de projet, sans transcriptions normatives en arrière-plan.

Ensuite, il s'agira de repérer ce qui relève effectivement d'une déclinaison normative. Le L.121 du code de l'urbanisme, les principes d'équilibre, d'environnement, de diversité, de mixité, etc. balayaient déjà assez large. On a besoin de pouvoir se dire : « *voilà vers quoi nous voulons aller, les objectifs que nous nous fixons et la façon dont nous les répartissons sur le territoire* ». Compte tenu de ce projet, on va disposer d'un élément le DOG – qui va me permettre de vous parler de droit.

Place du droit et de la législation dans les SCOT

Le droit, c'est de la loi, du décret et de la jurisprudence. Il y a quand même un certain nombre de principes, avec une interdépendance des législations. On ne va pas refaire le code de la route à partir du SCOT de l'agglomération grenobloise, pour rouler à gauche, par exemple. Le législateur a considéré qu'il devait y avoir un lien de dépendance entre les réglementations commerciales et d'urbanisme. C'est déjà une avancée. Néanmoins subsiste cette question d'indépendance des législations. Il y a d'abord, le principe de libre administration des collectivités avec le droit de propriété individuelle. Le SCOT peut prescrire un certain nombre de règles, dans la mesure où il est en capacité de les motiver et de justifier leur intérêt ; celles-ci, de nature supra communale ne pouvant se régler à l'échelle de la commune par exemple.

Le SCOT n'est pas le PLU

Le SCOT n'est pas le PLU ; nous avons toujours l'impression au moment de réaliser un tel document qu'il nous faut prévenir de possibles désordres et non compréhensions. Quand on veut faire d'un SCOT un super PLU, on pressent que celui qui fait le PLU aura envie de détourner les règles préalablement définies. Le lien juridique qui unit le SCOT avec les documents antérieurs est une simple obligation de "compatibilité" – terme retenu par le Conseil Constitutionnel, quand il a dû se prononcer sur la loi SRU (principes généraux du droit du L.121) – c'est à dire une obligation de non-contrariété. Le PLU ne doit pas compromettre la réalisation d'un certain nombre d'objectifs du SCOT. Fort heureusement on est loin de l'obligation de conformité. Il y a là matière pour construire des éléments prescriptifs sur lesquels nous devons toujours rester vigilants. A partir du moment où il y a une obligation réglementaire, le SCOT n'apporte rien. Est-il en capacité d'aller un peu plus loin, en sachant qu'il ne peut pas imposer de pièces complémentaires à l'instruction du PLU, tout comme ce dernier ne peut imposer de pièces complémentaires à un permis de construire ?

La question du contenu et de la formalisation de la loi d'orientation est donc la plus importante : comment écrire la loi pour qu'elle soit la plus compréhensible possible ?

Sans ambiguïté, afin de limiter la marge de manœuvre de nos partenaires, tentés de détourner cette orientation. C'est important pour l'application du règlement intérieur et pour l'interprétation par le juge.

Appliquer les textes dans le document d'orientation générale, suppose de définir des orientations, en termes de volume, d'équilibre, de rapport ; de l'ordre du quantitatif, parfois du qualitatif, sous forme écrite ou parfois de carte.

Je peux localiser un principe, sur une carte ; je peux délimiter une protection, dans certains cas très exceptionnels. Le document d'orientation annonce le principe à respecter ; le risque, c'est l'envie de vouloir donner tout de suite la réponse.

Quand on dit : « *il faut limiter l'urbanisation* », le SCOT voudrait dire : « *elle s'arrête là !* » Je ne suis pas convaincu d'être dans ce que l'on attend du SCOT, car nous sommes aussi en opposition avec la jurisprudence la plus récente.

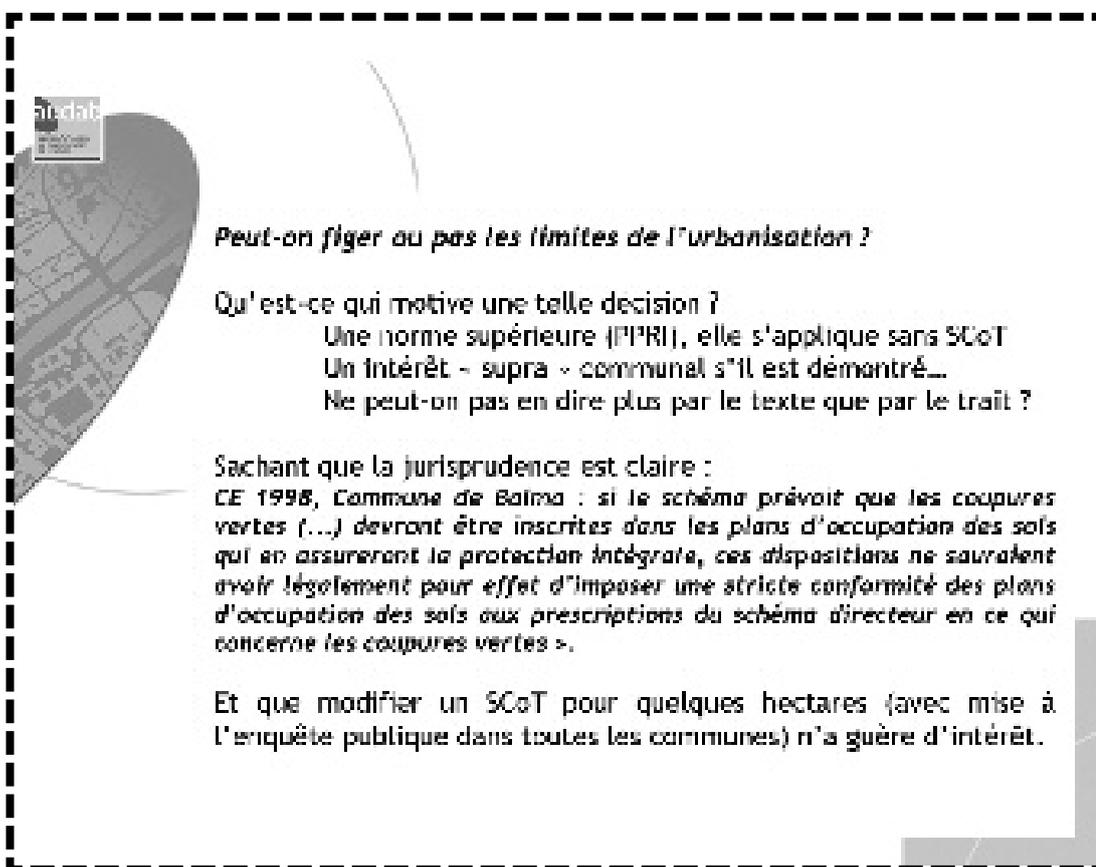
Enfin, sur ces questions d'orientation, il y a une question de clarification du propos, voire de cohérence interne au document.

Parfois, le Conseil d'État a été amené à trancher entre deux orientations d'un schéma directeur en notant qu'il y avait bien là un élément important pour le projet de territoire, mais qu'il y en avait un second. Comment arbitrer quand ils sont contradictoires ?

Peut-on figer ou non les limites de l'urbanisation ?

Vous en avez parlé hier. Qu'est ce qui motive une telle décision ? La question est toujours la même : pour avoir une limite il faut la motiver. S'il s'agit d'une motivation liée à un document supérieur, le SCOT n'apporte rien ; le PPRI va s'appliquer indépendamment.

Si un intérêt supra-communal le motive, il faut l'expliquer, le mettre en avant pour qu'il ne soit pas critiquable en tant que tel.



Peut-on figer ou pas les limites de l'urbanisation ?

Qu'est-ce qui motive une telle décision ?
Une norme supérieure (PPRI), elle s'applique sans SCOT
Un intérêt - supra - communal s'il est démontré...
Ne peut-on pas en dire plus par le texte que par le trait ?

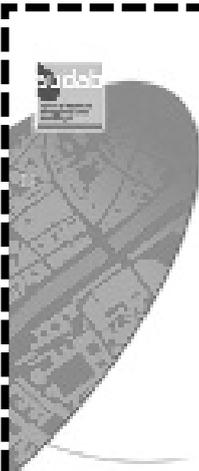
Sachant que la jurisprudence est claire :
CE 1998, Commune de Balma : si le schéma prévoit que les coupures vertes (...) devront être inscrites dans les plans d'occupation des sols qui en assureront la protection intégrale, ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des plans d'occupation des sols aux prescriptions du schéma directeur en ce qui concerne les coupures vertes ».

Et que modifier un SCOT pour quelques hectares (avec mise à l'enquête publique dans toutes les communes) n'a guère d'intérêt.

**Identifier
clairement
ce que nous
voulons,
le principe
et non sa
résultante**

Peut-on parler de densité ?

Oui, mais à condition d'écrire ce que l'on souhaite, quand on repère des zones sur lesquelles on décrète un développement préférentiel – sans pour autant le dessiner. Plus nous aurons clairement identifié ce que nous voulons, à savoir le principe et non sa résultante, mieux nous serons en capacité de penser que la norme édictée sera respectée. Par contre, le principe de disposition unique pour l'ensemble du territoire n'est pas recevable.



Peut-on parler de densité ?

Oui, et pas seulement... il faut écrire ce que l'on veut...
Mais il ne peut y avoir une prescription unique pour l'ensemble
du territoire (prise en compte des spécificités locales).

Le Conseil d'Etat a confirmé en 1998 un arrêt de 1990 :

*Considérant que le schéma ... prescrit ... en ce qui concerne la zone ...
d'éviter tout bouleversement socio-économique à l'occasion du
renouvellement du parc bâti, de n'admettre que des densifications
locales modérées et, enfin, de saisir les opportunités foncières pour
permettre la création d'espaces verts et d'équipements publics ... ;*

*Pour annuler... l'arrêté préfectoral... approuvant... le ZAC, le Conseil
d'Etat ... s'est fondé sur ce que l'élévation importante et générale du
COS, la suppression systématique des activités artisanales ou
industrielles et l'insuffisance des équipements publics et des espaces
verts, rendaient ce plan incompatible avec le schéma directeur...*

Peut-on donner des tracés précis ?

Question régulièrement posée, sans intérêt et légalement discutable. Si vous allez à l'enquête publique en disant : « *ma route va passer là* » et que vous le faites admettre aux habitants, vous risquez l'invalidation du document. Le tracé d'une route relève d'autres procédures : concertation préalable, enquête publique, études d'impact, etc, ... la jurisprudence là aussi est claire : quel est le principe édicté ? Veut-on des échangeurs, doit-on desservir telle ou telle zone etc. ? Le rôle du SCOT n'est pas d'indiquer où va passer la route.



Peut-on donner des tracés précis ?

L'inscription d'un projet précis dans le SCOT ne permet pas de
faire l'impasse des procédures spécifiques (étude d'impact,
enquête publique, déclarant d'utilité publique...) qui peuvent
amener à modifier la réalisation du projet.

La localisation précise de l'infrastructure n'est pas justifiée
(même si « tout le monde est d'accord »). Une telle précision
pourrait même amener à l'annulation du SCOT, si elle a été de
nature à désinformer les habitants et à fausser leurs avis au
moment de l'enquête publique.

Pour une infrastructure ou un équipement, l'important dans le
SCOT est de justifier le projet et de définir les éléments qui
doivent être pris en compte dans le choix du tracé.

En ce qui concerne les autoroutes apaisées. Est-ce que le SCOT laisse place à des idées innovantes ? Le projet permet la prise de conscience d'un certain nombre d'enjeux et de prendre date. Pendant 30 ans, nous avons considéré qu'il fallait créer des routes pour pouvoir gérer nos déplacements. Aujourd'hui, nous développons l'idée de mieux gérer ces routes.

Nous sommes dans une démarche continue, plus globale que le simple document juridique. Celui-ci, à un moment donné, concrétise un état de la réflexion. De toute façon, il y a une obligation de revisiter régulièrement son projet pour s'assurer qu'il y a toujours adéquation. Alors faut-il tout attendre du SCOT ? Non, bien sûr!

Questions à propos des limites

Damien Caudron • Il y a un intérêt à avoir des limites dans la mesure où l'on est en capacité de démontrer qu'un intérêt supra communal dépasse les limites communales de la commune A ou de la commune B, nécessitant une cohérence. Si l'enjeu est de contraindre le développement d'une commune en lui imposant une limite, sans être en capacité de la justifier, on est manifestement dans l'illégalité. Certains diront : « *soyons assez sévères, serrons un peu le projet ; ça marchera dans 9 cas sur 10* ». Il s'agit d'une posture, mais ce n'est pas forcément le cadre juridique initial. L'application de tout autre dispositif normatif n'a pas nécessairement besoin du SCOT.

Frédéric Rossignol • Si la commune vote le SCOT qui limite son urbanisation, cela pose problème, juridiquement. Elle n'a pas le droit de se fixer de limites.

Damien Caudron • Elle les fixera dans le PLU.

Frédéric Rossignol • Mais pas dans le SCOT. Et si elle le vote ?

Damien Caudron • Aujourd'hui, vous le faites voter par une commune, il se peut qu'en 2008, une autre commune vote un autre projet.

3 - Les outils de gestion du SCOT.

Sa mise en œuvre, une fois approuvé.

Analyse du rôle du SCOT et de ses moyens.

Philippe Auger *Directeur du SMSD de la région grenobloise* • Tout d'abord : si c'est la loi qui le dit, la mise en œuvre du SCOT suivra puisque la loi est appliquée. Cela me paraît d'une évidence triviale... Je reprends la réponse qu'un ministère, qui n'était pas celui de l'Équipement, avait donné à une question posée par un syndicat mixte, demandant si les établissements publics des SCOT pouvaient être membres des CDEC qui délivrent les autorisations commerciales. On lui avait répondu : « *le SCOT est là, avec un principe de compatibilité inscrit dans le code de l'urbanisme, donc pas de problème, faites les SCOT et le reste suivra* ». Le développement du ministre était fondé sur les approches très juridiques évoquées à l'instant.

Même si tout cela doit être compatible, ce n'est pas suffisant ; j'ai l'impression qu'il y a un sixième sens dans les territoires, visant à opter pour la solution juste à côté des orientations prônées par le SCOT... Il y a un réel problème de cohérence entre les choix du SCOT et les multiples décisions de la chaîne de l'aménagement que le seul rappel d'une compatibilité juridique ne peut résoudre.

La cohérence entre les choix du SCOT et les multiples décisions de la chaîne de l'aménagement



Contribuer à des avancées juridiques

De plus, à moyen ou à long terme, il peut y avoir aussi à l'œuvre des évolutions législatives ou réglementaires. La jurisprudence du Conseil d'État a évolué sur beaucoup de sujets, donc il y a de la vie après le droit du jour. Les maîtres d'ouvrage de SCOT, tout en restant dans la légalité la plus républicaine, ne doivent pas s'empêcher de penser qu'ils contribuent aussi à des avancées juridiques.



Le SCOT : un art d'exécution

Je ne vais pas lister les champs immenses des SCOT. L'exercice complexe peut être imagé par un poste T.S.F. (l'ancêtre du transistor pour les plus jeunes...) qui avaient quatre ou cinq boutons permettant de trouver la bonne fréquence et d'avoir la meilleure réception possible - Avec les SCOT les boutons ont par exemple pour nom : politique du logement, politique des déplacements, gestion des vitesses sur les routes, préservation d'espaces naturels... La seule difficulté, c'est qu'on peut être très fort, dans la gestion des espaces naturels et nul dans la gestion de l'évolution des logements et des déplacements ; tout cela nous mène droit dans le mur. Donc le véritable exercice du SCOT est celui-ci : un art d'exécution dans sa mise en œuvre. Qui peut prétendre y être arrivé ? C'est pourtant, l'ambition que nous pouvons raisonnablement nous donner.

Dans un contexte de décentralisation et de remise en cause de la planification, le SCOT est-il une nouvelle voie ou une nouvelle impasse ? Je peux seulement vous proposer quelques éléments tirés de plusieurs expériences, acquises depuis maintenant 5 ou 6 ans, portant sur la mise en œuvre du schéma directeur de Grenoble, adopté en 2000.

Nous avons bien lu ce qui avait été inscrit à l'époque dans le code de l'Urbanisme – L. 122.4. Les établissements publics de maître d'ouvrage doivent élaborer le SCOT et le suivre. Qu'est ce que cela veut dire "suivre un SCOT" ?

En 2000, dans le SCOT de la région urbaine de Grenoble, les modalités de suivi étaient évoquées dans le document du schéma directeur. Opportunément, 6 mois plus tard, la loi SRU vient confirmer la pérennité des syndicats mixte SCOT et leur mission de suivi de SCOT.

A compter de l'adoption du schéma directeur valant SCOT, les ennuis ne faisaient que commencer... La capacité des acteurs à mettre en place des politiques communes est alors mise en avant, comme l'a évoqué André Chassin ; parallèlement à l'adoption du texte même du schéma directeur, les élus du syndicat mixte avaient proposé et voté un protocole d'accord sur sa mise en œuvre. La pérennisation de l'établissement public de SCOT visait à se donner un lieu de débat et d'arbitrage face aux besoins d'interprétation provoqués par les inévitables évolutions du territoire.

Alors, était-ce la porte ouverte à l'urbanisme dérogatoire ou une réelle capacité de se donner les moyens d'inventer une nouvelle forme de planification avec en parallèle à l'élaboration du texte normatif, une démarche d'animation du territoire et d'acteurs ?

Comment cela se passe-t-il en termes de mobilisation ?

Ainsi par exemple, il y a des comités syndicaux traitant de sujets difficiles qui ne sont pas toujours abordés dans le SCOT et dont les élus savent qu'il faudra bien les traiter même si parfois ils ne sont pas à proprement parler de la compétence des SCOT.

A titre d'exemples

- Les réseaux : où passe la route ? problèmes de tracés d'infrastructures ...
- L'organisation des acteurs autour des communautés de transport, des montages d'AOTU.
- L'articulation urbanisme-transport, question majeure même et surtout sur les sites où se développent de forts investissements en matière de transports en commun.
- La carte des temps et les autoroutes apaisées ou le chrono-aménagement... A propos des prescriptions ou des orientations en matière de carte du temps, peut-on faire en sorte que dans le cadre d'un SD, le fonctionnement du territoire puisse s'appuyer sur des temps de déplacement de pôle à pôle qui soient vraiment recevables et avec un réel effet structurant sur le territoire ?

Toute la chaîne de l'aménagement est concernée et mobilisée par la mise en place du SD :

le comité syndical, les acteurs du territoire tels les réseaux associatifs et les professionnels de l'aménagement. Donc, l'avenir du SD se joue sur la bordure du trottoir. Si on se "rate" sur la bordure du trottoir, ce n'est pas la peine d'avoir de grands discours sur la qualité urbaine. Il est important de tenir toute la chaîne. Ainsi, dans le cadre des communautés d'acteurs (élus + professionnels), nous

avançons sur des sujets couverts par le SCOT ayant des incidences sur chaque maillon de la chaîne de l'aménagement :

- Doit-on pousser les montagnes ?
- A la recherche d'habitats pilotes.
- Diversité de demandes en matière de logement.
- Comment intégrer les orientations du SD dans les PLU ?

Le simple rapport de compatibilité est nécessaire mais reste un peu formel s'il n'est pas accompagné d'un travail de fond avec les commissions municipales d'urbanisme.

- L'environnement-paysage, les corridors, les limites, etc ...
- La communication, dont vous avez eu quelques exemples dans nos documents.

**Repérer
les chantiers
à effet de levier
pour ancrer
la préoccupation
de cohérence**

Un des points forts du débat autour de la mise en œuvre porte sur l'ancrage d'une préoccupation de cohérence. Il y a une culture commune à créer et nous devons repérer les chantiers à effet de levier, afin de ne pas nous épuiser sur tous les chantiers.

Nous devons être présents sur les véritables enjeux, sans perdre notre temps sur les chemins de traverse. Fabriquer le consensus, c'est peut être placer la barre plus haut, mais c'est un véritable mode de travail. Prendre appui sur les situations locales, ce n'est pas la parole de l'urbain ou de l'agglomération centrale, propagée dans les campagnes, ce n'est pas la parole du technicien ou de l'urbaniste omniscient, donnée ou distillée aux élus, mais un repérage des positions des uns et des autres.

A propos des compétences de l'État, nous voyons évoluer les DDE et les réseaux scientifiques et techniques de l'État. Il est temps de prendre un virage stratégique pour inventer "l'après" planification des années 70 ; il y a une fenêtre de tir pour les maîtres d'ouvrage de SCOT. C'est une maîtrise d'ouvrage avec un rôle décisif par sa capacité à impulser une régulation. Il ne s'agit pas de prendre la place de ceux qui ont les compétences réelles, affirmées par la loi sur le territoire – prétention incongrue. Mais y a-t-il place pour un outil public dont la force résiderait plutôt dans l'impulsion de la régulation ?

Si nous avons cette ambition, nous devons nous en donner les moyens et aider les autres à se les donner. Question vitale qui prépare une nouvelle génération d'élus et de techniciens. Ceux qui ne viennent pas s'impliquer dans les travaux de SCOT n'auront-ils pas à le regretter dans les années à venir ?

Nous devons répondre ainsi à cette question : cet outil saura-t-il exister dans le paysage français ?

**Installer la préoccupation de
cohérence ,
de non contradiction des projets...
Repérer les chantiers à effet de
levier...
Etre présent sur les vrais enjeux
Fabriquer le consensus...
Prendre appui sur les situations
locales ...**

DÉBAT AVEC LES REPRÉSENTANTS DES TERRITOIRES DE SCOT

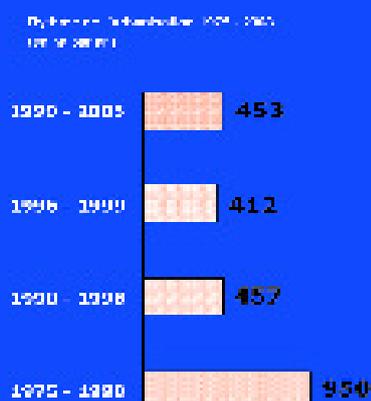
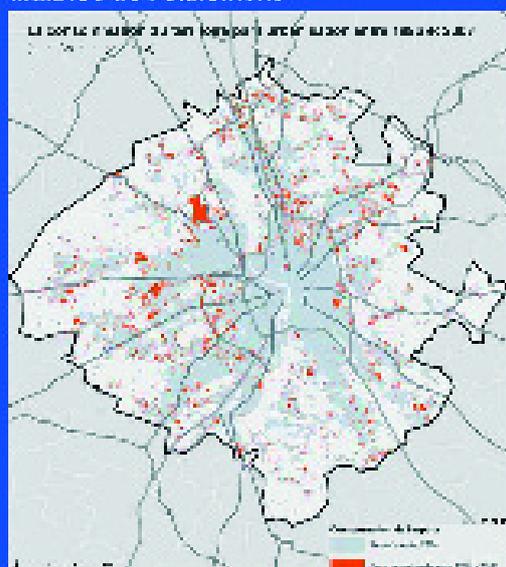
Didier Joue *Vice-Président du Conseil régional Rhône-Alpes, en charge de l'aménagement du territoire.*

Claude Raynal *Maire de Tournefeuille, 25 000 habitants, Conseiller général, Vice-président de la communauté d'agglomération de Toulouse et animateur du GIP InterSCOTs de la Région toulousaine.*

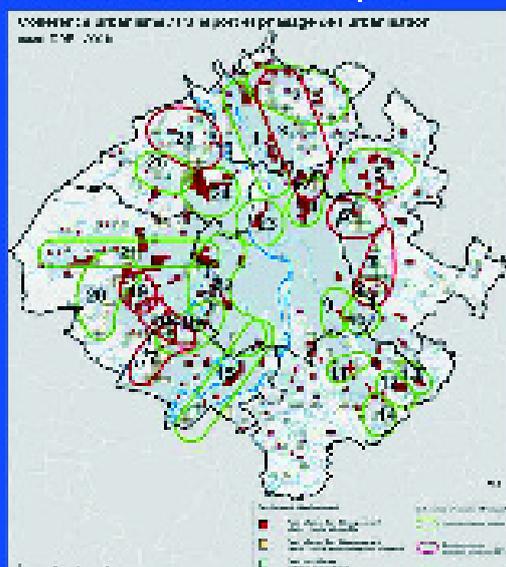
L'outil de veille et de suivi des grandes orientations du SCOT

Appréhender les évolutions de l'agglomération
en adéquation avec les orientations du SCOT:

Maîtrise de l'étalement



Cohérence urbanisme - transport



Gilles Quérini DGS de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard

29 mars 2006 La mise en œuvre du SGOT du Pays de Montbéliard

Les risques :

- une rupture irréparable dans la dynamique SCOT entre la part de penser et de la mettre en œuvre (yaka) : pas d'engagement ou l'un ou pas suffisamment partagé
- des projets sans maillage ou continuités, qui ne créent pas d'impact
- un pilotage sans implication autre que celle de l'agflo
- PAS DE RUPTURE AVEC LA LOGIQUE SECTORIELLE

30 mars 2006 La mise en œuvre du SGOT du Pays de Montbéliard

▪ un comité de pilotage élargi au delà de l'agflo

Plan de pilotage de la mise en œuvre du SGOT du Pays de Montbéliard

Le plan de pilotage est structuré comme suit :

- Comité de pilotage :**
 - Partenaires institutionnels (Municipalités, Agglomération, Département, Région, État)
 - Partenaires économiques (Associations, Entreprises, Centres de formation)
 - Partenaires sociaux (Associations, Centres de formation)
- Groupes de travail :**
 - Partenaires institutionnels (Municipalités, Agglomération, Département, Région, État)
 - Partenaires économiques (Associations, Entreprises, Centres de formation)
 - Partenaires sociaux (Associations, Centres de formation)
- Comité de pilotage de la mise en œuvre :**
 - Agglomération
 - Municipalités
 - Associations
 - Centres de formation
 - Entreprises
 - Associations
 - Centres de formation
 - Associations
 - Centres de formation
 - Associations
 - Centres de formation
- Comités de mise en œuvre :**
 - Comité de mise en œuvre
 - Comité de mise en œuvre
 - ... autres comités de mise en œuvre

ENSEMBLE

Plusieurs thèmes ont été repris au cours de la discussion avec la salle.

