



DU PLAN STRATEGIQUE AU PLAN DE STRUCTURE

**Six expériences de
planification territoriale en
Europe**

**Gilles NOVARINA
Marcus ZEPF
Mars 2010**

Convention de recherche N°D07.33 (0003724 du 29 Octobre 2007) pour
Plan Urbanisme Construction et Architecture
Ministère de l'Écologie et du Développement Durable

INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE UMR PACTE 5194
Université Pierre Mendès France 14 avenue Marie Reynoard, 38100 Grenoble
ETABLISSEMENT PUBLIC DU SCoT
21 rue Lesdiguières 38000 Grenoble

L'élaboration du Schéma de cohérence territoriale de la Région Grenobloise intervient dans un contexte de renouvellement des approches de la planification territoriale en France et en Europe. Volonté d'intégrer impératifs de mise en valeur de l'environnement et objectifs de croissance économique dans la perspective du développement durable, meilleure articulation entre plan et projet, mise en relation des politiques de transports et d'urbanisme, souci de mieux associer les acteurs économiques et les associations, apparaissent comme des orientations partagées entre des expériences (récentes ou en cours) de planification territoriale à l'échelle d'aires métropolitaines dans des pays européens aux traditions politique et administrative diverses. La planification stratégique qui, dans les années 1980, s'impose au détriment de la planification de l'usage du sol, est aujourd'hui remplacée, dans certaines régions urbaines au moins, par une planification territoriale qui tente de fixer des principes d'organisation du territoire. Les termes de stratégie spatiale, de plan de structure ou de plan territorial tendent à s'imposer au détriment de celui de plan stratégique.

Il apparaît donc utile de proposer aux acteurs grenoblois une étude synthétique, élaborée sur la base d'une grille unique d'analyse, d'un certain nombre d'expériences de planification territoriale. Avant d'entrer dans l'analyse proprement dite, il convient de préciser les critères qui ont précédé à la mise au point de la grille et de justifier le choix des expériences étudiées.

A- PRECISIONS METHODOLOGIQUES

1- La grille d'analyse

La volonté dans cette étude est de proposer une analyse globale de la planification territoriale, qui s'intéresse à la fois au processus d'élaboration, aux orientations stratégiques retenues dans le rapport de présentation et le Projet d'aménagement et de développement durable (le *Quadro conoscitivo* en Italie), à leur traduction dans le cadre d'un modèle d'organisation du territoire (qui peut ou non proposer une articulation avec quelques grands projets urbains), aux dispositions adoptées pour le suivi et la mise en œuvre. Des aspects plus techniques sont évoqués, comme la nature de la cartographie employée et la méthode retenue pour l'évaluation environnementale, que la Directive de l'Union Européenne de 2001¹ rend obligatoire pour tous les plans et programmes.

1.1- Processus d'élaboration

La répartition des compétences entre les différents échelons de gouvernement du territoire n'étant pas la même dans les quatre pays étudiés et pouvant dans le cadre des régimes fédéraux se différencier d'un land ou d'une région à l'autre, le recensement des acteurs impliqués distingue :

- le responsable de l'élaboration du plan territorial qui, selon les cas, peut être une Région, une Province, une structure de coordination créée à cette occasion (de nature intercommunale en France, de nature régionale en Allemagne), voire une simple Ville.
- les partenaires institutionnels associés, c'est-à-dire les acteurs le plus souvent publics, dont la loi a prévu la participation à l'élaboration du plan et qui peuvent être éventuellement l'Etat, les autres collectivités territoriales ou des organismes représentatifs des intérêts économiques et professionnels.

¹ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Un point plus particulier est examiné, qui est celui du dispositif d'études, mis en place, en distinguant :

- la maîtrise d'ouvrage des études, qui peut appartenir à la seule structure responsable de l'élaboration du plan ou au contraire être répartie entre plusieurs institutions,
- la maîtrise d'œuvre des études, qui peut être confiée à un seul organisme, de statut le plus souvent public ou parapublic, (une agence d'urbanisme, l'administration de la collectivité territoriale impliquée), ou au contraire être répartie entre plusieurs partenaires publics ou privés (l'administration territoriale et une série de cabinets d'études spécialisés dans des domaines différents allant de l'urbanisme à l'environnement, en passant par les transports).

Une attention toute particulière est portée à la nature du processus de concertation et de négociation qui :

- peut être ouvert aux seuls élus et partenaires institutionnels ;
- ou peut impliquer les acteurs économiques, les associations, les habitants, les universitaires et les chercheurs.

Ce processus, quel que soit son degré d'ouverture, est organisé, selon des modalités particulières, qui peuvent avoir, en fonction de leur degré d'encadrement par la loi, un caractère plus ou moins formel. Sa durée peut différer selon que la concertation se limite à une simple information à la fin de l'élaboration ou à une implication des *stakeholders*² tout au long de cette élaboration. Les modalités peuvent aller de la simple réunion d'information, à l'organisation de séminaires ou de *workshops*³, voire à l'examen des documents du plan par des panels composés de professionnels et de porteurs d'intérêts (fédérations de protection de la nature, organisations professionnelles du secteur de l'immobilier...), dans le cadre d'une procédure dirigée par une personnalité indépendante⁴.

L'hypothèse sous-jacente de ce premier point de l'analyse est que la nature du pilotage de l'élaboration, plus particulièrement son caractère

² Terme anglais, que l'on peut traduire par porteurs de point de vue et qui est plus large que celui d'acteurs ou de porteurs d'intérêts.

³ Ateliers de projet.

⁴ Nous faisons référence ici à la procédure d'*examination in public*, à laquelle a par exemple été soumis le *London Plan*.

plus ou moins partenarial (la plus ou moins grande ouverture du dispositif permettant une mobilisation plus ou moins large des informations et des savoir-faire), influe sur le contenu même du plan territorial.

1.2- Contenu et nature du diagnostic territorial

Les éléments d'analyse constitutifs du diagnostic territorial sont réunis dans différents documents spécifiques qui changent de dénomination (rapport de présentation en France, *relazione illustrativa* en Italie) ou qui sont dispersés dans le document unique qui constitue le plan ou la stratégie (Angleterre). Les diagnostics territoriaux sont à ce point divers qu'il n'est pas possible d'envisager l'existence d'une méthode unique : certains accordent plus d'importance à la lecture historique et morphologique du territoire, d'autres à la démographie et aux équilibres sociaux, d'autres encore à l'étude des activités économiques, des emplois et des revenus. De plus tous ces diagnostics sont construits à partir d'un paradigme qui organise la démonstration. Ce paradigme peut être défini comme un point de vue ou un ensemble de points de vue, posés a priori, sur la base duquel se construit progressivement le raisonnement.

1.2.1- Paradigmes à partir duquel est organisée la démonstration

Il est, d'ores et déjà, possible de dresser une liste des paradigmes que l'on retrouve le plus fréquemment dans les diagnostics territoriaux ou les études préalables de nombreux plans territoriaux. Parmi ceux-ci, l'on peut citer :

- la ville ou plus exactement la métropole doit mieux se positionner dans la concurrence européenne ou internationale afin d'accéder à un statut supérieur qui peut être celui de métropole européenne, voire de *world city* ou *global city* ;
- la ville doit s'insérer dans une armature urbaine régionale, dont elle doit chercher à devenir sinon le cœur du moins un des pivots ;
- la ville connaît des disparités ou des ségrégations et il convient de mettre en place des mesures visant à rétablir des équilibres internes à l'aire métropolitaine ;
- la ville doit prendre appui sur son histoire spécifique et prendre connaissance de la morphologie particulière du territoire, pour construire un projet qui lui soit propre ;

- la ville risque la dissolution dans un processus non maîtrisé de diffusion de l'urbanisation et il convient d'en revenir à des limites qui doivent faire l'objet d'un traitement urbanistique et paysager ;
- la diffusion de l'urbanisation porte atteinte à la pérennité des espaces naturels et à la biodiversité et il convient de rétablir des connexions entre ces espaces menacés par la fragmentation (thématique des corridors écologiques empruntée à l'écologie des paysages).

Et, bien entendu, chacune de ses affirmations n'a jamais fait l'objet d'une véritable discussion scientifique, ni d'ailleurs de vérification. Prenons le premier d'entre eux : il existerait une concurrence entre les villes à l'échelle européenne, voire internationale, pour attirer les sièges sociaux d'entreprises, mais rare sont les personnes qui ont cherché à mesurer les créations d'emplois et de richesses liées à l'arrivée d'entreprises extérieures et celles qui sont dues au développement des activités locales de production et de services. Par ailleurs, l'impact des activités internationalisées par rapport au reste de l'économie locale ne fait guère l'objet d'évaluation. Il n'empêche que ce paradigme continue à être utilisé et sert à construire la charpente de ce que l'on a pris l'habitude d'appeler des diagnostics territoriaux.

Dans certains cas, les chargés d'études ont recours à plusieurs de ces paradigmes (celui de la concurrence internationale pour définir le positionnement économique de la ville, celui des déséquilibres économiques et sociaux pour mener à bien les actions en termes d'habitat ou de requalification urbaine) et cherchent à les combiner de la manière la plus heureuse possible. Le choix initial d'un ou plusieurs de ces paradigmes a une incidence directe sur l'importance accordée aux différents types d'études et d'analyses.

1.2.2- Poids respectif des différents types d'analyse

Selon le point de vue initial adopté, les indicateurs retenus ne sont pas les mêmes. Les données démographiques (croissance, âges, sexes, activités...) et sociales (profils de quartiers) sont mobilisées plutôt lorsque les analystes portent leur attention sur les ségrégations et sont mus par une volonté de rééquilibrer le développement de l'agglomération. Les indicateurs économiques (emplois métropolitains, présence de tertiaire de haut niveau, évènements et manifestations culturelles) mesurent le rang d'une métropole dans un classement à l'échelle internationale. Les méthodes morphologiques,

environnementales ou paysagères vont de pair avec le souci de tenir compte des spécificités propres à un territoire dans la définition des orientations d'aménagement. Le poids respectif accordé dans les études préalables aux différents types d'analyse est donc représentatif du mode d'approche adopté des phénomènes urbains.

1.3- L'évaluation environnementale

Une partie des plans territoriaux analysés a été élaborée avant que la Directive de l'Union Européenne de 2001 rende obligatoire l'évaluation environnementale pour l'ensemble des plans et des programmes relevant des autorités publiques. La France a été un des derniers pays européens à intégrer cette directive dans le Code de l'Urbanisme. L'Italie ne l'a pas encore fait, mais certaines Régions, parmi lesquelles l'Emilie-Romagne ont d'ores et déjà intégré la démarche de *valutazione ambientale strategica* dans leur législation. Il apparaît donc intéressant de voir comment les différentes expériences de planification ont soit anticipé les (soit répondu aux) exigences contenues dans cette directive. Pour mener à bien un tel examen, il conviendra de voir :

- si et comment état initial de l'environnement a été réalisé ;
- si cet état initial établit un lien entre analyses environnementale et paysagère ;
- s'il identifie des unités de paysage ou des systèmes paysagers ;
- s'il existe une analyse des incidences du plan sur l'environnement ;
- si cette analyse s'appuie sur la construction de scénarios classés en fonction de leurs effets sur l'environnement ;
- s'il y a mise au point d'indicateurs.

1.4- Orientations stratégiques

Elles sont le plus souvent rassemblées dans un document spécifique (Projet d'aménagement et de développement durable et Document d'orientations générales en France, *Relazione* en Italie ...) et se présentent comme une série d'intentions écrites de nature diverse. Ces orientations sont plus ou moins bien articulées de manière à constituer un programme d'actions, qui peut être ou non accompagné de mesures financières ou réglementaires. En s'inspirant notamment de la lecture du

rapport du CETE de Lyon⁵ et sur la base des plans que nous avons analysés, l'on peut rattacher ces différentes orientations à quelques grandes thématiques :

- freiner ou maîtriser le développement, lutter contre le *sprawl* ou la diffusion urbaine ;
- interdire, protéger, mettre sous tutelle des espaces ;
- accroître la compétitivité, renforcer le développement, valoriser les atouts de la métropole ;
- organiser le territoire, créer ou structurer des pôles principaux et secondaires ;
- contribuer à la mise en place de systèmes environnementaux ou de trames écologiques ;
- prendre appui sur un patrimoine ou un paysage pour construire un projet de développement spécifique ;
- lutter contre les exclusions et renforcer la cohésion sociale.

Ces orientations possèdent un contenu politique et se pose la question de leur compatibilité avec la morphologie et la structure socio-économique du territoire couvert par le plan. De nombreux Schémas directeurs laissaient cette question en suspens, conférant au Plan d'occupation des sols le soin de le traiter. Les nouveaux plans territoriaux vont plus loin en la matière et nombreux sont ceux qui proposent, à côté des orientations générales, un modèle d'organisation du territoire, qui prend le plus souvent la forme d'un diagramme ou d'une carte accompagnée de légende ou de commentaires.

1.5- Organisation projetée du territoire

Parler d'organisation d'un territoire fait référence à des propositions ayant trait à la forme souhaitée de l'agglomération ou de l'aire métropolitaine, forme qui prend appui sur les caractéristiques morphologiques du territoire existant : éléments de relief et hydrographie, structuration par les grandes infrastructures de déplacements, distribution du bâti, structure paysagère.

Alors que les Schémas directeurs, élaborés au cours des années 1980, insistaient sur la nécessité de conforter le rôle de la (des) ville(s) centre,

⁵ BORDERES F., DELEAZ D., *Analyse des quatorze SCOT approuvés au 1-06-2006*, DGUHC, Ministère de l'Équipement, 2006, 59 p.

rare sont les plans actuels qui ne proposent pas une organisation polycentrique. La multipolarité peut s'appuyer sur les centres existants, chercher à en développer de nouveaux et ce en lien (ou non) avec la structure du réseau des transports collectifs (importance accordée aux lieux d'intermodalité que sont les gares et les stations de métro ou de tramway).

L'organisation proposée peut prendre appui sur les centralités, elle peut aussi s'appuyer sur un élément naturel (l'arc d'un fleuve, un estuaire) ou un tracé viaire particulièrement significatif. Elle peut chercher à mettre en relation des espaces naturels (végétation, cours d'eau) dans la perspective de la construction d'une trame, voire d'un véritable système du vert. Un tel objectif suppose non seulement la protection de terres agricoles et de massifs boisés, mais aussi la création de corridors écologiques. La nature devient à son tour matière à projets.

1.6- Quelle inscription des grands projets ?

La réalisation de cette organisation du territoire passe souvent par la réalisation de projets qui peuvent avoir trait à l'urbanisme, aux infrastructures, la mise en valeur d'un élément de patrimoine naturel ou culturel. La question se pose alors de savoir si le Plan territorial de coordination, le Schéma de cohérence ou la Stratégie spatiale doivent ou non préfigurer ces projets et si oui jusqu'à quel degré de précision. Les urbanistes italiens ont pris l'habitude à ce propos de distinguer, parmi les projets qui sont inscrits dans les plans (qu'il s'agisse de plan d'urbanisme ou de plan territorial), les projets-normes qui, par leur caractère détaillé, s'imposent aux communes et aux particuliers et les projets-guides qui imaginent des scénarios de transformation du territoire et qui doivent faire l'objet de discussions approfondies avec les acteurs publics et privés concernés avant d'être mise en œuvre⁶.

Plusieurs possibilités s'ouvrent donc pour l'inscription des projets dans les plans, parmi lesquelles l'on peut citer :

- la simple identification avec ou non localisation sur un diagramme ou une carte ;

⁶ SECCHI B., VIGANO P., « Piani e progetti recenti di Studio 1998. Un programma per l'urbanistica », *Urbanistica*, 1998, N°111, pp 64-92.

- l'identification avec définition des démarches ou processus de mise en œuvre de ces projets (rapports entre différents échelons de gouvernement territorial, relation publique-privée) ;
- la préfiguration et l'approfondissement de projets-guides.

Le contenu du plan territorial (volonté de se limiter à de simples orientations stratégiques, indication d'un modèle d'organisation du territoire, inscription et préfiguration de projets urbains) a une influence directe sur la nature des documents cartographiques qui accompagnent le Projet d'aménagement et de développement durable ou la *Relazione*.

1.7- Nature de la cartographie

Pour illustrer au mieux le contenu du plan territorial, diverses formes de représentation peuvent être mobilisées parmi lesquelles :

- le diagramme ou le schéma ;
- la carte de synthèse des orientations ;
- la carte d'occupation des sols.

Ces cartes peuvent ou non être accompagnées de documents plus précis permettant de préciser les modalités de mise en œuvre d'une orientation spécifique (la polycentralité, le système du vert, les limites à l'urbanisation) à un territoire particulier.

Le choix fait en matière de cartographie a un impact direct sur les techniques de représentation adoptées :

- le fond de carte peut se résumer à une simple feuille blanche sur laquelle sont figurés les cours d'eau et quelques éléments de relief, comme dans le cas des diagrammes ;
- il peut s'agir d'une photographie aérienne ou d'un assemblage cadastral qui permette de comprendre non seulement la localisation mais aussi l'insertion territoriale des orientations ou des projets.

Et dans le même ordre d'idée, la volonté d'élaborer une carte de synthèse plutôt qu'un simple diagramme implique le recours à une échelle plus précise.

1.8- Suivi et mise en œuvre

Il existe aujourd'hui un consensus parmi les acteurs de la planification sur la nécessité d'une institution chargée du suivi. Dans certaines situations, lorsque par exemple c'est une institution permanente comme la Province ou la *Greater London Authority*, qui a la responsabilité du plan. Dans d'autres, le territoire du plan ne correspond pas à un découpage institutionnel et la création d'une structure ad hoc s'impose. La loi *Solidarité et renouvellement urbain* de 2000 a prévu ce deuxième cas de figure en décidant que le syndicat mixte chargé de l'élaboration du Schéma directeur devait devenir le syndicat mixte chargé de l'élaboration et du suivi du Schéma de cohérence territoriale. Mais la création d'une structure ne suffit pas à lui donner des moyens de fonctionnement. Encore faut-il qu'elle dispose de financement et de moyens en personnel. De plus la question du suivi des plans implique une capacité à évaluer, au jour le jour, la mise en œuvre d'une orientation et de ses éventuels impacts sur le développement économique ou la préservation de l'environnement et des paysages. C'est pour cette raison que la grille d'analyse adoptée intègre une présentation des indicateurs de suivi qui ont été retenus (ou non) dans chaque plan.

Les plans territoriaux ont, dans les différents pays étudiés, un effet juridique plus ou moins contraignant. En France, la loi *Solidarité et renouvellement urbain* (2000) a mis l'accent sur la compatibilité des plans sectoriels (Plan de déplacements urbains, Programme local pour l'habitat...) et des Plans locaux d'urbanisme avec le Schéma de cohérence territoriale. En Angleterre, le *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004) prévoit que les *local documents* doivent être conformes à la *Regional spatial strategy*. En Emilie-Romagne, la loi régionale 20/2000 (*disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*) confie à la Province le contrôle de la conformité du *Piano strutturale comunale* aux orientations du *Piano territoriale di coordinamento*. Ce principe (de compatibilité ou de conformité) pose la question de la nature juridique des orientations contenues dans les plans territoriaux : s'agit-il de prescriptions, de directives, ou de simples recommandations ? La mise en œuvre d'un tel principe se heurte à la question de l'interprétation de ces orientations, notamment lorsque l'on change d'échelle dans la représentation cartographique.

Sans doute est-ce pour cette raison que dans la plupart des cas d'études retenus, la décision a été prise de mettre à l'étude des documents (Schémas de secteur, Plans de référence, *Piani strutturali comunali* élaborés de manière associée, *Sub-Regional Development Frameworks*) à l'échelle de territoires intermédiaires entre l'aire métropolitaine et la commune.

Et d'autres législations insistent sur l'importance d'une mise en œuvre négociée entre échelons supérieurs et inférieurs de gouvernement du territoire et prévoient l'instauration d'accords contractuels pour la mise en œuvre d'aspects particuliers du plan territorial.

2- Justification des exemples retenus

Il a été décidé, d'un commun accord entre les membres de l'équipe de recherche et les techniciens du Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma de cohérence territoriale de la Région Grenobloise, de retenir trois cas d'études en France (les Schémas de cohérence territoriale de Chambéry, Montpellier et Nantes Saint-Nazaire) et trois dans d'autres pays européens (le *Regionalplan* de la région métropolitaine de Stuttgart, pour l'Allemagne, la *Spatial Development Strategy* du Grand Londres, pour l'Angleterre, et le *Piano territoriale di coordinamento* de la Province de Bologne pour l'Italie).

Ces expériences de planification territoriale se déroulent dans des contextes radicalement différents et il n'y a par exemple pas grand-chose en commun entre les enjeux de développement d'une *ville globale*, comme Londres (7,3 millions d'habitants en 2003), qui cherche à se mesurer à la concurrence d'autres centres tertiaires et financiers internationaux et ceux d'une ville moyenne, comme Chambéry (205 000 habitants en 1999), qui souhaite bénéficier de son positionnement au cœur du Sillon Alpin. Les autres aires métropolitaines, plus comparables du point de vue de leurs caractéristiques démographiques, économiques et sociales (elles appartiennent toutes au cercle des villes de taille moyenne à l'échelle européenne), ont cependant connu, au cours des trente dernières années, des transformations les conduisant à se différencier :

- Bologne (975 000 habitants en 2004) est une ville de tradition administrative et universitaire, qui voit sa fonction tertiaire

s'affirmer dans un contexte régional où une agriculture dynamique cohabite avec de nombreux districts industriels de petite mécanique.

- Montpellier (367 000 habitants en 1999) est, elle aussi une ville de tradition administrative et universitaire, qui a connu récemment un renouveau avec l'implantation de nouvelles entreprises du secteur de l'informatique et des nouvelles technologies.
- La région métropolitaine de Nantes Saint-Nazaire (736 000 habitants en 1999), dont l'attraction résidentielle est forte, associe une capitale régionale et un port industriel. Cette dualité se maintient et le développement récent des services (aux entreprises et à la personne) ne permet pas encore à la métropole de rattraper son retard en matière d'enseignement supérieur et de recherche par rapport à d'autres villes de taille comparable.
- La région métropolitaine (2,7 millions d'habitants en 2008) s'organise autour de la capitale du Land Bade-Wurtemberg, Stuttgart (600 000 habitants en 2008). Elle constitue un pôle important du secteur de la construction automobile, de l'électronique et de la mécanique. Depuis 2004, la perte d'emplois industriels est compensée par la tertiatisation de l'économie régionale (60% des emplois se trouvent dans le secteur des services)⁷. Dans le même temps, la région de Stuttgart consolide sa position stratégique par rapport aux déplacements locaux, régionaux, nationaux et internationaux par la réalisation de grands projets d'infrastructure (*Stuttgart 21* par exemple). Par ailleurs, elle valorise l'importante surface d'espaces ruraux et naturels par la création d'un parc régional.

Ces cas d'études ne peuvent en aucune manière être jugés représentatifs d'une approche de la planification territoire propre à chacun des pays étudiés. Chambéry, Montpellier et Nantes Saint-Nazaire ne peuvent résumer à elles seules la diversité des approches mises en œuvre dans le nombre aujourd'hui élevé de Schémas de cohérence territoriale, adoptés ou en cours d'élaboration en France. Le *London Plan* constitue un exemple trop particulier par rapport aux *guidances* et *strategies* mises en œuvre par les autres régions anglaises. Et, dans les pays fédéraux que sont l'Allemagne et, dans une large mesure, l'Italie, il apparaît bien difficile de parler d'une expérience nationale, puisque chaque Land ou

⁷ Verband Region Stuttgart, *Strukturbericht Region Stuttgart 2007*, IAW, IMU, 2007, 261 p.

Région se dote de ses propres lois en matière d'urbanisme et plus largement de gouvernement du territoire.

Notre choix de ces cinq aires métropolitaines, s'il est lié pour partie au moins à la documentation et aux informations accumulées au cours de recherches précédentes, se justifie avant tout par le caractère original et innovant des expériences étudiées. Bien qu'il fasse manipuler avec prudence un tel critère de choix, il se dégage de nombreuses lectures et de nombreux témoignages que chacune des expériences analysées présente à sa manière un caractère exemplaire.