Démarches de mise en œuvre du SCOT

A défaut de réponses définitives, une affirmation “le SCOT : c’est apprendre à discuter, à se connaître et préparer la mise en œuvre d’une politique un peu plus cohérente”.

Le partage du diagnostic, avant toute mise en œuvre, est une nécessité souvent évoquée. *« Cette phase illustre d’abord sur un territoire donné, la capacité des acteurs à débattre des problématiques des villes centres, des agglomérations, des espaces périphériques ; on partage beaucoup de choses quand on est soumis à des pressions de même nature ; l’utilité du SCOT est liée à la façon de le pratiquer. »*

Tracer les problématiques de territoire, élaborer un projet adopté par l’ensemble des communes concernées, définir une charte commune précisant les grands objectifs du SCOT, prendre le temps de le présenter aux habitants et d’en discuter – nécessite du temps et beaucoup d’énergie. Pourtant, ceux qui, parmi les participants, se sont engagés dans cette démarche témoignent de son intérêt. Certains, pour assurer davantage de cohérence, ont créé des outils tel un “GIP” regroupant établissements publics Département, Région et l’Etat, invité permanent. Ce GIP mène les études pour l’ensemble du territoire, traduites ensuite par chaque territoire de SCOT pour être amendées. Cette procédure permet de travailler sur un très grand territoire, tout en respectant la capacité d’adaptation de chacun.

Quant à l’efficacité, il s’agit de passer de SCOT périphériques à des SCOT de taille plus gérables. *« Travailler uniquement sur l’aspect interSCOT, ne permet pas de trouver toutes les solutions et toutes les dynamiques à mettre en place. A partir d’outils et d’études partagées, il appartient ensuite à chaque territoire de se les approprier pour décliner sa propre politique ».*

De même, cette autre question partagée par plusieurs intervenants : *« Comment intégrer dans le document d’orientation générale, certaines préoccupations comme la santé ou la promotion des énergies renouvelables ? Afin que les objectifs fixés par le PADD ne restent pas lettre morte et que le SCOT ne soit pas discrédité en restant dans un tiroir. »*

Le SCOT n’est pas seulement un outil d’urbanisme réglementaire de planification. *« Nos voisins européens adossent systématiquement un volet financier à leurs projets de planification d’urbanisme, indiquant comment ils trouveront leur traduction.*

Quels que soient les étages auxquels on se situe, au niveau de la planification stratégique, au niveau infra, au niveau de la conduite de politiques territoriales ou à celui de la mise en place de SCOT ou de PLU, on a besoin et c’était le sens de la loi, d’accéder à d’autres rationalités qu’à la seule façon dont on doit utiliser l’espace. »

Rural/Urban : quelle solidarité ?

Le débat autour de la solidarité a été animé. *« Comment cette solidarité peut-elle s’exprimer autrement que par la réserve foncière ? »* Avec un regret, *« en territoire rural, il y a toujours la réserve sur laquelle peut puiser une ville (jusqu’à 50 kilomètres), en nous laissant assumer des charges de services que les nouvelles populations ne vont pas manquer de générer, sans avoir les ressources pour y faire face ».*

« La question des territoires ruraux a longtemps été une question subsidiaire en terme de planification...; cependant, on ne peut résumer l’aménagement du territoire à celui des agglomérations, pendant longtemps seules concernées par la planification, en raison des enjeux. L’étalement urbain considérable, la pression foncière produisant des discriminations sociales fortes et des concurrences entre territoires ont contribué à faire évoluer la situation. »

« Il ne faudrait pas opposer le milieu urbain et un milieu qui ne serait pas urbain. La vraie question est celle de la pertinence du périmètre et le rapprochement d’un tel document avec un périmètre d’action, comme celui des Pays par exemple... »

On note également une montée des contradictions entre des usages, autrefois complètement distincts, agriculture, nature d’un côté, habitat, infrastructures, économie de l’autre. Désormais, tout est mélangé. *« Le paysage, c’est aussi la montée en puissance des intercommunalités : nouvelle vie des territoires ruraux, aujourd’hui véritables territoires de vie. Ces évolutions exigent d’autres réponses en termes d’aménagement du territoire et la nécessité de construire des politiques territoriales, articulées aux politiques d’agglomérations. L’ensemble doit avoir une cohérence. Y compris en termes de solidarité, indispensable aujourd’hui, entre le rural et l’urbain, devenus un territoire régional de vie. »*

D'autres questions autour de la solidarité attestent qu'elle se décline également sur d'autres plans : égalité d'accès au logement, à la nature, au silence, aux services publics. La pollution, l'utilisation de l'argent public, l'énergie deviennent autant d'enjeux majeurs.

Des réponses existent déjà, par exemple, au niveau des transports, exprimant des politiques de solidarité, avec la volonté d'avoir des liaisons rapides entre des secteurs plus ruraux et d'autres plus urbains (trains régionaux).

La protection des paysages

A la lecture de nombreux projets, on observe souvent un certain consensus pour protéger l'agriculture, les paysages, les milieux naturels. Pourtant, suite aux débats sur les limites, on comprend qu'il y a un problème. *« En fait, on ne protégera pas les paysages, l'agriculture avec un trait sur une carte. Poursuivre cet objectif implique que ces espaces aient un sens. Que signifie donner un sens ? Quand une ville construit son projet, elle devrait être assez mature pour construire un projet qu'on pourrait appeler agri-urbain par exemple. »*

Cohérence avec les politiques publiques

Si le besoin de donner du sens à la démarche puis de l'articuler avec les moyens disponibles paraît largement partagé, la question de la cohérence avec la Région fait débat. *« Il ne suffit pas de réfléchir, encore faut-il que les outils de programmation et de contractualisation soient articulés avec les outils de planification et de prospective ». « Tout le monde est pour la cohérence mais en même temps dans les pratiques quotidiennes, administratives, politiques, techniques, on se rend compte que la plupart du temps il y a des problèmes de juxtaposition, de procédure de démarche qui la freinent. »*

On constate un vrai problème d'adéquation entre les discours et les pratiques administratives. *« Comment mobiliser Région, Département, Etat ? »* Les Régions ne sont pas membres des établissements publics de SCOT, il n'y a pas de délégué général de la Région... *« Le SCOT a un rôle de planification stratégique, mais il faut que nos politiques thématiques, celles sur lesquelles nous avons un levier d'action et de l'argent à mettre en œuvre, soient cohérentes c'est un véritable chantier à la fois technique et culturel. »*

« En France, sur les 250 SCOT, il y en a au moins 200 qui n'ont pas réellement les moyens de leur politique. Si les Régions, les Départements ne sont pas derrière, ils auront de réelles difficultés. Quant à la cohérence, on ne va pas pouvoir s'en passer bien longtemps. Ainsi par exemple une région ne pourra pas financer des TER sur tout son territoire sous prétexte qu'on aura laissé l'étalement urbain se poursuivre, ni recourir à des dispositifs compensatoires autour d'un foncier de plus en plus cher ou financer indéfiniment des mécanismes de solidarité rendus indispensables, parce qu'on n'aura rien fait en amont. En fait, les infrastructures deviennent, elles aussi, hors de prix. La question de la cohérence est passée maintenant du rang des experts et du rang des rêveurs au rang des comptables. »

Souplesse et réactivité du SCOT

Pourtant, grâce à *« sa souplesse et à sa réactivité, le SCOT est un outil libre, participatif, non codé, qui autorise bien des espoirs. On a vu que des systèmes beaucoup plus axés sur des programmations, des institutions, ne répondaient pas toujours aux questions posées.*

Autrement dit, les SCOT restent des structures humaines, réactives, gérées par des hommes ayant ou pas la volonté, de mettre en commun, d'animer et ensuite de rapporter et de mettre en œuvre des décisions dans leurs institutions propres par rapport à un projet global. »

L'intérêt pour le SCOT : un phénomène réellement nouveau

Le rôle fondamental des élus a été souligné quant à la façon d'impulser comment travailler ensemble : co-décision, partage d'informations, dialogue permettant de débloquer certaines situations et d'avancer. *« La mise en œuvre du SCOT au-delà du champs réglementaire de régulation des*

politiques territoriales, des politiques d'urbanisme et d'aménagement, donne du sens à l'action publique sur un territoire. »

« On a fabriqué une institution qui cherche sa légitimité et le fait que nous en soyons à la troisième rencontre des SCOT prouve notre volonté d'exister et de progresser malgré des questions non encore résolues. »

Avant la planification, moins de 80 % des élus se sentaient concernés ; « aujourd'hui, les problématiques arrivent jusqu'au cœur des coins le plus perdus, il y en a 80 ou 90% – et même de toutes petites communes – qui se mobilisent et s'intéressent au SCOT, qui donne du sens à l'action publique sur un territoire. »

« L'avantage aujourd'hui, d'avoir un SCOT c'est d'être en capacité d'évolution et de réactivité, dans une logique d'anticipation, avec une vision de quelques années d'avance. Quand on fait de la prospective, le périmètre n'est pas pertinent, il est absurde de le fixer à priori. »

Au lieu de définir les territoires par les limites, certains privilégient l'approche d'appartenance avec des lieux qui appartiennent à plusieurs territoires, éventuellement à plusieurs territoires de SCOT. *« On a un problème de bi-cohérence. Il faut être cohérent à la fois avec un SCOT et avec le SCOT voisin, et ça c'est quelque chose de particulièrement difficile à soigner et je crois que sur ce point là, l'Etat doit être particulièrement vigilant et prévoyant. Le SCOT c'est un projet qui implique des choix, un peu de politique, un peu de volonté. Nous sommes en train d'expérimenter quelque chose d'intéressant ; les autorités de planification peu à peu vont conquérir leur légitimité et vont devoir se confronter à d'autres autorités qui elles ont les moyens.*

On a fabriqué une institution qui cherche sa légitimité et le fait que nous en soyons à la troisième rencontre des SCOT prouve ce souci d'exister, de se légitimer, de progresser ; en même temps, il y a des questions qui ne sont pas résolues et que peut être seul le temps pourra résoudre. »

« On oublie que dans un SCOT il y a une dimension prospective qui n'est pas présente. On parle de cohérence entre des politiques sectorielles, thématiques, etc... Dans l'outil et la démarche de l'élaboration d'un SCOT, il doit y avoir un souci de cohérence entre l'état présent et les tendances profondes qu'on peut constater dans l'évolution des modes de vie, dans l'évolution de l'industrialisation, celle des migrations de populations...Il doit y avoir un souci de cohérence avec le futur. Quand on fait de la prospective, le périmètre n'est pas pertinent, il est absurde de le fixer à priori. »

Compatibilité jusqu'où dans la définition puis dans la mise en œuvre ? Cela nous renvoie au PLU... Les espaces dits périphériques : péri-urbains, rurbains, rurbanisés, ou tout simplement ruraux, plus agricoles, plus naturels ne sont-ils pas une chance de sortir de la crise ou de la mutation urbaine ?

SYNTHÈSE “DISTANCIÉE” suite

Martin Vanier • Comment faire du SCOT un outil pertinent et efficace ? Cette dure exigence a tué la psychanalyse. La psychanalyse c'était hier...il n'y a plus ici d'imposteurs psychanalystes. Il n'y a plus de désir, ni de renoncement. Mais attention ! Ce qui a été dit hier par ces imposteurs reste vrai, la preuve : le SCOT reste un exercice dangereux. Le déséquilibre, oui...mais en mouvement ! Il n'y a plus de psychanalyste, mais il y a de vrais gens, des gens qui tombent parfois...

Alain Faure • Je voudrais passer un message personnel aux organisateurs, j'ai bien reçu le schéma directeur mais il n'est pas entré dans ma boîte aux lettres...

Je dois vous dire que finalement vos deux messages très forts me conviennent tout à fait. Oui, il faut un diagnostic partagé. Oui, il faut des politiques efficace-cohérentes. J'entends tout à fait ce discours, mais j'aimerais vous dire, et c'est le témoignage d'un élu, que ces deux objectifs, que je suis totalement sur le plan intellectuel, me posent des problèmes très concrets dans ma façon d'exercer mon métier politique. Je me suis engagé un peu par hasard sur une vision de la politique comme un exercice menant à la responsabilité, où l'on rassemble, où l'on est dans la vertu ; j'ai découvert une activité beaucoup plus complexe, contrariante et conflictuelle que prévu. J'aimerais vous envoyer, par rapport aux outils que vous proposez, deux messages tirés de mon expérience.

Quand on est élu local, on doit accepter un terrible “sentier” de dépendance – terme d'un politiste universitaire grenoblois – ce “sentier” de dépendance indique que l'on entre en politique avec une filiation, un héritage, avec un certain nombre d'acteurs qui étaient déjà là avant notre arrivée et qui délimitent notre représentation de ce que sont les frontières et les priorités des territoires. On fonctionne d'abord avec ces contraintes, extrêmement lourdes. Elles portent sur 10 ans, 20 ans, voire un siècle ! C'est une représentation de l'intérêt général codifié par la commune. Et cette représentation touche l'intercommunalité. On hérite d'une intercommunalité très politique ; elle n'est pas fonctionnelle comme on la voudrait. On hérite de réseaux. On s'aperçoit que pour dialoguer avec les professionnels de l'urbanisme, on se tourne vers les élus que l'on connaît : le conseiller régional, général, le député, éventuellement vers son réseau.

Donc, premier message : on est conscient qu'il faut mettre de l'intelligence collective pour faire les SCOT et qu'il faut avoir une vision partagée, mais notre partage, c'est avant tout un partage politique.

Le deuxième élément, que je n'ai pas entendu ce matin et qui m'est apparu très fortement dans mon premier mandat, c'est un tremblement de terre, celui de la décentralisation et du retrait de l'Etat. Nous n'avons plus les agents de l'Etat, pour nous aider à faire le premier pas vers le technique et nous nous adressons au monde extrêmement complexe des “spécialistes”. On en a peu dans une commune périurbaine, donc on se tourne vers l'agglomération, vers le Département, vers la Région, vers des agences. Dans la découverte de ce monde, on a très peu d'arguments, d'éléments et comme l'atteste le plaidoyer de ce matin pour la transversalité, on a plutôt tendance à aller du côté du sectoriel. Notre première façon de prendre les problèmes, c'est une approche technique (routes, logements, action sociale, loisirs). Alors j'aimerais vous dire aussi qu'il y a un frémissement, je l'ai entendu ce matin, pour aborder des débats de société, pour aller plus loin : il faut les prendre dans leur globalité. Nous, on est preneurs, on achète mais on n'est pas sûrs d'avoir tous les éléments pour vous suivre, on a besoin que vous nous aidiez.

On a un autre nouveau problème : les habitants entrent aussi dans le débat, parfois de façon très virulente, parfois en mobilisant des outils juridiques que nous-mêmes maîtrisons mal, sans avocats pour nous permettre de les contrer.

Je crois qu'on a un habitant, c'est le seul, qui s'est invité dans ce colloque.

Martin Vanier • Je suis l’habitant, j’écoute. J’ai entendu : patatoïde, pixel, autoroutes apaisées ... A propos de la pertinence, de l’efficacité de l’outil, je me demande, si cela me concerne vraiment ou si ce sont des question sociales ou si je comprendrai mieux quand je serai élu, puisqu’il y a une percolation entre les élites qui pensent l’efficacité et les élus qui la voient arriver et qui commencent à la comprendre ; je suis donc en bout de chaîne. J’ai quand même entendu – ce qui pourrait m’aider à accélérer la percolation : obligation de non-contrariété, ça m’a bien plu... J’en ai conclu que c’était une question fondamentalement sociale. J’ai aussi entendu la question : Que savons-nous ? Que pouvons-nous ? Que faisons-nous ? Au fait... qui est NOUS ? Je suis NOUS ! Je suis le “nous” que je suis ; je suis du verbe être le “nous” que je suis du verbe suivre. Alors je veux suivre... d’autant plus que parmi tous les arrangements, j’ai entendu : il y a un bouton entre écoute et réalisme. Moi, je me sens bien des deux cotés, du côté de l’écoute : écoutez-vous les uns et les autres, écoutez surtout les autres et du côté du réalisme. Le réalisme, c’est quoi ? C’est une question purement technique, une question financière, une question collective, c’est question habitante, habitée...

Enfin, j’ai entendu de la part d’un faux naïf que le SCOT était dans la loi et que la loi, ça s’applique. Alors là, puisque le mot “manifeste” – paraît-il – flotte ici, là, je m’y retrouve. Quand j’entends le mot “loi”, je dis retrait...retrait... retrait du SCOT, ou d’un bout du SCOT ou d’un objectif du SCOT et alors tous ensemble, tous ensemble ! Ouais ! ouais !



RESTITUTION ET PROPOSITIONS

30 mars après-midi

A quoi sert un SCOT ?

Martin Vanier • C'est l'heure de tomber les masques. Nous sommes vraiment des universitaires mais en même temps, on est un peu désolés de faire une salle moins remplie que quand on prétend ne pas l'être.

Alain est vraiment chercheur en sciences politiques, quelqu'un qui apporte des éléments stimulants au débat de la question territoriale (titre de son dernier ouvrage). Je suis vraiment géographe à l'IGA, mais contrairement à l'obstination de mes collègues de l'agence, je ne suis pas directeur. Je ne serai pas directeur, si j'étais directeur, je m'amuserais moins.

Un SCOT oui, mais pour quoi faire ? Je vais commencer par une première série de réponses simples qui me viennent à l'esprit et qui ne sont sans doute pas les plus décisives pour notre débat ou pour notre manifeste ... mais elles sont là. Vous savez qu'un chercheur trouve souvent des réponses à côté de celles qu'il présentait ; sinon, il serait effectivement un trouveur. C'est une forme de risque d'admettre qu'à la sortie, la réponse ne colle pas tout à fait à celle qu'on avait en tête.

Donc première réponse : un SCOT sert peut être à sauver une agence d'urbanisme ou à en créer une...

Deuxième réponse : pour éviter la cohérence du voisin, surtout celui du métropolitain...

Troisième réponse : pour faire émerger une nouvelle génération de jeunes technocrates, pour voir s'ils ne pourraient pas devenir les grands élus de demain, destin de la plupart des technocrates ... Je suis encore dans la posture de l'universitaire cynique ; mais il y en a d'autres plus sérieuses...

Alain Faure • Nous avons trouvé encore trois autres raisons sérieuses.

Un SCOT pour quoi faire ?

- Il sert à avancer masqué sur des grands débats de société.
- Il sert à penser les changements d'échelle de l'action publique locale.
- Il sert à mettre en œuvre le SRAT, on en a peu parlé...

Il me semble que ces 6 raisons, vous les maîtrisez mieux que nous ; ce n'est donc pas sur ce terrain qu'on va vous embarquer pour faire ce qui tient lieu de manifeste.

Comment un SCOT peut-il marcher ?

On va plutôt essayer de répondre à la question : à quelles conditions ça marche un SCOT ?

On va essayer de se décaler par rapport au yakafokon et être plutôt sur des hypothèses : comment un SCOT pourrait-il marcher à l'avenir ?

Je vais vous donner les trois conditions du politiste ; Martin enchaînera avec les trois conditions du géographe.

Les conditions du politiste

Première condition : un SCOT n'existe que s'il parvient à entrer dans les tournois de l'action publique locale... Cette idée a été évoquée au long des deux journées. C'est l'idée qu'il y a, avec la décentralisation, des lieux de pouvoir qui sont en train de se construire, de se structurer et que l'avenir des SCOT dépendra de la capacité à être entendu et reconnu dans ces lieux, donc à accéder à ces lieux de pouvoir. Le pouvoir au sens noble du terme, c'est l'endroit où se fait la territorialisation des politiques publiques. Ce sont des arènes qui peuvent être départementale, régionales, inter-régionales ou urbaines. Et là, il y a un vrai changement dans l'action publique locale dans la mesure où aujourd'hui, si on n'est pas dans ces tournois, autour d'une table avec tous les grands partenaires qui négocient des parts de la mise en œuvre de la politique, on peut avoir de belles idées elles ne seront pas traduites. Quand on étudie ces tournois, on voit très bien que tous autour de la table ne sont pas égaux. C'est un univers très concurrentiel. C'est la première donnée forte de ces tournois. La deuxième donnée très inquiétante : ces tournois valent pour un temps T sur un territoire T, mais tout peut être défait par une nouvelle équipe au cours d'un nouveau tournoi 6 mois ou 6 ans plus tard. On assiste à une instabilité extraordinaire dans la négociation de l'action publique à l'échelon territorial.

Le SCOT dans le tournoi de l'action publique locale

Dans ce tournoi, il me semble que les SCOTers ont plusieurs façons d'entrer : soit par la filière sectorielle, c'est à dire une thématique déjà identifiée, déjà repérée avec des gens légitimes. Je crois l'avoir beaucoup entendu pendant les deux jours. Il y a des façons d'entrer dans la planification par le logement, par le développement économique, par l'exclusion sociale, par l'environnement.

L'importance du dialogue est revenue plusieurs fois ; en période de crise (instabilité, incohérence, déséquilibre), le planificateur sera interpellé parce que le seul capable de penser la crise et à proposer des réponses à peu près structurées.

Une capacité à s'inscrire dans les gouvernements des territoires ...

Troisième entrée : ces tournois sont consubstantiels d'une décentralisation en train de devenir mature. Qui dit maturité dit véritables gouvernements ; nous ne serons plus dans la gouvernance mais dans de véritables gouvernements régionaux et métropolitains. Une grande partie du métier des SCOTers est liée à cette capacité à s'inscrire dans ces gouvernements. Par ailleurs, un SCOT ne devient pérenne que s'il est accepté par les vrais gens... Avec cette discussion permanente sur : où sont les habitants, où sont les citoyens ?

... et a être accepté par les vrais gens

Ils sont à plusieurs endroits très différents et il est très difficile de décoder la demande habitante ; néanmoins, et c'est nouveau, aujourd'hui, une politique publique n'est bonne que si elle est acceptée. Cette question de l'acceptabilité est systématiquement posée dès qu'il y a projet d'aménagement, de développement. Les SCOTers doivent aller sur ce terrain. La participation des habitants ne suffit pas ; il faut penser ingénierie de la participation, mécanismes de mise en place, de forums... Une série d'expérimentations se mettent en place à l'heure actuelle. Nous sommes en retard en France par rapport à nos voisins européens et Nord-américains. Nous devons mener une réflexion pour faire en sorte, qu'au-delà de tous les bons arguments techniques, juridiques pour faire avancer le SCOT, vous ayez ceux qui rendent vos priorités acceptables. Cela nous entraîne sur ce que j'appelle la démocratie différentielle. Aujourd'hui, être dans la démocratie ce n'est pas être sur des valeurs universelles et admises partout, c'est faire de la politique et des politiques publiques sur un territoire donné, avec un style qui correspond aux intérêts des citoyens. J'ai la conviction lorsque je fais des études comparatives sur les politiques publiques locales qu'on ne fait pas de la politique de la même façon à Montpellier, à Strasbourg et dans une petite commune corse. Avec la décentralisation, certains particularismes, lissés ou gommés par le dialogue avec les agents de l'Etat, reprennent le premier plan pour fixer les règles du jeu des cultures politiques locales, quand on retire ces agents.