- 1) Le *London Plan*, dont l'autre dénomination est *Spatial Development Strategy for Greater London*⁸, a été élaboré entre 2001 et 2004. Il préfigure, d'une certaine manière, les *Regional spatial strategies*, dont chacune des régions anglaises doit se doter, suite à l'adoption en 2004 du *Planning and Compulsory Purchase Act*. Il propose une lecture stratégique du développement de Londres et accorde une priorité aux projets de régénération urbaine de l'Est de la capitale britannique, et dans la perspective d'une « *more compact city* ». Parmi les actions qu'ils envisagent, l'on peut citer l'importance accordée à la qualité du *design* des espaces publics et la constitution d'un *blue ribbon network*. Le document du plan est accompagné d'une liste d'indicateurs qui sont censés favoriser le suivi de sa mise en œuvre. Ce caractère exemplaire du *London Plan* découle, pour partie au moins, du fait que le Grand Londres est la seule région anglaise dotée d'une assemblée (la *Greater London Assembly*) et d'un exécutif (le *Mayor of London*), qui sont élus au suffrage universel.
- 2) Bologne, pendant de longues années, pour de nombreux observateurs italiens ou étrangers, constitue un modèle de gestion locale participative et de planification urbaine. La commune de Bologne compte parmi les premières villes européennes à engager la restauration de son centre en y introduisant un nombre élevé de logements sociaux. Elle engage par ailleurs des mesures efficaces de sauvegarde des collines, situées à proximité immédiate de la ville historique et menacées par le développement de la périurbanisation. Dans les années 1980, elle échoue dans la tentative de mettre en place un pouvoir

⁸ Mayor of London, *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*, GLA, 2004, 307 p.

d'agglomération (échec de la mise en œuvre de la L 142/1990 qui prévoit la création de *città metropolitane* dans les grandes villes italiennes). La Province, équivalent du Département, pallie progressivement à l'absence de pouvoir d'agglomération, et son *Piano territoriale di coordinamento* (Plan territorial de coordination) s'apparente à un Schéma de cohérence territoriale. L'expérience de la Province de Bologne constitue un exemple abouti de ce que les chercheurs italiens appellent l'« *urbanisme réformiste* », une pratique de la planification qui a pour terreau privilégié de développement les régions du centre de l'Italie (Emilie Romagne et Toscane notamment).

- 3) L'élaboration du *Regionalplan 2020* de Stuttgart et de son *Leitbild*⁹ a été décidée par l'assemblée régionale¹⁰ en octobre 2006. Sur la base des lois de planification du Land¹¹ et de l'Etat fédéral¹² l'objectif du *Regionalplan* est d'affirmer le rôle de la région métropolitaine de Stuttgart au niveau européen en renforçant sa position de « portail » infra- et supranational, en développant ainsi sa puissance économique et en mettant en valeur les grands espaces paysagers susceptibles d'offrir une grande attractivité en matière de culture et de loisir. Le nouveau Parlement régional « *Verband Region Stuttgart* », qui constitue un modèle innovant de gouvernance territoriale, est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le *Regionalplan 2020*.
- 4) Les études préalables du Schéma de cohérence territoriale de Montpellier ont été confiées par la communauté d'agglomération (*Montpellier Agglomération*) à une série de bureaux d'études privés, dont le plus célèbre est sans conteste le cabinet d'architecture *Reichen Robert & associés*, cabinet qui a imprimé une marque spatiale au contenu du document de planification. Portant sur un territoire réduit (trente et une communes) – ce qui lui est parfois reproché – le Schéma de cohérence territoriale est l'occasion d'expérimenter une démarche, qui se distingue de celles en cours dans les autres agglomérations françaises, car elle privilégie l'analyse du territoire par le projet plutôt qu'une

⁹ Il s'agit d'une *image directrice* qui met en évidence une série de principes généraux susceptibles d'orienter, de manière claire et compréhensible pour tous, l'évolution souhaitée d'un territoire.

¹⁰ Dans l'exemple de Stuttgart, le terme de région fait référence non pas au Land (équivalent de la Région française), mais à l'aire métropolitaine.

¹¹ Landesplanungsgesetz du 10.07.2003 et Plan de développement du Land Bade-Wurtemberg de 2002

¹² Raumordnungsgesetz (ROG) du 18.08.1997

lecture strictement socio-économique. Encensé par de nombreux acteurs de l'aménagement, à l'occasion notamment des rencontres *SCOT témoins*, organisées par le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, présenté comme « *volontaire* »¹³, le Schéma de cohérence territoriale de Montpellier propose de faire des limites à l'urbanisation un matériau original de projet urbain.

- 5) Par contraste, le Schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint-Nazaire est élaboré dans le cadre d'un dispositif « classique » d'études, dispositif à l'intérieur duquel les deux agences d'urbanisme des deux agglomérations jouent un rôle central. Sur la base d'une série d'analyses particulièrement approfondies, le Projet d'aménagement et de développement durable propose une organisation polycentrique de l'aire métropolitaine, en relation avec une restructuration et une amélioration des différents réseaux de transports collectifs. La mise en œuvre du Schéma de cohérence territoriale passe notamment par l'adoption de Schémas de secteurs et une mission d'observation et de suivi est confiée au syndicat mixte. Volonté politique affirmée et souci de coller aux innovations introduites par la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, telles sont les principales caractéristiques de la démarche suivie dans la métropole de Nantes Saint-Nazaire.
- 6) Avec un peu plus de deux cent mille habitants, *Métropole Savoie* apparaît plus comme une agglomération moyenne que comme un véritable aire métropolitaine. N'ayant pas d'interlocuteur unique en matière de planification, afin de répondre au mieux aux besoins d'étude et d'analyse, le Syndicat mixte pour le Schéma de cohérence territoriale du Lac du Bourget, de Chambéry et de la Combe de Savoie s'attache à construire un partenariat, impliquant les administrations d'Etat, les Parcs naturels régionaux, la Chambre de Commerce et d'Industrie et des cabinets d'urbanisme et d'environnement privés. Proposant là encore une organisation polycentrique du territoire, le Schéma de cohérence territoriale s'attache à établir des orientations précises que les communes sont invitées à prendre en compte lors de l'élaboration de leur Plan local d'urbanisme, orientations qui visent notamment à limiter la diffusion de l'urbanisation le long des vallées. Défini par l'étude du Centre d'Etudes Techniques de

¹³ *Analyse des quatorze Scot approuvés au 1-06-2006*, op. cité.

l'Équipement¹⁴ de Lyon comme volontariste, le Schéma de cohérence territoriale apparaît comme un bon exemple des démarches en cours dans les agglomérations petites et moyennes.

¹⁴ *Analyse des quatorze Scot approuvés au 1-06-2006, op. cité.*

B- ANALYSE DE CONTENU DES PLANS TERRITORIAUX

1- Le *London Plan*

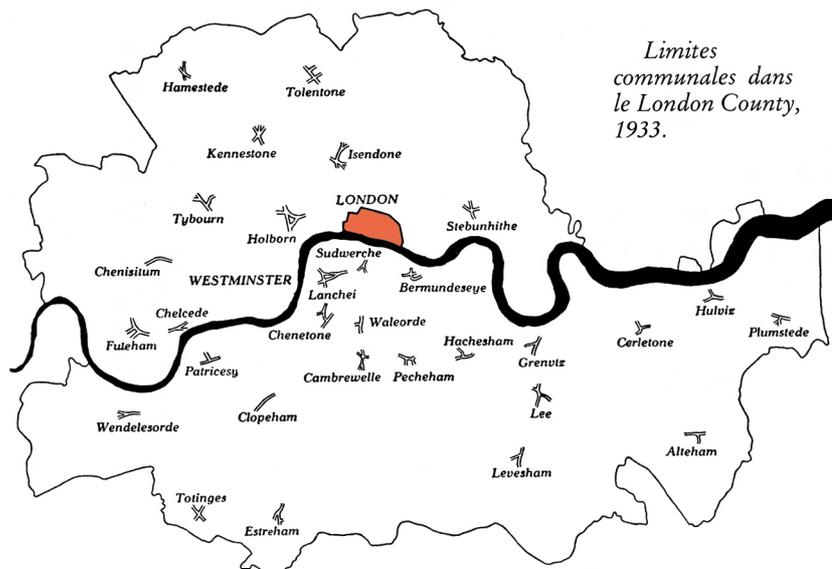
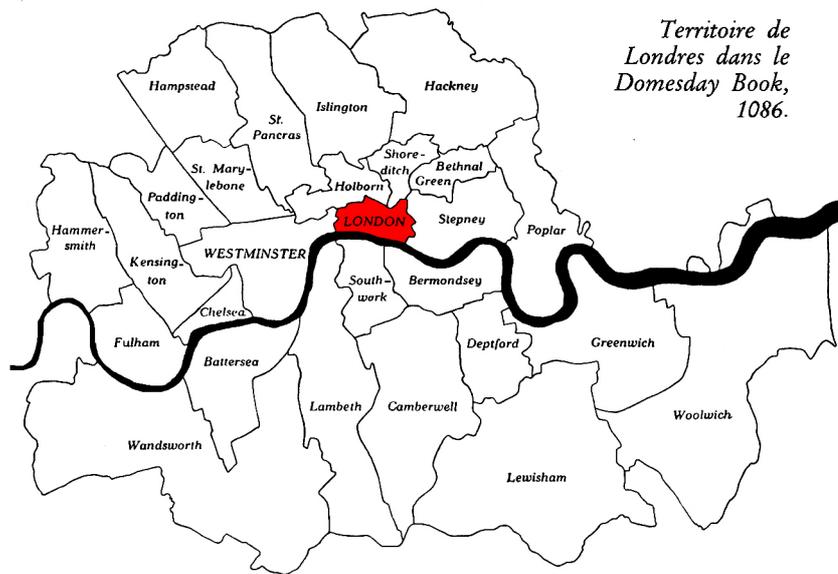
The London Plan

Spatial Development Strategy for Greater London



La *Spatial Development Strategy for Greater London* a été élaborée entre 2001 et 2004. Elle a donné lieu à plusieurs documents intermédiaires (*Towards the London Plan* en 2001, *Draft for London Plan* en 2002) et à un

document définitif approuvé en février 2004. Le Plan ne traite que des questions à caractère stratégique pour le Grand Londres, il doit fournir un cadre à l'intérieur duquel les *stakeholders* pourront déployer leurs activités et il garantit la participation de tous les londoniens à la construction du futur de leur ville. Cette stratégie couvre le territoire du Grand Londres, territoire dont les limites n'ont pas varié depuis le 11^{ème} siècle. La population métropolitaine, qui a atteint son maximum en 1939, avec 8 millions d'habitants, en compte, en 2003, 7,3 millions. Le Grand Londres est administré par la *Greater London Authority* et par 32 boroughs (+ la City of London).



Source : RASMUSSEN S.E., *Londres, Paris, Picard*, 1990.

1.1- Processus d'élaboration

1.1.1- Acteurs impliqués

a) Responsable de l'élaboration du plan territorial

Le *Mayor of London* est élu au suffrage universel direct et préside la *Greater London Assembly* composée de 25 membres. La *Greater London Authority*, dont les organes dirigeants sont le maire et l'assemblée, a comme principales compétences la planification territoriale, le développement économique, la lutte contre les incendies et l'organisation des transports.

b) Partenaires institutionnels associés

Il n'existe pas à proprement parler de personnes publiques associées. Une concertation existe avec le Secrétariat d'Etat¹⁵ en charge de l'urbanisme et avec les régions voisines.

1.1.2- Dispositif d'études

- Maître d'ouvrage des études : la *Greater London Authority* qui a mis en place un comité de pilotage (*SDS Team*).
- Maître d'œuvre des études : l'administration de la *Greater London Authority*, qui a bénéficié de l'appui de deux agences : la *London development agency* et *Transports for London*.

1.1.3- Concertation et négociation

La concertation a lieu tout au long du processus d'élaboration du plan. Le document *Towards the London Plan* a fait l'objet en mai 2001 d'une consultation auprès du public et le *Draft London Plan*, en juin 2002, d'une procédure officielle d'*examination in public*. Cette procédure consiste en un examen du plan par un *panel* d'experts et de représentants des principaux *stakeholders* et se déroule sous la présidence d'une personnalité indépendante, désignée par le Secrétariat d'Etat en charge de l'urbanisme¹⁶.

¹⁵ Equivalent d'un Ministère.

¹⁶ SADOUX S., « L'intérêt général à l'épreuve en Grande-Bretagne. La consultation publique sur les plans d'urbanisme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2005, N°99, pp 41-47.

1.2- Diagnostic territorial

1.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration

Les éléments de diagnostic sont peu nombreux dans le *London Plan*, qui cherche avant tout à afficher des intentions dans différents domaines de l'action publique. L'idée qui sous-tend toute la structure de ce plan est pourtant très explicite : Londres est un des trois centres mondiaux de la finance et c'est un atout qui mérite d'être valorisé. Mais Londres n'est pas simplement un centre financier, son poids démographique, son rôle de capitale, la présence de trois aéroports qui en font un hub, la diversité culturelle de sa population (la plus grande au monde), le dynamisme de ses activités artistiques, l'attractivité touristique liée au patrimoine historique, l'importance de son université et le développement de l'économie de la connaissance en font une vraie « *world city* ». Le positionnement de Londres à l'échelle internationale apparaît aux yeux des auteurs du plan comme tellement manifeste qu'il n'est pas besoin de le démontrer à l'aide d'indicateurs.

En plus de cette importance accordée à l'internationalisation, le plan insiste sur les spécificités de Londres qui est une ville peu dense (dont deux tiers de la population vivent dans les banlieues) et polycentrique (c'est une ville de *neighbourhoods*¹⁷ et de centres-villes). Il identifie les différents types de centres¹⁸.

Au cours des dernières années, le développement¹⁹, s'il a entraîné une croissance des richesses et l'arrivée de personnes en provenance du monde entier a eu aussi des effets négatifs. L'absence de planification, qui caractérise les années Thatcher (1979-1997), s'est traduite par une augmentation de la circulation automobile (dont les conséquences sont négatives pour l'environnement), par un accroissement des disparités sociales et par un manque d'investissements dans les services à la population et l'espace public.

Les paradigmes, qui sont donc mobilisés lors de la construction du diagnostic comme des orientations, conduisent à adopter une position quant au rôle de la planification : le plan ne peut aller à l'encontre de la

¹⁷ Ce terme, d'un usage très courant en matière d'urbanisme, peut être traduit par voisinage ou quartier.

¹⁸ *London Plan*, op. cité, Annexe 1, « London's strategic town centre network ».

¹⁹ Entre 1983 et 2003, la population est passée de 6,8 millions à 7,3 millions d'habitants.

tendance au développement international, mais il doit l'infléchir dans le sens d'une plus grande *sustainability* (durabilité).

The London's Network of Town Centres

London has a complex pattern of town centres. While each centre performs a different function according to the community and area it serves, five broad types of town centre can be identified within London. Each Type of town centre is described below. The categorisations of centres are set out below.

- International centres (12) are major concentrations of a wide range of globally attractive, specialist or comparison shopping.
- Metropolitan centres (10) mainly in the suburbs, serve wide catchment areas covering several boroughs and offer a high level and range of comparison shopping. They typically have over 100 000 square metres of retail floorspace, including multiple retailers and department stores. They have also significant employment, service and leisure functions.
- Major centres (35) characteristic of Inner London, such as Brixton, Putney or Camden, are also important shopping and service centres, often with a borough-wide catchment. They are typically smaller in scale and closer together than those in the metropolitan category. Their attractiveness for retailing is derived from a mix of both comparison and convenience shopping. Some major centres, which have developed sizeable catchment areas, also have some leisure and entertainment functions. Major centres normally have over 50 000 square metres of retail floorspace.
- District centres (156) have traditionally provide convenience goods and services for more local communities and are distributed across London. Developing the capacity of district centres for convenience shopping is critical to ensure access to goods and services at the local level, particularly for people without access to cars. Many have a linear nature, which may need to be consolidated to make more efficient use of land and transport capacity.
- Neighbourhood and more local centres (over 1200) provide services for local communities and are of cumulative strategic significance. A number of recent initiatives, including the NHS Plan 2000, highlight the importance of access to local and affordable fresh fruit and vegetables for the improvement of health. The report of the Social Exclusion Unit's Policy Action Team 13 « Access to Shops in Deprived Neighbourhoods » emphasised the role of local shopping facilities in fostering social inclusion. Neighbourhood shopping centres have a key role to play in addressing the problems of areas lacking accessible retail and other services.

source : *The London Plan*, op. cité.

1.2.2- Absence d'analyses préalables

Quelques données statistiques appuient le raisonnement, sans qu'il y ait véritablement de diagnostic territorial préalable.

1.3- Des indicateurs environnementaux

Le *London Plan* a été approuvé antérieurement à l'approbation par le Conseil Européen et le Parlement Européen de la Directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il ne comprend donc pas d'évaluation environnementale à proprement parler. Il faut cependant noter des indicateurs environnementaux parmi les indicateurs de performance retenus pour permettre le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan.

1.4- Les « *Mayor's Visions* »

Dans une perspective de développement durable et de recherche d'équité sociale, elles se déclinent comme suit :

- La croissance du Grand Londres doit se faire à l'intérieur des frontières actuelles et ne doit pas porter atteinte à la ceinture verte, ainsi qu'aux espaces ouverts. Un tel objectif passe par une intensification du développement et une densification, notamment dans le cadre des opérations de requalification des *brown fields* (friches industrielles).
- L'amélioration de la qualité de la vie suppose des investissements nouveaux en matière de logements, de services, d'environnement et d'espaces publics.
- Le renforcement de Londres en tant que « *world city* » est un moyen d'amélioration de la prospérité économique.
- L'accroissement de l'accessibilité suppose la mise en place d'actions permettant de mieux articuler les politiques publiques dans les champs de l'urbanisme et des transports.
- L'insertion sociale doit être favorisée.
- Londres doit devenir une ville attractive, bien dessinée et verte.

La stratégie adoptée est donc d'accroître la compétitivité, et de valoriser les atouts de la métropole, mais ce dans une perspective de développement durable, qui essaie d'une part de répondre à l'impératif environnemental et d'autre part de lutter contre les inégalités sociales. La

vision du Maire insiste sur le positionnement international de la capitale britannique et met l'importance sur l'importance de la qualité formelle des projets d'urbanisme (« *Good design is central for all the objectives of the plan*²⁰).

Et cette stratégie est aussi une stratégie spatiale qui propose de donner la priorité à l'Est de l'aire métropolitaine. Il existe en effet à proximité de la *City* un ensemble de friches industrielles (*City Fringe, Thames Gateway*) dont la requalification peut permettre la réalisation de nombreux logements et bureaux dont Londres a besoin pour poursuivre son développement.

1.5- Organisation projetée du territoire

L'objectif de créer « *a more compact city* » passe par la mise en place d'un modèle original d'organisation du territoire, modèle à même à la fois d'accueillir de nouveaux habitants, de réduire la circulation automobile de manière à répondre à l'impératif du développement durable et de préserver les espaces ouverts et la ceinture verte. Prenant appui sur les spécificités qu'a progressivement acquises la ville au cours de son histoire – Rasmussen écrit à ce propos que « *Londres est ainsi devenue une gigantesque agglomération où les habitants vivent en maison particulière dans de petites communautés* »²¹ - l'organisation territoriale projetée est résolument polycentrique et tient compte pour la localisation des centres de la structure du réseau des transports collectifs.

Pour mettre en œuvre une telle stratégie, le *London Plan* définit des territoires d'intervention prioritaire :

- bien desservies par les transports en commun (existant ou à créer), les *opportunity areas* sont des sites offrant d'importantes réserves foncières (généralement des friches industrielles, portuaires ou ferroviaires), qui accueilleront au moins cinq mille emplois ou deux mille cinq cents logements, avec les équipements publics et commerciaux nécessaires à une organisation urbaine compacte et polycentrique ;
- les *areas for intensification* ne possèdent pas le même potentiel de re-développement, en raison du manque de foncier mobilisable,

²⁰ *The London Plan*, op. cité, p.173.

²¹ RASMUSSEN S.E, *Londres*, Paris, Picard, 1990.

- mais présentent un intérêt particulier du fait de la bonne desserte par les transports en commun ;
- les *areas for regeneration* sont identifiées sur la base d'un indice intégrant des critères de revenu, de chômage, de formation et de logement, et qui correspondent aux zones prioritaires de la politique de rénovation urbaine en France ;
 - les *town centres* sont les principales centralités qui existent à proximité des nœuds ferroviaires et routiers et ils sont appelés à renforcer leurs activités de commerces et de loisirs.

Le *London Plan* ne s'intéresse pas aux seuls espaces construits et il introduit la notion de « *strategic open spaces* » ou espaces ouverts d'intérêt métropolitain. Il projette la construction d'un réseau d'espaces ouverts intégrant à la fois les parcs et jardins urbains, la ceinture verte ou les parcs nationaux. Il propose par ailleurs la mise en place d'un « *Blue Ribbon Network* » comprenant le fleuve, les rivières et les canaux. Dans les deux cas, la stratégie vise à la création d'un système environnemental par création de connexions ou de corridors écologiques. Grands projets de renouvellement urbain et mise en système des espaces ouverts constituent les deux objectifs qui sont retranscrits de manière synthétique dans le cadre du schéma résumant à lui seul tous les objectifs du plan, schéma appelé « *Key diagram* ».

1.6- Inscription des grands projets

Les différents projets retenus comme stratégiques par le *London Plan* sont listés et localisés par un symbole graphique sur le diagramme-clef du *London Plan*. Le diagramme est à ce point synthétique qu'il ne permet pas d'identifier les limites des territoires concernés par ces projets. Des indications plus précises concernent les nouvelles infrastructures de déplacement, les cheminements piétonniers et le réseau des espaces ouverts (*metropolitan open lands*). Chacun de ces secteurs de politiques publiques donne lieu à une cartographie spécifique.

La mise en œuvre de ces projets passe par l'élaboration, au niveau de cinq sous-régions d'un *Sub-Regional Development Framework*), puis au niveau de chacun des boroughs d'un *Unitary Development Plan*²², voire d'un *master plan*. Si le *London Plan* ne cherche pas à préfigurer le contenu

²² Depuis l'adoption en 2004 du *Planning and Compulsory Purchase Act*, il a été remplacé par le *Local Development Scheme*.

programmatische, les choix d'organisation urbaine et l'insertion dans l'environnement immédiat, laissant la tâche de préciser le design du projet aux acteurs publics et privés impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des *master plans*, il s'attache à définir les principes et les procédures que ces acteurs sont invités à prendre en compte.

La *sub-region* est présentée comme un échelon stratégique par le Maire de (du Grand) Londres, car il permet de faire le lien entre les orientations et les objectifs de développement et leur mise en œuvre. Les *Sub-Regional Development Frameworks* sont intégrés dans le *London Plan*. Ils précisent les orientations de ce dernier au moyen de cartes plus détaillées, faisant apparaître par exemple les surfaces concernées par les espaces naturels à protéger et les aires de régénération urbaine. Chacun de ces documents d'encadrement représente une dizaine de pages de commentaires du *London Plan* et fournit des simulations des programmes possibles sur les différents secteurs géographiques à requalifier.

La mise en œuvre des orientations retenues par le *London Plan* fait l'objet d'un chapitre spécifique. Alors que la loi prévoit que les plans locaux doivent être conformes à la *Spatial Development Strategy*, le Maire du Grand Londres insiste sur la nécessité d'un partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés concernés. Et cette volonté de privilégier le *working in partnership*²³ s'adresse en premier lieu aux *boroughs*. La concertation porte à la fois sur l'élaboration des plans locaux et la délivrance des services qui doivent accompagner les projets de développement.

Pour encadrer cette négociation, le Maire de Londres appellent au respect des grands principes retenus dans sa stratégie spatiale, principes qui portent sur la durabilité des projets, la priorité à donner à la marche à pied et aux cycles dans les aménagements, à la volonté de privilégier le renouvellement urbain, à la création d'un réseau d'espaces ouverts. Et l'on ne peut porter atteinte aux espaces ouverts d'intérêt métropolitain (*metropolitan open lands*), qu'après avis du Maire du Grand Londres et dans le cadre d'un plan local d'urbanisme. Les *boroughs* sont enfin placés dans l'obligation de mettre sur pied une stratégie spécifique pour les espaces libres présents sur leur territoire.

²³ *The London Plan*, op. cité, p.284.

Les principes édictés par le *London Plan* ne concernent pas seulement les grandes orientations de développement ou de protection. Il porte aussi sur la démarche à suivre pour garantir une qualité des futurs projets. A maintes reprises, l'accent est mis sur l'importance de l'*urban design*. En effet dans la suite des orientations définies par l'*Urban Task Force*, commission mise en place par le gouvernement Blair et présidée par Richard Rogers²⁴, et en accord avec la doctrine établie par deux grandes agences britanniques²⁵ à l'occasion de la publication de l'*Urban Design Compendium*²⁶, le *London Plan* préconise une stratégie de *design led regeneration*, fondée sur une série de préconisations que les *developers* sont appelés à reprendre dans leurs projets. Ces préconisations, qui doivent aider à la réalisation d'une ville compacte, sont :

- maximiser les potentialités des sites concernés par les aménagements et respecter le contexte local ;
- accroître la qualité et favoriser la mixité des espaces publics ;
- produire des *developments* accessibles et perméables ;
- améliorer la lisibilité des espaces ;
- respecter l'environnement et le patrimoine construit, ainsi que les demandes spécifiques à chaque communauté locale.

En Angleterre, depuis la fin des années 1990, les principaux acteurs des politiques d'urbanisme, qu'ils relèvent de la sphère publique, parapublique ou privée, ont fait le pari des effets, que pourrait avoir, sur les projets opérationnels, la constitution d'une culture commune, dite de *design led regeneration*, par opposition à la *property led regeneration*, caractéristique des années Thatcher. Le *London Plan* s'inscrit dans cette démarche et fait suite à de nombreuses réflexions menées dans le cadre de *think tanks* réunies à l'initiative du gouvernement central ou des grandes organisations (agences publiques, organisations non gouvernementales) présentes dans le champ du *planning*.