Discutez-en avec des élus urbains, quand on dit participation, on ne vous parle pas de la même chose selon les villes.

Troisième condition : Un SCOT n'est réussi que si c'est un développement PVE...

Tant qu'à faire SCOT, mot déjà énigmatique, allongez-le un peu... PVE, Pour Vivre Ensemble. Il faut que vous vous occupiez le terrain de la symbolique du vivre ensemble, du travailler ensemble, du communautaire. Les SCOT ne sont pas seulement des outils techniques pour rétablir les déséquilibres ; ils sont là pour retisser du lien social et construire un modèle de société. Il faudrait presque confier cette mission à un ethnologue ou un anthropologue ! Il faut réfléchir aux symboles, aux valeurs qui vous permettent d'avoir des messages qui soient audibles et acceptables.

Faire de l'aménagement, faire de la planification, ce n'est pas mettre en place des projets technologiques hyper compliqués. C'est une façon de remettre un peu de cohésion sociale, il faut aussi aller du côté de l'émotion, produire du référentiel, travailler sur l'identité des territoires.

On a identifié dans l'action publique française les grands moments, des grands référentiels globaux : la modernisation et la reconstruction dans les années 50-60, le marché dans les années 80 et aujourd'hui, c'est l'heure de la réconciliation avec les territoires. Les SCOT ont leur part dans ce projet et on est toujours dans le symbolique.

Les conditions du géographe

Martin Vanier • Première condition : le SCOT n'est juste que s'il parle de son territoire...

C'est une évidence, mais son territoire n'est pas un modèle de territoire On ne devrait donc pas être ici en quête d'une doctrine commune. Compacte, écologique et solidaire, la doctrine commune représente toujours le danger de devenir pensée unique, plutôt qu'une culture différenciée de la planification stratégique. Il y a de plus en plus de territoires, en capacité et désireux de dire leur différence. Ils disposent de moyens très différents en termes de ressources humaines et de capacités financières. Ils ont des maturités différentes ; les territoires naissent, vivent et meurent – certains sont en fin de vie et d'autres en début.

Un SCOT qui s'appuie sur son territoire ... et qui en sort

Le SCOT n'est pas un exercice univoque ; la gamme des voix au nom desquelles il s'exprime n'est pas infinie. Une aide à la lisibilité de votre mission consisterait à définir cette gamme et à construire les différentes catégories vous permettant d'identifier ces différentes valences et par conséquent à bien reconnaître la culture différenciée de votre territoire.

Il faut donc partir des territoires, mais aussi du territoire... il faut le quitter. En effet, deuxième condition : le SCOT n'est lucide que s'il sort de son territoire. Autour de son périmètre dont il affirme la cohérence, il n'y a pas d'incohérence, il y a d'autres territoires, porteurs de leurs propres caractéristiques.

**Le SCOT
communauté
intellectuelle
inter-territoriale**

La cohérence n'est pas un stock, c'est un flux. Ce n'est pas un état stable mais un mouvement. Il faut et il faudra suivre les SCOT, grâce au suivi d'application et surtout, suivre les territoires. Comprendre que le SCOT est un exercice qui, à terme, conduit à être d'avantage entre territoires que chacun dans le sien, dans l'exercice technique de la démonstration de sa propre cohérence est sans doute une des conditions de sa réussite. Il s'agit de passer d'une conception intra-territoriale à une conception inter-territoriale. On est bien inter-territorial si chacun est bien un territoire.

Le SCOT ne sera vraiment un territoire, c'est-à-dire une construction sociale d'un acteur collectif inscrite dans une matérialité géographique, que si les SCOTers passent d'une communauté technique et professionnelle émergée ou émergente, à une communauté intellectuelle. Cette communauté intellectuelle constitue un ensemble auquel vous participez mais dont vous n'êtes pas les seuls d'acteurs de la cohérence. Vous en avez la charge, mais la cohérence territoriale se produit, se pense ailleurs, voire se conteste ailleurs, mais c'est le même sujet... La scène de cette contestation, de ce partage est une scène des idées dont vous avez grand intérêt à la fois à vous nourrir et à en être les producteurs. Nous avons eu beaucoup de débats techniques, embrassés avec beaucoup d'appétit lorsque le plan juridique ou le plan économique étaient interpellés. La pensée, la conception de la cohérence sont les conditions essentielles de la réussite de l'exercice, faute de quoi il rejoindra la boîte à outils.

Une communauté intellectuelle a-t-elle encore besoin de manifeste ? Les intellectuels font-ils encore des manifestes ?

**Urbanisme...
erreur manifeste
d'appréciation**

Alain Faure • Cette idée de manifeste me paraissait très compliquée à mettre en place. Je pensais au " Manifeste des SCOTers ravis des 29 et 30 mars 2006 " ... je suis allé sur Internet, j'ai tapé GOOGLE, manifeste ... Je vous le lis sans commentaire, ce sera notre dernière pirouette, désolé on a été un peu sérieux ... J'ai trouvé en premier : manifeste contre le foie gras, manifeste des évidences, manifeste du Web indépendant, manifeste des libertés. J'ai tapé : manifeste urbanisme. Je suis tombé sur le manifeste des agences d'urbanisme du 13 décembre 2005 à Grenoble.... En dessous, manifeste du logement social, manifeste des déplacements ... puis , et ce sera notre dernier mot ... en vous remerciant pour votre patience ... urbanisme erreur manifeste d'appréciation...

TABLE RONDE

Louis Besson *Maire de Chambéry, ancien Ministre*

Jean Frebault *Membre de l'Inspection générale de l'Équipement, ancien directeur d'agence*

Marc Baïetto *Président du Syndicat mixte de la Région grenobloise*

**Penser les
cohérences à la
bonne échelle**

Louis Besson • Outre les 6 réponses possibles à la question : "Pourquoi faire un SCOT ?" Il y en a une septième proposant une synthèse. En fait, la démarche de ceux qui ont introduit cet objet nouveau dans la trousse à outils, consistait à trouver le moyen de penser les cohérences si possible à la bonne échelle et dans la durée. Cohérence, échelle, durée : trois dimensions essentielles. La cohérence, en raison d'une certaine illisibilité quand il fallait rappeler à de nouvelles générations en charge de tel ou tel territoire qu'il existait des documents, représentant un énorme travail (SDAU) et dont il fallait réhabiliter le souvenir. Ces documents, aboutis dans les années 70, coexistaient avec de plus récents que les ministères successifs, dans des secteurs différents, avaient cru devoir initier puis généraliser, (PDU, schémas de développement économique et commercial, PLH).

Tout cela était difficile à lire si on n'intégrait ni la spatialité, ni la temporalité qui convenait et on pouvait se demander si vraiment on disposait des capacités à faire de l'urbanisme à la bonne échelle. D'où l'idée qu'un schéma devait pouvoir coordonner l'ensemble des démarches de fabrication des évolutions du territoire, que ce soit par l'entrée habitat, par l'entrée développement économique ou par l'entrée transport, par exemple. Mais la notion d'obligation de compatibilité de ces documents n'a pas été remise en cause, avec cet objet nouveau : le SCOT – dont il est prévu une actualisation décennale indispensable, sous peine de caducité. Cette septième définition grapple un peu dans les six présentées.

**Elu du territoire,
joueur
d'accordéon**

Marc Baïetto • Pourquoi à un moment donné créer un nouvel outil en substitution à d'autres ? Au regard des textes, nous n'en sommes pas dépourvus. J'esquisserai deux pistes.

La première, s'appelle retrait de l'État. Pour de multiples raisons, s'en tenir à des aspects uniquement financiers serait complètement réducteur.

L'autre est liée aux modifications des conditions d'existence produisant des territoires "accordéons". Nous vivons dans des espaces multiples : tantôt communal, intercommunal, région urbaine, Région, Département, puis supra Région... Les élus d'un territoire deviennent un peu comme le joueur d'accordéon, disposant d'un instrument à géographie variable, avec le besoin d'un outil pour en écrire la musique.

Naguère, on avait des gens qui savaient. Les grands corps de l'État savaient ce qu'il fallait au territoire et les outils dont l'État disposait lui permettaient de prescrire ce que le territoire devait mettre en œuvre pour s'industrialiser, sauvegarder son agriculture ou développer son urbanisme. Aujourd'hui, nous sommes passés d'un savoir à une culture qui reste à créer ; une règle du jeu commune, un usage partagé d'outils différenciés que tous n'utilisent pas de la même manière.

On suppose, lorsqu'on a une cohérence, être capable d'établir des priorités. Mais comment partager des priorités entre des territoires hétérogènes qu'on essaie de réunir parce qu'ils ont le mauvais goût d'être voisins... On aurait envie que l'État nous dise parfois : voilà les priorités ; en fait il nous renvoie à nos propres interrogations. Parler de notre territoire, mais autour de quel axe ? Avec quelle ouverture sur les autres institutions territoriales ?

**SCOT : lieu de
programmation
ou espace
de création d'un
vivre ensemble**

Je crains fort que les SCOT ne deviennent par défaut un lieu de programmation et non un espace de création "d'un vivre ensemble". Alors, les discours sur la capacité financière à rêver son territoire... Si on veut tuer les SCOT, mettons-y quelques règles financières...

Jean Frébault • En tant que professionnel, lors de mes aventures antérieures, j'ai traversé "les tribus" de la planification et bien d'autres... Sur les conditions de réussite du SCOT, il convient de le resituer dans la grande histoire de la planification. Est-ce que la planification est morte ? Je ne le crois pas mais elle est beaucoup remise en cause dans ses fondements. Louis Besson avec sa modestie n'a pas rappelé les grandes étapes : le vote de la loi SRU – dont il est l'un des pères – les deux étapes de la décentralisation qui ont beaucoup renforcé la responsabilisation locale – avec une forme de balkanisation des acteurs territoriaux. Il y a eu de profonds changements sociétaux : appropriation par les responsables communaux de ce chantier, discours très fort sur les politiques publiques, volontarisme de bon aloi et une profession qui s'installe avec un caractère très intergénérationnel.

Mais j'observe un décalage important entre leur discours affiché et les forces de transformation du territoire qui leur échappent.

**Du discours
incantatoire au
savoir collectif
transactionnel**

La crise du logement montre à quel point les mouvements démographiques, les logiques économiques, foncières, le débat sur l'étalement urbain, la fragmentation socio spatiale ne vont pas être réglés par le discours d'un SCOT....

Nous risquons de nous enfermer dans le seul discours incantatoire. Je l'ai ressenti dans les débats avec votre souhait d'accéder à d'autres leviers que ceux que nous permet le SCOT dépendant d'acteurs publics (Région, Département, État), de responsables de politiques sectorielles locales, d'acteurs du logement, du social et d'acteurs privés...

Le SCOT n'est pas seulement un schéma de cohérence territoriale, c'est « *un savoir collectif transactionnel* » (Martin Vannier)... cette dimension transactionnelle très importante et émerge dans toutes vos démarches, ainsi que la nécessité et la difficulté de mobiliser, parce que c'est une question très politique.

**La compréhension
du sociétal,
des vrais gens**

Parmi les propositions possibles : un discours fort sur les politiques publiques est insuffisant, il faut investir beaucoup sur la compréhension du sociétal (les vrais gens) : mobiliser d'autres acteurs publics ou privés autour des SCOT, dépasser le seul porter à connaissance vers la démarche élaborante, afin que les différents acteurs soient vraiment co-producteurs d'un projet partagé. L'État n'est pas neutre – il a des enjeux à défendre. Il y a des politiques nationales à emboîter avec les politiques locales, par exemple. L'État doit convaincre mais il doit aussi être convaincu (attitude d'écoute). Il faut une intelligence collective : écoute mutuelle et construction commune. Nous devons adopter de nouvelles postures y compris du côté de l'État.

**De nouveaux
emboîtements
de politiques
publiques**

Enfin, ne jetons pas l'État avec l'eau du bain. On l'attend davantage sur des questions de fiscalité, d'outils fonciers, de péréquation, de solidarité, qui ne sont pas dans les SCOT mais qui sont des leviers essentiels, si on ne veut pas que le discours reste incantatoire. Malgré les politiques nationales, personne n'a anticipé la crise actuelle du logement ni au niveau national, ni au niveau local ; il faut trouver de nouveaux emboîtements de politiques publiques.

DÉBAT AVEC LA SALLE

« Les articulations spatiales ne doivent pas nous faire oublier les échelles de temps. »

« Le SCOT ne deviendra pérenne que s'il est accepté par les "vrais gens"...grâce à une prise en compte des phénomènes de société. »

« Mais qui sont les " faux gens ? " Les élus d'aujourd'hui représentent-ils encore la population ? Ne faudrait-il pas dire : le SCOT ne prend de sens que s'il est compris et partagé par tous ? Cependant, l'acceptation est-elle toujours possible ? Parler aux habitants de densification, de compromis dans leur façon de vivre, suffit-il ? Est-ce qu'il n'y a pas un moment où il faut passer au maximum d'adhésion ? »

« Faut-il attendre des territoires, à l'échelle des SCOT, la réponse à tous les problèmes auxquels notre société est confrontée ? Ainsi, aujourd'hui, on parle de crise du logement ; en fait, elle concerne 3 à 4 millions de nos concitoyens. L'activité de construction est florissante ; d'où la distinction entre le logement en général et le logement locatif social qui lui est en crise. De plus, la tentation d'être "abonné" à la contribution de solidarité a tendance, dans bien des communes, à l'emporter sur l'obligation de faire. Si on veut avancer sur ce point avec des conditions de réussite en matière de cohésion et de mixité, il faut peut être enlever à ceux qui ne le font pas les outils qui leur permettraient de faire, plutôt que de leur demander de payer. Le droit de préemption urbain, transféré à l'EPFL qui couvre le territoire ou à l'intercommunalité qui a pris cette compétence, est une piste ; l'envie de faire viendra vite si on se rend compte que ce sont les autres qui viennent faire, en application de la loi. Finalement, à l'échelle nationale, la loi qui doit être la même pour tous devrait être encore plus audacieuse et plus hardie. »

« Comment dans le cadre des SCOT, inciter des politiques plus territorialisées ? Comment garantir une utilisation agricole des terres ? Comment stimuler des installations avec mise en place de systèmes de commercialisation, de valorisation de produits répondant aux objectifs de qualité recherchée par les habitants de la ville ? Les espaces ruraux ne pourront subsister que s'ils peuvent conserver une activité économique. Comment rétablir les termes d'un échange équitable entre ces deux territoires ? L'urbain, omnipotent, face à un territoire rural, de plus en plus en difficulté et sans moyens d'imposer ses règles. »

« L'habitude de travailler ensemble fait naître des regards communs ; quand il y des volontés d'action communes, il se passe des choses concrètes, en particulier pour mieux maîtriser les phénomènes de périurbanisation qui peuvent à la fois altérer l'harmonie des territoires urbains et celle des territoires ruraux. Il faut surtout chercher des points de rencontre et des initiatives conjointes, y compris en débordant des périmètres du cadre de la réflexion sur l'urbanisme. »

« Quant à la formule Pour Vivre Ensemble... il faut bien voir que la loi, c'est celle de la démocratie. Mais pour vivre ensemble, il faut accorder une nouvelle place pour les minorités, alors comment concilier tout cela ? Sans un arbitre avec les moyens de sa détermination, les minorités sont exposées. Il faut donc que le législateur ait la mission de faire en sorte que les lois fassent une place à tous. Sans l'État et sa mission du respect des lois pour tous, nous sommes dans une société de régression. »

« Le renoncement au manifeste me paraît un peu frustrant parce que nous sommes à une étape de la mise en œuvre des SCOT qui aurait mérité d'acter solennellement un certain nombre de choses ; aujourd'hui nous ne sommes pas prêts, sinon on l'aurait fait. Il y a peut-être une dynamique là qui passe mal ; c'est dommage parce que cela renvoie aux quatrièmes rencontres ... »

« L'objectif n'était pas tant de proposer un manifeste mais quelque chose de l'ordre d'une déclaration autour de deux interrogations : en quoi en tant que syndicats ou structures porteuses avons-

nous à nous remettre en question dans nos propres attitudes et dans nos attentes ? En quoi pensons-nous souhaitable quelques évolutions, d'ordre réglementaire ou législatif ? Au bout de 7 ans, une loi mérite peut être un début d'évaluation...»

A propos d'un Manifeste...

Martin Vanier • Donc... vous voulez acter... Actez donc ! Nous ne sommes pas vos greffiers...Mais nous avons sans doute été sollicités parce que pour qu'une collectivité acte, il faut qu'elle se soit organisée. Vous êtes un club naissant. Qui acte ?

Nous sommes convaincus que les SCOT doivent travailler pour le développement durable, qu'ils doivent faire de la ségrégation le problème fondamental et l'on pourrait ajouter d'autres sujets (l'attractivité, le développement). Tout cela ne fait pas le champs de ce qui nous motive en tant que chercheur. En tant que citoyens c'est autre chose, mais vous ne nous avez pas conviés en tant que tels, sauf dans le jeu de rôle. Nous ne participons pas au manifeste, mais nous sommes très heureux de contribuer à le rendre à un moment donné, incontournable, demain... C'est très joli le territoire comme instrument accordéon à géométrie variable pour faire un usage partagé d'outils différenciés ; c'est une piste importante pour vous, pour l'État et pour le monde de l'action publique en général qui, après quasiment deux siècles de devoir territorial a sans doute devant lui une ère radicalement nouvelle de devoir inter-territorial. Il serait sans doute temps que dans l'ingénierie d'Etat comme par exemple la DATAR, on imagine des objets de politiques publiques, dispositifs, incitations, contrats, qui inter-territorialisent de façon nouvelle le travail et l'action fut-elle thématique et sectorielle. Je ne vois pas beaucoup de choses pour l'instant qui permettent non pas de fabriquer des nouveaux et supers territoires, mais de jouer de façon beaucoup plus souple avec ceux qui existent. Ceci est une proposition qui pourrait dans le cadre des SCOT et notamment au titre de l'inter-SCOT ; je prends cet objet personnellement très au sérieux, il pourrait amener des transformations de la loi, des compléments, des modifications, bref, des propositions très concrètes. De même que le SCOT est me semble-t-il une promesse, ce n'est pas la première, mais c'est une promesse importante de dépassement de ce clivage ville-campagne, sur lequel nous revenons en permanence, parce que précisément, il nous met dans une situation inconfortable. Il n'y a plus de ruraux, il n'y a plus que des urbains, le problème, c'est qu'ils n'habitent pas tous en ville. Le sujet, c'est la façon dont ce territoire à grande variété de forme, de fonctionnement, de contenu, de paysage, d'économie etc. fait partie aujourd'hui d'un même et unique système. Par conséquent, comment créons-nous des objets d'action qui concernent ensemble la ville et la campagne ou ce que nous continuons à appeler de cette façon. Le seul objet que je vois complémentaire au SCOT à avoir eu l'intelligence de faire cela, ce sont les Parcs naturels régionaux. Ce qui est très étonnant, c'est que le SCOT arrivant sur le marché, certains se sont dressés sur leurs ergots pour dire : "toi c'est toi, et moi c'est moi, tu ne rentres pas dans mon parc et ta cohérence, tu la fais en bas (à Grenoble, les PNR sont en haut). Et bien, voilà une situation permettant de chercher des terrains de déblocage, d'évolution, d'amélioration, de propositions nouvelles, avec les PNR, avec les SCOT; si nous arrivions à penser l'aménagement autrement qu'avec cette dualité entre ville et campagne. qui n'a plus de sens Voilà, ce n'est pas de l'incantation !

Imaginer des objets de politiques publiques qui inter-territorialisent

Plus de ruraux, que des urbains... le problème, c'est qu'ils n'habitent pas tous en ville

On ne vous servira pas un manifeste

Alain Faure • Il est beaucoup plus facile d'être psychanalyste, coach, citoyen lambda que chercheur, parce que c'est plus intéressant d'être du côté des décalages pour vous envoyer des messages. On s'est très vite aperçu que faire un manifeste, ça n'avait pas beaucoup de sens. On a dit aux organisateurs, on ne vous servira pas un manifeste, que vous pourriez porter à l'État en disant : « *alors cette réforme, quand est-ce que vous la faites ?* » En deux jours, ce n'était pas notre rôle et que ce n'était sans doute pas la meilleure voie.

Le colloque continue, même s'il y a moins d'enthousiasme dans cette phase du : « *qu'est-ce qu'on va faire demain ?* »

Un mot sur les vrais gens, on était vraiment dans la métaphore, ce que je voulais dire à ce propos, c'est que s'il y a un objet qui n'est pas encore approprié aujourd'hui par la majorité, c'est la notion de SCOT. J'avais suivi la révision du Schéma directeur, en 2000, quand on était dans les réunions publiques, c'était fascinant de voir le décalage gigantesque autour du débat à propos du lampadaire « *qui n'est pas mis devant ma maison* » et l'explication du sillon Alpin.

Je suis content que mon PVE — Pour Vivre Ensemble — ait quand même accroché avec la nuance

**Vous avancez
masqués pour
de grands débats
de société**

“Pour faire ensemble”. La communauté professionnelle des SCOTers sait déjà faire ensemble, c’est bien sur le “vivre ensemble” que je vous interpelle. A savoir comment sur le plan symbolique passe l’idée que le SCOT n’est pas seulement un outil, mais aussi une façon de penser la société.

« *Vous avancez masqués pour de grands débats de société* », on en est convaincu, c’est acté maintenant ; vous êtes sur de grands débats de société, mais vous ne le dites pas. Vous êtes toujours dans le registre de la technique et de la planification. Je vous invite à aller plus loin dans ce sens, je vous invite à faire de la politique.

**Etape cruciale
de transition :
la planification
et le grand récit
identitaire**

Je vais faire un petit détour pour illustrer ma pensée. J’ai étudié il n’y a pas longtemps deux politiques publiques. J’ai étudié comment les grosses intercommunalités urbaines s’étaient saisies de la compétence culturelle (loi Chevènement). On s’est aperçu avec une équipe de chercheurs, que les grandes villes qui ont pris la compétence culturelle, avec le label ministère de la Culture, en ont fait autre chose que de la culture : promotion de leur ville, lutte contre l’exclusion sociale ... Il y a eu une réflexion en interne de ces grands territoires puissants et souverains pour dire : comment donner du sens, comment construire et faire du grand récit sur notre territoire. Vous êtes à cette étape cruciale de transition où la planification va être prise pour construire du grand récit identitaire ; vous devez en avoir conscience. Quand on dit grand récit identitaire, le territoire qui va être promu via le SCOT notamment, c’est un territoire avec des conflits internes très forts, qui fait de la ségrégation spatiale. On ne l’a peut-être pas assez dit, pour moi c’est une évidence, faire de la planification, c’est régler des conflits entre groupes d’intérêts, c’est faire de la politique dans la mesure où vous allez avoir à vous positionner sur ces débats et donc – non pas faire ensemble, mais vivre ensemble. Un certain nombre des arbitrages que vous allez mettre dans votre SCOT, c’est d’autres qui vont ensuite les réaliser (tracés routiers, etc.). Vous, vous êtes simplement là pour envoyer les grands symboles de la cohésion sociale. C’est un très grand défi, il me semble que vous êtes dans du substantiel, vous êtes confrontés à aller sur ce terrain des grands débats de société alors qu’il y avait une posture plus confortable dans la technique et dans l’outil. Vous allez plus loin que l’outil en disant Pour Vivre Ensemble et non pas Pour Faire Ensemble.

- Le SCOT n'existe que s'il parvient à entrer dans les rouages de l'action publique locale
- Le SCOT ne devient pérenne que s'il est accepté par les vrais gens
- Le SCOT n'est réussi que si c'est un SCOT PVE
- Le SCOT n'est juste que s'il parle de son territoire
- Le SCOT n'est lucide que s'il sort de son territoire
- Le SCOT ne sera un territoire que si les Scoters passent d'une communauté technique à une communauté intellectuelle

CLÔTURE

Michel Destot *Maire de Grenoble* • Je remercie infiniment Louis Besson d'être là, lui à qui nous devons tant, notamment jusque dans ces logiques de cohérence territoriale articulée avec l'ensemble des dimensions économiques, sociales, environnementales pour lesquelles nous nous battons, pour donner le maximum de chance au vivre ensemble sur nos territoires. Je voudrais donc également remercier Marc Baietto, Président du Schéma directeur de la région grenobloise, Annie Deschamps, ma première adjointe, qui préside l'Agence d'urbanisme ainsi que Michel Issindou qui représente l'agglomération grenobloise, et Didier Jouve représentant la Région Rhône-Alpes.