²⁴, Lord ROGERS of RIVERSIDE (sous la direction de), *Towards an Urban Renaissance*, Londres, Urban Task Force, 1999.

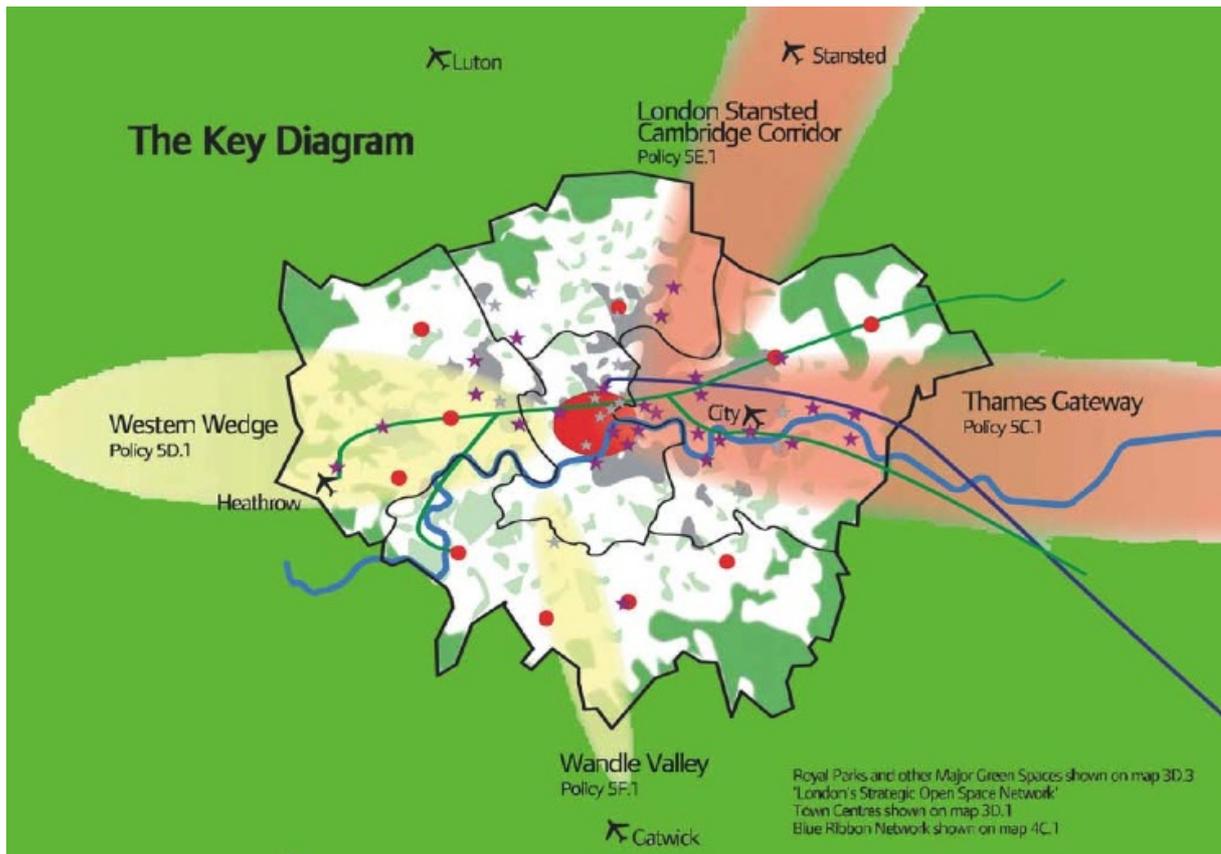
²⁵ English Partnership et Housing Corporation.

²⁶ Llewelyn-Davies, *Urban Design Compendium*, Tomes 1 et 2, Londres, English Partnership, Housing Corporation, 2007.

1.7- Le *key diagram*

Le *London Plan* se présente comme un document excessivement synthétique et les documents graphiques qui l'accompagnent sont peu nombreux et schématiques. L'ensemble de la stratégie retenue est synthétisé dans un *key diagram* reproduit à la page 50 du document. Ce diagramme situe, sur un fond de carte (ne faisant apparaître que la Tamise et les limites du Grand Londres), les principaux secteurs-supports de projet (*opportunity areas, areas of intensification, regeneration areas*) et les différents niveaux de centralités (*central activities zone* et *metropolitan centres*). Le *key diagram* positionne ces différents projets par rapport aux grands corridors de développement retenus par le gouvernement central pour rééquilibrer le développement du Sud de l'Angleterre. Les deux principaux corridors sont le *London Stansted Cambridge corridor* et le *Thames Gateway*.

Ce diagramme est complété par des schémas plus précis concernant les politiques sectorielles ou transversales : carte du *London's network of town centres* (p.136), des nouvelles infrastructures de transports (pp 118-119), des cheminements piétonniers (p.123), du réseau des espaces ouverts (p.143)...



Légende commentée du Key Diagram

1. Opportunity areas

Il s'agit de sites offrant d'importantes réserves foncières (friches industrielles, portuaires ou ferroviaires) qui accueilleront un grand nombre de logements, d'activités ainsi que les équipements publics et commerciaux nécessaires à une organisation urbaine compacte et polycentrique. Ils disposent en outre d'une bonne desserte en transport en commun.



2. Areas for intensification

Ce sont des sites n'ayant pas le même potentiel de re-développement en raison du manque de foncier mobilisable, mais présentant un intérêt particulier du fait de leur bonne desserte par les transports en commun existants ou projetés à court terme.



3. Areas for regeneration

Ce sont les secteurs parmi les plus déshérités de Londres qui devraient être requalifiés dans le cadre des *Neighbourhood Renewal Strategies*. Ils sont identifiés sur la base du *London Deprivation Index* : un indice intégrant des critères de revenu, de chômage, de dépendance, de formation, de santé et de logement recensant les familles en situation de précarité.



4. Town centres

Il s'agit des centralités existantes, positionnées sur les grands nœuds routiers et ferroviaires. Elles ont vocation à renforcer leurs activités commerciales et de loisir et sont un support du polycentrisme.



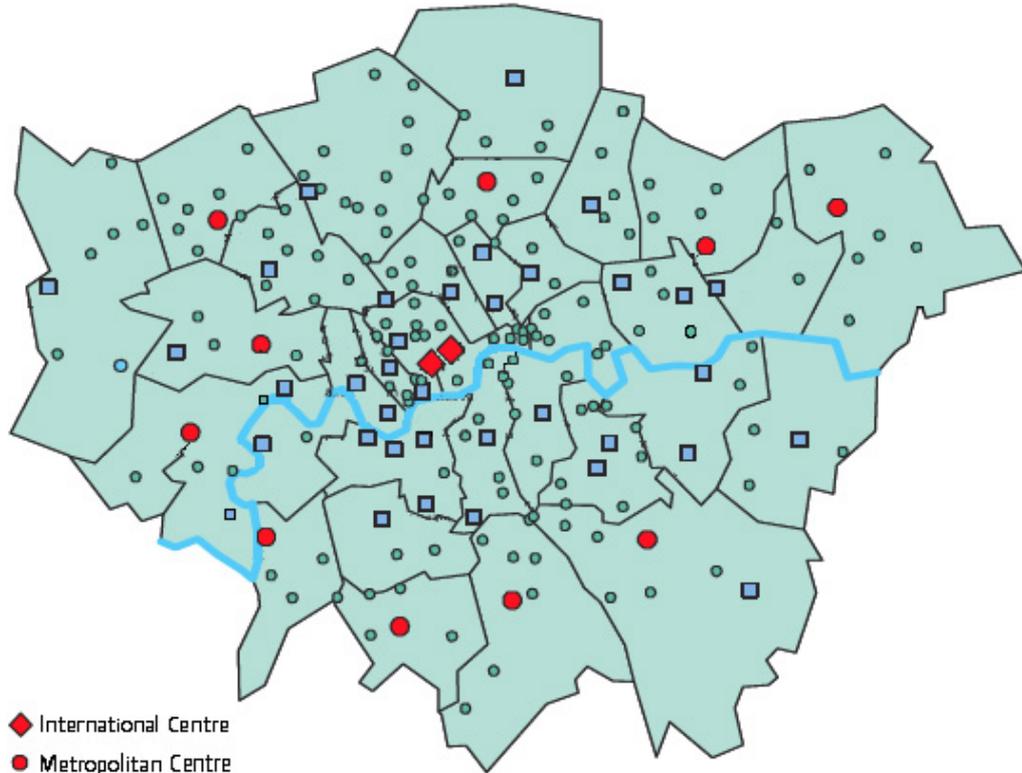
5. Strategic open spaces

Cet ensemble regroupe les espaces verts d'intérêt métropolitain (*Metropolitan Open Lands*), des terres agricoles et des bois faisant partie de la ceinture verte (*Green belt*) ou des parcs régionaux, mais aussi des rivières, canaux et plans d'eau innervant le Grand Londres (*Blue Ribbon Network*). Dans les deux cas, le *London Plan* met en avant la notion de réseau et encourage les boroughs à réaliser des liaisons fonctionnelles ou physiques entre ces espaces (coulées vertes).



Source : *London Plan*

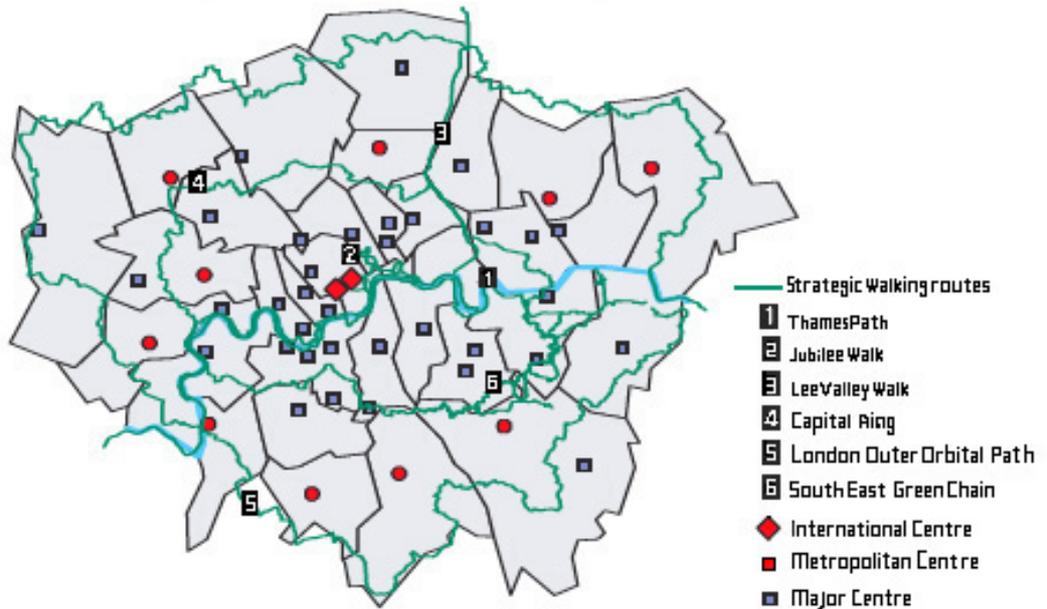
London's network of town centres



- ◆ International Centre
- Metropolitan Centre
- Major Centre
- District Centre

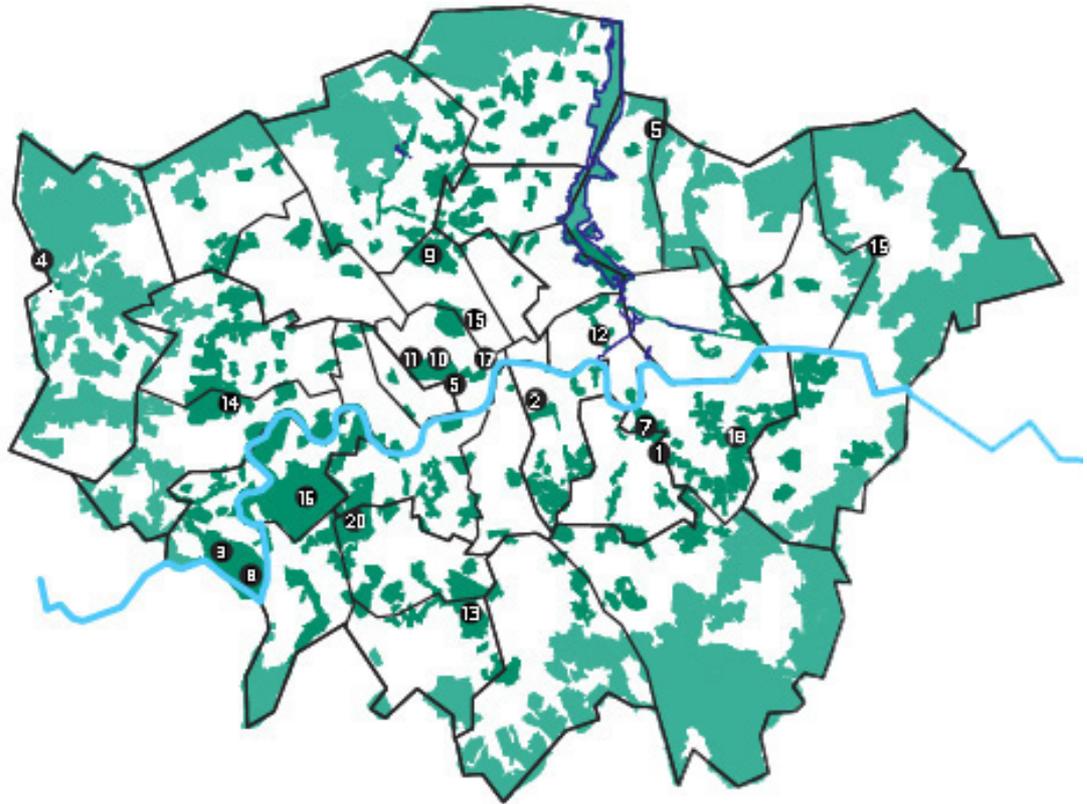
source GLA 2002

London's strategic network of promoted walking routes



- Strategic Walking routes
- 1 ThamesPath
- 2 Jubilee Walk
- 3 Lee Valley Walk
- 4 Capital Ring
- 5 London Outer Orbital Path
- 6 South East Green Chain
- ◆ International Centre
- Metropolitan Centre
- Major Centre

London's strategic open space network



- | | |
|------------------------------------|----------------------------------|
| 1 Blackheath | 13 Mitcham Common |
| 2 Burgess Park | 14 Osterley Park |
| 3 Bushy Park (royal park) | 15 Regerts Park (royal park) |
| 4 Colne Valley Regional Park | 16 Richmond Park (royal park) |
| 5 Epping Forest | 17 St. James's Park (royal park) |
| 6 Green Park (royal park) | 18 SE London Green Chain |
| 7 Greenwich Park (royal park) | 19 Thames Chase Community Forest |
| 8 Hampton Court Park | 20 Wimbledon Common |
| 9 Hampstead Heath | |
| 10 Hyde Park (royal park) | |
| 11 Kensington Gardens (royal park) | |
| 12 Mile End Park | |

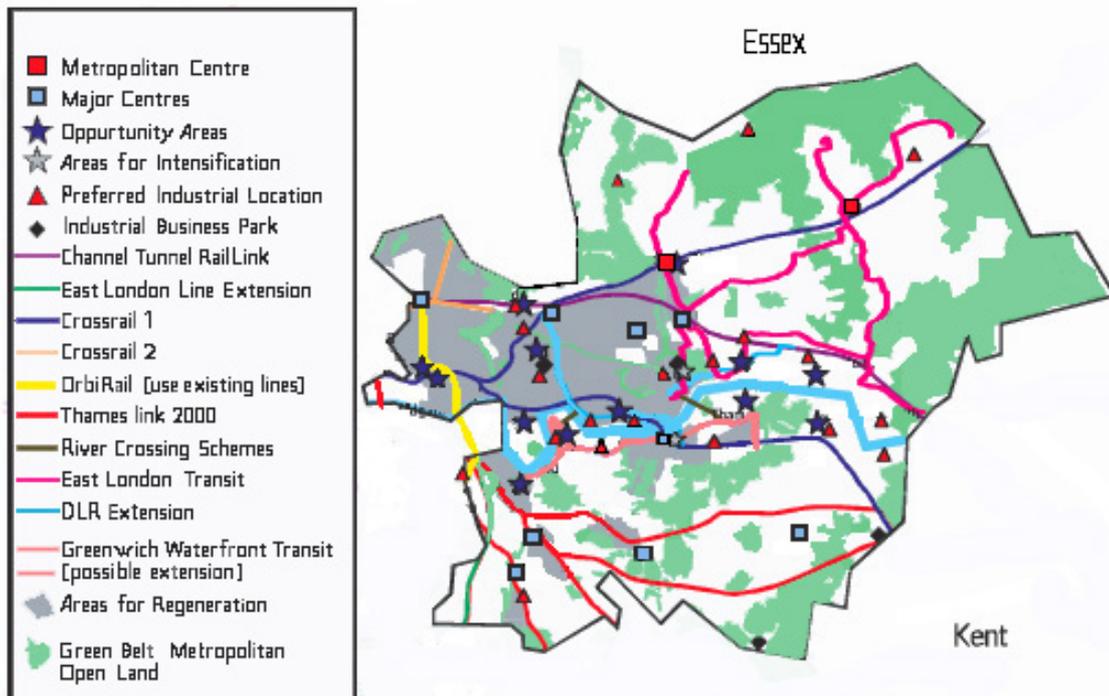
source GLA

Les cartes qui accompagnent les *Sub-Regional Development Frameworks* permettent de préciser l'inscription spatiale des grands projets de développement ou de protection. Tous ces documents graphiques sont reproduits sans mention d'échelle.

LONDON'S SUB-REGIONS



EAST LONDON SUB-REGION



Source : GLA 2000

1.8- Suivi et mise en œuvre

1.8.1- Une Autorité élue au suffrage universel

La *Greater London Authority* et son exécutif (*The Mayor of London*) sont responsables de l'élaboration et, bien entendu, du suivi de la stratégie spatiale qu'est le *London Plan*. Ils disposent de services administratifs et du concours des deux agences que sont la *London development agency* et *Transports for London*.

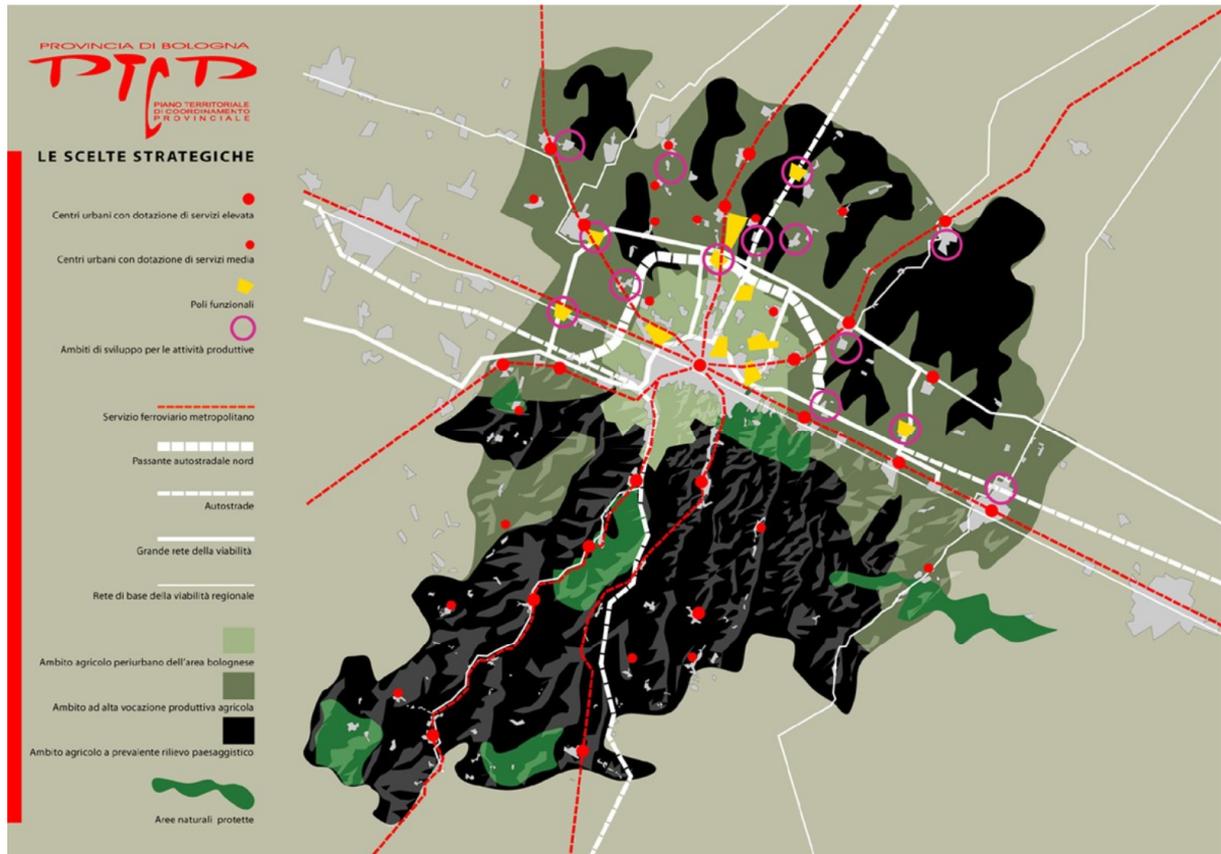
1.8.2- Les *London Plan Performance Indicators*

La formulation d'indicateurs statistiques devrait contribuer à faciliter le *monitoring* des orientations contenues dans le plan. Pour chacune de ces orientations, un objectif quantifiable est fixé et chaque année un rapport est publié qui permet de mesurer le chemin parcouru. Les indicateurs concernent la quantité et les types de logements à construire, le développement des emplois pour la population résidente, les taux d'emploi des jeunes ou des personnes appartenant à une minorité ethnique, l'usage des transports en commun, l'augmentation du volume de déchets recyclés et la réduction des émissions de dioxyde de carbone.

1.8.3- Une mise en œuvre partenariale

Cela a déjà été signalé plus haut, le *London Plan* insiste sur la nécessité d'une implication non seulement des *boroughs*, mais aussi de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés dans la mise en œuvre des orientations qu'ils proposent. Aucune indication n'est donnée quant aux modalités que pourrait prendre la concertation et la négociation entre ces différentes catégories d'acteurs. Certains programmes d'actions – c'est le cas par exemple du *Blue Ribbon Network* – sont néanmoins décrits avec précision : un échéancier de réalisation est fixé et une liste des acteurs impliqués à différentes étapes du processus est dressée.

2- Le Piano territoriale di coordinamento de la Province de Bologne



Suite à l'échec dans la mise en place d'une ville métropolitaine (*città metropolitana*) au début des années 1990²⁷, la Province de Bologne joue progressivement un rôle de coordination des politiques communales dans le champ de l'urbanisme et du développement du territoire. Le Plan Territorial de Coordination Provinciale (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*), approuvé le 30 mars 2004, est l'aboutissement d'un long processus de planification territoriale, qui s'est traduit notamment par :

- l'élaboration en 1993 d'un Plan Territorial Infrarégional (*Piano Territoriale Infraregionale*) concernant la Province de Bologne et la circonscription d'Imola ;

²⁷ La loi 142/1990 sur *l'ordinamento delle autonomie locali* prévoyait la création de *città metropolitane* dans les grandes villes italiennes, dont Bologne. Aucune de ses créations n'a vu le jour.

- l'adoption en 1994 par la Conférence métropolitaine des maires d'un Schéma directeur métropolitain (*Schema direttore metropolitano*) ;
- la mise au point (1996-1998) par la Province de prévisions de croissance sur la base d'une mosaïque des Plans Régulateurs Généraux communaux²⁸ ;
- l'élaboration à partir de 2001 d'un document préparatoire intitulé « *Manifesto* », document qui fait l'objet d'une présentation publique lors du colloque « *Da Provincia a Città Grande* » ;
- l'adoption en 2001 du Cadre de connaissance (*Quadro conoscitivo*), de l'Evaluation environnementale (*Valutazione di Sostenibilità Ambientale et Territoriale* ou VALSAT) et du Document préliminaire.

Le territoire de la province est plus large que l'aire métropolitaine proprement dite. Sa population est de 975 000 habitants. La commune de Bologne compte 373 000 habitants et l'aire métropolitaine, 650 000 habitants. La Province comprend soixante communes.