Je voudrais dire quelques mots sur la dimension déplacement qui me semble essentielle. Personne ne peut nier les atteintes à l'environnement de la communauté humaine et le fait que si nous ne prenons garde dans le combat contre l'effet de serre, c'est non seulement nos territoires, mais la planète elle-même qui est menacée à terme ; c'est un enjeu non seulement en terme sanitaire, mais c'est un enjeu pour l'avenir des générations futures. Le problème central est de savoir s'il est possible de concilier ces dimensions, et comment le faire. Il s'agit de se donner le maximum de chance de les concilier en choisissant les territoires les plus pertinents, les plus cohérents. Sur notre planète, 50 % de la population vit en zone urbaine, 80 % en France et pratiquement 90 % dans les pays les plus développés. Nous avons aujourd'hui à prendre ce fait urbain comme une donnée fondamentale et je le dis dans un pays aussi centralisé que la France où l'on a pas toujours traduit à travers les lois de décentralisation ce qu'il aurait fallu faire pour rendre ces territoires plus pertinents, plus efficaces en matière de mieux vivre ensemble. On peut regretter notamment dans le dernier acte de la décentralisation qu'on ait pris en compte les régions et les départements et qu'on ait fait l'impasse sur l'urbain, les agglomérations, les communes, etc. Il y a de toute évidence une incohérence dans l'aspect constitutionnel, dans la dynamique de notre propre pays et c'est donc extrêmement important de se poser la question de la cohérence des territoires. C'est la région urbaine qui permet d'appréhender l'ensemble de ces dimensions. Personne ne peut contester que l'implantation des entreprises et l'aménagement économique de notre territoire passe par cette dimension extrêmement large. Personne ne peut imaginer qu'on puisse avoir une politique de déplacement sans l'avoir à une dimension qui dépasse la ville centre. Nous avons des villes de taille relativement modeste, cela nous est d'ailleurs reproché bien souvent, quand on regarde la compétition internationale, on dit souvent qu'on a pas la taille critique (plate-forme aéroportuaire). Grenoble, qui vient d'être labellisé pôle de compétitivité mondiale, souffre de ne pas avoir avec Lyon un aéroport suffisamment international, je le dis en présence de Louis Besson puisque dans le réseau des villes, nous nous sommes tant battus pour que le Lyon-Turin articulé avec l'aéroport de Saint-Exupéry, nous donne cette dimension internationale et donc cette capacité de développement de nos territoires.

Mais inversement, ces particularités permettent de préserver une qualité de la vie, un vivre ensemble, un environnement qui peut se décliner sur le plan éducatif, social, culturel, sportif, environnemental, qui rendent nos villes plus attractives dans la concurrence internationale. Le seul critère du coût du travail ne sera plus déterminant, mais la capacité de trouver un environnement culturel et surtout une qualité de la vie pour tous ceux qui viendront travailler sera supérieur et surtout les cadres et chefs d'entreprises préféreront des villes où l'on pourra vivre de façon agréable sans être dans la pollution, sans être dans la congestion, où l'environnement sera de qualité par rapport à celle où il est de plus en plus difficile de vivre car c'est le gigantisme, car c'est la pollution, car c'est la congestion, etc. Nous avons à imaginer une référence française mais aussi européenne qui permette justement de créer un modèle en terme de qualité de vie, en termes de vivre ensemble, à l'image

de ce que devrait être le monde, dans une génération, ou dans deux générations. Cet équilibre entre le développement économique et la croissance naît de la capacité à imaginer un projet pour l'avenir.

Le meilleur exemple est le problème des déplacements. Développer des modes de transports en commun alternatifs à la voiture individuelle est très important pour l'attractivité économique car moins il y a de voitures, moins il y a de trafic, plus vite on se rend à son rendez-vous. C'est un mode adapté pour créer du lien entre les communes, les quartiers, les plus en difficulté et qui le sont d'autant plus qu'elles le sont en raison de leur éloignement des villes-centres.

Les Plans de Déplacement d'Entreprises sont venus compléter ce que nous faisons au point de vue des PDU, mais il n'empêche que nous n'avons pas bien réussi à contrôler notre étalement urbain, et aujourd'hui, on se retrouve confrontés à une grande difficulté parce que l'inter modalité, la multiplicité des autorités organisatrices de transport ne permettent pas de rendre nos politiques de déplacement suffisamment attractives. La loi SRU avait prévu des Syndicats mixtes adossés au SCOT dans le domaine, malheureusement il n'y en a eu que 5 ou 6 et pas forcément dans les grandes agglomérations. Aujourd'hui, on est en véritable difficulté, En Rhône-Alpes, 52 autorités sont organisatrices de transport. Comment voulez-vous avoir l'équivalent de la carte orange d'Ile de France assez rapidement ? Il y a une responsabilité énorme des élus, des techniciens en dialogue avec la population pour faire prendre conscience que nous avons des atouts considérables. Nous sommes dans une compétition, qui n'est pas simplement économique, technologique, scientifique, universitaire, elle est aussi urbaine, au sens fort du terme.

Ceux qui gagneront demain, seront ceux qui pourront concilier le développement économique avec la qualité de la vie qui nécessite une plus forte solidarité sociale, une plus grande cohésion sociale, une plus grande cohésion de l'environnement. Et pour cela, les Schémas de Cohérence territoriaux sont les plus à même de définir ces politiques. A condition que nous ne restions pas coincés sur notre organisation institutionnelle. Cela implique pour les élus comme pour les techniciens d'accepter de perdre du pouvoir, et de déléguer une partie de leur pouvoir à une entité supérieure.

Nous ne pouvons pas réussir ces opérations de plus grande cohérence territoriale s'il n'y a pas dans le même temps, une évolution des fonctions territoriales à travers les services et les techniciens qui doivent s'accompagner de souplesse dans leur statut et de la capacité de passer d'une institution à une autre et dans leurs formations, avec des nouveaux métiers qui apparaissent. Parler des déplacements, des transports, demande une capacité d'expertise, de professionnalisation qui est bien supérieure à ce que l'on pouvait imaginer il y a vingt ou trente ans, qui nécessite, des adaptations, des évolutions. Le pari en vaut la peine, car si on se projette à 20 ou 30 ans, je ne suis pas de ceux qui pensent que la France a comme horizon de devenir une Suisse pour personnes âgées, une grande résidence, ayant abandonné toute ambition du point de vue économique et du point de vue de la compétition internationale. Au contraire, la taille de notre ville et notre capacité à nouer le rapport entre les différentes dimensions du territoire me semblent être au contraire les atouts de notre rebond pour demain.

Michel Issindou *Vice-président de la Métro-Grenoble* • Le SCOT me paraît effectivement indispensable. Ne serait-ce que pour éviter tout ce que nous avons connu jusqu'alors, souvenez vous du SDAU de 1973, trop planificateur, trop étatiste. Le constat d'aujourd'hui, plus de trente ans après : des agglomérations, des villes en situations difficiles. Concentrations d'emplois essentiellement dans la ville centre où la première couronne, avec des personnes habitant, bien entendu, de plus en plus loin en raison du problème du foncier et du logement, problème qu'on a pas su collectivement résoudre depuis

plusieurs décennies avec maintenant celui des déplacements. Ce Schéma directeur devait manquer de participation démocratique dont parlaient nos deux universitaires pour arriver si loin de l'objectif poursuivi. Il ne faut pas recommencer les mêmes erreurs, sinon il ne servirait à rien de faire de superbes SCOT. On sait qu'aujourd'hui tout se joue dans la ville, que c'est là que vont se jouer les enjeux futurs dans nos métropoles, 80 % des français vivent en ville et dans les périphéries immédiates et c'est là que sont les enjeux de demain.

Je crois que les SCOT ont pris une dimension différente et que l'on ne retombera pas dans les errements du Schéma directeur. Les Communautés d'agglomération à travers leur projet d'agglomération et la réflexion sur la métropolisation au niveau du Sillon alpin aujourd'hui, ont fait que nous passons dans le côté intellectuel. Aujourd'hui, on ne s'appuie pas sur des solutions techniques, on essaye d'abord de bâtir un projet collectif. Le SCOT est le bon niveau. La région urbaine est le bon niveau parce que c'est le bassin de vie de chacun aujourd'hui, c'est le territoire vécu, c'est la réalité au quotidien. Aujourd'hui, tout se joue dans la Région Urbaine de Grenoble, chez nous, avec peut-être l'apport des PNR qui n'y sont pas, mais qui nous surplombent et qui sont tout près en terme de kilomètres et avec lesquels il faudra bien sûr travailler. Le SCOT doit à mon avis intervenir sur toutes les politiques thématiques, il faut absolument qu'il ait sa place aujourd'hui sur toutes les politiques thématiques, bien sûr les PDU, les politiques de l'habitat, du logement, du foncier économique, c'est à ce niveau-là qu'il doit apporter son côté fédérateur. C'est à mon avis une des faiblesses de nos politiques publiques, on a énormément de mal dans ce mile-feuille institutionnel et l'intercommunalité en a rajouté une couche, à trouver les bons lieux de discussion, les bons lieux où on est capable de renoncer à certaines de ses prétentions. Le SCOT ne pourra pas se limiter au niveau de son territoire, il faudra qu'il aille au niveau des inter-SCOT. Tout ne se joue pas à l'échelon des SCOT qui est encore parfois un échelon trop étroit. Nous travaillons sur le Sillon alpin, sur le réseau des villes, la région Rhône-Alpes, nous avons là aussi de bons enjeux de déplacement, de développement économique, d'habitat, tout ça bien entendu articulé avec nos SCOT voisins.

Le SCOT doit être un fédérateur, il faut lui reconnaître ce rôle. On les a institués, la loi est là pour nous le rappeler en permanence, il faut que ce soit le lieu de l'anticipation, de l'organisation du territoire, un lieu reconnu et accepté.

Aujourd'hui, les communes qui établissent leur PLU, parallèlement souvent à l'élaboration du SCOT ont une référence pour le SCOT, devenu l'outil auquel on fait référence. On entend souvent dans les communes, on ne peut pas faire ceci, le SCOT l'a prévu ainsi. Il a réussi à s'imposer parce qu'il a été fait de manière démocratique et participative et procure un respect, pour un document mûrement réfléchi, prospectif, bâti en termes de solidarité, de développement durable ; on est prêt à accepter beaucoup de son contenu. Pour autant bien sûr, respect ne veut pas dire planification immuable ; il faut le faire vivre mais les révisions tous les 10 ans me semblent trop lointaines. Aujourd'hui, il faut pouvoir avoir un SCOT qui s'adapte en continu aux évolutions de la vie. Donc c'est un cadre de référence, mais un cadre qu'on est capable de faire évoluer parce que la situation évolue.

Un exemple sur l'agglomération grenobloise, le magasin Ikéa, qui veut venir à Grenoble, mais sur un terrain qui n'était pas dans le Schéma directeur affecté à cette vocation –, l'opération n'était pas compatible. On a fait évoluer le Schéma directeur, ce n'est peut-être pas très glorieux, mais en tout cas, nous n'avons pas vu d'autres solutions pour faire venir cette enseigne et nous en avons profité pour modifier le Schéma directeur en montant le niveau d'exigence en matière d'urbanisme commercial. Ce n'est pas se renier que de l'améliorer, de l'amender, tout cela étant fait dans des conditions tout à fait acceptables et démocratiques. Voilà je crois que ce SCOT, il faudra que nous lui donnions du sens.

Didier Jouve *Vice-président chargé de l'aménagement du territoire de la Région Rhône-Alpes* • Les élus commencent vraiment à s'intéresser à la planification. Bien sûr, parce que les enjeux se sont complètement dramatisés, les enjeux de l'étalement urbain, ceux de la pression foncière, partout. Il s'agit d'un phénomène qui n'appartient pas qu'aux agglomérations, qui est aussi bien géré par l'héliotropisme, par le développement du tourisme européen dans les zones rurales, que par les problèmes frontaliers. Le problème du foncier est absolument partout et il induit des discriminations sociales qui seront bientôt insupportables. Et puis s'ajoutent d'autres enjeux, la protection de la ressource en eau, savez-vous par exemple qu'il y a plus de 4 millions de personnes qui dépendent de la nappe d'accompagnement du Rhône, et qu'actuellement le couloir Rhodanien, est le couloir le plus dangereux d'Europe en termes de protection civile. Nous avons donc des enjeux extrêmement importants, il n'y a pas plus important que l'eau. Nous avons des questions liées à la confiscation progressive des espaces naturels, les élus ruraux pourraient vous en parler. Des montagnes entières, des espaces entiers s'achètent d'un seul coup. Nous avons également des enjeux très forts en matière de risques industriels et technologiques qui sont pour le moment sans doute sous-estimés dans les documents d'urbanisme et de planification. La complexité s'est accrue, et la question de la cohérence des politiques publiques devient centrale, vous l'avez souligné pendant ces journées. En même temps, l'intercommunalité se développe fortement, c'est plutôt une bonne nouvelle. Le retrait de l'État dont le repositionnement s'accompagne d'une montée en puissance des responsabilités intercommunales. La généralisation progressive de la TPU dont je n'ai pas entendu parler aujourd'hui, n'est pas la moindre des évolutions en termes d'aménagement de l'espace. C'est une véritable révolution dans le mode de pensée de certains élus locaux, du fait qu'ils n'ont plus à chasser la TP. Les agglomérations le connaissaient depuis longtemps, dans les espaces ruraux, c'est un peu plus nouveau. A l'évidence, il y a besoin de construire des projets intégrés, des projets pour vivre ensemble, c'est évidemment ce que nous partageons. Il y a aussi la nécessité d'articuler les différents niveaux de projet. Le projet que sont les SRAT, les SCOT est d'articuler aussi les exercices de prospective ou de projet avec les outils de contractualisation, que sont par exemple les programmes opérationnels de fonds structurels, les contrats de projets Etat-Région et pour autant qu'ils parviennent à exister, les contrats territoriaux, régionaux ou départementaux. Évidemment, si ces projets, ont du sens, c'est qu'ils traitent de vrais enjeux, comme la question du foncier, l'accès à l'habitat, à la nature, aux services, la réduction des transports subis, la question de la santé, du bruit, la question du paysage, singulièrement peu traitée en planification. Mais comment faire en sorte qu'au-delà du cercle des spécialistes, la société se saisisse de ces espaces de projet, les alimente, les intègre, qu'elle en suive le travail et les évalue. Nous avons besoin tous ensemble d'investir davantage, dans les espaces de démocratie participative, de gouvernance locale. Les Conseils locaux de développement ont été cités tout à l'heure, ; nous allons compter de plus en plus sur les Conseils Locaux de développement articulés sur les politiques territoriales, les contrats de développement Rhône-Alpes, 44 conseils locaux de développement sont en phase de création en Rhône-Alpes, cela représente plus de 3000 personnes que je compte bien voir travailler davantage sur les questions de la planification régionale. Nous devons aussi nous doter d'outils nouveaux de mesure des politiques publiques, que ces outils soient élaborés à partir des objectifs connus et partagés par la population. Pour mesurer l'efficacité de notre action au regard d'un PADD, il est indispensable de travailler sur de nouveaux indicateurs, de type indice de développement humain, qui s'appliquent aux préoccupations et aux projets des gens, et qui mesurent nos résultats concrets, sur leurs territoires et sur leurs espaces d'attente et sur leurs demandes. Les régions dans ce domaine ont leur rôle à jouer. C'est évident, nous ne sommes pas les seuls, nous avons du retard, et nous avons besoin de monter en puissance. D'abord, en conduisant un véritable exercice de prospective régionale, dans le cadre des SRAT. Ensuite, en assumant notre rôle de personne publique associée dans le

cadre de l'élaboration et du suivi du SCOT. C'est un retard à rattraper, je m'y engage devant vous, nous devons prendre les moyens nécessaires. Ensuite, en articulant les politiques thématiques avec les réflexions menées dans le cadre de la planification. Egalement, en se portant volontairement sur les enjeux lourds du foncier. Ils nécessitent une action sans précédent, en matière de politique publique, faute de quoi tout ce que nous racontons en ce moment, n'aura dans quelques années aucun sens. Et puis bien sûr, il nous faut articuler nos politiques d'habitat, d'économie, de transport, d'environnement, il nous faut orienter nos crédits et conditionner nos aides, nous le faisons en ce moment autour du respect de la loi SRU. Et encore, autour des principes du développement durable. Bien sûr, il nous faut développer nos politiques territoriales, la planification qui était autrefois un exercice de spécialistes est désormais demandée par la société, je crois, comme elle ne l'a jamais été. Il nous appartient de faire en sorte que ce mouvement sans précédent qui s'engage, autour des SCOT, connaisse des résultats concrets, répondant à ces attentes, la recherche de l'articulation des échelles des outils, et des temporalités, sera au cœur de nos décisions. Un dernier point, oui ce n'est pas simple, c'est plus facile à dire qu'à faire, mais je crois qu'il nous faut aimer la prospective et la planification que nous proposons aux autres. Il nous faut avoir l'ambition de se confronter aux vrais enjeux. Il nous faut prendre le risque d'être naïf plutôt que d'être élégamment blasé, il nous faut aborder sans attendre les questions les plus difficiles, il nous faut pousser le plus possible sur les manettes dont on dispose. Il nous faut conduire de la politique. C'est seulement à ces conditions incantatoires mais nécessaires, que le travail que nous avons engagé tous ici aura du sens.

Daniel Bazin *directeur adjoint du DGUHC* • Je voulais vous dire que j'avais retrouvé dans les interrogations de cette journée ce que j'avais vécu sur le terrain il y a quelque temps quand, en tant que service déconcentré de l'Etat, je participais à l'élaboration de schémas directeurs. C'était le tout début des SCOT à Rouen, les prémisses de celui de Havre, etc. J'ai vu qu'il restait des questions fondamentales notamment sur la mise en œuvre de ces documents, sujet auquel on est tous confrontés.

Je tenais à saluer l'initiative de ces rencontres Nationales sur les Schémas de Cohérence territoriale prise par le Syndicat mixte du Schéma directeur de la région Grenobloise, notamment en la personne de Marc Baïetto, son Président pour le compte du club des Maîtres d'ouvrage de SCOT. Ces rencontres participent à la mobilisation collective pour le compte d'un urbanisme de qualité à un moment où la question de nos ensembles urbains revient très fortement à nouveau sur le devant de la scène. La DGUHC avec l'association des Maires de France, le club des maîtres d'ouvrage de SCOT, la Fédération nationale des Agences d'urbanisme, et le CERTU ont lancé il y 3 ans la démarche partenariale des SCOT témoins qui participent de cette recherche collective de qualité et d'évaluation des SCOT. En ce qui concerne l'équilibre des territoires, quelles sont les grandes tendances que nous observons ? Le dernier recensement confirme l'extraordinaire engouement de nos concitoyens pour la vie à la campagne. On a dit qu'il n'y avait plus que des urbains qui néanmoins voulaient tous vivre à la campagne, mais aussi dans les zones littorales. C'est aussi la montée en pression d'un côté des phénomènes métropolitains, de l'autre de l'attractivité de certaines villes moyennes et des bourgs centres autour d'elles qui répondent à une demande de cadre de vie de qualité. La crise du logement est très forte, entretenue par la pression démographique naturelle et par des tendances sociologiques profondes. Avec la dé-cohabitation des ménages due au départ des enfants et à la rupture de la vie commune, notre pays compte plus de 200 000 ménages de plus chaque année. On assiste à un phénomène de migration vers le Sud, vers l'Ouest, sous l'impulsion en particulier des nouveaux retraités. Face à la progression des populations, la planification territoriale doit anticiper ces mutations et ces grands défis de société qui s'imposent à nous. Les SCOT

doivent apporter des réponses à la régulation des territoires et promouvoir de justes équilibres en concertation avec la population, fortifier les armatures urbaines, remodeler et densifier les espaces urbains, maîtriser les franges de ville et permettre le développement des communes rurales. Le ministère de l'équipement a lancé plusieurs grands chantiers, dont l'habitat ; tous les experts s'accordent à dire qu'il manque aujourd'hui plus d'un million de logements pour fluidifier le marché et satisfaire tous les besoins. La plupart des ménages jeunes ou modestes ne peuvent pas accéder à la propriété. C'est pourquoi le gouvernement a placé la relance de la production de logement au rang de ses toutes premières priorités. C'est un enjeu fondamental et une attente forte de nos concitoyens. La mise en œuvre du plan de cohésion sociale et le projet de loi engagement national pour le logement, défendu par Jean-Louis Borloo, examiné aujourd'hui même en deuxième lecture sont au cœur de ce dispositif. Avec plus de 400 000 mises en chantier en 2005, le niveau de construction a atteint un niveau inégalé depuis 25 ans, l'objectif est d'atteindre 500 000 logements pour rattraper ce retard.

L'enjeu pour la planification, c'est non seulement d'atteindre un objectif quantitatif, mais encore et surtout de produire un habitat de qualité accompagné, des services et des équipements nécessaires bien intégrés à l'environnement. Les bassins d'habitat constituent la bonne échelle géographique pour appréhender le fonctionnement du territoire, identifier les secteurs à forts enjeux et définir les orientations publiques d'urbanisme en matière d'habitat. Sur ces périmètres, les SCOT doivent définir les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la production de logements et des programmes d'action territorialisée. Au-delà des instances officielles d'élaboration des SCOT, le ministre a demandé récemment au préfet de susciter des débats auprès des instances locales que peuvent être par exemple le Conseil régional de l'Habitat mais aussi les échanges organisés avec les territoires dans les agences d'urbanisme ou par exemple dans des débats avec les agglomérations. Ces lieux de débat doivent être des lieux d'échange et de connaissance et s'alimenter de travaux prospectifs sur les besoins en logement, les fonctionnements des marchés. Ces réflexions doivent permettre d'alimenter les volets programmatiques des SCOT en matière de logement visant à traduire de manière la plus opérationnelle possible, la volonté politique de répondre aux besoins de la population. Second sujet au cœur de nos chantiers, c'est la reconquête urbaine qui est au cœur de la loi SRU. Elle passe bien sûr par le programme très ambitieux de rénovation urbaine; elle passe aussi, mais cela n'est pas antinomique par la revitalisation des centres, la reconstruction de la ville sur la ville, la maîtrise de l'étalement. Les principes de la loi SRU sont bien sûr pris en compte dans de nombreux SCOT. Certes, 6 ans seulement pour tirer un premier bilan de la mise en œuvre de ces principes, n'est pas en phase avec les rythmes de la transformation urbaine. Mais force est de constater que la traduction opérationnelle de volontés politiques parfois fortes reste encore à affirmer. Cela doit vous conduire, doit nous conduire tous ensemble à nous interroger sur les difficultés à passer à l'action mais aussi comme vous l'avez fait aujourd'hui, à échanger les expériences pour progresser ensemble. Manifestement, surgit le troisième sujet que je souhaitais aborder celui de l'action foncière. Celle-ci doit s'appuyer sur de véritables politiques foncières d'agglomération. Ce qui manque ce n'est pas toujours le foncier, ce sont de véritables stratégies foncières permettant aux outils que sont les établissements politiques fonciers d'être des acteurs efficaces des politiques urbaines. Ces stratégies foncières doivent être au service du projet défini dans le SCOT qui doit donc avoir en permanence le souci de vérifier son opérationnalité afin de créer les conditions de l'anticipation des politiques publiques en la matière. En conclusion, le SCOT n'est pas une fin en soi. La planification doit aussi permettre que les énergies et les initiatives s'expriment notamment à travers des projets urbains. Ces projets doivent permettre de concevoir un aménagement global, un aménagement durable, mettant l'accent sur la qualité architecturale et urbaine, le concept de pôle de compétiti-

tivité par exemple comporte à nos yeux, non seulement une dimension économique, mais aussi une dimension urbaine. Ces pôles doivent pouvoir s'incarner dans un projet de vie collective et un projet urbain à identité forte. Enfin, je voudrais insister sur le rôle important que doivent jouer les SCOT en particulier sur les régions littorales, il s'agit là de relever le défi d'un aménagement équilibré sur des territoires où les conflits d'usage sont de plus en plus exacerbés. Seule une planification globale à l'échelle des SCOT peut permettre de dépasser ces conflits d'usage et les difficultés d'application de la loi littorale. C'est un message que je viens de repasser avec force aux services déconcentrés de l'État. Je n'oublie pas enfin, les SCOT de pays, ceux des villes moyennes, les SCOT ruraux qui connaissent un réel développement car ils apparaissent de plus en plus comme des outils au service du développement local durable. J'y attache une grande importance car c'est là que se joue l'aménagement solidaire du territoire et je souhaite que les services de mon ministère s'impliquent fortement dans leur accompagnement. Cette implication ne doit pas se limiter aux applications réglementaires ou procédurales, on s'est beaucoup interrogé, sur le rôle de l'État, je demande en tout cas aux services de prendre toute leur place dans les dynamiques de territoire en comprenant les enjeux et en jouant leur rôle régulateur. En un mot, soyez pertinents, et vous serez écoutés. Certes, il nous faut progresser sur les fondements de la planification, mais il faut veiller à ce que cette planification se traduise dans les faits. Je reste frappé par le phénomène de révision de très nombreux PLU alors que les SCOT sont en cours d'élaboration. Même si je reste bien sûr très attaché aux libertés communales, l'urbanisme local doit se mettre au diapason des documents stratégiques. Merci de ces deux journées, et comptez sur nous pour être attentif aux recommandations formulées en conclusion de vos travaux.