2.1- Processus d'élaboration

2.1.1- Acteurs impliqués

a) Responsable de l'élaboration du plan territorial

La Province, qui est l'équivalent du Département français, a la compétence d'élaboration du Plan Territorial de Coordination. La Province est gouvernée par une assemblée élue au scrutin proportionnel avec prime de majorité et par un président élu au suffrage universel direct.

b) Partenaires institutionnels associés

Bien que disposant d'organes dirigeants élus au suffrage universel direct, la Province a jugé utile de coopérer étroitement avec les communes et leurs associations pour l'élaboration de son plan. Le Plan Territorial de Coordination aborde explicitement cette question. Bien que la Province soit une instance de gouvernement qui détient les compétences pour réguler grande partie des problèmes

²⁸ Le *Piano Regolatore Generale* est l'équivalent du Plan local d'urbanisme.

supracommunales et pour promouvoir des projets à cette échelle, elle n'a jamais cherché à se substituer aux communes. La Région Emilie-Romagne a en effet adopté en 2000 une loi de réforme de l'urbanisme qui d'une certaine manière cherche à impulser un processus de co-planification : « *La philosophie de la réforme régionale de l'urbanisme, qui s'inspire du principe de subsidiarité, répond à la nécessité de définir, pour chaque champ de compétence, le niveau correct de gestion des problèmes à résoudre et ce avec la conviction qu'il n'existe pas d'échelon inférieur ou supérieur de planification, mais un processus unique, coordonné et cohérent, au sein duquel chaque niveau institutionnel doit toujours être prêt à la collaboration et, sur la base d'une information motivée, à l'intégration de ses propres choix dans le cadre général, au nom de l'intérêt collectif et général* »²⁹.

La Province doit donc agir en coopération avec les communes et leurs groupements (communautés de montagne, organes gérant les Parcs naturels, conférences de maires...). La mise en œuvre de la co-planification s'est déroulée dans le cadre d'une succession de Conférences de planification³⁰.

2.1.2- Dispositif d'études

La maîtrise d'ouvrage des études est assurée par l'administration provinciale, plus particulièrement le *Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti*. Un dirigeant de cette administration (Alessandro Delpiano) a été nommé coordinateur du plan. Une *Cabina di regia* (groupe de pilotage) a été constituée, qui regroupe, sous la direction conjointe du directeur du *Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti* et de l'architecte-urbaniste chargé des études du plan, les représentants des principaux services concernés au sein de l'administration provinciale.

La maîtrise d'œuvre des études a été confiée à un cabinet privé d'architecture et d'urbanisme (le cabinet *Tecnicoop Srl* dirigé par Rudi Fallaci), assisté par d'autres bureaux pour les études spécialisées (*VALSAT* par exemple).

²⁹ Provincia di Bologna, *PTCP. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione*, 30 mars 2004, p.1.

³⁰ Selon l'article 14 de la Loi Régionale 20/2000 *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, la Conférence de planification (composée de représentants de la Région, de la Province, des communes, des communautés de montagne et des Parcs naturels) a comme tâche de construire un cadre de connaissances (un diagnostic territorial) partagé entre les autorités provinciales et locales et de formuler une évaluation des différents documents préparatoires du Plan Territorial de Coordination Provinciale.

Des groupes thématiques (air, énergie, bruit ; eau et protection des sols ; organisation territoriale ; mobilité ; territoire rural et paysage ; démographie...) ont permis d'impliquer les services spécialisés dépendant de la Région ou de l'Etat, les communautés de montagne ou l'autorité de bassin.

Le dispositif adopté retrace la volonté de la Province de privilégier un partenariat public-privé.

2.1.3- Une concertation ouverte à la société civile

Les nombreuses réunions de la Conférence de planification (cinq séances plénières, sept réunions thématiques) et les rencontres avec les associations de communes (au nombre de quarante) permettent de parler d'un processus de co-planification qui associe la Province et les communes. Mais la concertation ne s'est pas limitée aux seuls élus et partenaires institutionnels. Une large palette de moyens de communication a permis une information en continu d'un large public. Le Plan Territorial de Coordination parle à ce propos de deux mille cinq cents élus et techniciens impliqués, de quatre mille visites du site Web³¹, de trente mille documents téléchargés, de deux cents prises de parole au cours des de huit manifestations publiques et de quatre-vingts contributions écrites. Une plaquette synthétisant les trois grandes stratégies du plan, rédigée en langue anglaise et italienne, a été largement diffusée³².

³¹ cst.provincia.bologna.it/ptcp.

³² Provincia di Bologna (PTCP), *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, Firenze, Alinea editrice, 2005, 55 p.

2.2- Diagnostic territorial

2.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration

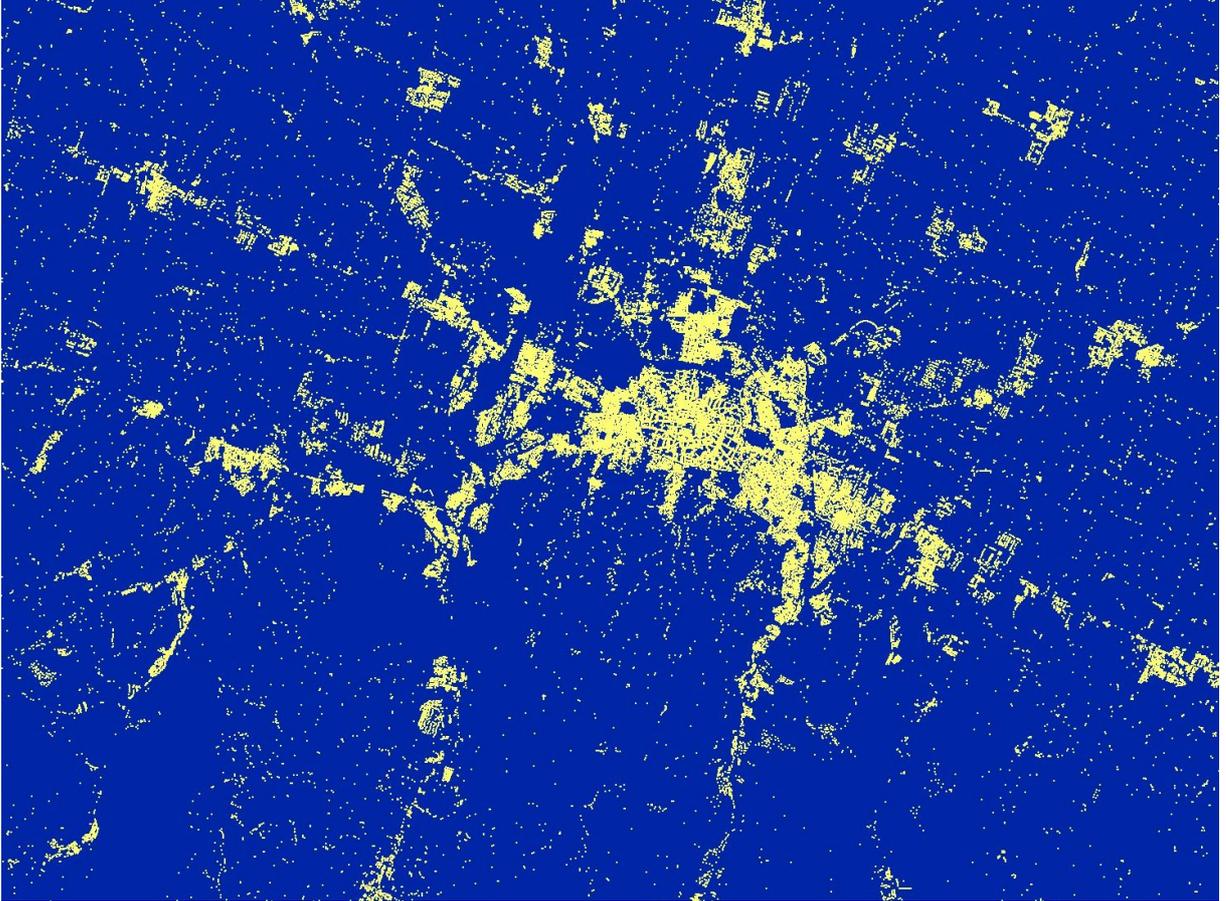
Un des titres de la *Relazione*, « *Da provincia a città grande d'Europa* » résume à lui seul le postulat à partir duquel a été élaboré le Cadre de connaissances sur la base duquel ont été formulées les orientations du Plan. L'objectif est donc à la fois d'améliorer la compétitivité de Bologne à l'échelle européenne et de mieux organiser l'aire métropolitaine.

La construction du Cadre de connaissances part en effet des atouts et des handicaps de Bologne dans la compétition entre ville à l'échelle européenne.

ATOUPS	HANDICAPS
Position de carrefour autoroutier et ferroviaire Présence d'équipements et de services liés au statut de capitale régionale (Fonction de centre directionnel) Diversité des activités économiques Tissu de petites et moyennes entreprises Système de formation (la plus ancienne université d'Europe)	Des équipements et des services aux entreprises à renforcer et à améliorer Manque d'innovations de la part des entreprises Faiblesse des relations entre système de formation et système économique Conséquences environnementales de la dispersion de l'urbanisation Perte de population et baisse de la mixité dans la ville-centre (à cause notamment de la présence des étudiants)

Mais l'analyse de la compétitivité de la ville n'est pas dissociée d'une identification des problèmes internes qui se posent à l'intérieur de la région urbaine. L'accent est mis d'abord sur la nécessité de renforcer la solidarité entre les générations, les catégories socioprofessionnelles, les ethnies et ce non pas sur la base d'un retour au *Welfare State* mais sur la base d'un *Welfare community*, qui associe action publique, production privée de services et intervention des associations. L'accent est mis ensuite sur la nécessité de lutter contre le *sprawl* et de requalifier le réseau hydrographique d'une part, l'environnement naturel et les paysages de l'autre.

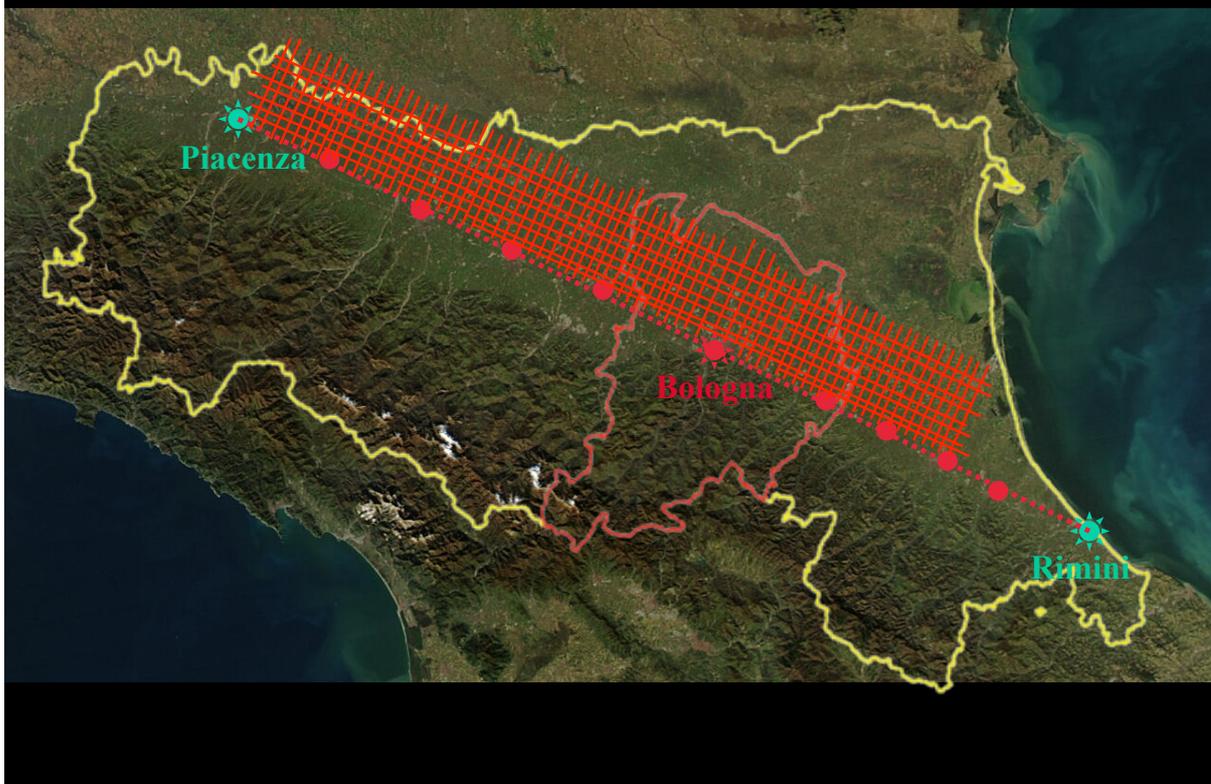
Evolution de la tache urbaine



Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

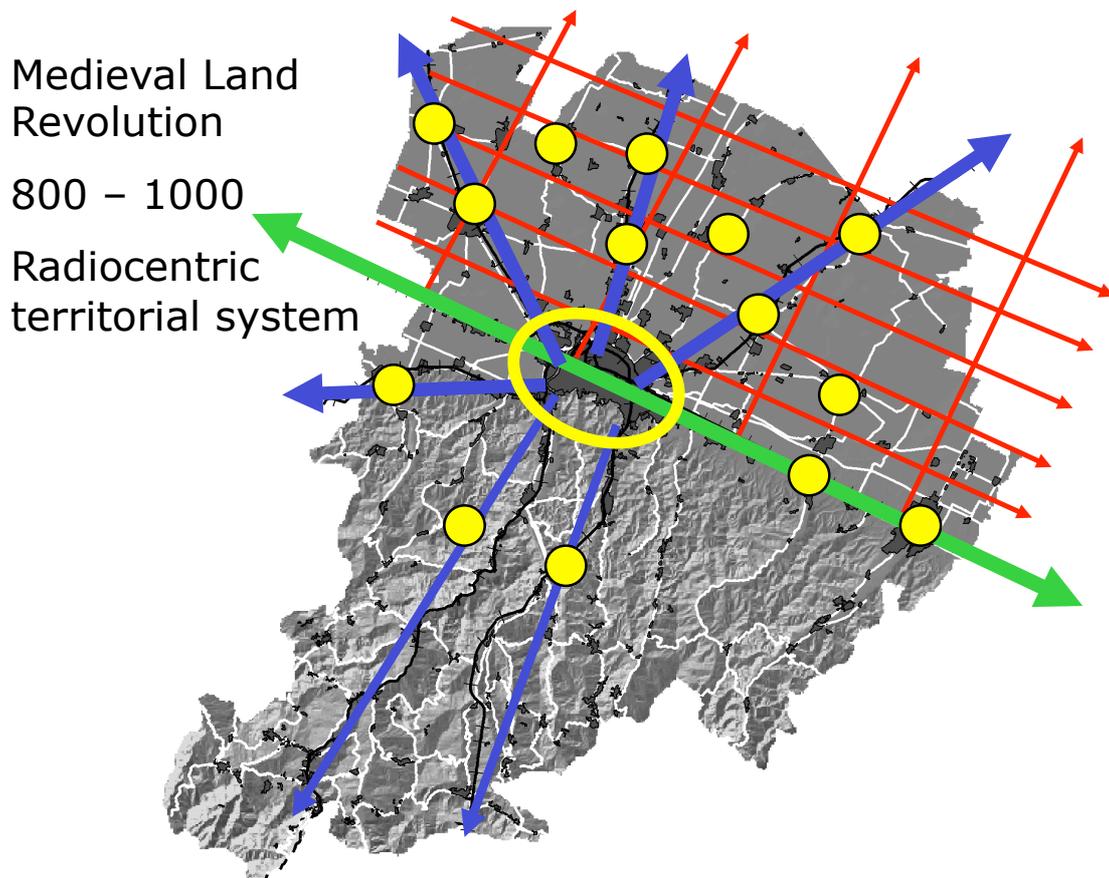
Pour remédier à ces problèmes, sur la base d'une analyse historique de la constitution de la morphologie du territoire - un territoire structuré sur la base de la superposition d'un trame orthogonale, issue de la centuriation romaine, et d'un réseau radioconcentrique, qui s'est constitué à partir du Moyen Age - une nouvelle organisation polycentrique de l'aire métropolitaine est proposée.

Via Emilia 187 b.c.



source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

Le Plan Territorial de Coordination Provinciale combine donc plusieurs paradigmes et plusieurs registres d'analyse, parmi lesquels une volonté de mieux positionner la ville dans la concurrence européenne, le souci de rétablir des équilibres internes à l'aire métropolitaine et le désir de réorganiser le territoire sur la base d'une organisation polycentrique de l'urbanisation et de la mise en système des espaces naturels. Référence est faite à une histoire spécifique et à une morphologie particulière du territoire.



Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

2.2.2- Des analyses universitaires

Comme dans de nombreux plans territoriaux et plans d'urbanisme italiens, les études et les analyses sont extrêmement - certains observateurs diraient même excessivement - poussées et diversifiées. L'objectif est de produire un Cadre de connaissances qui donne lieu à la formulation d'indicateurs qui pourront être aisément actualisés. L'accent est mis sur une approche partagée (entre la Province et les communes) du diagnostic territorial. Ce dernier a fait en effet l'objet d'une concertation et doit devenir la base à partir de laquelle chaque échelon de gouvernement du territoire sera amené à justifier ses choix et ses interventions.

Le Cadre de connaissance, qui fait plus de cinq cents pages, est construit sur la base d'une analyse de trois systèmes : le système économique,

social et démographique ; le système naturel et environnemental ; le système territorial³³.

L'étude du système socioéconomique combine l'analyse du positionnement de la ville et celle des déséquilibres démographiques et sociaux internes à l'aire métropolitaine, avec une attention particulière à la compréhension des mécanismes de diffusion urbaine (catégories sociales concernées) et à ses conséquences. L'analyse du système naturel met l'accent sur l'étude du réseau hydrique et de ses vulnérabilités (réduction des ressources, pollutions). L'étude du système territorial s'intéresse à l'organisation de l'urbanisation (différents niveaux de centralité, dotation de ces centres en équipements et services, pôles fonctionnels et parcs d'activités), aux relations qui existent entre cette organisation et le réseau de transports (infrastructures routières et réseau ferré) et aux conséquences de la restructuration agricole sur l'usage des sols et la qualité des paysages.

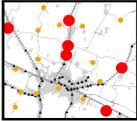
2.3- La Valutazione Strategica Ambientale et Territoriale (VALSAT)

L'Emile-Romagne est une des quelques régions italiennes qui, dans sa législation régionale, a anticipé l'obligation de l'évaluation environnementale (introduite par la Directive Européenne de 2001) pour l'ensemble des plans projets. La loi régionale 20/2000 définit les modalités de mise en œuvre de la *Valutazione Strategica Ambientale et Territoriale* (Evaluation stratégique environnementale et territoriale).

Dans le Plan Territorial de Coordination de la Province de Bologne, la VALSAT, après avoir rappelé les méthodes de l'évaluation, revisite les grandes orientations du Plan au vu des effets qu'ils peuvent éventuellement avoir sur l'environnement et propose deux scénarios : le premier de prolongement des tendances passées et le second prenant en compte les orientations du Plan.

³³ Provincia di Bologna, *PTCP. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Quadro Conoscitivo*, mars 2004, 521 p.

2.4- Orientations stratégiques

SUMMARY OF STRATEGIC POLICIES OF PTCP		
NEW		CENTRAL AREA: URBAN RENEWAL
METROPOLITAN SETTLEMENT		DEVELOPMENT WITH RAILSTATION AND ALL PUBLIC FACILITIES
		INDUSTRY DEVELOPMENT IN 14 DISTRICTS
NEW MOBILITY SYSTEM		METROPOLITAN RAILWAY SERVICE
		NEW MOTORWAY FOR DECENTRALISATION
NEW INSTRUMENTS FOR COHESION		INTERMUNICIPAL URBAN DEVELOPMENT PLAN
		TERRITORIAL AGREEMENTS

Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

Les objectifs généraux ou stratégies concernent trois champs d'intervention :

- la sauvegarde de la qualité environnementale qui intègre à la fois les espaces naturels, que l'air et les ressources en eau ;
- le renforcement de la compétitivité, ce qui suppose une amélioration de la qualité du tertiaire public et des grands équipements (la foire par exemple), le renforcement du potentiel de recherche et d'enseignement universitaires, la dynamisation du marché financier local et la mise en réseau des ressources culturelles locales ;
- l'amélioration des services à la personne et le renforcement de la solidarité ;

- le renforcement de la coopération entre les institutions publiques à l'échelle métropolitaine.

Dans une perspective de développement durable, ils cherchent à articuler développement économique, cohésion sociale et préservation de l'environnement. Le développement durable, en conformité avec le contenu du Traité d'Amsterdam, devient le dénominateur commun de l'ensemble des politiques sectorielles, qui doivent contribuer à la régénération des ressources naturelles renouvelables et à la limitation des émissions de rejets polluant à un niveau compatible avec la capacité d'absorption de l'environnement.

2.5- Organisation projetée du territoire

Ces objectifs de nature stratégiques sont ensuite déclinés de manière à donner naissance à une proposition d'organisation du territoire. Alors que la population de l'aire métropolitaine est passée entre 1981 et 2001 de 930 000 à 920 000 habitants, la tache urbaine a continué à s'étendre : elle est passée, entre 1980 et 2000, de 104 à 211 km². Le *sprawl* a des conséquences négatives sur l'environnement, tant en ce qui concerne la consommation des terres agricoles, le maintien de la continuité des espaces naturels, la préservation de la ressource en eau et la sauvegarde de la qualité de l'air (augmentation des émissions de gaz à effet de serre, due à l'augmentation de la circulation automobile).

2.5.1- Une réorganisation du réseau ferroviaire

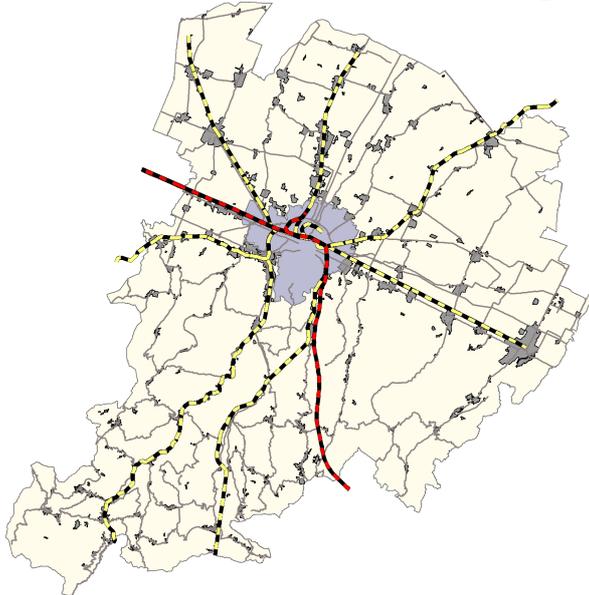
Le Système Ferroviaire Métropolitain est composé de huit lignes principales, dont quatre sont *passanti* (c'est-à-dire qu'elles traversent le territoire de la ville-centre). L'objectif est de créer un système cadencé et de multiplier les gares et les haltes ferroviaires (qui devraient être au nombre de quatre-vingt-six). La desserte par le réseau ferré devient un critère essentiel pour la sélection des centres appelés à connaître un développement futur.

NATIONAL PROJECTS FOR BOLOGNA JUNCTION

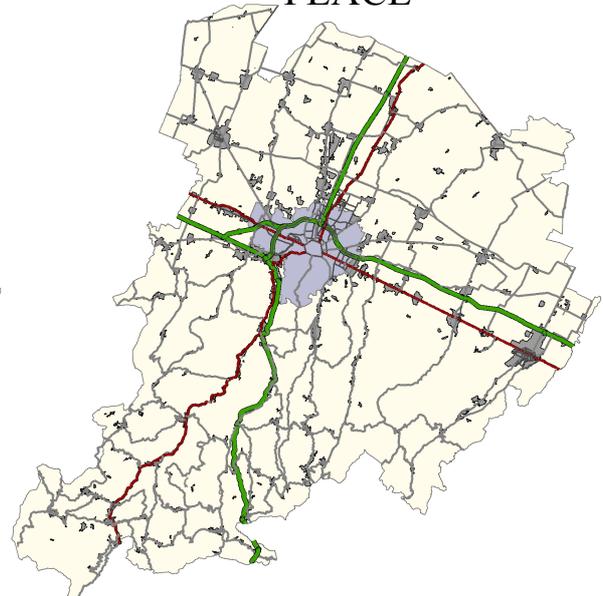
2.

1.

NEW RAILWAY (red in map)



DOUBLE CAPACITY FOR
HIGHWAY IN THE SAME
PLACE



Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

2.5.2- Le *policentrismo insediativo*

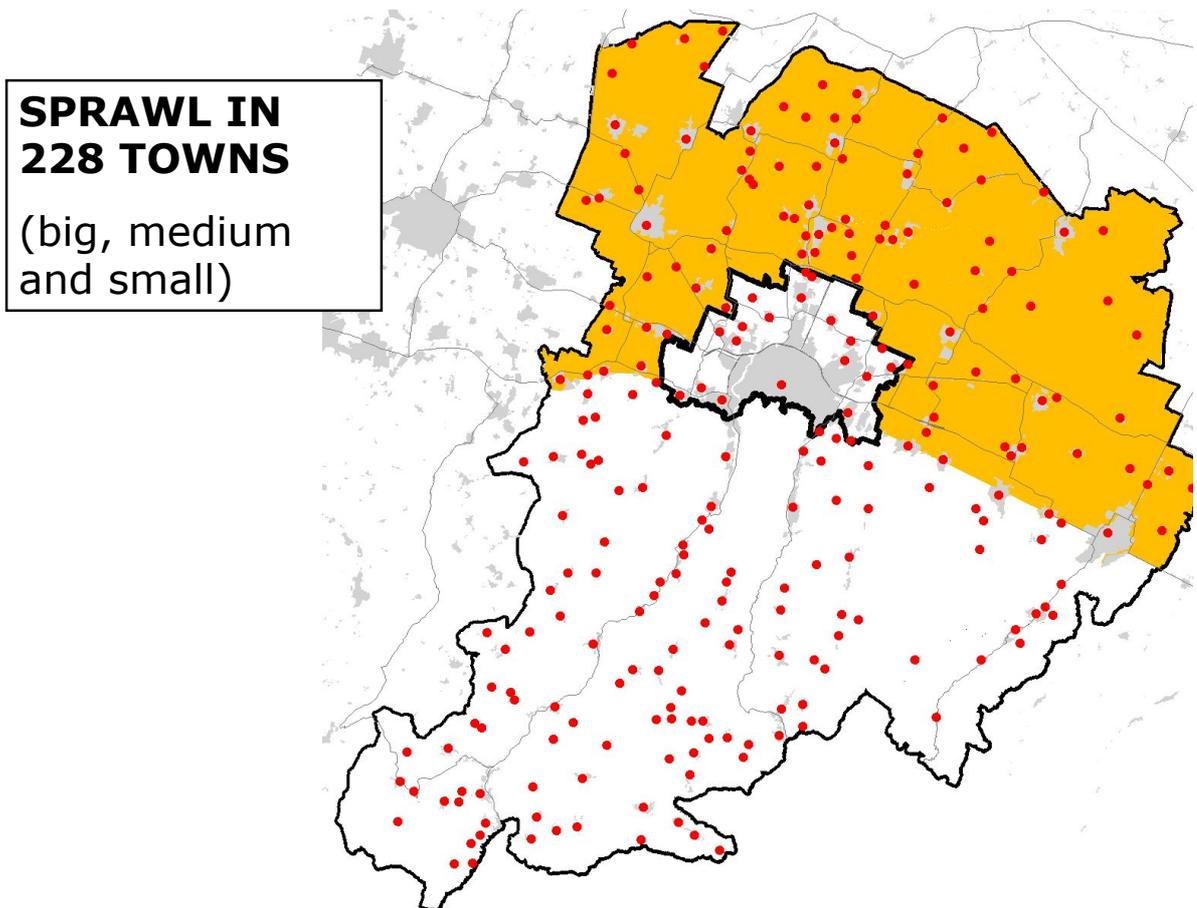
Pour faire face au défi d'une amélioration des conditions environnementales, le Plan Territorial de Coordination propose un modèle polycentrique d'organisation du territoire métropolitain. Ce modèle, déjà présent dans le Plan Territorial Infrarégional de 1998, est dit de la « *diffusione concentrata* » ou du « *decentramento sui centri* »³⁴. Il est fondé sur les principes suivants :

- considérer comme donné le fait que se poursuivra la fuite de population et d'activités du cœur urbain bolognais ;
- chercher à éviter que cet exode urbain se disperse en une série de réceptacles de nature diverse et ce en le concentrant sur des centralités ;
- limiter le nombre de centralités pour favoriser un système de mobilité accordant une place importante au réseau ferré d'une

³⁴ Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Relazione, op. cité, p.49.

part, pour donner aux nouveaux centres un niveau de population et d'activité suffisant pour impulser des phénomènes de complexification sociale et urbaine ;

- considérer comme indispensable la décentralisation d'activités tertiaires publiques pour contrecarrer la faiblesse actuelle de ces centres.



Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

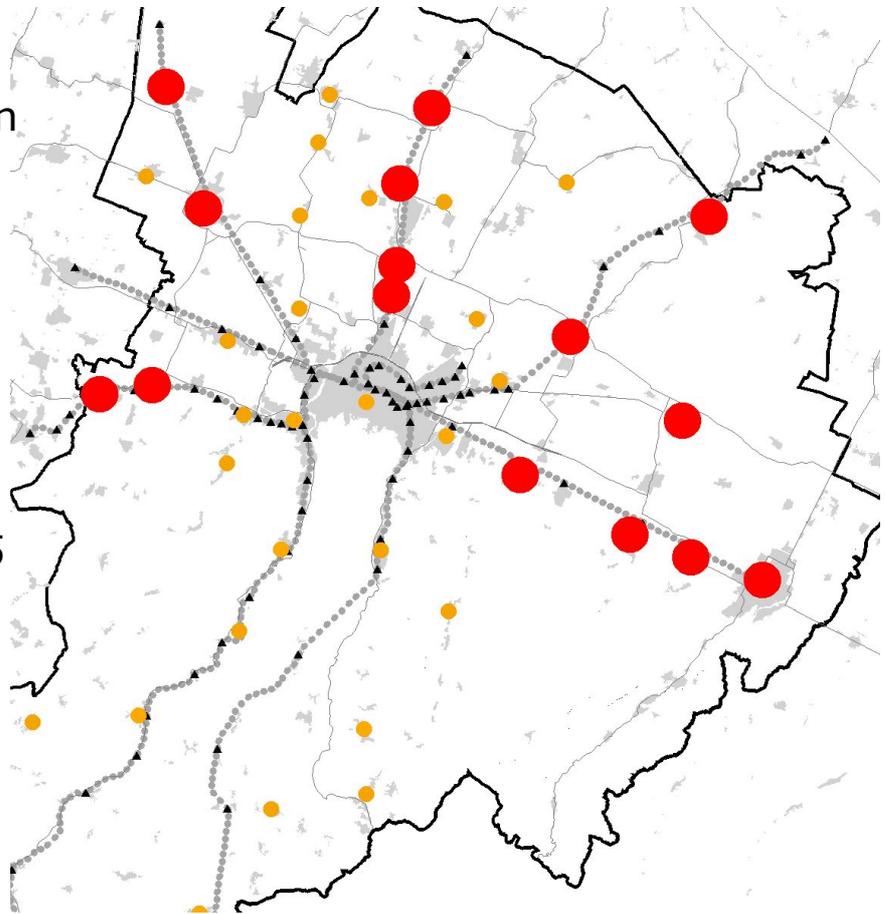
La volonté est de ne pas proposer, a priori et du haut, une hiérarchie des centres, allant du centre de quartier au cœur métropolitain. L'idée est de construire cette organisation en identifiant avec les communes les nouvelles centralités, en se basant sur deux critères : la desserte par le réseau ferroviaire et la dotation en équipements et services publics. L'idée est de faire évoluer la « *nébuleuse* », qui résulte du *sprawl*, vers une organisation des centralités en « *réseau* ». Cette proposition d'organisation est présentée comme une réinterprétation au niveau local des orientations formulées par le Schéma de développement des espaces

communautaires, orientations reprises par la planification régionale en Emilie-Romagne.

15 towns have both rail station and all public facilities:

these towns can support urban development policies.

The others 205 towns can support only urban renewal policies



source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

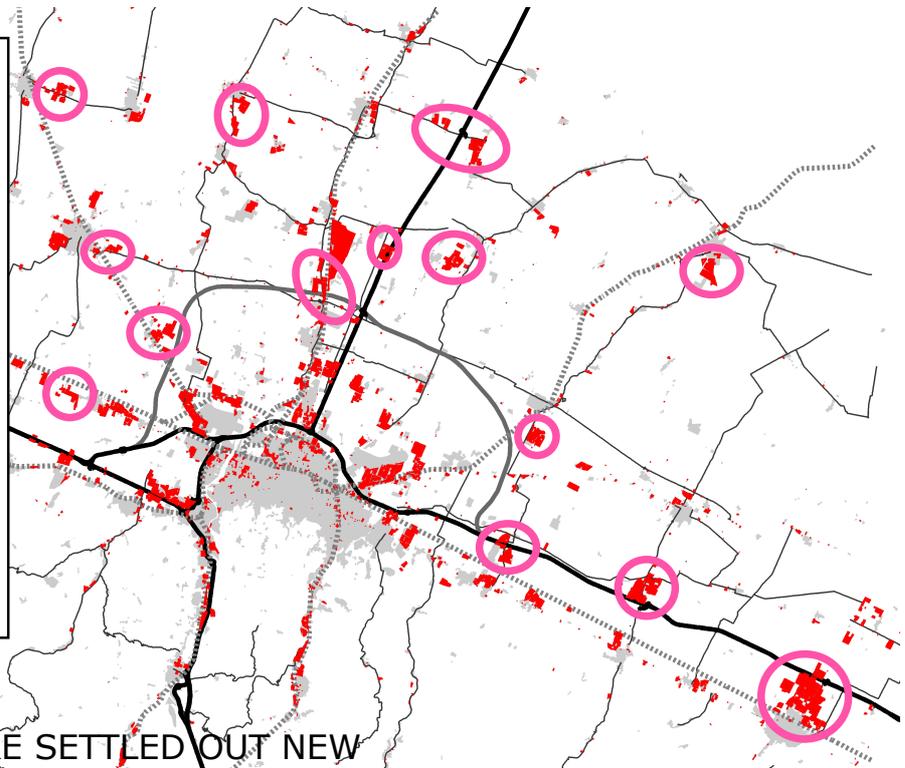
La mise au point de ce modèle conduit à une sélection des centres et des pôles d'activités. Sur deux cent cinq centres identifiés lors des études préalables, seuls quinze, parce qu'ils sont localisés à proximité d'une gare et disposent des équipements et services nécessaires, pourront faire l'objet et de développement. Les autres ne pourront accueillir que des projets de renouvellement urbain (*riqualificazione urbana*). De même, sur les cent quatre-vingt dix districts industriels, seuls quatorze connaîtront des extensions et seront appelés à se transformer en éco-parcs d'activités économiques. La ville-centre devrait accueillir uniquement des projets de requalification des tissus urbains existants. Les prévisions démographiques, qui résultent de telles orientations, consistent en un maintien à son niveau actuel de la population de l'aire métropolitaine, la baisse du nombre d'habitants (- 15 000) à Bologne devant être compensée par une croissance équivalente dans les autres centres.

INDUSTRIAL DISTRICTS POLICY

ONLY 14 INDUSTRIAL DISTRICTS CAN HAVE GROWTH POLICIES

(no growth in other parts of territory)

ALL OF THEM ARE SETTLED OUT NEW MOTORWAY AND WILL BECOME ECO-INDUSTRIAL-PARKS



Source : Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti

2.5.3- Le réseau écologique des espaces naturels

A côté de cette organisation polycentrique, le Plan territorial de coordination provinciale propose la mise en place d'un réseau écologique (*rete ecologica*) des espaces naturels. Les analyses conduites dans le cadre du Plan territorial paysager régional (*Piano territoriale paesistico regionale*) identifient pour la Province de Bologne deux unités principales de paysage (la montagne et les collines d'une part, la plaine de l'autre). Si sur les collines, la couverture forestière garantit une bonne dotation écologique et un bon niveau de biodiversité, dans la plaine, qui est un secteur complètement *antropizzato*³⁵, les espaces naturels sont constitués pour l'essentiel par les cours d'eau et les zones humides. Le

³⁵ Terme italien, très fréquemment utilisé par les spécialistes de l'environnement et qui signifie humanisé et habité.

Plan des espaces naturels (*Piano degli spazi naturali*) propose la création d'un réseau écologique³⁶, dont il s'attache à définir les éléments :

- les nœuds complexes qui sont des aires géographiques regroupant des nœuds et des corridors ;
- les nœuds simples qui sont des taches naturelles isolées ;
- les liaisons ou éléments linéaires assurant la jonction entre des nœuds ;
- les connexions diffuses ou ensemble des aires rocheuses et boisées du territoire des montagnes et des collines.

Par ailleurs le Plan propose de nouvelles liaisons (*direzioni di collegamenti*) qui doivent contribuer à reconnecter les espaces naturels fragmentés ou isolés dans la perspective de mettre en place une maille similaire à celle qui existe dans les territoires les plus élevés de la plaine.

2.6- Inscription des grands projets

Le Plan Territorial de Coordination cherche à localiser de manière précise les projets futurs qu'il se propose de lancer et ce quel que soit leur contenu : renforcement de centres ou de polarités économiques, préservation ou création de corridors écologiques, aménagement de nouvelles infrastructures de déplacements. Il ne rentre en aucune manière dans une quelconque préfiguration de ces projets.

2.7- Nature de la cartographie

Les différents documents qui constituent le dossier du Plan sont accompagnés de nombreux schémas et cartes. Les approches sectorielles donnent lieu à la production de schémas d'intention concernant la morphologie du territoire, les différentes unités de paysage, le réseau hydrographique ou l'organisation du nouveau contournement autoroutier. L'ensemble des informations contenues dans le Cadre de connaissance fait par ailleurs l'objet d'une synthèse dans deux cartes au 1/100 000^{ème} concernant le système naturel d'une part, le système territorial de l'autre.

³⁶ « Il concetto di rete ecologica, infatti, sempre più perseguito nell'ambito della conservazione della natura in Europa e nel mondo, punta a mantenere le condizioni ottimali dei processi ecologici, all'interno di un certo territorio, integrando temi naturalistico-ambientali con la realizzazione delle attività insediative, sociali ed economiche », (PTCP, Quadro Conoscitivo. Relazione descrittiva, 2004, p.496).

Les orientations du Plan sont intégrées elles aussi dans une carte de synthèse sur l'évolution attendue de l'organisation de l'urbanisation, des réseaux de mobilité et des réseaux environnementaux. Cette carte est assez précise pour que puissent être repérées les superficies dévolues à des projets de développement ou de conservation.

Dans les deux cas (cartes d'analyse, carte des orientations), le fond de plan est assez précis (représentations des réseaux de déplacements, des corridors écologiques, des surfaces concernées par des projets de centre ou de parc d'activités) pour que l'on puisse se rendre compte de l'impact territorial des projets.

2.8- Suivi et mise en œuvre

2.8.1- Un plan de compétence provinciale

Les lois nationale et régionale ont confié la responsabilité de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du Plan Territorial de Coordination à la Province. Au sein de l'administration de cette collectivité territoriale, le Secteur de la Planification Territoriale et des Transports s'est vu confier la conduite de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan. Ce service, dirigé par un ingénieur, dispose d'un personnel technique qualifié et peut faire appel à des consultants spécialisés. Une partie de ce personnel est mise à disposition des communes afin que ces dernières puissent plus facilement s'impliquer dans la mise en œuvre des actions et projets prévus.

2.8.2- Les *Piani strutturali comunali* élaborés de manière associée

Le Plan Territorial de Coordination comprend une partie normative qui fixe des orientations que les autres secteurs de l'administration provinciale d'une part, les autorités locales de l'autre doivent prendre en compte, lorsqu'elles mettent au point leurs programmes d'actions ou leurs plans d'urbanisme. Ces orientations, qui peuvent avoir, dans certains cas, valeur de prescriptions, ne sont pas considérées comme le moyen privilégié de mise en œuvre du Plan, notamment lorsqu'il s'agit d'impulser des projets de développement à caractère économique ou résidentiel.

La Province a impulsé la création d'associations de communes (six associations réunissant quarante-neuf communes), associations qui sont

notamment chargées d'élaborer de manière associée leurs *Piani Strutturali Comunali* (Plans structurels communaux)³⁷. Elle fournit des moyens financiers leur permettant le recrutement d'un professionnel chargé des études du plan et met à la disposition son propre personnel en appui à la démarche de coopération. L'élaboration en commun de ces plans structurels est l'occasion pour les communes de fixer avec précision les périmètres concernés par les projets (de centralité et d'activités) retenus par le Plan Territoriale de Coordination Provinciale et de définir des orientations communes pour le reste du territoire. Chaque commune reste ensuite maîtresse de la traduction de ces objectifs stratégiques en termes réglementaires et opérationnels. Ces expériences de coopération en matière de planification territoriale concernent une grande majorité des communes de la province, à l'exception - il est vrai importante - de la ville-centre et de deux communes de sa proche banlieue.

Les Plans structurels communaux élaborés de manière associée joue un rôle voisin de celui des Schémas de secteur en France ou des *Sub-Regional Development Frameworks* à Londres. Ils facilitent la mise en œuvre des objectifs et des orientations de la planification supracommunale dans les plans locaux.

2.8.3- Les Accords territoriaux

Afin de rendre opérationnelles ces orientations de développement élaborées conjointement par les communes, la LR 2/2000 prévoit le recours à des instruments de nature contractuelle qui associent les communes et la Province : les accords territoriaux. Ces accords concernent par exemple l'aménagement des nouveaux pôles d'activités qui ont été identifiés par le Plan Territorial de Coordination Provinciale. Ils portent sur trois points :

- l'élaboration d'un projet de développement des aires productives d'intérêt supracommunal ;

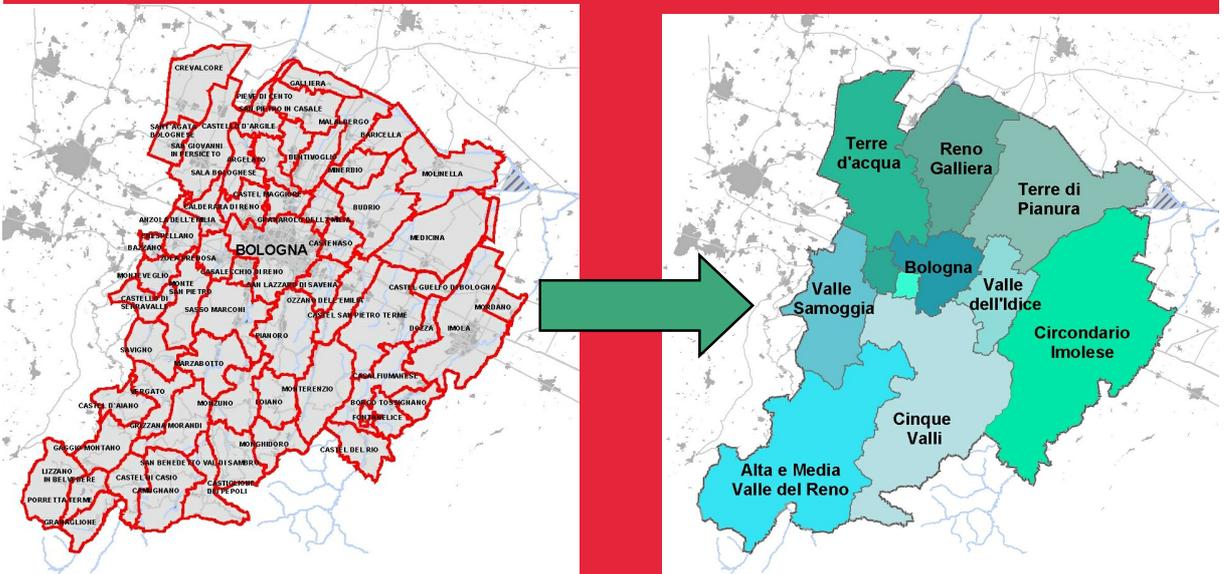
³⁷ Le *Piano Strutturale Comunale* constitue avec le *Regolamento Urbanistico Edilizio* (Règlement d'urbanisme et de construction) et le *Piano Operativo Comunale* (Plan opérationnel communal) le *Piano Urbanistico Comunale*. Le *Piano Strutturale Comunale* (PSC) définit les choix stratégiques d'organisation et de développement et les mesures de protection de l'intégrité environnementale et de l'identité culturelle du territoire (article 28 de la LR 20/2000).

- la mise au point des moyens à mobiliser et des engagements à prendre pour rendre ces zones équipées du point de vue écologique;
- l'institution d'un fonds de péréquation territoriale, destiné à répartir entre les communes les ressources en provenance de ces zones d'activités.

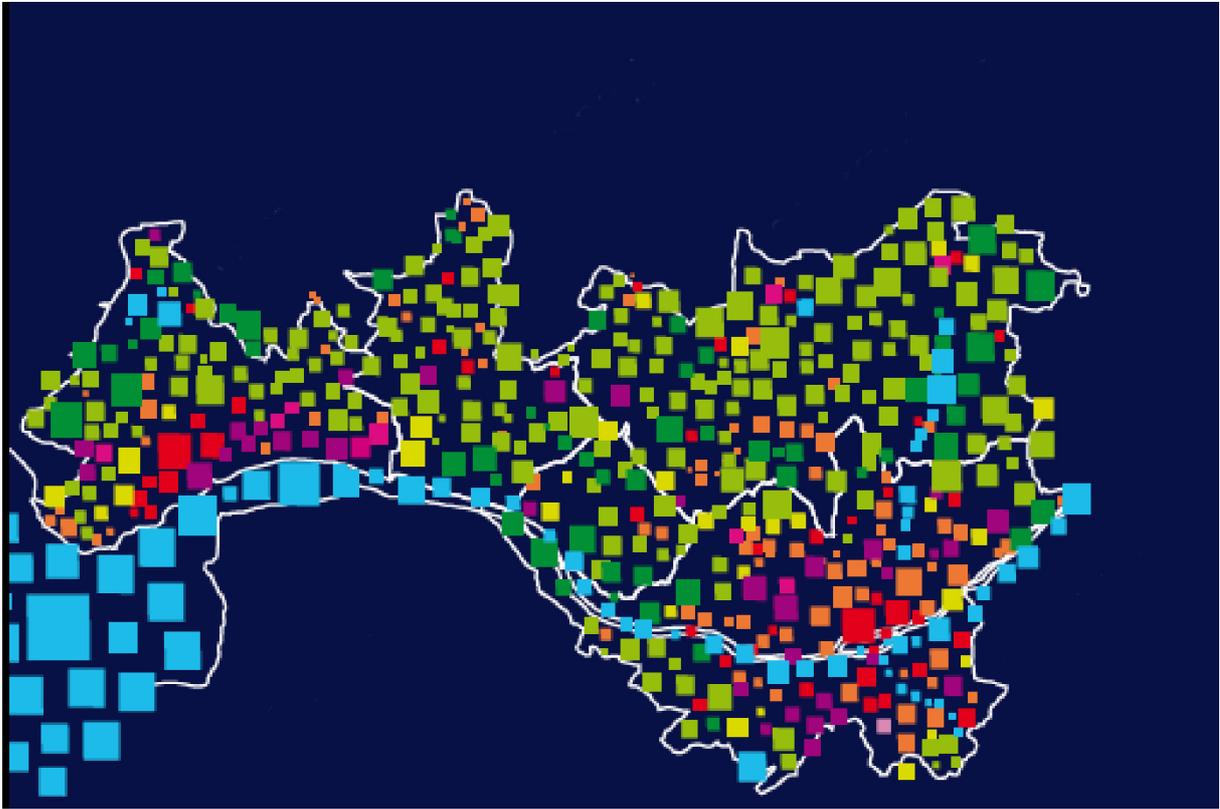
L'accord territorial constitue donc le moyen d'instaurer une péréquation des ressources liées à l'activité économique.

ASSOCIAZIONI DI COMUNI

New local institution made by regional law for public services and municipal functions (planning, etc.). They are composed by municipalities



3- Le Schéma de Cohérence territoriale de la Métropole Nantes Saint-Nazaire



La Métropole est composée des deux agglomérations de Nantes Saint-Nazaire, compte 736 000 habitants et accueille 320 000 emplois. Entre 1977 et 1999, la croissance démographique a été soutenue (+ 186 000 habitants)³⁸. La gouvernance de l'agglomération est complexe, puisque les cinquante-neuf communes sont regroupées dans cinq intercommunalités (une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, trois communautés de communes). Les études du Schéma de cohérence territoriale ont duré de 2003 à 2007. Le SCoT, intitulé « *Un projet pour la métropole de l'Ouest* », a été approuvé le 26 mars 2007.

³⁸ Syndicat Mixte du Schéma de cohérence territoriale, Agence d'urbanisme de la Région Nantaise, Agence pour le développement durable de la Région Nazairienne, *SCOT Métropole. Diagnostic*, 2007, 75 p.

3.1- Processus d'élaboration

3.1.1- Acteurs impliqués

a) Responsable de l'élaboration du plan territorial

Comme dans bon nombre d'aires métropolitaines françaises, l'élaboration et la mise en œuvre du Schéma de cohérence territoriale a supposé la création d'une structure intercommunale ad hoc : le Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale de Nantes Saint-Nazaire. Ce syndicat regroupe les représentants des cinq intercommunalités. La structure de gouvernance fait apparaître, ainsi que le montre le schéma de la page suivante, quatre échelons de gouvernement du territoire

b) Partenaires institutionnels associés

Ce sont les partenaires habituels que sont l'Etat, les autres collectivités territoriales, les Chambres consulaires, auxquels il faut ajouter les Conseils de développement des deux agglomérations.