Marc Baietto • Je remercie chacun d'entre vous d'avoir répondu à notre invitation pour ces deux jours de travail. Je pense que c'est une étape importante du club des maîtres d'ouvrage, puisque que c'est à ce titre qu'intervient le Syndicat mixte de Grenoble. Si vous souhaitez continuer, à périodes régulières, à aborder les questions soulevées lors de ces deux jours, l'agglomération de Dijon serait favorable à nous accueillir. Pour les prochaines rencontres, si vous en êtes d'accord rendez-vous donc à Dijon, que je remercie pour le travail qu'ils vont fournir l'année prochaine.

ANNEXE 1

La force de dilution de l'espace urbain : une opportunité de remise en cause de l'urbanisme

Jean-Charles Castel *Chef de groupe Observation Urbaine au CERTU.*

1. Pourquoi les riverains rejettent la densification ?

En raison de la capitalisation des externalités positives, la densité de l'urbanisation a tendance à s'autobloquer.

Compte tenu de la baisse de densité démographique, ou, ce qui revient au même, de l'augmentation du nombre de mètres-carré par habitant, une ville qui ne construit pas perd des habitants. Ainsi, par exemple, la ville de Marseille doit construire 3000 logements par an, seulement pour maintenir sa population. Alors que les associations d'habitants n'hésitent pas à se mobiliser contre le bétonnage dès que les grues se répandent, la croissance de la densification physiquement apparente fausse l'impression de densité démographique, laquelle a déjà du mal à se maintenir.

La résistance des riverains à la densification de leur quartier comporte deux explications, l'une sociologique, l'autre économique. L'explication sociologique renvoie à l'idée qu'il existerait une forme croissante d'appariement sélectif et de NIMBY. Ce dernier terme caractérise un comportement de disjonction ente l'adhésion apparente à des objectifs d'intérêt général et le souci de chacun que ces objectifs ne soient pas mis en œuvre juste sous sa fenêtre.

Mon idée est que l'explication sociologique est fortement imbriquée avec l'explication économique. Celle-ci est due au fait que le développement du marché de la construction de logement s'est transformé de plus en plus en un marché capitalistique, dont il s'agit de protéger les actifs comme des placements. Or, l'économie immobilière a cette particularité d'être très dépendante des externalités. Ainsi, les propriétaires qui ont fait construire leur maison en limite de village et bénéficient d'une vue sur les espaces naturels ou agricoles, se conduisent en général en groupe de pression pour que leur vue soit préservée et que les parcelles situées devant eux restent inconstructibles. Le même raisonnement s'observe en ville pour protéger le moindre arbre existant. Chaque propriétaire veille à ne pas être privé d'une vue ou d'un peu d'ensoleillement, car sinon, son cadre de vie serait atteint et la valeur même de son logement pourrait baisser. Il en va de même pour un parc public. Les terrains appartenant aux collectivités ou à l'Etat sont particulièrement soumis à la pression des habitants pour ne pas être densifiés, et il se trouve généralement un élu ou un candidat aux élections, pour s'attirer les faveurs des riverains, en promettant qu'il en fera un espace vert.

Plus généralement, la densification peut-être assimilée par les habitants des quartiers à une dégradation de la qualité de vie. Celle-ci apparaît d'autant plus objective qu'elle peut se traduire par un manque à gagner. La méthode dite des prix hédoniques permet de calculer comment ces avantages de riveraineté sont capitalisés dans les valeurs immobilières. La protection d'une vue ou d'un espace boisé constitue ainsi une rente de situation pour les riverains. En raison de la capitalisation des externalités positives, la densité de l'urbanisation a tendance à s'autobloquer.

Ce mécanisme économique de rente se retrouve également dans la production des voies en impasse dans les lotissements. Les logements situés dans une voie en impasse ont plus de valeur parce qu'ils bénéficient de la protection de leur espace de proximité. Ils s'isolent des flux de passage et du bruit, tout en pouvant se brancher sur les axes de circulation. Il s'agit d'une réponse au niveau microscopique qui permet d'avoir les avantages de la présence d'un équipement public sans les inconvénients.

La géométrie fractale et le recours aux modèles de croissance utilisant des automates cellulaires sont utilisés pour modéliser spatialement les effets de ces dynamiques. Ils permettent de simuler comment l'urbanisation se développe en ménageant des "trous", des "vides", des "sauts" d'urbanisation et des effets de "grappe" autour de voies en impasse. Dans tous les cas, cela signifie que la logique de proximité des riverains s'impose à la focale plus large des urbanistes. Ceux-ci ont tendance à privilégier la composition des espaces publics et le tracé des trames structurantes à l'échelle de l'agglomération.

La présence de populations d'un standing social inférieur constitue de la même façon une externalité environnementale négative, tandis que la garantie d'une sélection sociale entre-soi est un moyen de protéger la valeur de son patrimoine d'un risque de dégradation. L'utilisation de l'espace, notamment de l'espace vert, devient un moyen de mise à distance d'autrui. En ménageant des coupures, l'espace vert devient un "rempart", dans une certaine limite, contre les risques d'influence des externalités négatives.

L'écologie, qui favorise les coupures vertes, et le comportement économique fonctionnent de concert. D'une façon générale, le succès des politiques d'environnement les condamne à être récupérées par le capitalisme. En effet, lorsque les valeurs environnementales ne se traduisent pas dans les prix, les écologistes n'ont cessé de plaider pour l'intégration des externalités, au nom de la vraie valeur des choses. Mais lorsque les valeurs environnementales se retrouvent dans les prix, elles deviennent un marché de valeurs supérieures, c'est-à-dire un marché fortement sélectif du point de vue social.

2. Pourquoi la baisse des densités l'emporte-t-elle ?

La crise de l'urbanisme, que provoque la dilution urbaine aujourd'hui, n'est rien d'autre que la crise de l'économie d'échelle de ce qui est collectif.

Pour l'économiste, le phénomène de rejet de la densité n'est pas nouveau. Mais l'individu a à la fois intérêt à se rapprocher des autres et à s'en écarter. En fonction des techniques à sa disposition, l'une ou l'autre de ces forces l'emporte.

Si la ville se dilate aujourd'hui, il faut, en grande partie, en chercher l'explication dans ce que révèle l'économie. Cette explication comporte plusieurs dimensions. L'une se situe du côté des économies de la production de masse, l'autre du côté des coûts normatifs et assuranciers, la troisième concerne le rapport entre l'économie et les solidarités formelle et informelle. Je vais les exposer successivement, dans ce point et dans les deux points suivants.

En premier lieu, l'industrialisation a permis de faire baisser les coûts de production de nombreux produits qui rendent l'individualisation plus performante que les solutions collectives. C'est particulièrement le cas du marché de la voiture et de la maison individuelle. Bien sûr, on peut opposer que les prix de marché ne reflètent pas les calculs de coûts globaux intégrant des coûts normatifs. Cela ne contredit pas l'explication, mais montre seulement que, si l'on veut changer les choses, il faut modifier les conditions actuelles des arbitrages individuels. Reste que, l'économie d'échelle des biens collectifs traditionnels est sans cesse battue par l'économie d'échelle de la production industrielle de biens individuels. Ce mouvement est inexorable.

En matière de bâtiment, la baisse des économies d'échelle est d'autant plus forte que le souci de cadre de vie a amené les urbanistes à réduire la taille des immeubles autorisés. Nous sommes à l'époque du "small is beautiful". Chaque immeuble collectif devient un costume taillé sur mesure, là où la maison individuelle a inventé l'économie du prêt à porter. Au final, il est impossible de produire de l'immeuble collectif aujourd'hui à moins de 1200 euros le mètre-carré habitable HT, tandis que la maison individuelle de base sur catalogue se construit à 600 euros le mètre-carré, soit à moitié prix.

La crise de l'urbanisme, que provoque la dilution urbaine aujourd'hui, n'est rien d'autre que la crise de l'économie d'échelle de ce qui est collectif.

Avec l'évolution des techniques, la production des biens collectifs est toujours provisoire. Elle représente toujours une solution subsidiaire, par défaut, tant que la technique et l'industrialisation ne permettent pas de trouver des solutions individuelles plus avantageuses.

Du point de vue de la formation matérialiste des urbanistes, la disparition d'un service collectif est souvent interprétée comme un signe de réduction du bien commun et d'affaiblissement des liens sociaux de solidarité. Pour l'économiste, il s'agit souvent du résultat d'un système tombé en désuétude.

tude avec la croissance économique et le progrès technique, dont il ne faut pas s'émouvoir. Aujourd'hui, tout le monde ou presque possède une salle de bains, et personne ne pleure sur la disparition des bains douches municipaux, comme s'il s'agissait d'un signe dramatique de destruction du lien social. Il en va de même pour les cabines téléphoniques.

La force d'autonomisation des individus fait que le marché est toujours demandeur de techniques à bas prix qui permettent de s'affranchir des contraintes de la gestion collective. La technique a ainsi un pouvoir destructeur de tout ce qui est collectif au niveau matériel.

Compte tenu que la France a tout fait pour sortir du religieux et pour ancrer le collectif dans le matérialisme, elle ne peut que se trouver en situation de dépression aggravée par la fuite en avant de la technique.

3. Quand l'espace devient une assurance

L'écartement de l'espace et des localisations diminue la concentration des risques, des normes et, partant, des surcoûts afférents.

La deuxième explication vient de la représentation des risques. La vie en communauté impose de brider une part de son autonomie en échange des liens communautaires, qui sont notamment des liens de protection réciproques. Chaque époque optimise à sa façon l'équation entre le besoin de protection et le besoin d'autonomie. Les réponses collectives au besoin de sécurité se réalisent lorsque le produit qui en résulte crée une économie d'échelle qui profite aux personnes, davantage que ne le feraient des réponses individuelles. Ainsi, dans les villes denses historiques, la production d'une enceinte collective ou de fortifications est apparue, pendant des siècles, comme le meilleur moyen d'optimiser la sécurité d'un groupe de personnes.

Le paradoxe de la technique est qu'elle invente des solutions pour se prémunir des risques ou pour gagner de la vitesse ou de la productivité, mais que ces évolutions engendrent elles-mêmes de nouveaux risques¹. Ainsi, plus les avions sont de gros porteurs, plus l'incident peut se transformer en catastrophe. Plus les digues prémunissent des inondations, plus les populations s'entassent à proximité et s'exposent à un risque de rupture. Cette évolution du risque a ouvert la voie à la création du marché de l'assurance, qui a commencé avec le trafic maritime, à fin de la Renaissance.

Dans l'écart de prix de construction entre l'habitat collectif et individuel, l'essentiel du surcoût est lié à des techniques et des normes plus exigeantes, nécessitant des prestataires particuliers et, partant, des coûts de gestion et d'assurance spécifiques. Plus les biens sont massifiés, plus la prise de conscience du risque se traduit par des niveaux de normes élevés, qui renchérissent les coûts techniques et les coûts d'assurance.

Les urbanistes n'ont pas vu arriver ces surcoûts normatifs, qu'ils ont pourtant contribué à produire. Ils sont souvent restés sur l'idée simpliste, héritée des grands ensembles, selon laquelle ce qui est collectif doit produire des économies d'échelles. Cette époque est révolue.

Dans la société contemporaine, la présence non choisie de l'autre est devenue un danger, une source de risque. C'était le cas également autrefois, mais les avantages comparatifs de la présence d'autrui, par rapport au risque qu'il représentait, faisaient pencher la balance du côté des solutions collectives.

Une industrie dangereuse située au milieu du tissu urbain paye une assurance plus chère que si elle se situait en rase campagne. L'écartement de l'espace et des localisations diminue la concentration des risques, des normes et, partant, des surcoûts afférents. On le voit par exemple à propos des normes sur les bassins de rétention. Dans une recherche sur la comparaison de coûts d'urbanisation, j'avais été frappé par le fait que, dans une région, tous les lotissements faisaient moins d'un hectare. Il s'agissait en fait du seuil au delà duquel la création d'un bassin de rétention était rendue obligatoire. Cette observation a permis de comprendre comment les effets de seuil normatifs favorisent l'émiettement de l'urbanisation. Un projet qui cherche à massifier son intervention sur un périmètre plus important se heurte à des surcoûts normatifs, des coûts de complexité, de transaction, de délais, qui annulent les économies d'échelle qu'il peut espérer par ailleurs. La clé économique de la dispersion urbaine se trouve ici. La densité ne crée plus d'économies d'échelle, du moins au sens de ce qui est monétarisé par les constructeurs et leurs clients. Or, ce sont eux qui constituent le maillon de la chaîne décisif, à partir duquel la ville se bâtit.

¹ Sur cette question, voir "L'accident originel" de Paul Virilio, Ed. Galilée, Paris, 2005, 158 p.

4. Quand la crise urbaine reflète la transformation du social par les liens contractuels

Partout où il y a du collectif, l'externalisation de sa production se traduit en coût financier.

Le contrat constitue la première forme de précarisation des rapports entre personnes, en même temps qu'une forme de libération. Il rompt l'héritage, la transmission entre générations, la garantie de la reproduction sociale.

L'invention du contrat, mise au service de l'autonomie des personnes, a permis une externalisation de la production du bien collectif, son entretien et sa protection. Ainsi, par exemple, dans le cas de la gestion d'un immeuble collectif, l'absence de liens communautaires entre copropriétaires est rendue possible grâce à l'externalisation contractuelle de l'exécution des services communs. La production du collectif ne se situe plus à l'intérieur du groupe, mais est confiée à des prestataires extérieurs, en l'occurrence une entreprise, un syndic, un assureur par exemple.

Cette contractualisation se traduit par des flux financiers. Partout où il y a du collectif, l'externalisation de sa production se traduit en coût financier, là où les solutions individuelles ou communautaires règlent le problème en partie de façon non monétarisée.

L'air de la ville rend libre dit-on. En protégeant l'anonymat, la ville remplace les liens communautaires par des contrats et des flux monétaires. Ce développement ouvre une perspective plus large sur le rapport entre le social et le monétaire. La mesure économique du développement urbain ne sait lire que les flux formels. Elle ignore les activités non monétaires et les solidarités informelles. Quand on essaie de comparer des coûts globaux entre des secteurs d'habitat collectif et individuel, on remarque l'importance des surcoûts du mode de vie collectif. Mais on découvre ensuite qu'une grande partie de ces surcoûts est lié au fait qu'il s'agit de relations monétarisées, là où elles ne le seraient pas pour de l'habitat individuel. Cela est particulièrement visible en matière de coûts d'entretien et de sécurisation.

La ville bourgeoise haussmannienne coûtait beaucoup moins cher, à l'époque où elle était alimentée et entretenue par des armées d'ouvriers à bas salaire et de domestiques. A partir du moment où ces flux se transforment aujourd'hui en salaires, prestations, avec charges, TVA et assurances, alors la production de la gestion d'un bien collectif devient un luxe. La ville ne peut s'en sortir qu'en se gentrifiant. La dédensification et l'individualisation du développement urbain correspondent à une échappatoire devant la croissance des coûts immatériels de la prise en charge des interactions liées à la densité.

5. Pourquoi la planification et le projet urbain sont-ils inefficients ?

L'enchantement du collectif par la planification et le projet urbain apparaît de plus en plus comme irréel.

La croyance dans la stabilité du système fondé par le contrat de travail a été prise de court par la vitesse du progrès technique. La machine, la robotisation permettent de s'affranchir des liens entre personnes, réduits à de simples liens contractuels. Tant que la solidarité sociale sera fondée sur le travail contractuel et monétarisé, elle fera grossir la population des exclus, classés au rang d'inutiles, réduits à la seule fonction subsidiaire de consommateurs.

Face à cette précarisation, l'appropriation de l'espace est devenu un moyen de réassurance. L'accessibilité à un parcours social ascendant dépend de moins en moins du statut des personnes, et de plus en plus de la possession de capital comme vecteur de reconnaissance, de garantie et de possibilité de développement. Pour les classes moyennes, cela se limite souvent à l'espoir d'acquiescer une maison individuelle, quelque part dans le périurbain, là où le terrain n'est pas trop cher. Est-il besoin de dire à quel point la planification urbaine ne peut rien faire contre une telle lame de fond ? Elle suit le mouvement. Les POS regardent à 99% vers le passé. Ils ne parlent plus que de patrimoine. Leur luxe de détails réglementaires ne servent pas qu'à sauvegarder les droits acquis et les rentes de situation des propriétaires riverains. La partie réellement consacrée à des enjeux de projet de transformation de l'espace se réduit à quelques actions ponctuelles.

Le changement d'époque que nous vivons constitue un tournant de civilisation. Parmi les ferments

principaux de cette transformation se trouvent la vague de fond des droits de l'homme, la conception cybernétique du vivant et de l'économie, et la relation de méfiance de l'homme contemporain à la technique.

Il ressort de ce nouveau paradigme que l'organisation des rapports humains autour du capital et du risque rend désuète la production du collectif par le discours de projet et de production de règles a priori. L'urbain n'est plus une réalité ontologique extérieure, isolable comme un échantillon, enfermeable dans une historicité, assignable à une promesse de dépassement, façonnable comme une réalisation. Le fait urbain n'est pas totalisable. Il se déploie dans la nouvelle réalité faillée de la condition humaine, où chaque champ obéit à sa légitimité et sa logique propres, celui de la rationalité technique et économique (universalité), celui du vivre ensemble politique (pluralité), celui du sentiment éthique (individualité) ².

A l'opposé, l'urbanisme ne s'est toujours pas dépêtré du vieil attirail qu'il s'était constitué peu à peu depuis la Renaissance. Il continue d'appréhender la chose urbaine et l'action publique de façon historiciste et projective. Le savoir faire de l'urbanisme dont nous avons hérité est en train de mourir de sa prétention sotériologique matérialiste, qui a voulu tout embrasser. La production de normes spatiales locales fait semblant d'être investie du pouvoir de résoudre ces questions économiques et sociales, qui trouvent en réalité leur source dans des transformations de la société bien plus fondamentales.

L'incantation à l'impératif catégorique de projet territorial, ainsi que la volonté d'arrondissement du développement durable, en l'hypostasiant dans des normes et des indicateurs, marquent le dernier soubresaut de résistance de l'urbanisme d'hier. Son dernier fétiche fut la loi SRU. Elle a souvent été présentée comme un renouveau de la planification urbaine et du projet urbain. Mais elle en révèle encore davantage la crise. Cet urbanisme là ne peut que mourir de boulimie. Il a prétendu pouvoir souder l'individu, le social, la technique et l'histoire, comme si les différents univers pouvaient se réduire à la même dimension. La société de demain devra apprendre à gérer ces écarts créatifs plutôt que de tenter de les assimiler dans une fusion forcée.

La crise actuelle du politique trouve son explication ici, comme l'urbanisme qui, pour l'essentiel, sert à fabriquer du discours politique. Elle met à nu sa difficulté à produire encore de l'enchantement pour relier le "je" et le "nous", ce qui constitue traditionnellement sa fonction principale. L'enchantement du collectif par la planification et le projet urbain apparaît de plus en plus comme irréel, comme factice ou au mieux comme une opération de communication. Il ne peut en être autrement. Le PADD est l'opium de l'urbanisme. Il ne promet plus que des paradis artificiels, parce que, dans notre société, c'est toute la production du bien selon une éthique de la promesse ³ qui touche à sa fin. Il ne s'agit pas moins que de la sortie progressive de tout l'héritage accumulé pendant des siècles par l'empilement du rationalisme et de la sotériologie chrétienne, républicaine, et marxiste.

6. L'urbanisme de demain devra s'inscrire dans une nouvelle éthique de l'action publique

Ce qui peut arriver de mieux à un SCOT est qu'il ne soit jamais approuvé ou qu'il le soit chaque matin.

Les conceptions traditionnelles de l'éthique de l'action publique passent par la production de projets et de règlements. Elles sont en crise, compte tenu de leur façon de poser le bien a priori et de présupposer la légitimité de l'exercice de la violence publique pour atteindre ce bien.

Face à cela, se développe une nouvelle forme d'éthique de précaution et de gestion. Elle est liée aux situations d'indécidabilité, notamment face aux risques non calculables, ou aux situations liant plusieurs décideurs ou parties. L'action publique est inspirée de l'écologie où les systèmes complexes sont en interaction et sont soumis sans cesse à des risques divergents. Les enjeux sociétaux d'aujourd'hui se déploient dans cette dimension : risques environnementaux, précarisation sociale, attractivité économique.

La légitimité de l'action réside dans la rigueur de la gestion de l'information, de la capacité de réajustement au cas par cas et de la réactivité au fil du temps. Il n'y a ici pas de grand projet défini en

² Voir "La philosophie au piège de l'Histoire", de Philippe Mengue, Ed. La Différence, Paris, 2004, 367 p.

³ Voir "La philosophie au risque de la promesse", sous la direction de Marc Crépon et Marc de Launay, Ed. Bayard, Paris, 2004, 209 p.

plein, pas de plan avec un horizon final, pas de promesse ou de lutte finale. Le cadre de l'action se présente davantage en négatif, sous forme de seuils à éviter pour maintenir les équilibres, accompagnés d'un dispositif de veille, rééquilibrés sans cesse par des actions successives. L'action publique devient une action de gestionnaire de risques et de régulations en temps réel.

Pour gagner demain, il ne suffira pas que chaque élu dans son périmètre de compétence affiche des projets, des programmes ou des solutions a priori. Les métropoles gagnantes seront celles où les acteurs publics parviendront à se coordonner, à réduire les coûts de transaction, de non coopération, pour augmenter la "productivité collective" et qui sauront communiquer dessus. Elles sauront donner le sentiment de la confiance au monde économique, de la responsabilité au monde de l'environnement, de la solidarité au monde social, c'est-à-dire la capacité de faire face aux risques. Cette confiance ne passe plus du tout par les anciens réflexes planificateurs, la production de règlements d'urbanisme et les maquettes de beaux projets pour attirer les investisseurs.

Le changement essentiel réside dans le passage d'une action définie a priori vers une action définie a posteriori. Cette approche impose de passer de la prévision isolée à la construction de co-visibilités entre partenaires, et de la projection à la rétroaction. Ce mode de pensée est résolument empiriste et multilatéral. Il convient aux jeunes générations, la génération Internet, dont la représentation du réel est formatée par les moteurs de recherche, les liens, les réseaux, sans centre ni hiérarchie, et dont l'action est réflexive, basée sur l'essai-erreur et la mise en commun des expériences dans des forums.

Ici les attributs classiques du pouvoir disparaissent : sa conception mono-centrée, sa tension bilatérale entre majorité et opposition, son culte de la décision.

Les démarches de SCOT qui s'expérimentent aujourd'hui expérimentent parfois sans le savoir ce mouvement de régulations souples et continues. Ce qui peut arriver de mieux à un SCOT est qu'il ne soit jamais approuvé ou qu'il soit chaque matin, afin qu'il n'entre jamais dans le droit positif, afin qu'il ne tue pas le multilatéralisme qui constitue sa source d'intelligence.

ANNEXE 2

Pourquoi planifier et pour quelles priorités ?

Marc Wiel

1. A quoi bon planifier ?

Je souhaiterais aborder cette question, la mettre “en discussion”, sans à priori (sans la considérer comme une évidence). Depuis la loi SRU, qui a relancé la démarche de planification spatiale, la réponse la plus classique est de dire que la planification est le moyen du développement durable. Plutôt que de partir de la conception que j’ai de cette notion, je préfère revenir sur les circonstances passées qui virent s’amplifier au cours du temps les doutes concernant la pertinence de la planification spatiale. Je pense que ces doutes sont toujours présents et qu’il est utile de situer nos réflexions actuelles dans une perspective historique. Cela me permettra d’introduire naturellement ce qui justifie de vouloir planifier à nouveau (il faut bien se résigner à ce que la ville ne soit jamais définitive...), et ce qu’il peut en résulter de concret.

Bref retour sur ma lecture de l’histoire de la planification urbaine française.