3.1.2- Dispositif d'études

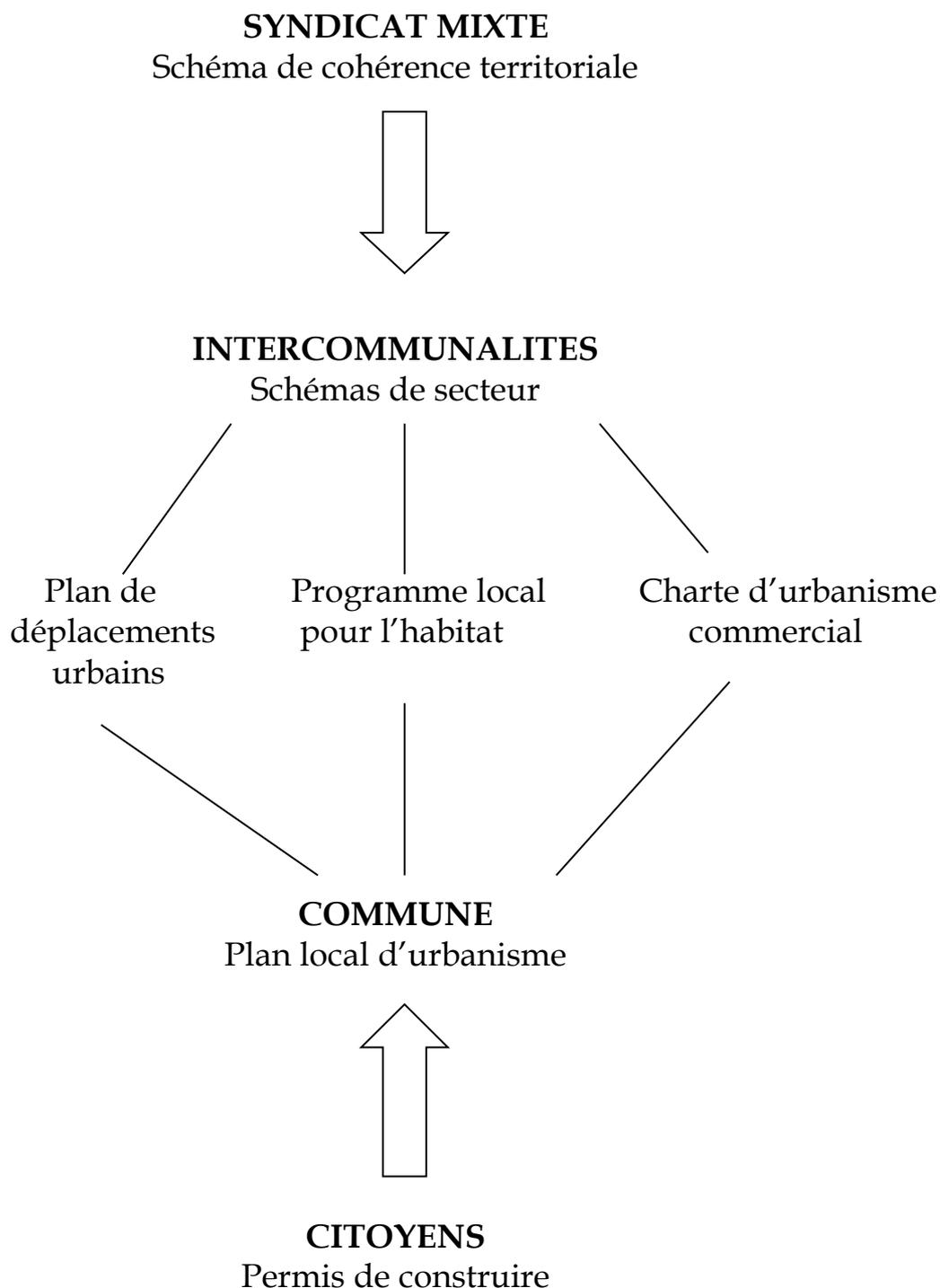
- Maître d'ouvrage des études : le Syndicat mixte du Schéma de cohérence territoriale.
- Maître d'œuvre des études : les deux Agences d'urbanisme des deux agglomérations.

Il s'agit donc d'un dispositif classique, qui est comparable à ce qui existe dans de nombreuses agglomérations françaises et fait la part belle aux institutions publiques ou parapubliques.

3.1.3- Une concertation institutionnelle

Ouvert aux élus et partenaires institutionnels, il prend la forme de groupes de travail thématiques. L'organisation du processus d'élaboration est supervisée par un Comité technique du SCoT qui regroupe les directeurs du Syndicat mixte, des intercommunalités et des deux agences d'urbanisme. Une concertation avec les territoires riverains a été organisée dans le cadre de deux Conférences métropolitaines.

Le partenariat n'a pas été ouvert à la société civile et ce bien que la volonté d'information du public se soit traduite par l'organisation de dix expositions publiques, la rédaction d'un document de synthèse facilement accessible et la création d'un site Internet particulièrement bien structuré.



Source : Schéma de cohérence territoriale de la Métropole Nantes Saint-Nazaire

3.2- Diagnostic territorial

3.2.1- Paradigme à partir duquel est la démonstration organisée

Le Schéma de cohérence territoriale témoigne d'une volonté de la métropole de se positionner dans la concurrence européenne. Pour conforter une telle ambition, qui se justifie parce que l'ensemble Nantes Saint-Nazaire constitue le plus grand pôle urbain de l'Ouest de la France, il convient d'accroître la visibilité de la métropole. Cette dernière figure en effet au 54^{ème} rang dans divers classements des villes européennes et ce manque de notoriété s'explique par la faible spécialisation économique, le faible rayonnement de la recherche locale³⁹, et l'absence de centres de direction. Pour combler ces handicaps, la métropole se propose de conforter sa fonction logistique liée à la présence des ports, de renforcer les activités de type métropolitain (université, recherche, culture) et de s'appuyer sur des grands projets en cours d'étude ou de réalisation (L'Isle de Nantes, les projets tertiaires autour des deux villes principales).

Mais cette ambition de transformer Nantes Saint-Nazaire en une porte Atlantique de l'Europe ne doit pas se faire au détriment du respect des équilibres internes à l'agglomération. Entre 1990 et 1999, la métropole a connu une croissance démographique de 9%, alimentée pour partie par l'arrivée de jeunes actifs ou de retraités en provenance de l'Ile de France. Alors que 95% des emplois sont localisés dans les deux pôles de Nantes et Saint-Nazaire, cette croissance s'est traduite par un étalement urbain⁴⁰ qui entraîne des atteintes aux espaces naturels d'une part, par une augmentation des déplacements en voiture individuelle de l'autre⁴¹. Le renforcement de l'attractivité et du rayonnement de la métropole à l'échelle européenne ne doit pas aller à l'encontre des atouts que procure l'organisation du territoire propre à la métropole Nantes Saint-Nazaire (double centralité Nantes Saint-Nazaire, maillage multipolaire). Il convient en effet de prendre appui sur cette organisation spécifique pour lutter contre l'étalement urbain.

³⁹ Au niveau national, les Pays de la Loire sont la cinquième région pour la population et la dixième pour la recherche. Nantes compte 2,6% des emplois dans le secteur des services aux entreprises, contre 3,45% à Grenoble et 5,48% à Paris.

⁴⁰ Entre 1960 et 2004, la tache urbaine a été multipliée par trois.

⁴¹ 70% des déplacements se font en voiture dans l'agglomération, 76% hors agglomération.

3.2.2- Nature des études et des analyses

Les études qui ont servi à l'élaboration du rapport de présentation sont classiques et couvrent l'ensemble des thématiques habituellement abordées par les agences d'urbanisme : analyse des équilibres démographiques internes à la métropole, activités économiques et emplois, analyse des bases économiques dans la perspective de la compréhension de l'économie présente⁴². Les données recueillies font l'objet d'une présentation synthétique sous forme de schémas et de cartes.

3.3- Une évaluation environnementale intégrée

Le Schéma de cohérence territoriale a fait l'objet d'une évaluation environnementale, qui comprend les différentes pièces requises par la loi.

3.3.1- Un état initial de l'environnement complet

Le document, de 177 pages, aborde de manière exhaustive le patrimoine naturel, les paysages (du moins ceux qui présentent un caractère remarquable), l'eau, les risques et les nuisances, l'air et l'énergie et enfin les déchets.

3.3.2- Une évaluation très synthétique

La cinquantaine de pages de cette évaluation est en large partie consacrée aux règles juridiques qui encadre cette nouvelle procédure. Le reste du document est consacré à une justification des choix du Schéma de cohérence territoriale au regard de la protection de l'environnement et plus largement du développement durable. L'évaluation se termine par des propositions d'indicateurs.

⁴² La base productive représente 20,7% du total de la base économique (contre 23,7% pour la moyenne des aires urbaines), la base publique 19,9% (contre 20,9%), la base résidentielle et touristique 45,3% (contre 42,3%) et les transferts sociaux 14,1 % (contre 12,7%).

Indicateurs Proposés	
Géographie locale	Surface urbanisée
	Surface réservée à l'urbanisation
	Surface d'espaces agricoles protégés
	Surface d'espaces naturels protégés
	Consommation d'espace (à partir d'une lecture de photos aériennes)
	Superficie des zones humides
	Surface Agricole Utilisée
	Nombre de sièges d'exploitations agricoles
	Linéaire de nouvelles voiries
Patrimoine naturel	Surface des zones faisant l'objet d'une protection
	Surface des zones faisant l'objet d'un inventaire
	Surface des zones de préemption (espaces naturels sensible)
Paysages	Nombre de monuments inscrits ou classés
	Surfaces concernées par les servitudes de visibilité
	Linéaires des grandes infrastructures touchées par l'urbanisation
L'eau	Consommation d'eau par habitant
	Consommation des gros consommateurs
	Qualité des eaux distribuées
	Qualité des eaux de baignade
	Volume et destination des boues de stations d'épuration
	Linéaire de cours d'eau ayant fait l'objet d'opérations de restauration
Risques et nuisances	Populations soumises au risque d'inondation
	Nombre d'installations classées
	Linéaires de voirie bruyante
Air et énergie	Indice atmosphérique
	Nombre de voyages sur le réseau de transports en commun
	Nombre de véhicules sur des axes repères
	Kilomètres de continuités douces
Déchets	Quantité de déchets collectés
	% de valorisation des déchets (recyclage et compostage)
	Volumes collectés dans les déchetteries
	Nombre de déchetteries pour artisans

3.4- Orientations stratégiques

Le Projet d'aménagement et de développement durable synthétise les principaux objectifs du Schéma de cohérence territoriale.

3.4.1- Renforcer l'attractivité à l'échelle européenne de la métropole, en faisant de cette dernière une porte atlantique de l'Europe.

Pour mener à bien un tel objectif, il convient à la fois de conforter le potentiel industriel existant (notamment celui qui est lié aux ports), développer les fonctions métropolitaines que sont l'université, la recherche, le tertiaire à haute valeur ajoutée et promouvoir des événements culturels. Il convient enfin d'améliorer l'accessibilité (nouvel aéroport, gare TGV).

3.4.2- La structuration actuelle de la métropole : un atout

L'espace métropolitain est caractérisé par une forme originale marquée par deux grands pôles urbains, un maillage de communes et des espaces naturels et agricoles très présents dans le paysage. Priorité est donnée au renouvellement urbain et à la densification. Les extensions d'écarts, de hameaux ou de villages, prévus dans les Plans locaux d'urbanisme, doivent être limitées. Il convient donc d'organiser le développement autour de pôles.

a) Prendre appui sur les deux agglomérations qui structurent une métropole estuarienne

La métropole compte deux centres d'agglomération et il n'est pas question d'en privilégier un par rapport à l'autre. La stratégie de renouvellement urbain prendra appui sur les grands projets en cours dans les deux villes. L'objectif est la construction d'une métropole bipolaire dont le fleuve et l'estuaire sont le trait d'union.

b) Organiser le développement périurbain autour des pôles secondaires

Mais de tels projets ne peuvent à eux seuls de répondre à la demande de logements qui pour 80% des ménages est une demande de maisons individuelles. Il convient donc de répondre à cette demande en proposant des programmes mixtes (logements+commerces+services)

dans des centres secondaires, bien desservis par les transports en commun (notamment par le réseau ferroviaire). La réalisation de tels programmes devra permettre d'atteindre les 20% de logement social requis par la loi *Solidarité et renouvellement urbain*.

c) Prendre appui sur des projets urbains en cours ou à créer

La mise en œuvre de cette stratégie implique de mener à bien une série de projets urbains :

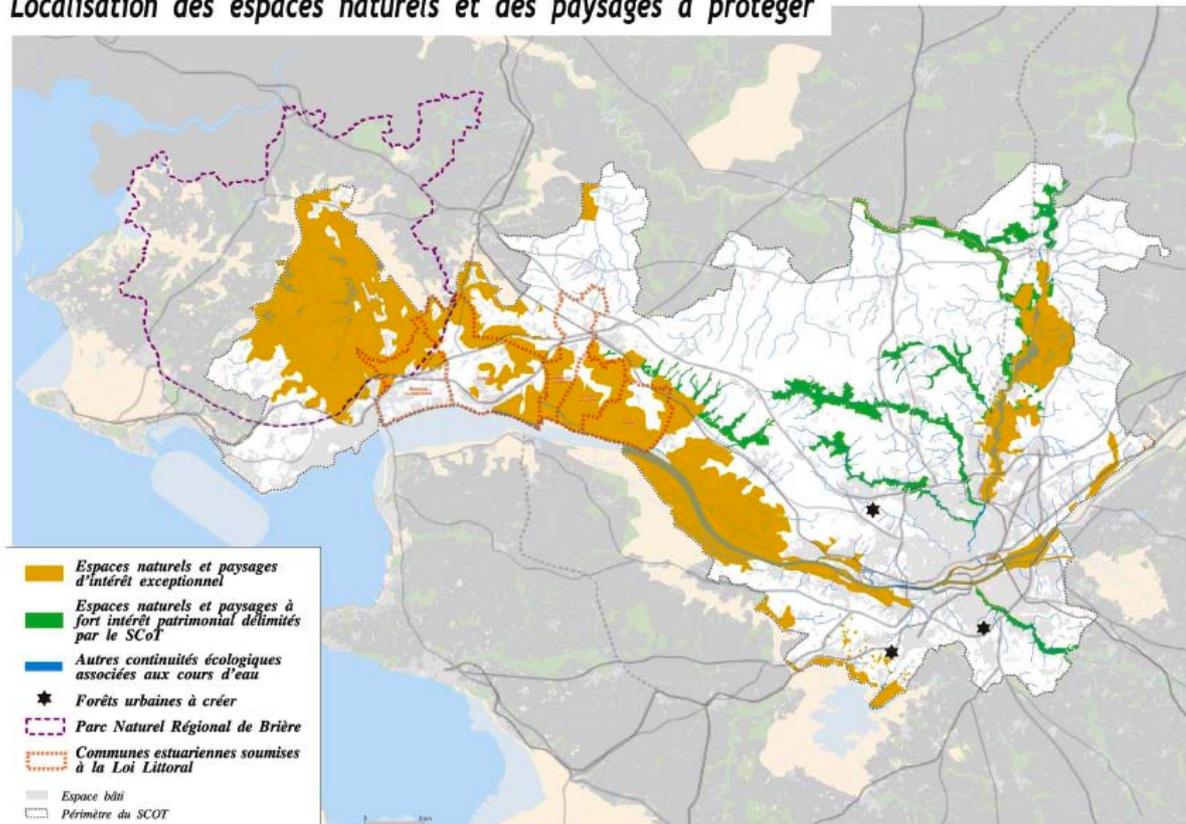
- à Nantes, les projets Isle de Nantes et Euronantes (Centre de congrès à proximité de la gare, reconquête des rives de la Loire), ainsi que les douze quartiers d'habitat social en renouvellement ;
- à Saint-Nazaire, le Pôle d'échange de la Gare, les projets Ville-Port et Hippocampe, ainsi que le renouvellement urbain de l'ouest.

Elle passe aussi par le lancement d'un projet urbain de centre-ville (ou éventuellement d'une autre nature) dans chacun des centres secondaires.

3.4.3- Valoriser les espaces emblématiques et favoriser un maillage des espaces naturels

L'objectif du Schéma de cohérence territoriale est de réduire de 10% la consommation de l'espace constatée au cours des dix dernières années (trois cent dix hectares par an). 69 000 des 78 000 hectares de terres agricoles font l'objet d'un classement en « *terres agricoles pérennes* », alors que 50 000 hectares d'espaces non agricoles sont protégés. Il est de valoriser les espaces emblématiques (Estuaire, Brière, Vallée de l'Erdre) et de favoriser un maillage vert.

Localisation des espaces naturels et des paysages à protéger



source : SCoT de Nantes Saint-Nazaire

3.4.4- Développer la ville des courtes distances

L'organisation polycentrique adoptée est à mettre en relation avec une nouvelle structuration du réseau ferroviaire qui, avec les transports fluviaux, est amené à jouer un rôle de premier plan pour résoudre les problèmes de mobilité. La vitesse sur l'ensemble du réseau routier doit être réduite et les communes doivent inscrire dans leur Plan local d'urbanisme le principe d'un maillage piétonnier.

Structurer le territoire par les réseaux ferroviaires et les transports collectifs Améliorer l'accessibilité et la desserte du territoire

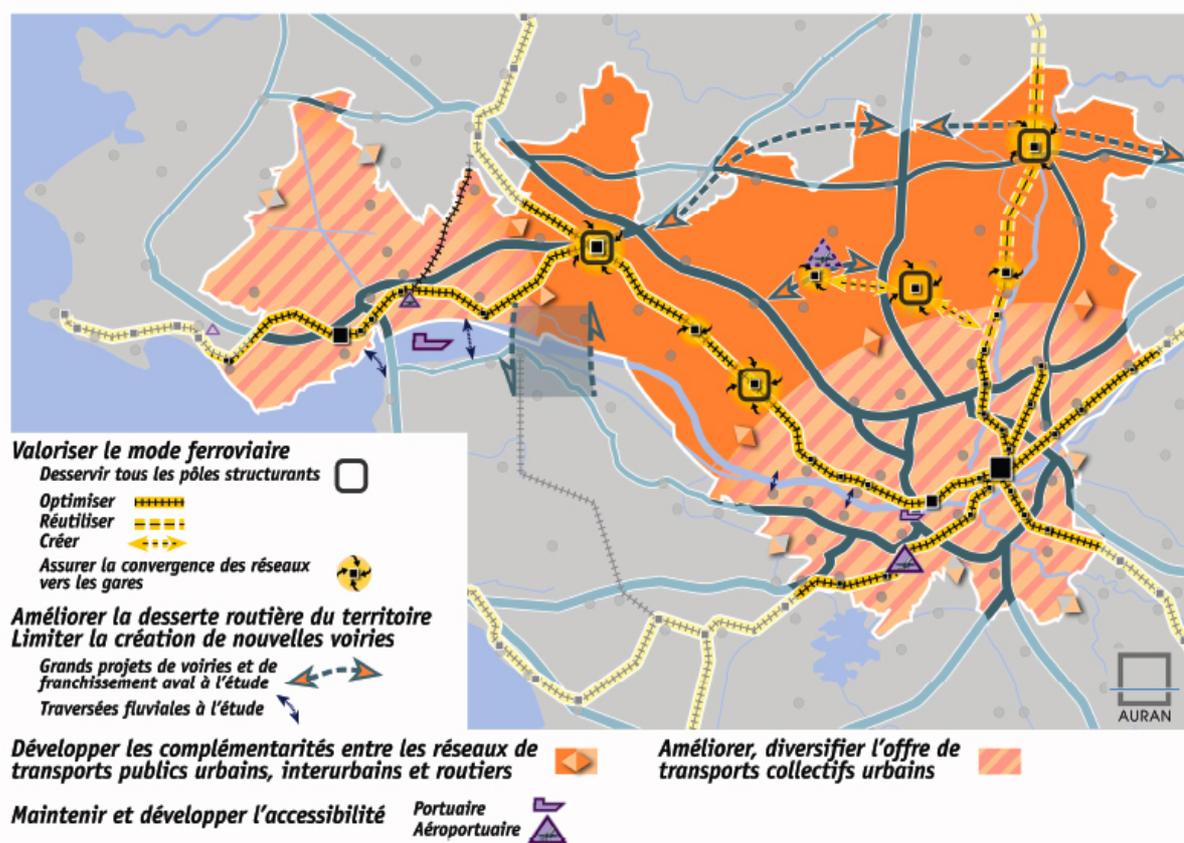


Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Nantes Saint Nazaire - Projet d'Aménagement et de Développement Durable - juin 2006

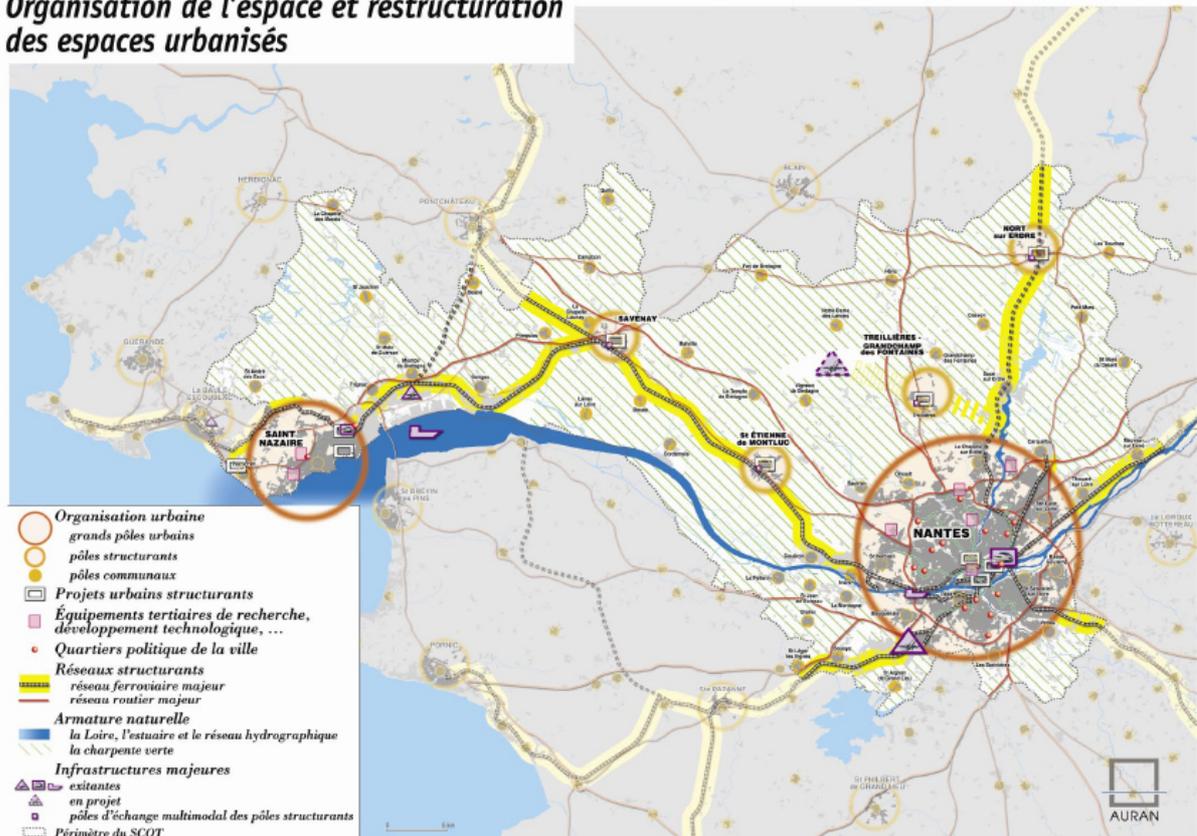
3.5- Organisation projetée du territoire

Le Document d'Orientations Générales donne des indications quant à la forme souhaitée de la métropole. L'organisation adoptée est polycentrique et cherche à établir un lien entre les centralités à développer et leur desserte par réseau des transports collectifs. Elle est fondée sur :

- deux pôles principaux qui jouent le rôle de ville historique et centre d'agglomération ;
- de pôles secondaires structurant à créer en tenant compte de la desserte par le réseau ferroviaire ;
- un développement économique réparti de manière équilibrée entre l'ensemble de ces pôles ;
- une trame verte ;
- un réseau de transports collectifs.

La carte intitulée « *Organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés* » synthétise ces principes. Des cartes thématiques permettent de préciser les modalités de mise en œuvre de cette organisation en ce qui concerne la mobilité, les espaces naturels, l'aménagement de l'estuaire et du littoral.

Organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés



source : SCoT de Nantes Saint-Nazaire

3.6- Inscription des grands projets

Les grands projets cités ci-dessus font l'objet d'une localisation excessivement sommaire à l'intérieur de la carte intitulée « *Organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés* ». Le Document d'orientations générales en précise le contenu.

3.7- Nature de la cartographie

La cartographie annexée au Document d'orientations générales comprend :

- une carte de synthèse des orientations, intitulée « *Organisation de l'espace et restructuration des espaces urbanisés* », carte à laquelle

- sont associées des cartes thématiques (mobilité, enjeux agricoles, localisation des espaces naturels, espaces proches du rivage, conditions d'utilisation des espaces maritimes et estuariens proches du rivage) ;
- des cartes de délimitations des espaces présentant un intérêt patrimonial.

Alors que les premiers documents graphiques ont une échelle comprise entre 1/200 000^{ème} et 1/500 000^{ème} et utilisent comme fond de carte, une carte IGN, les seconds sont nettement plus précis (photographie aérienne comme fond de carte, échelle 1/40 000^{ème}).

3.8- Suivi et mise en œuvre

Cette mise en œuvre part du principe que le Schéma de cohérence territoriale est un document de rang supérieur, auquel doivent se conformer les documents de rang inférieur. Elle correspond à une vision hiérarchique du système de planification territoriale.

3.8.1- Un Syndicat mixte

Ce syndicat est chargé à la fois de l'élaboration et du suivi du Schéma de cohérence territoriale. Associé à l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme, il fait respecter la prise en compte des orientations du SCOT. Il actualise les indicateurs retenus dans le cadre de l'évaluation environnementale.

3.8.2- Accent mis sur la compatibilité entre plans

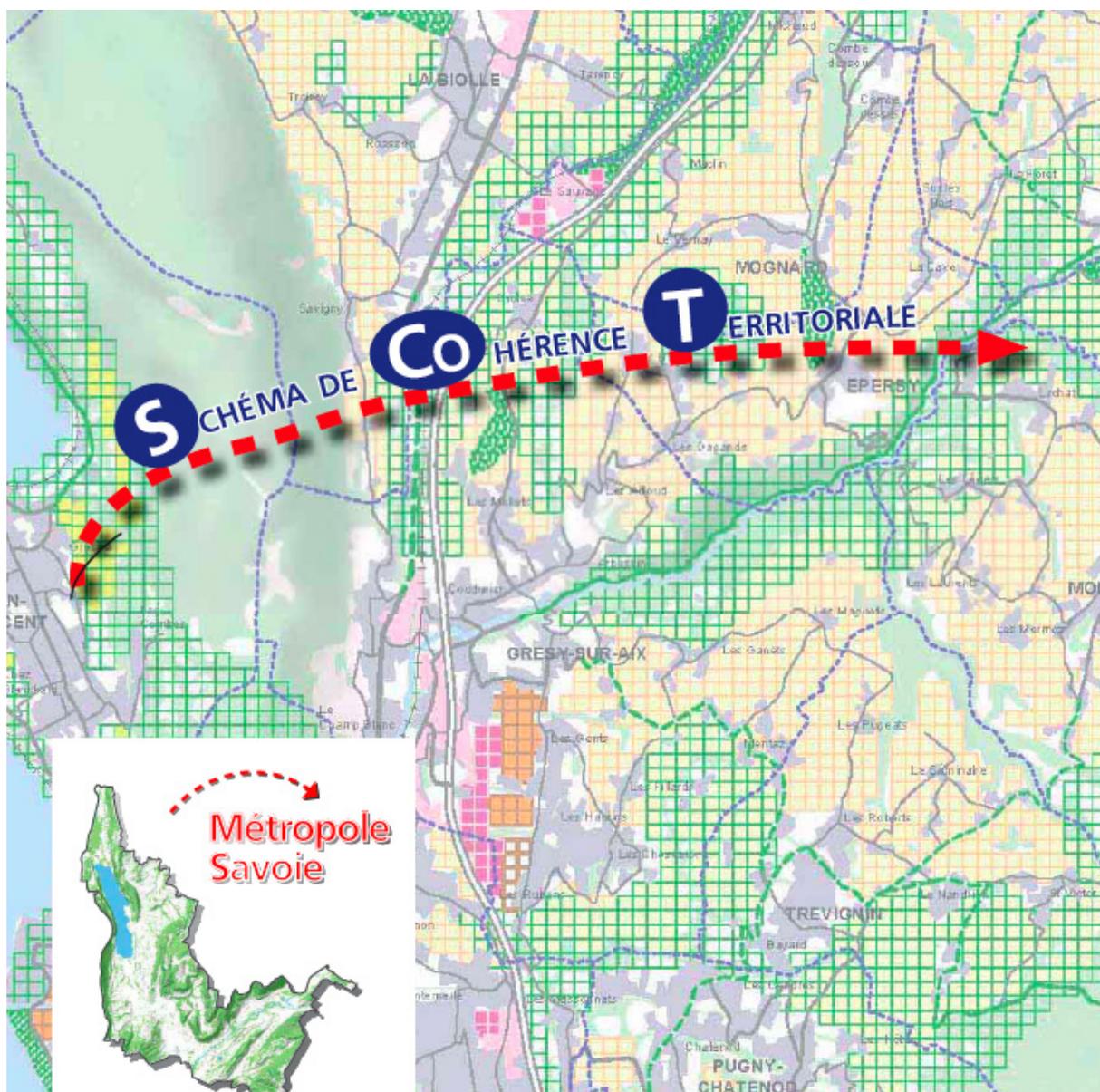
Les préconisations les plus précises concernent la délimitation des espaces naturels à protéger. Le Schéma de cohérence territoriale établit par ailleurs des directives que les documents de rang inférieur doivent mettre en œuvre. Ces orientations peuvent être quantifiées comme dans le cas du logement social. Un nombre de logements et de logements sociaux à réaliser chaque année est fixé pour chaque intercommunalité et il incombe à cette dernière de le répartir entre les communes à l'occasion de l'élaboration ou de l'actualisation de leur Programme local pour l'habitat. Elles peuvent être de nature qualitative, comme en ce qui concerne la biodiversité et les espaces naturels. Il est prévu en la matière que les documents de rang inférieur (Schéma de secteurs, Plan local d'urbanisme) doivent :

- mettre en valeur le potentiel écologique du bassin hydraulique ;
- améliorer l'accès aux rives du fleuve ;
- permettre le bon exercice des activités agricoles.

3.8.3- Généralisation des documents intermédiaires

Le Schéma de cohérence territoriale prévoit explicitement que quatre des cinq intercommunalités (une communauté d'agglomération et trois communautés de communes) se dotent d'un Schéma de secteur, alors que les vingt-quatre communes de la communauté urbaine Nantes Métropole élaboreront conjointement des orientations communautaires que les Plans locaux d'urbanisme devront respecter.

4- Le Schéma de cohérence territoriale de Métropole Savoie



Le territoire de Métropole Savoie couvre cent-trois communes. Quarante-vingt-dix-huit de ces communes adhèrent à un groupement de communes (une communauté d'agglomération et trois communautés de communes). Le Syndicat mixte pour le Schéma de cohérence territoriale du Lac du Bourget, de Chambéry et de La Combe de Savoie regroupe les quatre établissements publics de coopération intercommunale et cinquante-cinq communes qui adhèrent individuellement. En 1999, cet ensemble territorial, avec 205 326 habitants, pouvait être considéré

comme une agglomération moyenne. Le Schéma de cohérence territoriale a été approuvé le 21 juin 2005⁴³.

4.1- Processus d'élaboration

4.1.1- Acteurs impliqués

a) Responsable de l'élaboration du plan territorial

Un Syndicat mixte a été créé pour l'élaboration et le suivi du Schéma de cohérence territoriale. Cette création intervient dans un contexte d'émiettement communal (cent trois communes, contre cinquante-neuf dans la métropole Nantes Saint-Nazaire) et de difficultés de la coopération entre ces communes.

b) Partenaires institutionnels associés

Ce sont les partenaires habituels, au premier rang desquels la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre d'Agriculture et le Parc Naturel Régional du massif des Bauges.

4.1.2- Dispositif d'études

a) Un partage de la maîtrise d'ouvrage

Bien que Métropole Savoie soit responsable de l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale, la maîtrise d'ouvrage est partagée. Certains partenaires institutionnels (Chambre de Commerce et d'Industrie, Parc Naturel Régional des Bauges) ou non (Agence Economique du Département, Société d'Aménagement de la Savoie) ont pris l'initiative de commander des études complémentaires à celles du SCoT proprement dit.

b) Un partenariat public - privé

En l'absence d'agence d'urbanisme, les études ont été en partie conduites en régie, en partie confiées à des partenaires publics et privés. Sont ainsi intervenus : Métropole Savoie, la Chambre de Commerce et d'Industrie,

⁴³ Métropole Savoie (Syndicat mixte pour le Schéma de cohérence territoriale du lac du Bourget de Chambéry et de la Combe de Savoie), *Schéma de cohérence territoriale*, 2005, 110 p.

la Mission Développement et Prospective (dépendant du Département), le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement, le CETE de Lyon et des bureaux d'études privés. Trois cabinets d'urbanisme (EPURE, Groupe 6, Territoire + Transversal) ont eu la responsabilité de mener les études préalables sur les trois secteurs géographiques constituant Métropole Savoie. On est donc en présence d'une sorte de consortium réunissant des partenaires publics et privés et mobilisant des compétences de nature diverse.

4.1.3- Une concertation ouverte

La concertation n'a pas été réservée aux seuls partenaires institutionnels et le Syndicat mixte s'est attaché à multiplier les initiatives en matière d'information du public :

- édition à trois mille exemplaires du bulletin *Métropole Savoie Infos* ;
- réalisation d'une exposition à la Foire de Savoie, qui tourne par la suite dans les mairies de communes de plus de deux mille habitants ;
- organisation avec les élus, les associations, les organisations socioprofessionnelles et des personnalités qualifiées de deux séminaires pour débattre des orientations générales puis du projet de Schéma de cohérence territoriale ;
- création d'un site Internet.

Par ailleurs, des réunions ont eu lieu avec les agriculteurs, commune par commune, pour délimiter les zones agricoles les plus intéressantes à protéger. L'implication d'une partie au moins du public dépasse le stade de la simple information.

4.2- Diagnostic territorial

4.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration

L'emploi du terme de Métropole Savoie, en lieu et place de celui d'agglomération d'Aix-les-Bains Chambéry, témoigne d'une ambition, dont on peut se demander si elle est en adéquation avec la taille moyenne des deux villes principales. Le diagnostic territorial, dont il faut souligner le caractère descriptif, insiste tout d'abord sur la situation de carrefour qu'occupe la métropole, au croisement de deux axes européens, l'axe Lyon-Turin d'une part, le Sillon Alpin de l'autre. Il énumère ensuite les atouts de cette région urbaine, à savoir l'attractivité du cadre de vie (avec notamment la présence du « Grand Lac »⁴⁴) et une croissance économique et démographique soutenue⁴⁵.

Si la Métropole Savoie a des atouts pour se positionner face à la concurrence européenne, elle doit aussi faire face à des handicaps qui sont liés pour l'essentiel à l'étalement urbain⁴⁶ qui a été largement encouragé par les Plans d'occupation des sols puis par les Plans locaux d'urbanisme. Le ratio superficie totales des zones constructibles (U et AU) sur superficie des zones bâties actuelles⁴⁷ est égal à 1,45. Cette extension importante des zones résidentielles ne s'accompagne pas d'un desserrement des activités⁴⁸, ce qui entraîne un accroissement des déplacements domicile - travail, qui se font en voiture. Le logement social est, pour l'essentiel, concentré dans quelques communes du cœur de l'agglomération chambérienne. Il convient donc d'impulser une gestion plus économe de l'espace et une maîtrise de l'étalement urbain.

⁴⁴ Il s'agit du nom donné au lac du Bourget par un contrat signé entre l'Etat, la Région, le Département, les communes et leurs groupements, contrat qui vise à promouvoir un développement durable autour de cette réserve de naturalité.

⁴⁵ Entre 1975 et 1999, le nombre d'emplois a crû de 1,08% dans la région urbaine (contre 1% à l'échelle de l'ensemble du Sillon Alpin) et le nombre d'habitants de 1,11% (contre 1,11%).

⁴⁶ Entre 1973 et 2000, alors que la population augmentait de 36%, la superficie de la tache urbaine augmentait quant à elle de 112%.

⁴⁷ 13 500 hectares / 9 300 hectares = 1,45.

⁴⁸ 63% de l'offre commerciale sont localisés dans le centre de Chambéry.



4.2.2- Nature des études et des analyses

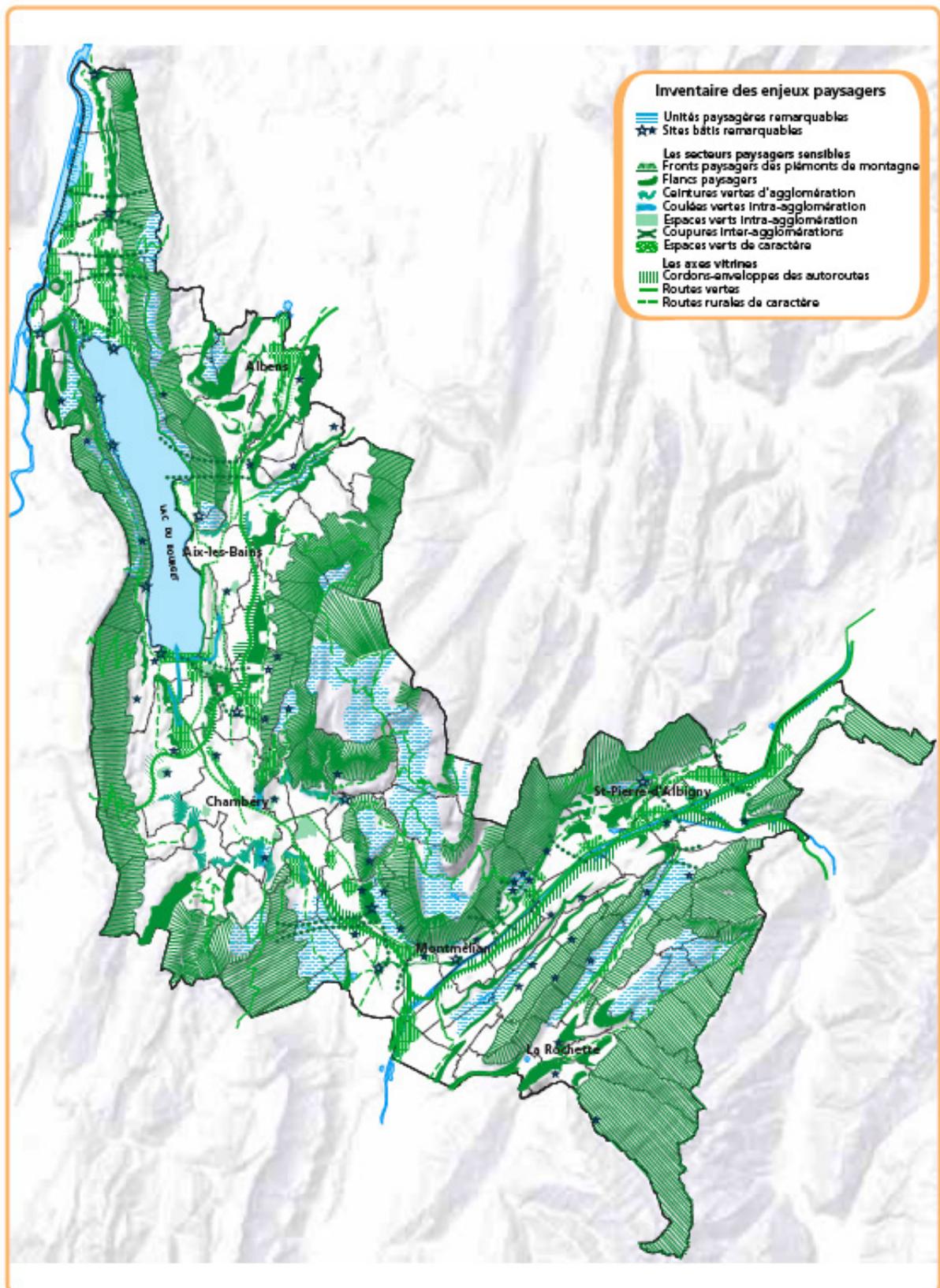
Le diagnostic territorial s'appuie principalement sur des études à caractère démographique et économique : analyse de la croissance démographique, localisation de l'urbanisation, évolution de la mobilité, activités (avec une attention particulière pour l'agriculture et le commerce). Le diagnostic environnemental et paysager fait l'objet d'une présentation séparée.

4.3- Une anticipation de l'évaluation environnementale

Le Schéma de cohérence territoriale de Métropole Savoie, qui n'était pas soumis à l'obligation d'une évaluation environnementale, comprend néanmoins des pièces qui préfigurent une telle évaluation, à savoir :

- un état initial de l'environnement, qui donne une place particulière à l'analyse paysagère ;
- une étude des incidences sur l'environnement du projet, avec définition de deux scénarios (le scénario au fil de l'eau et le scénario du SCoT) et établissement d'indicateurs permettant le suivi.

L'analyse paysagère débouche sur une cartographie des composantes du paysage et l'identification des unités de paysage remarquables.



Source : SCoT de Métropole Savoie

Quant à la liste d'indicateurs, certains (ceux qui ont trait à l'évolution de l'usage du sol) sont d'ores et déjà produits par Métropole Savoie, alors que les autres sont encore à mettre en place.

Liste indicative des principaux indicateurs*

Economie	<ul style="list-style-type: none"> - Synthèse de l'observation des zones d'activités (Chambre de Commerce et d'Industrie) : offres nouvelles, commercialisation. - Créations d'emplois (fichiers ASSEDIC). - Observatoire de l'agriculture périurbaine.
Déplacements et transports	<ul style="list-style-type: none"> - Comptages routiers (autoroutes, voire rapide urbaine, routes importantes...) - Indicateurs sur les deux réseaux de transports en commun (GART). - Trafic Fret (parts respectives de la route et du ferroviaire), statistiques de ferroutage à Bourgneuf.
Occupations du sol et consommation de l'espace (suivi tous les trois ans avec SPOT)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Evolution de la surface bâtie destinée à l'habitat ou l'activité.</i> - <i>Evolution des surfaces agricoles et des surfaces boisées.</i> - <i>Evolution des zones naturelles protégées.</i> - <i>Suivi des Plans locaux d'urbanisme et des cartes communales.</i>
Démographie	Données annuelles (à partir de 2008) du Recensement Général de la Population.
Urbanisme et logement	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des réalisations de logements neufs. - Enquête annuelle sur le parc de logement social (nouveaux programmes, localisations). - Suivi des pôles préférentiels d'urbanisation.
Foncier	Acquisitions de l'Etablissement Public Foncier Local

* Les indicateurs en italique sont produits par le syndicat mixte Métropole Savoie source : SCoT Métropole Savoie, p. 51.

4.4- Orientations stratégiques

4.4.1- Promouvoir les fonctions métropolitaines

Cette promotion passe par un renforcement des branches industrielles les plus porteuses (automation, industries liées au tourisme, matériaux

composites, informatique...) et par l'amélioration des parcs d'activités existants ou à développer, qui font l'objet d'une classification (quatre grands pôles d'équilibre⁴⁹, zones d'intérêt communautaire, zones d'intérêt local). Elle se traduit par une volonté d'implanter des activités tertiaires dans le centre-ville de Chambéry (Centre d'affaires à proximité de la future gare de TGV).

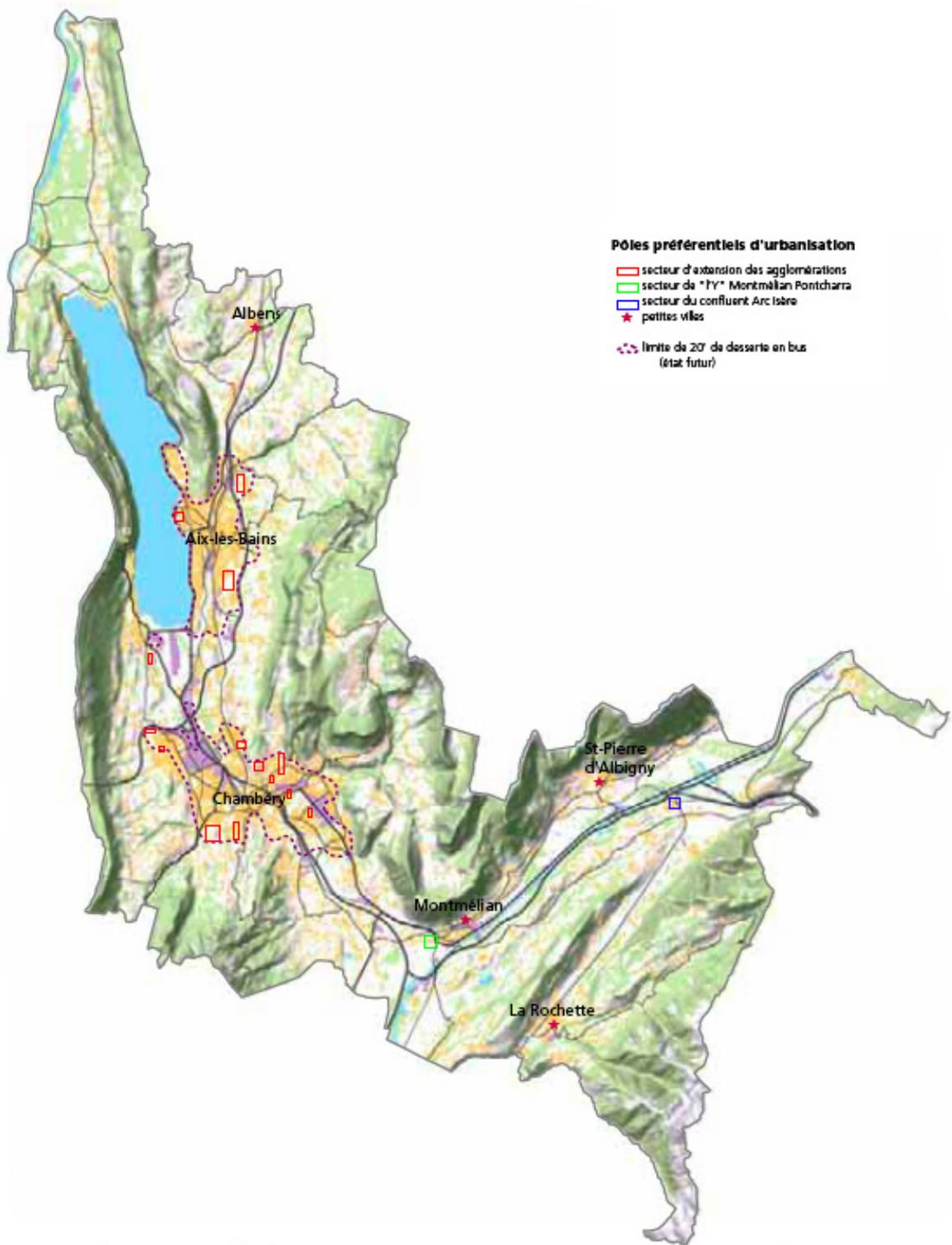
4.4.2- Maîtriser l'étalement urbain

La maîtrise de l'étalement urbain passe par la fixation d'un objectif de croissance démographique qui verrait la Métropole Savoie passer de 205 326 à 250 000 habitants d'ici 2020. Cet objectif d'une croissance de 20%⁵⁰ passe par la réalisation de 1 500 logements supplémentaires, qui doivent être répartis de manière équilibrée sur le territoire. Il implique la définition et la localisation de secteurs préférentiels pour l'urbanisation nouvelle.