L’idée de la planification urbaine s’imposa dans les années 60 en réponse essentiellement à l’insatisfaction engendrée par la précipitation de la mise en œuvre des ZUP (les grands ensembles d’habitat qui se développèrent dans les banlieues). Cette insatisfaction suscita l’émergence, dans les environs des plus grandes agglomérations, des “villes nouvelles” et ailleurs, c’est-à-dire dans les moins grandes, de Schémas directeurs (SDAU) proposant une planification urbaine moins ambitieuse mais reflétant le même esprit. En insistant sur la notion de territoire suffisamment “équipé”¹, ces schémas avaient beaucoup de points communs avec la démarche des villes nouvelles. Il était question de “normaliser” les procédures récemment mises au point, c’est-à-dire de ne plus avoir besoin d’une démarche aussi exceptionnelle que celle des ZUP, pour accueillir l’urbanisation et répondre aux besoins en logements et en équipements. Cette question connaît, à mon avis, une nouvelle actualité mais sans justifier évidemment obligatoirement la même réponse...

L’appropriation (ou la non appropriation) de cette démarche des schémas directeurs par les collectivités locales pris des formes fort variables d’un lieu à l’autre. L’intercommunalité était encore dans les limbes et l’histoire institutionnelle locale était toujours dominée par l’arrêt (quelques décennies plus tôt) de l’extension progressive de la commune centre par absorption des communes périphériques. Ce blocage pérennisait une situation de déséquilibre entre les communes centrales et périphériques qui rendait problématique l’existence même de l’intercommunalité, sa crédibilité et sa capacité d’entreprendre. Il fallut, pour qu’elle se construise, plusieurs décennies, et cette construction continue de s’élaborer sans que cela se mesure par le nombre de compétences possédées. La procédure de schéma directeur fut donc souvent ressentie et interprétée localement comme le carcan imaginé par l’Etat (gaullien à cette époque, rappelons le) pour forcer les communes à organiser leur développement suivant ses vues. Le schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme (le SDAU) devait ensuite se décliner en POS (plan d’occupation des sols) à l’échelle communale. Ce document, lui, fut beaucoup mieux approprié que le schéma directeur par les maires. Ceux-ci virent très vite les possibilités ouvertes par cet outil pour maîtriser le devenir de leur commune.

¹ Une faiblesse de cette planification qui portait des équipements était que les équipements marchands et non marchands ne faisaient pas l’objet de distinction suffisamment nette. On maîtrisait mal intellectuellement (et c’est toujours un peu le cas) la relation entre accessibilité et condition d’existence d’un équipement quand il y avait concurrence. On mit longtemps par exemple à mettre les pôles commerciaux au centre des ZUP plutôt, comme on le fit après, à la frange des opérations pour leur permettre de rayonner plus largement. Cette mauvaise maîtrise des équilibres marchands du territoire explique que les pôles de proximité de nombreux quartiers urbains ou périurbains ne sont pas maintenant au cœur ou au bord de ces quartiers comme ils pourraient l’être, mais aux franges des agglomérations. Il y a eu défaut de cohérence entre les choix d’ouverture à l’urbanisation et ceux des conditions données à la mobilité.

Finalement le schéma directeur et la planification spatiale intercommunale furent (à tort) associés à ce qu'ils devaient justement permettre d'éviter : l'inhumanité des grands ensembles, le volontarisme utopique, la prétention à mieux connaître les besoins des habitants que le marché etc... Cette planification tomba dans l'oubli, voire la dérision... Les urbanistes qui accordaient encore un intérêt à l'idée de planification furent les boucs émissaires naturels d'une grogne autant locale que nationale. Ils firent donc le plus souvent profil bas devant l'adversité (ou l'incompréhension ²...), se reprochant d'avoir été si ignares, et rajoutant le terme de "doux" à tous leurs concepts pour bien prouver qu'ils n'étaient pas aussi méchants et autoritaires qu'on voulait bien le dire. Le discrédit de la planification spatiale physique fut amplifié par le fait que les investisseurs (ménages ou entreprises) eurent tendance à ne pas aller dans les endroits prévus pour eux dans les plans... La périurbanisation fut considérée comme la preuve de l'erreur de planifier. Les gens, dit-on, votèrent avec leurs pieds. On aurait mieux fait de dire "avec leurs roues". *On ne savait pas encore que celui qui choisissait la vitesse des déplacements choisissait la densité de l'habitat et l'organisation des centralités.* Je parle au passé, mais peut être vais-je un peu vite. Qui le sait vraiment maintenant ...?

Dans les années 80/90 quelques agglomérations tentèrent de redonner à la planification spatiale un nouveau lustre. La préoccupation fut d'intégrer les changements. La planification se voulut plus souple, plus "stratégique" disait-on. L'important était de vérifier l'existence d'une vision commune de l'avenir au sein de la société locale dont la planification spatiale serait le sous produit. Priorité au projet d'agglomération. La planification spatiale devint alors un outil de gouvernance, un substitut à l'absence d'institution à la bonne échelle, un remède à la difficulté des intercommunalités à dépasser en leur sein les approches strictement sectorielles. *La planification spatiale devint finalement un prétexte.* Pour se faire accepter elle chercha à épouser l'époque, ne craignant pas de se teinter de tous les "conservatismes" (au sens premier) ambiants ; on parla beaucoup, de ce fait, du patrimoine, qu'il soit bâti ou naturel. Pour transcender les rivalités locales on communiqua sur l'ambition, voire la prétention, "métropolitaine" qui devait rassembler derrière un seul leader, porteur du discours métropolitain, la société locale. Le mot *projet*, qu'il soit "urbain" ou "de territoire", devint le mot clef et donc aussi le mot passe partout ³. Le discours urbanistique modifia un peu de contenu mais resta toujours aussi convenu. *Elaborer les règles du vivre ensemble suppose de reconnaître la pluralité des acteurs et de leurs intérêts sans abandonner la perspective de cerner ensemble la possibilité d'existence d'un bien commun*, comme le disent beaucoup de philosophes depuis Hannah Arendt... En cela l'urbanisme est inséparable de toutes les grandes questions sociétales. Beaucoup de techniciens préférèrent dire, à cette époque, que la responsabilité de la définition du projet relevait des élus, d'eux et d'eux seuls. Au-delà de toute autre interprétation, cela signifiait également qu'ils étaient un peu échaudés par les réactions qu'avaient autrefois suscitées les approches planificatrices antérieures mais n'avaient peut être pas été au bout, de mon point de vue, de leur autocritique. La similitude des propos exprimés dans les différentes agglomérations témoigna surtout que le contenu cette planification devenue stratégique avait bien peu de rapports avec les problèmes spécifiques au territoire dit "planifié". Ce n'était pas étonnant et signifiait surtout que ce qui était commun était la difficulté de "ménager" l'intercommunalité, de promouvoir la conscience d'agglomération.

Ces tentatives locales de rénovation de la planification locale devaient finir par convaincre l'Etat que le moment pour donner une nouvelle dynamique à cette rénovation était venu. Le développement durable vint à point nommé donner l'impression qu'une nouvelle doctrine consensuelle s'imposait à tous et pouvait inspirer l'urbanisme local. Aux élus locaux d'utiliser l'outil nouveau que dans sa grande sagesse l'Etat mettait à leur disposition. Le reste de la loi SRU, c'est-à-dire les parties de la loi qui n'étaient pas consacrées à la planification spatiale, laissait penser que, dans les politiques publiques locales, la politique du logement social et celle des transports collectifs, étaient les plus importantes à mettre en œuvre ou à coordonner. Cette attitude de l'Etat ne constituait pas une rupture. Elle restait dans la ligne qu'il avait adoptée trente ans plus tôt au moment où la notion de planification avait sombré.

La traversée du désert de la planification spatiale dura bien trois décennies. Dans cette période, le discrédit de la planification spatiale et son amalgame avec la dérive des grands ensembles, convain-

² Le retour des urbanistes sur la scène publique coïncida avec l'opération "Banlieue 89" orchestrée par le pouvoir en place et tournant résolument le dos aux démarches antérieures en affirmant le rôle central de l'espace public.

³ La loi Voynet devait se faire la traductrice fidèle de ce courant d'idée.

quit durablement l'Etat qu'il était urgent de rendre au marché le rôle d'arbitre des attentes des investisseurs, ménages ou entreprises. Il s'agissait donc de fournir un cadre souple et pour cela la planification urbaine communale, appuyée par quelques politiques intercommunales sectorielles, était réputée suffisante. Ces politiques intercommunales sectorielles se devaient de compléter le marché, c'est-à-dire de promouvoir ce qu'il n'arrivait pas à faire par lui-même. Le principe de subsidiarité n'était pas ignoré mais curieusement, en France, son usage était réservé au seul rapport entre l'économique et le politique, et non, comme ailleurs, à celui qui lie les institutions entre elles... Pour détendre le marché du logement il suffisait d'ajouter des logements sociaux et pour les ménages non motorisés des transports collectifs. Si, pour ces derniers, les collectivités manifestaient un nouveau zèle (cf le renouveau des tramways) cela n'était pas vraiment le cas pour les logements sociaux (le contingent annuel prévu ne fut jamais atteint plusieurs années de suite dans les années 90). Mais plus généralement "l'éparpillement périurbain" ne réjouissait pas ceux qui considéraient qu'il n'y avait de "ville" que si cela permettait de construire un "espace public" de qualité, ni ceux qui prétendaient redéfinir une place de l'automobile moins omniprésente dans la cité. Il était donc temps d'inciter à la reconquête de la ville sur la ville, à la mixité sociale, à une nouvelle exigence de cohérence et d'équité. Ce fut, je crois, ce qui inspira la loi SRU et l'exigence de définir des périmètres de SCOT suffisamment larges. Le SCOT deviendrait le pacte associant, en matière de développement urbain, les intercommunalités centrales et périphériques que la loi Chevènement venait de redéfinir. En définitive cette relance de la planification renouait, me semble-t-il, avec la *promotion d'un modèle de morphologie urbaine*, plus compacte, plus équitable et plus économe des ressources publiques, mais sans le dire explicitement et en laissant au niveau local le soin d'en décider. La notion de développement durable n'était pas obligatoirement interprétée de la même façon par les diverses disciplines; pour les urbanistes elle recouvrait assez bien la notion de "qualité urbaine" qu'ils utilisaient depuis longtemps, mais avec beaucoup de difficultés pour la définir.

Quelles sont les priorités actuelles de la planification spatiale?

Mais qu'était donc devenu les acteurs urbains (ménages, entreprises et institutions) dans cette affaire ? Leur demandait-on d'accepter une nouvelle fois d'entendre la vérité sortir de la bouche de l'homme de l'art ? Que ce soit lui qui leur dise ce qu'ils devaient préférer ? Quel rapport la planification prétendait-elle établir avec le marché? Le projet d'organisation morphologique (compacité, densité, mixité) de la ville était-il premier ou devait-il rester une conséquence des préférences particulières à chaque acteur ? Ma thèse est que l'élaboration des objectifs en matière d'organisation urbaine consiste surtout à éviter des *inconvenients* plus qu'à réaliser *un* dessein. Je crois que beaucoup de desseins sont poursuivis par des acteurs différents (dont certains se coalisent) et qu'ils ont mutuellement des impacts les uns sur les autres (parfois à des échelles géographiques différentes). Planifier revient donc d'abord à mon avis à régler pour gérer les contradictions les plus gênantes entre les *divers* desseins des *divers* acteurs. Un beau "dessin" n'y suffit plus, et même n'y a jamais suffi⁴. C'est le beau dessin qui nous a masqué l'incohérence entre les choix concernant la vitesse et ceux concernant la densité.

La distinction faite dans l'introduction à ce colloque entre étalement urbain et périurbanisation me paraît, pour cette raison, fort utile. L'étalement urbain est une opportunité rendue possible par la vitesse d'acquiescer un plus grand confort. Satisfaisons le sans qu'il nuise et pour cela confrontons les avantages qu'il procure aux inconvenients qu'il induit pour trouver le meilleur compromis. La périurbanisation lointaine est l'éparpillement contraint par le fonctionnement du marché foncier, offrons lui un substitut (la politique foncière) pour supprimer la contrainte. Gérer l'étalement urbain implique une qualité de l'urbanisation qui mobilise le *savoir urbanistique* car la densité sans la qualité concentre la précarité. Contrarier la périurbanisation réclamera surtout une *cohérence des politiques publiques* de plusieurs intercommunalités, et se situe donc à une autre échelle. Partant de ces principes je vois émerger, actuellement, deux raisons principales de planifier. En me

⁴ Il faut, me semble-t-il, craindre une trop sommaire sacralisation de la morphologie urbaine, comme éternelle traductrice de l'état de notre civilisation ou de nos rapports sociaux. Le fait que la ville empile les diverses strates de sa construction donne l'impression que la composition urbaine dense est par elle-même "civilisatrice". A mon avis, il n'y a pas de sens de l'histoire, pas plus pour l'histoire de la ville que pour une autre histoire. Cela ne nie pas l'importance de l'homme de l'art ou l'existence de "valeurs" dans la production urbanistique. Mais par exemple cela n'est pas une question de densité. La densité est une notion plus prosaïque. Elle appartient plus au registre de la nécessité, donc de la socio économie plus que de la culture ou de l'art. L'urbanité a consisté à savoir tirer un profit de la densité, à l'échelle collective, malgré ses inconvenients. Pour cette raison le mot est à double sens, on l'utilise pour qualifier un comportement comme pour apprécier la qualité d'un lieu. La densité n'est pas un objectif mais un moyen, avec ses avantages et ses inconvenients. L'art urbanistique sera, entre autre, de minimiser ses inconvenients car elle peut en avoir en s'opposant à l'intimité par exemple.

restreignant à deux raisons je critique implicitement une façon d'être exhaustif dans les diagnostics de SCOT qui n'aide pas à dégager une hiérarchie d'importance des objectifs. Quand tout est important rien ne l'est. A mon avis les objectifs premiers des SCOT actuels devraient être, selon moi, de *contenir la crise du logement et de se préparer au choc pétrolier des décennies futures*. D'autres grands objectifs peuvent émaner de la particularité d'un territoire, mais pratiquement partout ces deux grands objectifs sont actuellement je crois, pour le futur, les objectifs les plus importants (et je vais essayer de le montrer) même si tous les territoires ne sont pas concernés par ces deux sujets de la même façon. Les autres objectifs ne sont pas mineurs mais ils sont, me semble-t-il, "dans la normalité" et donc peuvent être, en général, atteints, pour ce qu'ils ont d'essentiels, par des démarches seulement sectorielles, même si le SCOT est l'occasion de vérifier la cohérence de toutes les politiques sectorielles entre elles. Le SCOT sera donc l'occasion d'examiner comment les objectifs poursuivis par chaque politique sectorielle devra se plier aux objectifs poursuivis au nom des priorités reconnues. Illustrons cette remarque. Il est judicieux de concentrer les emplois métropolitains aux nœuds du système de déplacements mais la promotion métropolitaine ne peut justifier une concentration d'emploi non équilibrée par une politique d'habitat proportionnée à cette concentration. De même il faut, me semble-t-il, résoudre la crise du logement et maîtriser la vitesse pour pouvoir contrarier la ségrégation sociale. Il y a un rapport d'interdépendance entre les politiques urbaines à mieux cerner pour passer à une capacité politique de lier les démarches intersectorielles entre elles. Je vais donc centrer mon propos sur ces deux points en insistant sur le fait que les réponses à trouver ne concernent pas exclusivement l'échelon local. Le SCOT débouche donc sur une recherche de meilleure *articulation entre les divers niveaux institutionnels mais il s'agit de savoir pourquoi*.

2. Contenir la crise du logement

L'interprétation de cette crise est malaisée ⁵ et dans de nombreux cas nous devons en rester aux supputations. Je livrerai donc à la critique mes éléments d'analyse. Les spécialistes du logement insistent sur le caractère conjoncturel de la récente (depuis six ans quand même et rien ne permet de pronostiquer de retournement) mais considérable augmentation des prix de l'immobilier. Ils s'appuient pour dire cela sur l'observation de la formidable augmentation du nombre annuel de transactions. Plus de 50 % par rapport à la moyenne des quarante dernières années (sachant que cette valeur a peu fluctué dans cette période). Que se passe-t-il donc pour que les *ménages n'arrêtent pas de vendre pour racheter*, car c'est ce que signifie cette hausse du nombre des transactions ? Les spécialistes insistent sur le fait que ce comportement spéculatif n'a rien à voir avec celui du début des années 90 : la fameuse bulle immobilière. Cette dernière fut plus motivée par l'appât du gain (réaliser une plus value compte tenu de la confiance dans la résistance du marché) alors qu'il s'agirait maintenant du contraire, de la crainte de perdre son capital donc d'une défiance plus forte vis-à-vis de la solidité à terme des autres marchés que de celui de l'immobilier sans du tout croire à l'invulnérabilité de ce dernier. Ce phénomène aurait une dimension internationale par son lien avec le creusement du déficit public américain artificiellement comblé par l'émission de dollar, rendue possible par sa position dominante. Il aurait aussi une dimension nationale en raison des craintes vis-à-vis de la cohésion sociale et des avoirs flottants accumulés par la partie la plus âgée de la population, conséquences des options des politiques sociales conduites depuis plusieurs décennies par nos gouvernements successifs (maintenir les promesses de retraite plutôt que de créer plus d'emploi ou de mieux rémunérer les chômeurs). Il est certain que l'évolution de la courbe des propriétaires selon l'âge reflète bien une transformation sociale de fond. Autrefois les propriétaires supplémentaires étaient le fait de ménages plus jeunes (si on n'avait pas réussi à devenir propriétaire avant 50 ans il était inutile d'insister) maintenant le taux de propriétaires se maintient globalement mais par augmentation de la proportion de propriétaires dans les ménages plus âgés et par régression de la même proportion chez les ménages plus jeunes. Bien sur on peut toujours tout expliquer par l'évolution des préférences (les modes de vies) mais cette explication par l'inéquité intergénérationnelle de nos politiques sociales paraît plus pertinente.

⁵ Je me suis inspiré dans cette partie de plusieurs documents dont les principaux sont les informations statistiques sur le logement mis à disposition par l'Adef sur son site (www.adeef.org) et du livre de Timothy B. Smith paru en 2006 aux éditions autrement et intitulé *La France injuste*, mais aussi de mes propres recherches sur "les causes institutionnelles de la périurbanisation" pour le compte du Prédit en 2001.

Resituer la question du logement dans son contexte urbanistique.

Cet emballement spéculatif concerne maintenant tout le territoire national alors qu'en 1990 il ne concernait que les plus grandes métropoles internationales. La décote des appartements sur les maisons (le plus faible taux d'augmentation de leur valeur) correspondait à une évolution continue depuis trente ans au point que nous l'avions cru durable avant de constater son inversion brusque en 2000, au changement du millénaire... Cette inversion, révélée par les économètres, est un changement important dont nous ne devons pas ignorer l'importance sociologique. Elle va certainement correspondre à une accélération du processus de gentrification (embourgeoisement de certains quartiers anciens réputés populaires) que le recensement de 1999 avait pour la première fois bien mis en évidence pour la France même si on en parlait depuis longtemps à l'étranger. *La densité peut se revaloriser (c'est-à-dire rentrer dans une stratégie de distinction sociale), c'est ce que ce retournement veut dire* ⁶.

Cette explication par la conjoncture est rassurante car finalement il suffit d'attendre que les affaires s'arrangent. Il s'agit de raisons conjoncturelles exogènes aux conditions de production des logements. Mais ces raisons, justes à mon avis, masquent un phénomène *structurel* moins facile à mettre en évidence, et qui précisément explique que cet emballement spéculatif de raison exogène au marché du logement ait pu se manifester au point de provoquer la forte réduction de la primo-accession dans le neuf.

Les marchés immobiliers sont tous locaux ⁷ et cela rend théoriquement discutable l'idée de fournir un diagnostic uniforme sur l'ensemble du territoire national. Je vois néanmoins la manifestation de cette raison structurelle dans le fait que globalement (à l'échelle nationale), depuis 1985 environ, le nombre de logements ordinaires commencés est de l'ordre de la création du nombre supplémentaire de ménages, alors qu'auparavant, pendant les trente années précédentes, on construisait environ 100 à 150 000 logements par an en plus de l'augmentation des ménages. Cela signifie, statistiquement, que le renouvellement des destructions ou désaffectations est compensé par la réduction de la vacance et du parc des résidences secondaires. En clair je pense que cela veut dire que nous grignotons, lentement mais sûrement, depuis vingt ans (1985-2005) le capital de détente du marché que nous avons accumulé dans la période de forte construction (1955-1975). Nous sommes insensiblement rentrés dans une situation de tension croissante des marchés immobiliers, qui s'est considérablement accélérée depuis 2000 pour les raisons exogènes précitées. Il fallait avoir perdu ce capital (notre "amortisseur anti-spéculatif" que nous avons pourtant payé, sociologiquement parlant, au prix fort à force d'avoir voulu, à l'époque, faire vite et à l'économie), pour que la crise de confiance dans le produit de la rente puisse avoir un tel effet sur le marché immobilier.

Mais pourquoi cette sous production de logement depuis vingt ans ? L'explication d'un phénomène d'une telle durée ne peut être conjoncturelle. Les explications sont nombreuses et toutes partiellement justes. Pour certains c'est la conséquence de l'abandon de l'aide à la pierre au profit de l'aide à la personne. Il n'est pas faux de dire que l'aide personnalisée au logement est devenu une aide sociale qui ne peut plus avoir la prétention de changer la dynamique des marchés de la construction. Il suffit de se rappeler les propos de l'époque où on insistait beaucoup sur le fait qu'il était temps de réorienter les investissements publics et que le logement en monopolisait une part trop importante. Le résultat n'est pas tout à fait à la hauteur des espérances car si l'Etat a voulu de cette façon faire des économies c'est à l'évidence un échec. La dérive des coûts du logement alourdissent les charges publiques sans jouer sur l'une de leurs causes : la sous-production de logement.

Une autre explication souvent avancée est l'insuffisance de la construction de logements sociaux, du fait des élus locaux, et la loi SRU a voulu s'attaquer à cette carence en la liant à la répartition spatiale des logements sociaux (la notion de mixité). Ce n'est pas faux non plus mais le volume de besoin en logement social n'est-il pas lui-même une conséquence de l'insuffisance globale de logement, et est ce que la notion de mixité est la meilleure entrée de la question ?

⁶ Il faut noter que cela concerne moins et même peu les familles avec enfants.

⁷ La statistique dont je parle dans ce paragraphe et qui compare le nombre de logements commencés et l'accroissement de ménages sur les quarante dernières années (cf le site de l'Adef) mériteraient d'être établies dans les diverses aires urbaines. On pourrait alors vérifier si les écarts constatés se corrélaient avec les indicateurs caractérisant localement la tension des marchés immobiliers ou fonciers. Cela conforterait le raisonnement ici proposé.

D'autres prétendent que l'insuffisance de constructions neuves procède d'aides trop chiches aux nouveaux accédants ; mais là encore cela suppose qu'il y en ait suffisamment. L'accès beaucoup plus tardif qu'autrefois à un emploi réputé assez stable n'a évidemment rien arrangé. Ces aides (prêts à taux zéros) sont devenues de moins en moins sociales, c'est-à-dire concernent de plus en plus de jeunes cadres compte tenu de la difficulté pour les non cadres de "primo-accéder". Pas étonnant que les prêts à taux zéros aient été étendus au marché de l'occasion. On ne peut pas non plus dire que les gouvernements n'ont pas donné assez d'avantages aux investisseurs en locatif... Alors que conclure ?

Il faut, à mon avis, pour avoir une explication complète du phénomène sortir de la sphère du seul logement et intégrer son contexte urbanistique. Ceux qui localement abandonnèrent au cours des années 80 (et ce fut variable d'une ville à l'autre ⁸) la politique d'*aménagement interventionniste* qu'avait longtemps promu l'Etat (et qu'il continuait de recommander mais, depuis la décentralisation, sans y mettre d'argent) le firent fin des années 80 au moment où le déficit des opérations publiques ⁹ d'aménagement s'aggravait du fait du ralentissement de l'inflation, et alors que la dynamique de périurbanisation persistait et concurrençait malhonnêtement (pensait-on et disait-on) ces opérations publiques. Dans beaucoup d'agglomérations, les collectivités se convainquirent sans difficulté que *la construction de quartiers nouveaux était un objectif dépassé*. "Small is beautiful" devint le slogan universel. Il valait mieux boucher les dents creuses, rénover les vieux quartiers, et restaurer la qualité de l'espace public... Cela rejoignait le profil bas des urbanistes dont nous avons déjà parlé. Cela coïncidait aussi avec la redécouverte – à mon avis indéniablement positive – des concepts de l'écologie urbaine, qui contrairement à d'autres pays, avaient été écartés dès avant la dernière guerre, par les modernes (ou les "modernistes") de la pensée urbanistique française. Mais surtout, à cette époque, nous ne vîmes pas venir (et nous manquions pour cela de moyen d'appréciation) deux phénomènes : d'une part le processus de *métropolisation* qui renforça la concentration des emplois sur un petit nombre de territoires et qui ne devint vraiment visible que dans les années 90, et, d'autre part, le *retournement d'attitude des communes périphériques ou périurbaines* qui après avoir été fières de se développer, n'eurent qu'une hâte, celle de préserver leur cadre naturel et la modestie de leur taille. La soupape qui, telle la vapeur d'une chaudière, éjectait les ménages primo accédant de plus en plus loin (comme le recensement de 2004 le fait bien apparaître), fonctionnait toujours, mais de plus en plus puissamment (et donc les envoyait plus loin) car la rétention foncière des communes accroissait pour les ménages, l'importance des sujétions (financières ou en matière de gestion des temps disponibles, etc). Les contraintes pour certains à s'éloigner plus loin de la ville pour construire, en convainquirent d'autres de rester en ville, quitte à ne pas accéder à la propriété, ou pas tout de suite. *Malgré la soupape, nous restâmes globalement en dessous des besoins, car une soupape c'est aussi, d'une certaine façon, un frein.* Il est bien évident que ce constat ne peut se faire en demandant aux ménages périurbains s'ils sont contents de leur sort, mais plutôt s'ils envisagent de s'installer dans la banlieue résidentielle (de la partie agglomérée de la ville) quand ils en auront les moyens. Ils sont effectivement majoritaires à ne pas écarter cette éventualité ¹⁰. La pression dans la chaudière ne procédait donc pas que de la préférence des ménages mais également de l'augmentation du *degré de concurrence* au sein de la ville agglomérée, pour diverses raisons ¹¹. L'accroissement du nombre de ménages devint beaucoup plus rapide que celle de la population. Cet accroissement du nombre de ménages résultait non seulement, comme par le passé, de la croissance des emplois (pour lesquels tout le monde était prêt à se battre et à offrir des terrains au rabais en frange de la partie agglomérée de la ville, dans les régions urbaines les plus concernées par la métropolisation) mais également du vieillissement croissant des populations (qui ralentissait la libération d'un grand nombre de logements), et de la plus grande propension à l'éclatement des couples. Tout cela militait pour une diminution du nombre moyen de personnes par logement et, à population égale, pour un besoin croissant en logements. Dans ce contexte la raréfaction de l'offre effectivement constructible (et non théoriquement urba-

⁸ Ce fut plus net dans les agglomérations où la croissance démographique n'était pas aussi exceptionnelle que Rennes, Nantes, Toulouse et Montpellier.

⁹ Je crois qu'il n'existe aucune recherche sur cette question que je pense capitale.

¹⁰ Je cite toujours l'enquête faite sur ce sujet par le Crepah dans la région rouennaise en 1997, qui malheureusement fit peu d'émule, car le regard porté sur la périurbanisation est rarement détaché d'une vision "moralisatrice", pour ou contre, ce qui n'est évidemment pas le sujet. Il faut croiser les logiques des divers acteurs (y compris institutionnels) et s'intéresser autant au renoncement à certains choix qu'aux choix eux-mêmes.

¹¹ Dont la mobilité facilitée qui rendait un bien rare d'autant plus rare pour plus d'acquéreurs potentiels. La mobilité n'était pas que le moyen des moins fortunés d'aller chercher un logement plus en adéquation avec ses revenus mais également le moyen pour les plus fortunés d'évincer les moins fortunés de certains territoires et cela était plus nouveau.

nisable, réglementairement, qui est la seule que nous connaissons), dans la partie agglomérée mais aussi dans la première couronne périurbaine, ne pouvait que consolider une périurbanisation galopante certes mais galopant encore insuffisamment pour couvrir les besoins globaux d'habitat. Il est légitime de réduire l'offre réglementairement urbanisable si on a de bonne raison pour cela mais dans ce cas il devient encore plus nécessaire de s'assurer que l'offre effectivement constructible est suffisante qualitativement (prix en particulier) et quantitativement. Cette vérification n'a jamais eu lieu, en raison de l'existence de la soupape rassurante de la périurbanisation et parce que les auteurs des PLH (l'Etat donnait clairement cette priorité) étaient obsédés, pourrait-on dire, par la seule dimension sociale de la question du logement, sans la resituer dans son contexte urbanistique et institutionnel.

L'impossible politique foncière

Comment penser pour demain la politique interventionniste adéquate qui nous a fait défaut pendant ces vingt dernières années ? C'est la question actuelle des SCOT. Nous devons tenir compte des leçons du passé mais aussi considérer que l'avenir nous réserve probablement d'autres surprises. Il ne sert à rien de vouloir faire dense si le système des déplacements reste ce qu'il est, or il ne peut pas changer très rapidement. C'est le deuxième sujet que j'aborderai plus loin. Il faut en revanche pouvoir faire dense (et surtout mieux agencé) si le contexte l'exige et le contexte énergétique et environnemental mondial le rendra très probablement nécessaire. *La question de la mobilisation foncière, publique ou privée, redevient centrale.* Elle pose beaucoup de questions. Quel outil est nécessaire ? La question de l'outil va naturellement occuper le devant de la scène des débats. Quand un fond nouveau est créé les candidats à vouloir en bénéficier sont nombreux. Mais ce n'est pas, à mon avis, la question la plus importante. Où intervenir ? Le SCOT peut aider à mûrir cette question mais ce n'est peut être pas non plus la question la plus importante quand on constate que l'opinion dominante dans les collectivités reste, depuis plusieurs décennies, que le coût de l'urbanisation supplémentaire a vocation à être intégralement couvert par les investisseurs dans le neuf... Il n'est pas étonnant dans ces conditions que, sauf en de rares exceptions, les collectivités n'aient pas de politique foncière digne de ce nom, que ce dossier reste éternellement le dernier de la pile des dossiers des intercommunalités. A mon avis, *la question centrale sera dans le futur de savoir où et comment prendre l'argent nécessaire aux acquisitions foncières pour qu'il y en ait assez, surtout si on intègre un fort degré d'ambition en matière de renouvellement urbain*¹². Or le SCOT n'est pas obligatoirement le cadre adéquat pour pouvoir apporter une réponse à cette question. *Personnellement je pense qu'il faut lier le financement de la politique foncière à l'emploi.* Ce qui me paraît anormal est qu'il soit légitime d'accueillir des emplois sans devoir accueillir la fonction résidentielle qui l'accompagne. Peut-on faire confiance aux collectivités pour que cela change ? L'Etat peut à juste titre se poser la question car cela fait plus de vingt ans que les collectivités manifestent, à de rares exceptions près, leur impuissance ou leur refus à donner une priorité (par rapport à ses autres politiques) à toute politique foncière ayant pour finalité la construction de quartiers nouveaux. Personnellement ma façon d'aborder le problème est différente. Je suis frappé par l'archaïsme de notre conception de la fiscalité locale. Les contribuables, surtout les entreprises (qui ne votent pas), sont corvéables à merci et on ne leur doit aucun compte. Pourquoi ne pas avoir certaines fiscalités qui soient "conditionnelles", le temps de résoudre un problème précis. Je considère qu'une partie de la fiscalité locale imposée aux entreprises pourrait avoir comme finalité de permettre aux entreprises d'avoir une aire de recrutement n'exigeant pas (pour celui qui ne le veut pas) de migrations trop lointaines. Or *le degré de cohérence* entre les parcs d'habitat (leur nombre selon la taille, leur statut, leur confort, leur standing) d'un territoire et la structure des logements occupés par les emplois du même territoire se mesure. Le territoire lié à chaque commune serait l'espace accessible en un temps de déplacement estimé raisonnable pour se rendre au travail à partir du centre de chaque commune. L'évaluation de ce degré de cohérence peut aider à clarifier les politiques de localisation de l'habitat, de l'emploi, et des infrastructures et ainsi aider le SCOT à mieux fonder une coordination intersectorielle. *Ce degré de cohérence* peut servir à évaluer une *taxation nouvelle* (mais temporaire le temps nécessaire à l'élimination de l'incohérence et que dans les plus grandes agglomérations là où l'incohérence est manifeste et croissante¹³). L'entreprise qui paye le plus (au moins temporairement, le temps que les collectivités puissent rendre plus cohé-

¹² C'est la disponibilité d'argent public qui risque de restreindre l'importance du renouvellement urbain, mais les agglomérations sont à cet égard dans des situations fort différentes.

rentes les répartitions spatiales d'habitat et d'emploi, permettant donc ne plus taxer les entreprises) pourra opter pour se délocaliser sans attendre (au moins partiellement), là où son implantation rendra tout de suite plus cohérente les répartitions spatiales de l'emploi et de l'habitat (ce qui pourra les exonérer de cette taxe mais peut être aussi d'autres taxes). Cette taxation supplémentaire varierait suivant les communes mais sa recette serait partagée entre les intercommunalités pour contribuer à la cohérence des territoires. Il convient de mettre au point un procédé qui tienne compte de la difficulté des organisations intercommunales à orienter leurs financements sur ce qui, comme l'habitat (ou certains équipements), a un rapport étroit avec ce qui fonde les identités communales et donc les rivalités qui en découlent. L'intercommunalité est infiniment plus à l'aise pour financer les grands équipements collectifs. Mais faut-il de ce fait qu'elle ne finance que cela ?...

La question de fond est que la planification spatiale ne peut atteindre ses objectifs par le seul moyen de la réglementation des autorisations de construire. Ce sont donc les flux financiers qu'il convient d'organiser différemment en réformant la fiscalité locale pour permettre aux collectivités d'avoir une plus grande implication dans la transformation de leur territoire en rapport avec une façon plus économe de satisfaire la demande sociale. Mais cette réforme doit d'abord se préoccuper de la "capacité à décider". A mon avis, si nous ne progressons pas sur cette question, les SCOT auront raté une opportunité. A l'inverse, la compréhension de cet état de chose est plus facile à mettre en évidence lors de la démarche préalable à un SCOT qui embrasse la question urbaine locale assez largement.

3. Prévenir le choc pétrolier à venir ou plus largement intégrer la question énergétique.

Avec la question du logement nous ne sommes pas vraiment dans la nouveauté. Nous pourrions dire que nous retrouvons au contraire une conjoncture ancienne, celle que l'incurie des politiques de l'entre deux guerre avait déjà provoquée en France et que nous avons mal résolu dans les années 50/70 car si l'urgence a permis de débloquer la situation elle n'a pas évité de grossières erreurs, qui ne se sont révélés qu'à long terme. L'organisation urbaine a une grande inertie, car elle ne se modifie qu'à la marge, mais en revanche le "momentanément marginal" dure fort longtemps.

Or concernant les questions environnementales il convient d'intégrer l'incertitude, de garder la possibilité de changer de cap. Il ne s'agit plus de chercher le meilleur scénario d'organisation de la ville (la ville idéale) mais de pouvoir conserver la possibilité de pouvoir mettre en œuvre le scénario qui s'avèrera le plus adapté au contexte, "le moins pire". Les contraintes relèvent moins à mon avis de la morphologie urbaine souhaitable que des choix en matière de *coûts de la mobilité* (temps, argent, confort) qui interfèrent avec les questions de morphologie urbaine et n'en sont pas dissociables. C'est évidemment pour les planificateurs une révolution intellectuelle qui permet de mieux apprécier ce qu'a de stratégique la question foncière évoquée.

L'importance des coûts futurs de la mobilité.

Certes l'évolution des coûts de la mobilité n'épuise pas à elle seule l'explication des évolutions de l'organisation urbaine mais il s'agit néanmoins d'une variable très "lourde", sinon la plus lourde. Nous avons longtemps mal apprécié son importance du fait que la façon d'approcher la mobilité est restée longtemps dominée par la question de la gestion de l'encombrement des infrastructures ou de l'équité dans la mobilité, avant d'interpréter correctement son lien avec l'organisation de l'espace. Or c'est l'effondrement de ce coût à partir des années 60 qui a rendu possible l'émiettement périurbain, partie la plus visible d'une mutation de la ville pédestre en ville automobile, et

¹³ Cela rejoint un point esquissé dans la partie suivante de ce texte qui tend à défendre l'idée que pour permettre de ne pas attendre de l'amélioration de la mobilité quotidienne ce qu'on a pas su résoudre en terme de mobilité résidentielle il convient d'avoir une cohérence entre emplois, habitat et services à une échelle plus restreinte que l'aire urbaine quand celle-ci devient trop grande pour être naturellement unifiée par le recours à l'automobile. Je situe personnellement le seuil entre 300 000 et 400 000 habitants, mais le contexte géographique peut diminuer cette taille et par ailleurs mon intuition reste à être étayée.

dont les autres manifestations sont : la relégation dans les grands ensembles, la gentrification des quartiers populaires, la réorganisation des centralités et la métropolisation (c'est-à-dire le fait que les économies d'agglomération à l'origine du développement urbain se manifestent maintenant moins dans les espaces dits agglomérés qu'à l'échelle des aires métropolitaines régionales suffisamment grandes et diverses). Pour toutes mutations nous avons bien sûr d'autres explications que celle de la variation du coût de la mobilité, lesquelles ne sont pas obligatoirement fausses, mais la variation du coût de la mobilité fournit l'unité de l'interprétation des mutations récentes de l'organisation urbaine.

Disons pour aller très vite que certains ménages ont gagné de l'espace, mais aussi ce que certains sociologues désignent par de "l'entre soi". Les entreprises pour leur part ont gagné essentiellement de la productivité. La vitesse a permis d'acheter du temps puis d'échanger ce temps contre autre chose. La ville a pu devenir plus productive mais aussi plus spéculative. Cette évolution insuffisamment contrôlée nous a fait renouer avec une nouvelle forme de crise du logement comme nous venons de le voir, avec des nuances selon les pays et les régions. Mais le facteur principal qui a rendu possible cette évolution urbaine, *l'accès de l'énergie à bon marché*, va prochainement se transformer du fait de la raréfaction des ressources pétrolières. Il n'y aura pas pénurie d'énergie mais très probablement une utilisation moins aisée de l'énergie que ne le permettait jusqu'à présent le pétrole et surtout un renchérissement significatif des coûts. La question se complique du fait que certains substituts possibles au pétrole risquent d'aggraver l'autre problème que constitue le réchauffement climatique par excès de production de CO₂.

Ces incertitudes ne nous disent pas exactement quelle ville construire par précaution. Il n'y a pas une morphologie urbaine économe et une autre dispendieuse, le bien d'un côté et le mal de l'autre, comme on l'entend habituellement. *Il y a un couple des conditions de la mobilité et des conditions de l'aménagement qui produit simultanément un agencement urbain et des pratiques de mobilités, globalement économes ou dispendieuses en énergie et c'est pour l'instant un vrai champ de recherche.* Je crois qu'il y aura des villes qui résisteront mieux que d'autres aux conséquences du renchérissement du coût de l'énergie. Elles seront moins prises au dépourvu, et pour certaines en tireront un avantage compétitif. Et c'est tout l'intérêt de la démarche des SCOT, à défaut de prendre des décisions immédiates, de permettre une réflexion collective. Car avant de décider il faut comprendre, débattre, expérimenter, corriger etc... et c'est un processus étalé sur une durée sans rapport avec la production d'un SCOT. Mais à l'inverse un SCOT qui n'intègre pas une donnée d'une telle importance que la question énergétique, parce qu'elle est en quelque sorte trop importante, refuse de se tourner vers le futur. Je voudrais donc surtout ici dire comment essayer de se rendre capable de penser cette perspective en n'abordant toutefois qu'un aspect de la question ¹⁴, celui de la maîtrise de la mobilité.

Ma proposition la plus importante consiste à admettre qu'il *n'y a pas des besoins de mobilité mais des besoins (inégalement importants d'un point de vue économique ou sociologique, individuels ou collectifs) d'interactions sociales.* La mobilité contribue à faciliter la manifestation de diverses interactions sociales, *mais tout autant l'agencement urbain*, la disposition dans l'espace des lieux où se déroulent les diverses activités de la vie quotidienne des citoyens. C'est ce qui rend la mobilité et l'agencement urbain interdépendants l'un à l'autre, substitutifs l'un de l'autre. Si nous avons la densité la vitesse devient vite nuisible, et si nous avons la vitesse la densité n'est plus nécessaire. Pour cette raison les villes post automobiles ne seront jamais ce que furent les villes pré automobiles. Il ne s'agit pas de revenir à la ville préautomobile mais de permettre le développement

¹⁴ Il y a d'abord dans cette question de l'impact d'un nouveau choc pétrolier, du à la raréfaction des capacités de production, une incertitude que je voudrais évoquer. La question énergétique va réagir sur la croissance urbaine. Mais comment, personne ne le sait au juste. Certains auteurs vont jusqu'à pronostiquer une désurbanisation. Leur argument est de considérer que le phénomène urbain est la conséquence d'une productivité agricole croissante qui sera remise en cause car elle serait fondée sur une consommation énergétique qui ne pourra plus rester au niveau actuel. Le rapport ville campagne qui s'est fortement transformé dans les décennies précédentes pourrait se transformer à nouveau mais il ne s'agirait plus d'une invasion de l'espace rural par les urbains et de l'assimilation des modes de vie ruraux à ceux des urbains mais d'une nouvelle imbrication. Au lieu d'être spatiale cette imbrication pourrait concerner le statut professionnel. Il y aurait plus un petit nombre de producteurs de biens alimentaires spécialisés uniquement à cette activité du fait que l'économie de travail rendu possible par l'énergie bon marché ne pourrait plus être aussi importante. Mais les entreprises agricoles se diversifieraient suivant des statuts et des organisations nouvelles. Repeuplement des campagnes ou promotion des villes moyennes ? Les pronostics divergent mais en fait c'est la pérennité des formes actuelles de la métropolisation qui pourraient être affectée. Or ce sont ces formes qui sont au principe de beaucoup des problèmes d'urbanisme. Dans la décroissance démographique beaucoup de problèmes d'urbanisme changent de nature, comme le constatent les villes qui connaissent une telle évolution, ce qui en France est rare.

d'une ville réclamant un usage modéré et le plus judicieux de l'automobile. L'utopie serait de vouloir avoir les deux, la densité et la vitesse, en même temps et en plus de faire des économies de financements publics. Les deux, vitesse et densité, (je devrait dire coûts de la mobilité et agencement urbain), ont des avantages et des inconvénients tant à l'échelle individuelle que collective. *Planifier c'est chercher le bon compromis possible sachant qu'une partie du problème relève de données exogènes incertaines et surtout qu'il n'y a pas qu'un compromis mais plusieurs, suivant les personnes, les interactions sociales et les territoires.*

Chercher ce compromis déplace la façon classique de vouloir résoudre les problèmes de déplacement. La difficulté de rentrer dans le détail des interactions entre les déplacements et l'aménagement de l'occupation a pour conséquence de ne pas nous réinterroger sur ce qui permettrait d'éviter à faire tel déplacement ou de pouvoir le rendre moins long. La façon classique de traiter des déplacements est par conséquent de prendre ceux ci comme ils sont et de chercher l'amélioration des autres modes de déplacements qui pourrait favoriser l'abandon de la voiture. Cette méthode aboutit à trop attendre du développement des transports collectifs et à ne pas intégrer les limites de coût qui sont leurs. Or le demande de déplacements (moins en nombre de déplacements qu'en longueur) est le résultat des mutations urbaines induites par des conditions de mobilité qui n'ont pas été pensées pour permettre à l'agencement urbain de jouer leur rôle d'appui à la mobilité dans la satisfaction des interactions sociales. C'est là le changement de méthode de penser qui me paraît indispensable pour pouvoir aborder la question de l'organisation urbaine adaptée aux perspectives du choc pétrolier des décennies futures.

Redessiner une organisation de la ville autour de puissants transports collectifs (voie ferrée ou TCSP) par exemple n'est pas inintéressant mais cette stratégie n'est pas financièrement raisonnable sans réduire par ailleurs la possibilité d'usage de la voiture. Or réduire à court terme cet usage est problématique pour certaines populations et par conséquent la tendance des politiques actuelles de déplacements est au mieux de donner une certaine priorité aux transports collectifs sans renoncer aux investissements routiers. Ce n'est pas ce qui nous prépare le mieux au choc pétrolier. Imaginons qu'il se manifeste demain. Si le prix de l'essence est trop élevé il n'y aura bien dans l'immédiat que la solution d'inventer entre la puissance publique et les employeurs un substitut conforme aux mobilités les plus essentielles si elles sont devenues trop chères. Mais pour cela des bus express sur les autoroutes ou les voies urbaines miraculeusement désencombrées des voitures y suffiront largement. C'est moins d'infrastructures dont nous manquons que de la répartition des habitats, des emplois et des équipements exigeant des trajets moins longs. La priorité est par conséquent de transformer les conditions de mobilité et les conditions d'aménagement dans le sens d'une réorganisation de la ville qui n'exige plus des déplacements trop longs. *Et c'est beaucoup moins une question de densité que de vitesse.* Se préparer au choc pétrolier n'est pas de renoncer à urbaniser le long des voies ferrées mais d'abandonner l'idée que cela puisse suffire. Il importe de rendre cohérentes les conditions de mobilité et d'aménagements pour que le jour où le prix du pétrole change il y ait moins de personnes contraintes de perdre un temps et/ou un argent précieux pour pouvoir continuer d'avoir les activités qui sont les leurs.

Différencier les mobilités selon leur lien avec les stratégies de localisation des acteurs urbains.

La question désormais indispensable de se poser est de comment peut évoluer le coût de la mobilité (par choix ou par contrainte) suivant ses diverses composantes (temps, argent, confort) suivant moins les types de déplacement que les types d'interactions sociales auxquelles ces déplacements correspondent. Dans cet esprit j'ai proposé de segmenter les mobilités¹⁵ en quatre catégories suivant la nature des interactions sociales concernées et surtout suivant leur rapport avec la façon pour les investisseurs de localiser les lieux où elles se manifestent. Ces quatre catégories sont les suivantes :

1 • *la mobilité urbaine "de proximité"* (qui justement n'est pas toujours faite à proximité du domicile ou de l'emploi mais qui pourrait l'être parce que pour ce type d'interaction sociale la personne a le choix de la localisation de la destination du déplacement au sein de l'aire urbaine dont fait partie le domicile de la personne qui se déplace),

- 2 • *la mobilité urbaine d'agglomération* (le reste de la mobilité urbaine pour laquelle on a pas le choix de la destination soit parce que elle est unique dans l'aire urbaine soit parce que nous ne pouvons en décider chaque matin , par exemple pour le lieu de domicile ou d'emploi),
- 3 • les mobilités *métropolitaines* qui elles correspondent à des interactions sociales caractéristiques des synergies économiques entre les territoires suscitées par la "métropolisation" (elles sont à cheval entre des mobilité effectuées en zones urbaines et certaines des mobilités interurbaines mais à l'intérieur des aires de rayonnement métropolitains), les autres mobilités *interurbaines*,
- 4 • qui concerneront surtout les activités touristiques.

La catégorisation de ces mobilités permet d'imaginer des conditions de la mobilité spécifiques à chacune et par conséquent une nouvelle conception de la hiérarchie des infrastructures et leurs connexions. Il deviendra plus facile d'apprécier d'un point de vue social ou économique les mesures prises par la collectivité pour moduler les coûts de la mobilité suivant ses composantes (temps, argent, confort), et dire par conséquent la priorité donnée plutôt à l'exigence d'efficacité économique ou plutôt à celle de la solidarité. Sinon la crainte d'égratigner la productivité économique nous fera toujours trouver les prétextes pour habiller d'un souci d'équité sociale le rejet prudent de mesures que nous ne savons pas correctement apprécier économiquement. Nous resterons paralysés.

Le chrono aménagement pour concilier solidarité et efficacité économique, l'autonomie des territoires pour certaines interactions sociales et une plus grande intégration pour d'autres.

La *mobilité de proximité* n'a pas besoin de vitesse (de 30 à 50 km/h au maximum) car les investisseurs proportionneront automatiquement leurs investissements aux possibilités des ménages si les échanges concernés sont marchands. Le marché vient ici naturellement à notre secours. Si ces échanges ne sont pas marchands les collectivités se doivent d'ajuster un niveau d'équipement cohérent avec les possibilités de déplacements des moins mobiles. La vitesse suscite plus vite plus des inconvénients en marginalisant les moins mobiles. La lenteur suffisante satisfait plus un objectif d'équité que d'efficacité économique, mais la réduction d'efficacité économique sera limitée à une minorité d'acteurs économiques (principalement la distribution). S'il faut choisir il est plus important de promouvoir l'efficacité économique des autres acteurs comme c'est le cas dans d'autres pays européens qui n'ont pas laissé se développer une armature commerciale analogue à celle de nos agglomérations. Cette armature devra s'adapter à une nouvelle organisation des vitesses. La qualité et la quantité de l'équipement de proximité rendent plus commode le recours aux modes alternatifs à la voiture les moins coûteux pour les personnes comme pour la collectivité. En contrepartie il est nécessaire d'atteindre les seuils de population rendant possible ces équipements de proximité, ce qui exigera moins de la densité qu'une mixité des types d'habitat suivant la densité de l'occupation du sol.

La *mobilité d'agglomération* aura plus besoin de vitesse (50 à 70 km/h au maximum) mais pas autant que les mobilités interurbaines. Elle exigera des transports collectifs performants. Les exigences d'efficacité économique et de solidarité ici s'équilibreront. La cohérence entre habitat et emploi dans le territoire accessible en 15 et 20 minutes suivant la taille de l'agglomération deviendra l'élément clef. Dans les plus grandes agglomérations, la mobilité résidentielle plus facile pour tout le monde grâce à cette cohérence palliera le défaut de mobilité quotidienne et non l'inverse. C'est sans doute la plus grande innovation de cette proposition. En étant polarisé sur la difficulté qu'implique actuellement certains ménages de concilier habitat et emploi nous cherchons toujours des réponses en terme d'amélioration de la mobilité quotidienne mais sans jamais lui fixer de limite. C'est cette absence de limite qui en fait entérine un processus de ségrégation sociale qui vient prendre l'ampleur spatiale de la taille de l'agglomération et qui fait également que les transports collectifs ne peuvent plus rivaliser avec la voiture. Il faut trouver une limite à l'unification des marchés de l'emploi par la seule mobilité quotidienne qui équilibre le souci d'efficacité économique par celui de solidarité. Là nous retrouvons la notion de mixité sociale mais plus à l'échelle de la seule commune. La cohérence habitat emploi est suffisante dans des territoires pluri communaux dont la taille est fonction de la durée de déplacement dont on ne veut pas susciter le

¹⁵ Cette catégorisation veut prendre ses distances avec celle entre flux d'échange, internes ou de transit, qui change de signification sociale et économique selon la taille du territoire dont on parle (et le type d'organisation des territoires). Son usage brouille toutes les analyses, et finit par les réduire à la seule équation entre une demande globale de déplacement en voiture et une capacité routière.

dépassement. Faciliter l'usage de la voiture nous économise pour l'instant d'explorer cette approche, améliorer les transports collectifs nous donne l'illusion d'y parvenir, en fait le choc pétrolier nous contraindra à résoudre la question par l'aménagement. Autant commencer à y réfléchir.

La *mobilité métropolitaine* a peut être plus besoin de vitesse que la mobilité urbaine (plus de 90 km/h) mais elle a surtout besoin d'une grande fiabilité de sa durée de trajet. Son recours aux transports collectifs peut être facilité par la localisation des entreprises et des équipements métropolitains aux nœuds du système de déplacements. Mais la place des transports de marchandises dans cette mobilité donne aux infrastructures routières une utilité collective avec laquelle les transports collectifs auront du mal à rivaliser. L'efficacité ici l'emportera sur le souci de solidarité. Il faudra protéger les infrastructures métropolitaines de l'encombrement par les mobilités urbaines. Le péage ou des dispositifs de contrôle d'accès sont deux moyens envisageables pour y parvenir. Mais cette mobilité à finalité plus économique est aussi plus solvable.

La *mobilité interurbaine à longue distance* sera rapide et payante proportionnellement aux coûts collectifs induits.

Cette décomposition rapide des conditions de la mobilité adaptées aux diverses mobilités montre qu'il est possible de réduire sérieusement le nombre de kilomètres parcourus en voiture sans pénaliser les interactions sociales qui en dépendent, si nous savons combiner la maîtrise de la vitesse et le péage, l'organisation des déplacements et celle de l'aménagement, de mieux séparer l'urbain de l'interurbain, de concevoir une hiérarchie des réseaux routiers moins en fonction des trafics à écouler que des urbanisations à rendre possibles. Il faut en revanche ne plus se réfugier derrière les arguments de l'équité ou de la solidarité pour justifier son contraire, c'est-à-dire une permissivité dont les inconvénients sociaux et économiques se cumulent. En affectant ces mobilités selon leurs catégories aux réseaux existants que découvrons-nous ? Que nous avons trop de voiries rapides et pas assez de voiries lentes et parfois pas assez de transports collectifs performants. Or nous sommes intimement convaincus du contraire par ce que nous avons raisonné non à partir des besoins d'interactions sociales mais à partir des supposés besoins de mobilité.

La difficulté d'anticiper

Gérer différemment les infrastructures existantes va donc devenir plus stratégiques que d'en ajouter des nouvelles. Une difficulté à souligner est que cette politique est loin de concerner les seules collectivités locales considérées comme les plus concernées par un SCOT : les communes et les intercommunalités. Les infrastructures routières lentes qui restent encore nécessaires concerneront la mobilité d'agglomération et donc le réseau routier intermédiaire (plus coûteux car situé dans un espace déjà bâti) ou les infrastructures de transports collectifs en site propre (également fort coûteuses). Ces infrastructures concernent les collectivités locales. En revanche ce sont les autres acteurs institutionnels (département, région, Etat) dont la charge financière sera allégée mais qui gèrent le fonctionnement des autres infrastructures dont il faudrait transformer l'usage. Ces institutions ne poursuivent pas obligatoirement les mêmes objectifs que les communes ou intercommunalités. L'accord ne va pas obligatoirement de soi. La répartition des compétences n'aide pas à l'inversion des politiques nécessaires.

Nous sommes dans la phase délicate où la prise de conscience est faible et les logiques institutionnelles toujours fortes. C'est en général celui des débats et des innovations locales qui préfigurent des virages toujours longs à négocier. La solution par une hausse brutale du prix des carburants, quand nécessité fera loi, sera évidemment la plus facile politiquement mais aussi la moins équitable et la plus dommageable économiquement. Il serait préférable¹⁶ de peser sur les différentes composantes du coût de la mobilité suivant les mobilités. C'est donc cette voie qu'il faut commencer à explorer en réfléchissant à ce qu'elle implique localement.

¹⁶ Une solution judicieuse serait aussi à plus court terme (si comme une majorité probablement le pense, cette hausse des carburants est inévitable à terme), d'anticiper progressivement cette hausse des carburants et d'affecter leur produit au financements des investissements contribuant à une plus grande indépendance énergétique. La hausse nécessaire devient plus faible mais plus étalée dans le temps et moins dommageable socialement ou économiquement.

Conclusion

Nous enchaînons les parenthèses par à coup. Dans la nature des périodes d'abondance et des périodes de pénuries alternent. Les spécialistes de l'évolution nous disent que dans la nature cette alternance suscite chez les espèces des phases de spécialisation des fonctions ou au contraire de diversification de ces fonctions. Je ne sais si cela est identique pour la ville mais elle connaît également des alternances entre abondance et pénurie. La métropolisation, l'étalement urbain, la périurbanisation, sont une des manifestations de la parenthèse du pétrole abondant et bon marché. Nous ne savons pas exactement la profondeur et la durée de la crise urbaine que pourra induire le choc pétrolier à venir. Et nous ne le saurons pas tant qu'elle ne sera pas dépassée. Elle sera dépassée, car si nous pouvons avoir des doutes sur la possibilité de la technologie de proposer assez tôt des solutions pour éviter cette crise, il n'est pas douteux que l'énergie sera à l'avenir assez abondante. C'est donc l'adaptabilité de la ville au contexte qui la détermine qu'il faut rendre possible dans cette période. Nous avons vu, et c'est pourquoi je m'y suis aussi longuement référé, l'incidence sur les problèmes actuels (mais qui à l'époque étaient ceux du futur) d'une faible capacité de gouvernance dans l'aptitude à intégrer les changements. Cela nous confirme bien, s'il avait été nécessaire de nous en convaincre, que toute organisation urbaine est fondamentalement dépendante des contingences de l'histoire. La chance de la ville est d'être une production culturelle et une construction politique et c'est là notre meilleure garantie d'affronter sans trop de dommages les alternances provoquées par un état de la nature dont nous ne sommes pas maîtres.

Additif

SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION GRENOBLOISE

Rencontre nationale des SCOT

29 / 30 mars 2006 GRENOBLE

Un SCOT

Qui mais pour quoi faire ?

Appel à contribution et à participation

Un colloque : Oui mais...

Des constats

- Les documents d'urbanisme (SDAU, SDU, SCOT ?) sont pratiquement sans effet sur les évolutions pendantes (étalement, déséquilibres, ségrégations...)
- Les documents et les lois contiennent cependant d'affichés « des objectifs » vertueux « sans se donner les moyens de l'effort ».
- Le sentiment d'aller droit dans le mur semble partagé, mais informant des (various) déséquilibres (peu d'emploi, incompréhension, espérance... ?).
- La nécessité de valider les SCOT (voir d'assurer leur mise en oeuvre) ne pourra dépendre les meilleurs d'effort et influera sur les contenus et sur les modes de fabrication.

Des intuitions

- Nous semblons malgré tout disposer de données, de méthodes et de moyens suffisants pour agir et peut-être même les utiliser progressivement et tendanciellement.
- Nous sommes essentiellement tiraillés ce dérangeant de provoquer et de nous faire « objecter » car nous savons bien qu'il n'y a pas de solution miracle et que préserver l'intérêt général et le développement durable remet en cause des situations, des habitudes et des intérêts.
- Peut-être surestimons nous également les difficultés à agir et sous-estimons nous la capacité des gens à comprendre et adhérer à des orientations plus exigeantes, à disposer de marges de manœuvre pour modifier leurs pratiques et même à y trouver de réels bénéfices, y compris sur le plan individuel.
- Peut-être sous-estimons nous également nos capacités à inventer des solutions pas forcément nouvelles mais au moins plus adaptées, et à déjouer ces équilibres adossés.

Quel type de rencontre ?

- Un seul groupe, on veut bien pour échanger pendant deux jours (pas d'ateliers séparés, ni de visites organisées), ce qui nous empêchera pas la fête de vous accueillir.
- Cibler les questions les plus difficiles. Rechercher les éléments de blocage et les conditions de l'efficacité.
- Un temps limité d'interventions préparées, mais un maximum d'échanges.
- Limiter « la tournée et le marketing territorial » pour

« garder la concentration » et permettre au maximum d'être en un maximum de croisements avec des propres questionnements.

- Essayez avant de regagner vos régions, de dégager quelques orientations à creuser pour nos futures rencontres, ou quelques pistes d'évolutions équilibrées.

Appel à contribution

Si un des thèmes proposés vous concerne ou vous interpelle (ou si directement, vous exprimez votre point de vue, vos remarques, vos pistes de travail, vos actions, vos résultats... bref, tout ce qui peut faire avancer la réflexion et valider notre efficacité pour des territoires plus durables et des villes qui nous plaisent encore plus. Au-delà de vos interventions spontanées, nous nous offrons bien entendu quelques candidatures pour introduire chacune de ces 1/2 journées par quelques courts

exposés des éléments les plus saillants de leurs expériences ou de leurs projets.

Appelez-nous et venez nombreux !

Pour une bonne prise en compte de vos réactions et de vos propositions (même encore succinctes), un premier retour serait nécessaire avant le 10 novembre 2005 ; merci de votre réactivité.

Deux Sujets

de natures différentes, mais en interaction

L'étalement urbain

Une « aspiration individuelle » (la courte distance, la distance aux autres):

Un « projet collectif » ? (la loi nous donne tous les freins possibles à la densité, mais pas d'éléments)
Une situation quasiment irréversible;

La sphère du désir, du visuel, de l'affectif...
(ça me plaît), de la forme urbaine, de la qualité des milieux de vie, du confort, et du savoir faire;

Le domaine des projets locaux d'aménagement et de construction (P.U., ZAC, lotissements, permis de construire...).

Les déséquilibres des territoires et des populations

Une « erreur » (la longue distance, celle des services, la dépendance croissante des territoires péri (d)urbains);

Une conséquence (non désirée...) de politiques publiques contradictoires (habitat, économie, déplacement), des situations instables et non durables (ségrégation sociale et spatiale), mais des situations potentiellement réversibles;

La sphère de la raison, du conceptuel, du fonctionnel...
(ça marche bien) : mettre les trois éléments au bon endroit (les programmes ; Quel ? Comment ? Où ?) et lier les lieux les uns aux autres (éléments) (une offre de déplacement ou contribue à ces organisations et à ces fonctionnements durables).

Le domaine des politiques publiques (P.U., P.O.U.), de la stratégie et du dialogue intercommunal...
Mais aussi de la politique.

Deux Clés

La densité

Proposer pour les espaces urbains actuels, des densités suffisantes pour offrir de nouvelles capacités d'usage, qui concilient avec la présence des espaces naturels, et qui permettent d'aborder les politiques publiques avec plus d'efficacité (par ex pour les P.U.), autrement qu'en additionnant des « capacités résiduelles », toujours insuffisantes là où on en aurait besoin, mais souvent méthaniques et néolibérales (à longue distance).

Mais des densités suffisamment qualitatives et adaptées pour être compatibles avec la présence de locaux protestantistes (nimbé) et pour répondre aux aspirations des familles qui quittent la ville (tranquillité, sécurité, nimbé des espaces privés, présence du végétal...). Dans l'ère ça me ressemble à la signature du cercle comme le problème central des SCOT (et non seulement comme celui des P.U.).

La vitesse

Proposer des offres de déplacements qui permettent des vitesses maximales plus limitées, qui soient à la fois « acceptées » par les usagers (sans de l'usité que nous sommes), et cohérentes avec les objectifs d'équilibre, les modes d'organisation et de fonctionnement souhaités (des territoires plus « autonomes » pour les fonctions du quotidien et qui privilégient la proximité).

Revenir en terme de « d'infra aménagement » du territoire et aborder les autoroutes et ces voies rapides à l'intérieur des aires urbaines.

Aborder et communiquer avec conscience et pédagogie sur ce qui constitue certainement la deuxième question centrale des SCOT.

Une cible

L'efficacité des SCOT

Quels moyens de mise en œuvre, contenus, modes d'élaboration, périmètres ?

Quelques interrogations sur les dysfonctionnements

1^{ère} demi-journée

l'étalement urbain

Peut-on trouver des conditions et des moyens admissibles pour limiter durablement l'étalement urbain ?

■ Peut-on définir et tenir des limites pérennes entre les espaces urbains et naturels ?

Le « oui » le permet-elle ? Comment ? Jusqu'à où aller dans les SCOT ?

■ Peut-on donner suffisamment de valeur (et pour qui ?) aux espaces naturels et agricoles, pour être capables de les préserver à très long terme ? (Économie agricole ? Jardins de l'espace ? Forêts urbaines urbaines ? Nature sauvage ? « Verts »...)

■ Peut-on trouver des modalités pour continuer à construire à l'intérieur de la ville actuelle (ou localement) dans très progressivement sa densité, tout en renforçant son attractivité (notamment pour les familles), sans créer de rejets pour ceux qui l'habitent ?

- Quels moyens et quelles méthodes ?

Le SCOT peut-il être un cadre et un outil d'appartenance pour cette question ? (Quels éléments pour encadrer les PLU sur les densités et les formes urbaines...?)

- Peut-on organiser des départs d'urgence sans bricolage ?

2^{ème} demi-journée

l'équilibre des territoires

Peut-on trouver des conditions et des moyens admissibles pour favoriser la proximité et l'équilibre des territoires ?

■ Les zones urbaines peuvent-elles fonctionner à deux niveaux : de manière globale pour les activités qui ont un caractère exceptionnel et sur des territoires de proximité (plus équilibrés et plus autonomes) pour les activités plus courantes ?

■ Faut-il penser que la vitesse généralisée des déplacements a fortement contribué aux déséquilibres des territoires (concentration des emplois et diffusion de l'habitat) et à des dysfonctionnements que l'on ne sait plus trouver sans des solutions nouvelles (offre de nouvelles infrastructures) ?

■ La vitesse n'est-elle donc pas le principal (et le plus dérangeant) des facteurs pour atteindre ces nouveaux «équilibres» ? Les autres étant les politiques de stationnement, les prix des péages et des carburants...)

■ Les autres politiques publiques (habitat, économie, commerce...) peuvent-elles aider pour contribuer à ces équilibres (mettre les bons éléments au bon endroit) ?

■ La plus grande rentabilité des investissements et les fonctionnements publics peut-elle compenser (ou justifier) une certaine baisse de rentabilité des investissements privés ? (comme ce le que pourrait engendrer le multi-codage des commerces de proximité, à priori moins rentables que les hypermarchés) ?

■ Avec tout cela, vos questions ?

Quelques interrogations sur l'outil SCOT

3^{ème} demi-journée

l'efficacité des SCOT

Peut-on trouver des conditions et des moyens admissibles pour fabriquer des SCOT efficaces ?

Si on analyse les SCOT à travers leurs impacts (même indirects) sur les projets et sur les politiques locales,

- Quels moyens pour leur mise en œuvre ?
Un SCOT doit-il être « auto-alimenté » (par sa seule existence et l'application du principe de légalité) ? Ne faut-il pas les faire connaître, les valoriser et indiquer les moyens à mobiliser le cas échéant ?
- Les véritables difficultés ne commencent-elles pas après l'approbation ? Les moyens de la mise en œuvre ne devraient-ils pas être supérieurs à ceux de l'élaboration ?
- Quels contenus pour faire évoluer les pratiques ?
- Comment définir des limites bornées à des long terme ? Autrement dit, un SCOT peut-il être un des éléments clés

de la réussite ? (ou même dans les limites de l'efficacité d'une volonté politique)

- Comment indiquer efficacement à des collectivités mini-males ?
- Comment encadrer réellement les politiques sectorielles (PLU, PDU, CDECU) et les intégrer dans la vision globale d'un SCOT, et ne pas simplement assurer un recouvrement de ces politiques, à l'origine, souvent contradictoires ?

■ Quelles méthodes d'élaboration pour plus d'efficacité ?

- Jusqu'où aller dans l'association d'un maximum d'acteurs publics et privés ? Un travail de terrain avec une commune n'est-il pas un passage obligé ?

4^{ème} demi-journée

les périmètres des SCOT et la synthèse des travaux

Quelles conditions pour que l'aire pertinente d'un territoire devienne celle de son SCOT ?

L'InterSCOT : réelle alternative ou « faux nez » ?

■ Le périmètre des SCOT ne devrait-il pas recouvrir celui des grands bassins de vie et d'activités ?

■ Est-il envisageable de couvrir le territoire national (ou même Alpes-primaires) avec des InterSCOT afin d'éviter le danger du vide ?

■ Si les collectivités d'un même territoire cohérent n'ont pu se mettre d'accord pour travailler ensemble à la fabrication d'un SCOT, peut-on raisonnablement penser qu'elles

vont le faire, avec l'intensité et les moyens nécessaires, dans l'optique de réaliser finalement le d'un InterSCOT ?

■ Si le territoire est à son optimal commun, ne compte-t-on pas les générations futures, faut-il laisser l'initiative de ces découpages stratégiques aux seuls moments temporels des représentations locales ?

■ L'Etat peut-il être force d'initiative ?

Contacts :

Philippe ALGER
Cécile ARNAUDAN
Agnès FERRON

directeur du SY Schéma Directeur
chargée de mission du SY Schéma Directeur
chef de projet d. SCOT, Agence d'Urbanisme

: philippe.alger@sygorengrenoble.org
: cecile.arnaudan@sygorengrenoble.org
: agnes.ferron@sygorengrenoble.org

Additif

Les participants

aux 3^e rencontres nationales des Scot

PAR FONCTIONS

Type	Nombre	%
Elus	86	19,24
Techniciens	218	48,77
Professionnels aménagement	107	23,94
Divers	36	8,05
Total	447	100

Base 450 inscrits

PAR GÉOGRAPHIE

Géographie	Nombre	%
Région Rhône-Alpes	189	42,28
dont Ain	4	0,89
dont Drôme	7	1,57
dont Isère	140	31,32
dont RUG	123	27,52
dont Loire	4	0,89
dont Rhône	24	5,37
dont Savoie	8	1,79
dont Haute-Savoie	2	0,45
Reste de la France	258	57,72
dont Paris et sa région	24	5,37
dont DOM - TOM	7	1,57
Total	447	100

Base 450 inscrits

PAR ORGANISME

Organisme	Nombre	%
SM Scot	156	34,90
Autres CL	124	27,74
Etat et services	29	6,49
Agences d'urbanisme	62	13,87
Cabinet d'étude privé	28	6,26
Divers	48	10,74
Total	447	100

Base 450 inscrits

Les troisièmes rencontres nationales des Scot, organisées par le Syndicat Mixte du Schéma Directeur de la Région urbaine grenobloise, ont eu lieu les 29 et 30 mars 2006 à Alpes Congrès - Grenoble. Ces rencontres ont mobilisé près de 450 personnes de la France entière dont 60% du public d'origine extérieure à la région Rhône-Alpes. Le nombre total de participants est au-delà du nombre attendu. La région urbaine grenobloise a été bien représentée avec environ 30 % du total des participants.

Ces rencontres avaient pour objectifs :

- **Au niveau national : échanger sur les pratiques et expériences, faire évoluer certaines pratiques,**
- **Au niveau plus local, mobilisation des élus autour des enjeux du SD/ SCOT dans la perspective de la préparation de la révision du SD en SCOT pour 2010.**

Globalement, pendant et suite aux rencontres, les participants nous ont témoigné leur intérêt pour le programme et les sujets abordés.

Le programme, par la qualité des interventions, aura permis d'ouvrir le débat et de poser les questions majeures dans l'élaboration, le suivi et la mise en oeuvre des Scot.

Les sujets abordés :

Les intervenants ont apporté des explications concrètes et des témoignages qui ont contribué à éclairer les participants confrontés aux difficiles questions d'aménagement du territoire portées par les Scot (production de logements, préservation de l'environnement, offre de transports, équilibre habitat / emploi) et qui, comme l'ont montré ces journées, se posent partout en France mais différemment selon la situation et la taille du territoire.

Ce colloque a été l'occasion en effet d'une rencontre de l'ensemble des territoires concernés par les Scot qu'ils soient urbains ou ruraux. Il a permis au-delà de la diversité des territoires et des situations de confronter les participants à une question commune de la maîtrise de l'étalement urbain et de la mise en place de politiques publiques adaptées.

En fin de rencontre quelques grands principes ont été proposés par deux "synthétiseurs" qui ont participé aux deux journées et ont assuré des synthèses à chaque fin de demi-journée, Alain Faure, chercheur en sciences politiques à Grenoble et Martin Vannier, professeur à l'université Joseph-Fourier.

Ces quelques grands principes pourront alimenter les réflexions futures, notamment sur l'appropriation politique de la démarche sur les territoires et la mise en place des moyens adaptés pour la mener :

- Le SCOT n'existe que s'il parvient à entrer dans les *tournois* de l'action publique locale
- Le SCOT ne devient pérenne que s'il est accepté par les *vrais gens*
- Le SCOT n'est réussi que si c'est un SCOT *Pour Vivre Ensemble*
- Le SCOT n'est juste que s'il parle de *son* territoire
- Le SCOT n'est lucide que s'il *sort* de son territoire
- Le SCOT ne sera un territoire que si les Scoters passent d'une communauté technique à une communauté *intellectuelle*

Une nouveauté : le Speed scoting

Choisissez dix thèmes qui posent problème et sélectionnez un animateur par thème ; posez 10 tables entourées de 10 chaises dans une salle ; laissez les participants choisir leur premier débat puis accordez à chacun des groupes 15 mn pour échanger sur le thème imposé. A chaque coup de gong, les participants changent de table et donc de débat. Telle est la règle du Speed scoting à laquelle se sont pliés les congressistes en fin d'après-midi.

Bilan : une effervescence inhabituelle, une émulation et des échanges particulièrement riches et pertinents !

**Syndicat mixte
pour l'élaboration
et le suivi du
Schéma directeur
de la région grenobloise**

Contact

21, rue Lesdiguières
38 000 Grenoble
tél. 04 76 28 86 39
fax 04 76 47 20 01

smsd@region-grenoble.org
www.region-grenoble.org

Document rédigé par

Marie-Françoise Semenu
Journaliste

avec l'appui de

Alain Perron AURG
Philippe Auger SMSD

Coordination et suivi de projet

Céline Tahmazian

Graphisme

Hervé Frumy
assisté de **Francis Richard**

Imprimeur

Imprimerie des Deux-Ponts

juin 2007