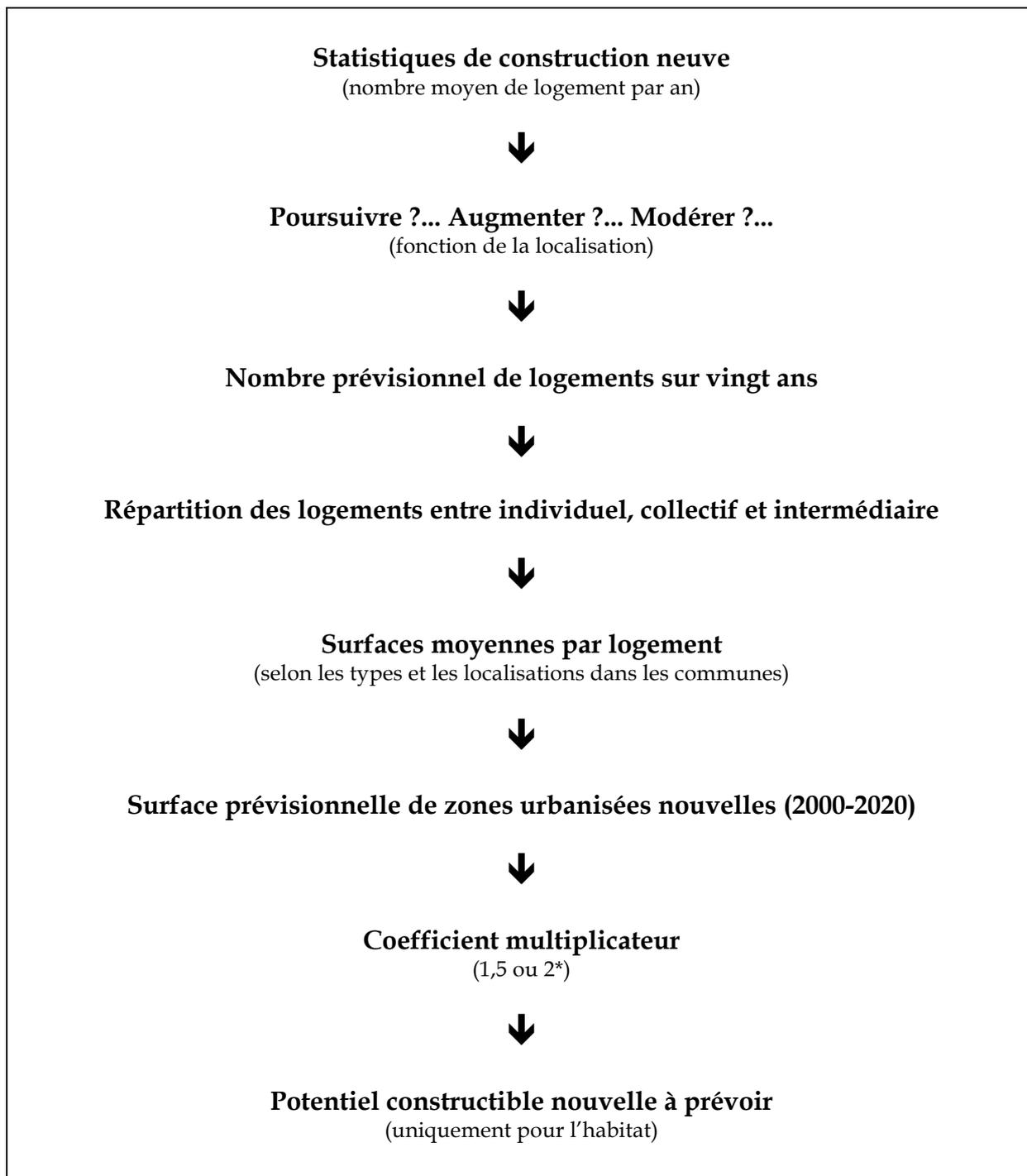
Ces secteurs prioritaires sont de nature différente : sites de renouvellement urbain dans les villes de Chambéry et Aix-les-Bains (quartiers d'habitat social, zones commerciales à requalifier, friches) ; sites d'extension (zones NA des Plans d'occupation des sols bien desservies par les transports en commun) ; petites villes (requalification des centres) et « Y » Montmélian-Pontcharra. Ils donneront lieu à une politique de réserves foncières et des projets publics d'aménagement. Par ailleurs pour chaque commune, en fonction de l'évaluation des besoins de logements, une surface prévisionnelle des zones urbanisées nouvelles est calculée, que les communes peuvent localiser à l'occasion de l'élaboration de leur Plan local d'urbanisme.

⁴⁹ Savoie Hexapole, Savoie Technolac, Alspace, Arc-Isère.

⁵⁰ Qui paraît réaliste étant donnée la proximité du pôle de nouvelles technologies de Crolles et l'ouverture prochaine du chantier du TGV Lyon Turin.



Source : SCoT Métropole Savoie



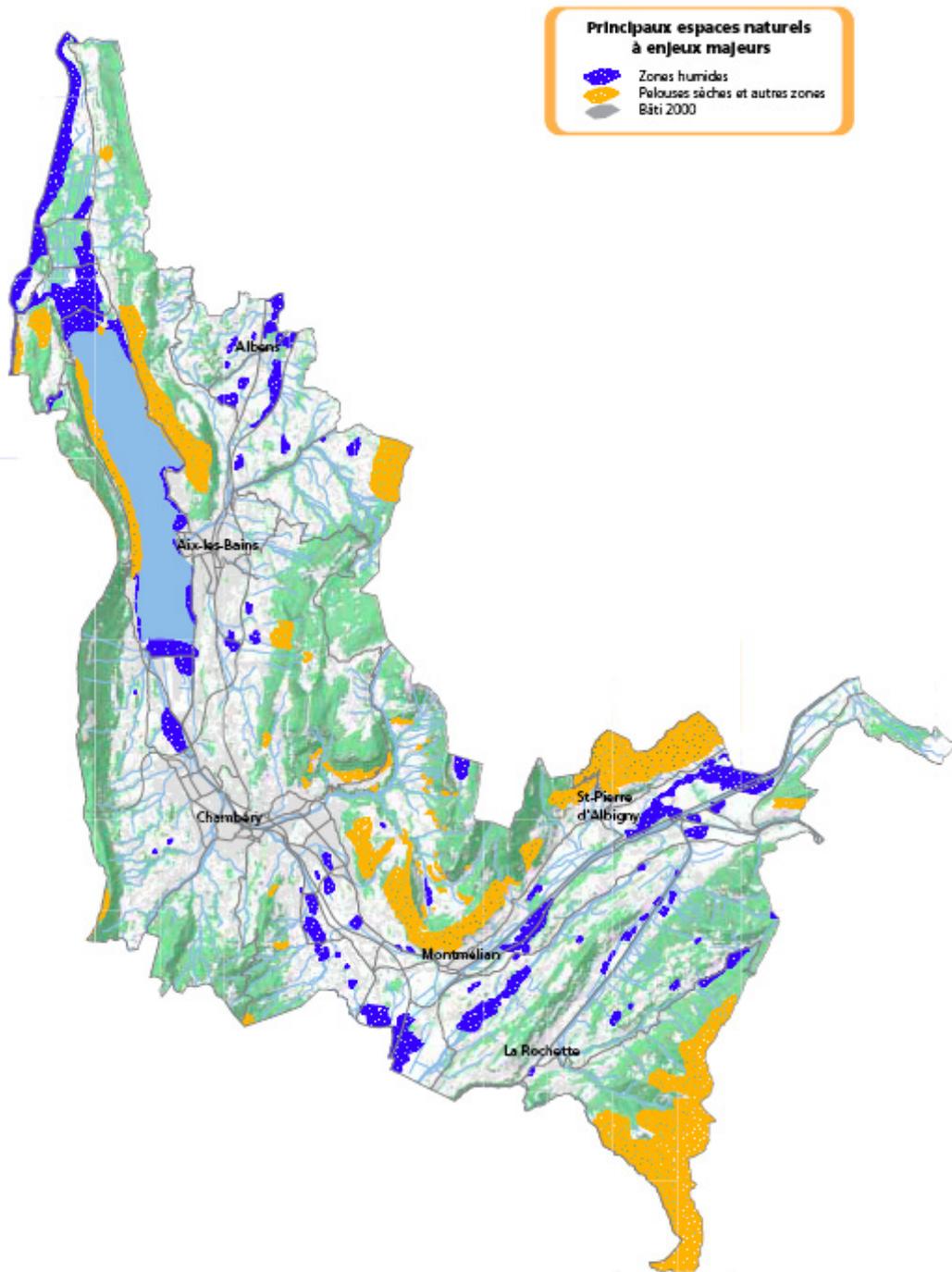
* Dépend de la pression foncière à laquelle les communes sont soumises.
Source : SCoT Métropole Savoie, p.68.

4.4.3- Sauvegarder l'agriculture périurbaine et les coupures vertes

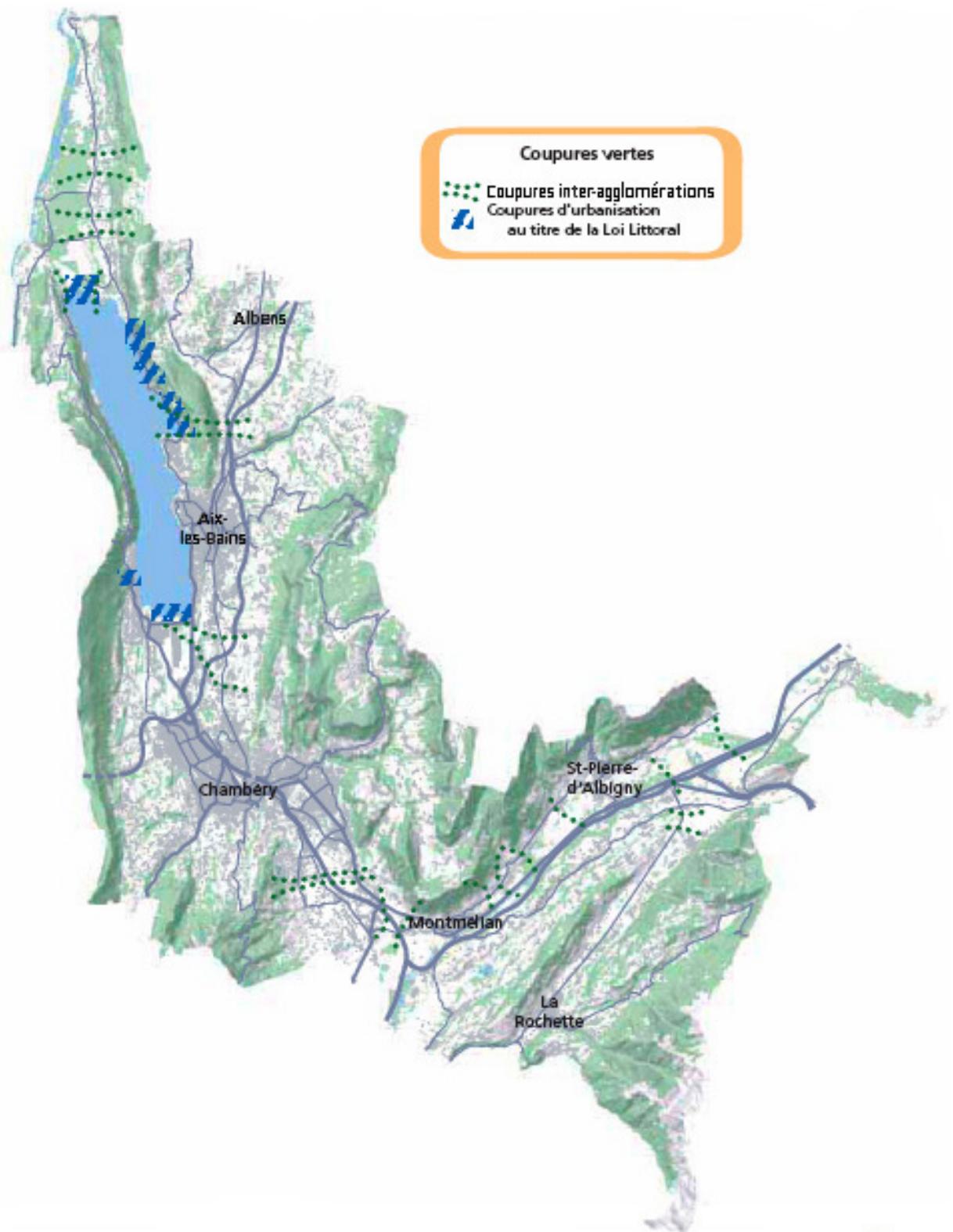
La sauvegarde de l'agriculture passe par la mise en place de plans locaux de gestion de l'espace, élaborés de manière concertée entre Métropole Savoie, les groupements de communes et la profession agricole. Ces

plans locaux permettent d'accompagner les mutations auxquelles sont confrontées les exploitations.

La prise en compte des enjeux paysagers se traduit par l'identification de coupures vertes et d'unités paysagères remarquables appelées à devenir les éléments d'une trame verte dont le Schéma de cohérence territoriale appelle la constitution.



Source : SCoT Métropole Savoie



4.5- Organisation projetée du territoire

Il n'existe pas à proprement parler de proposition globale d'organisation du territoire. Le Projet d'aménagement et de développement durable se présente comme une succession de propositions thématiques (développement urbain, économie, déplacements, environnement naturel, risques, tourisme) et le Document d'orientations générales a un caractère juridique (prescriptions en matière d'urbanisation, de déplacements, de protection).

4.6- Inscription des grands projets

Si certains projets sont cités (Centre d'affaires à proximité de la future gare TGV), il ne font pas l'objet d'une localisation et aucune esquisse de leur contenu n'est proposée.

4.7- Nature de la cartographie

Deux types de documents graphiques accompagnent le Schéma de cohérence territoriale :

- des diagrammes ou des schémas, sans échelle précisée, qui sont insérés dans le rapport de présentation, le Projet d'aménagement ou de développement durable ou le Document d'orientations générales ;
- une carte de synthèse, au 1/50000^{ème}, annexée, qui permet de se rendre compte de manière précise de la localisation des propositions d'aménagement ainsi que de leur impact territorial.

La représentation graphique adopte un même quadrillage, qui change de couleur en fonction des orientations (secteurs préférentiels d'urbanisation, zones d'intérêt communautaire, espaces agricoles ou viticoles, unités de paysage), ce qui permet de se rendre compte aisément de l'impact sur le territoire des différents usages attendus. La non-délimitation de zones donne une marge de manœuvre aux communes dans la négociation de la localisation et du périmètre des projets.

Le fascicule des Documents Graphiques contient :

- les cartes de synthèse intitulées « *Equilibre Développement /Protection* », réparties sur huit planches,
- la carte intitulée « *Projet pour le réseau routier* », récapitulant les principaux projets décrits dans le Projet d'aménagement et de développement durable.

La carte de synthèse « *Equilibre Développement /Protection* » est établie au 1/50 000^{ème} et permet de localiser : les pôles préférentiels d'urbanisation (habitat ou activités),

- les réserves d'urbanisation à long terme,
- les sites susceptibles de renouvellement urbain,
- les entrées de ville à mettre en valeur,
- les différents espaces protégés pour la qualité des paysages, de l'agriculture ou de la richesse du patrimoine naturel, ainsi que les espaces sportifs et récréatifs,
- les routes au voisinage desquelles des prescriptions paysagères sont édictées dans le cadre du SCoT.

Les éléments cartographiques ci-dessus sont assortis de prescriptions présentées dans le cadre du Document d'orientations. Ils sont localisés sur un fond de plan comprenant notamment le bâti existant et les zones d'activités existantes, qui servent, comme les routes existantes, les limites communales et les espaces boisés à se repérer. Les indications, concernant le bâti existant et les zones d'activités existantes, n'ont aucune valeur prescriptive et n'ont donc pas d'incidence sur les futurs Plans locaux d'urbanisme ou Cartes communales. Les espaces boisés sans indication de protection paysagère ne sont soumis qu'aux dispositions de droit commun (Code rural, Code forestier...). Enfin, le fond de plan comprend des zones blanches (éventuellement grisées par l'estompage simulant le relief) correspondant aux espaces non bâtis sur lesquels le SCoT ne détermine aucune prescription particulière.

source : SCoT Savoie Métropole, p.80.

4.8- Suivi et mise en œuvre

4.8.1- Un Syndicat mixte

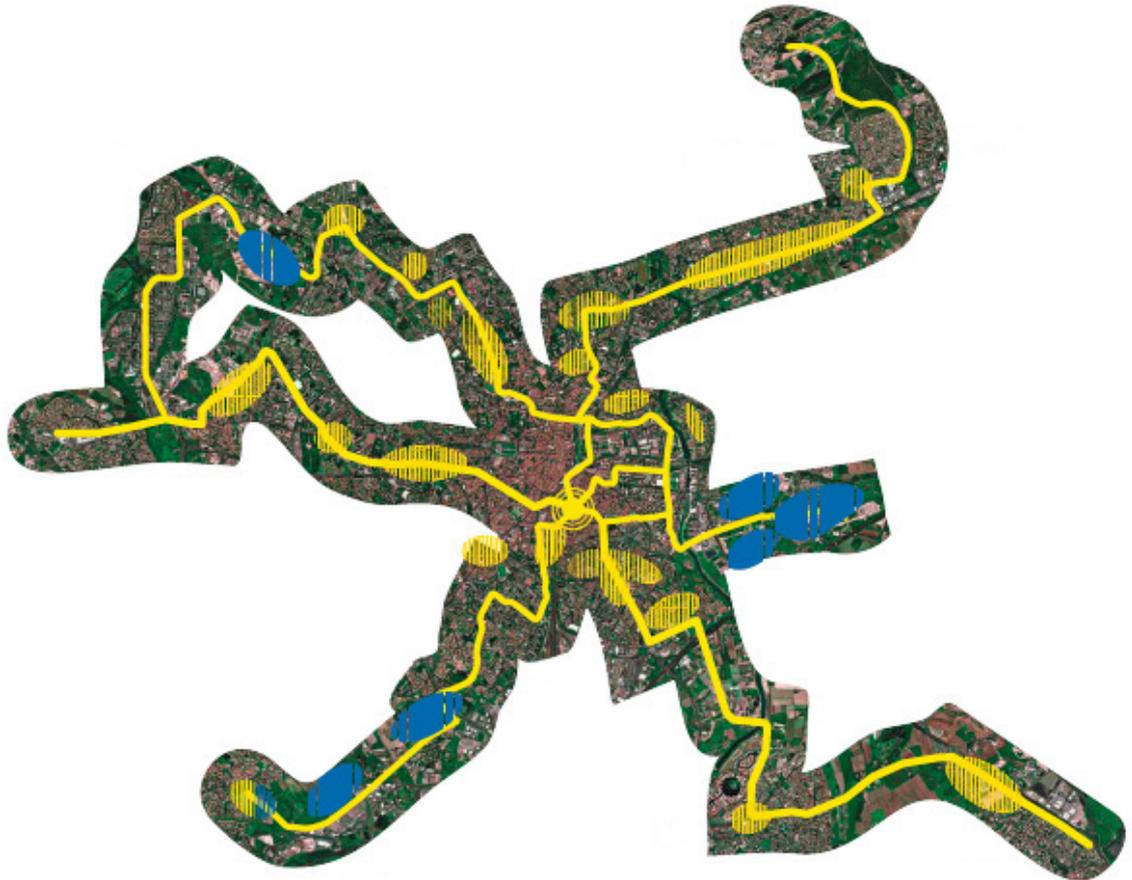
Le Syndicat mixte est administré par une petite équipe technique qui comprend trois personnes en tâche de la gestion administrative, trois chargés de mission en urbanisme, et deux chargée de mission pour le Contrat régional de développement.

4.8.2- Passer à un programme d'actions

Pour rendre plus opérationnel le Schéma de cohérence territoriale, une démarche de programmation a été engagée qui, pour chaque orientation (secteurs préférentiels d'urbanisation, tracé des infrastructures, coupures vertes...), détermine la superficie de foncier nécessaire, les capacités (nombre de logements par exemple) et les précautions (prescriptions urbanistiques, prise en compte des risques...), à prendre pour mener à bien l'aménagement.

5- Le Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier

La communauté d'agglomération de Montpellier compte trente et une communes et 367 000 habitants en 1999. Cette communauté a en charge l'élaboration et le suivi du Schéma de cohérence territoriale qui est approuvé le 17 février 2006⁵¹. Avec 44 000 hectares, le territoire de l'agglomération représente 7% de celui du département. Nombreux sont les observateurs qui soulignent le périmètre restreint d'un SCoT d'agglomération plutôt que de région urbaine.



⁵¹ Montpellier Agglomération, *Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier*, 2006

5.1- Processus d'élaboration

5.1.1- Acteurs impliqués

a) Responsable de l'élaboration

La communauté d'agglomération « Montpellier Agglomération ».

b) Partenaires institutionnels associés

Le dossier du Schéma de cohérence territoriale ne fait référence à aucune démarche de concertation particulière. On peut néanmoins supposer que les partenaires institutionnels ont été associés à l'élaboration.

5.1.2- Un groupement de maîtrise d'œuvre dirigé par des architectes

Suite à l'établissement, par les services de la communauté d'agglomération, d'un *diagnostic du SCoT*, une démarche de définition a été engagée : trois équipes d'architectes-urbanistes (Gérard Charlet, David Mangin, Bernard Reichen) sont appelées à concourir pour définir une méthode d'élaboration. Un lauréat est désigné en la personne de Bernard Reichen.

Ce dernier prend la direction d'un groupement de maîtrise d'œuvre *MaScot* qui rassemble diverses compétences⁵². La présence d'un architecte, jusque-là connu pour la réhabilitation de friches industrielles, mais bénéficiant d'une grande notoriété, a marqué le processus d'élaboration.

5.1.3- Une concertation ouverte aux *stakeholders*

Tout au long de l'année 2004, des ateliers sont organisés, auxquels ont pris part plus de trois cents participants : élus des communes, personnes publiques associées, membres du Conseil de développement, experts et professionnels. Cette phase de concertation, ouverte – il faut le souligner – aux seuls *stakeholders* et non à l'ensemble de la société civile, permet de préparer le Projet d'aménagement et de développement

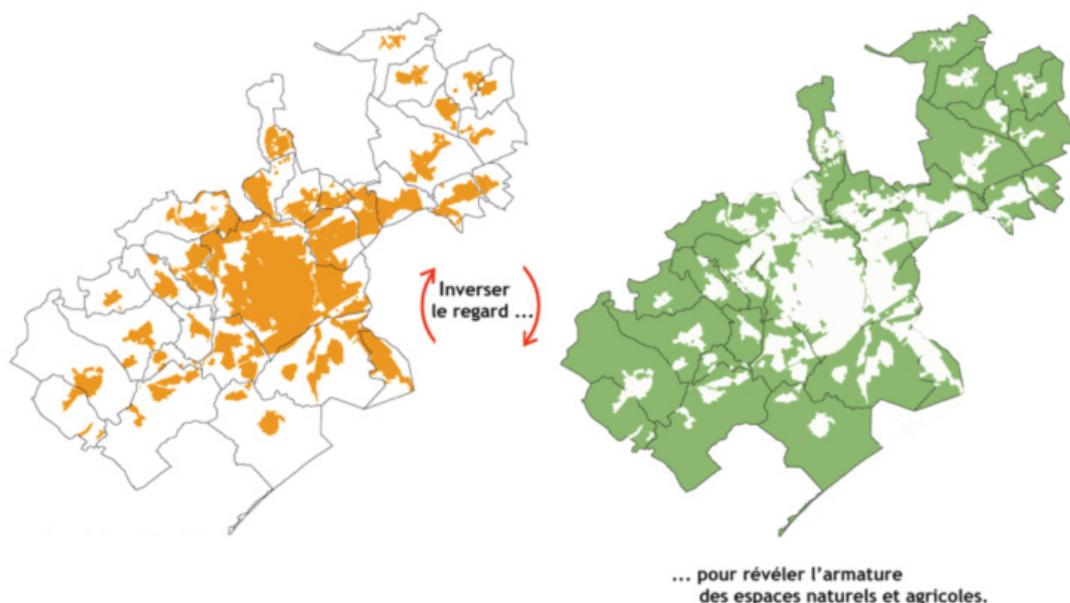
⁵² Outre le cabinet Reichen et Robert, sont impliqués Alfred Peter, Bert Mc Clure, Marcel Smets et le bureau d'études TETRA.

durable. Le Schéma de cohérence territoriale a par ailleurs fait l'objet des mesures légales d'information du public : concertation préalable et enquête publique.

5.2- Diagnostic territorial

5.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration

Deux maîtres mots organisent les propos développés dans le Projet d'aménagement et de développement durable, ceux de projet et de préservation. L'insistance sur le terme projet, qui est à mettre en relation avec la présence d'architectes-urbanistes dans le groupement de maîtrise d'œuvre, s'appuie sur l'identification de « valeurs du projet », qui fonctionnent à la manière des axiomes et servent de points de départ du raisonnement. Ces trois valeurs sont : préserver le capital nature ; promouvoir une ville de proximité ; intensifier le développement et économiser l'espace.



source : Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier

Ce point de départ conduit les auteurs du plan à proposer une inversion du regard : il faut partir de l'armature des espaces naturels et agricoles pour déterminer les espaces constructibles et non l'inverse. La lecture de la carte de la croissance de la tache urbaine peut en effet amener à des conclusions radicalement différentes en fonction des couleurs choisies. La priorité est donc donnée au renouvellement urbain et la volonté est d'arriver à un traitement architectural des limites de l'urbanisation. Le réinvestissement des espaces déjà construits ne serait possible que s'il existe des limites tangibles et lisibles à l'urbanisation.

5.2.2- Nature des études et des analyses

Deux démarches ont été engagées parallèlement.

- La première a donné lieu à la publication d'un *Diagnostic du Scot* qui constitue un outil de connaissance du territoire, qui met en évidence les grandes tendances d'évolution du territoire et identifie les enjeux de développement (démographie, économie, marché immobilier, consommation d'espace, agriculture, cycle de l'eau...). Ce document fait l'objet d'une présentation extrêmement synthétique dans le rapport de présentation et l'accent est mis principalement sur la forte croissance démographique (+ 1,6% par an entre 1975 et 1999, + 1,8% selon une estimation entre 1999 et 2004) que connaît l'agglomération de Montpellier⁵³. Cette analyse démographique permet, sur la base d'un taux de croissance de 1,6%, de prévoir en 2020 une population de 467 000 habitants. Les études économiques aboutissent au constat d'un « *surclassement* » de Montpellier : avec une population moindre, la ville a un taux d'« *emplois métropolitains supérieurs* » comparable à celui de Edimbourg, Manchester ou Turin. Elle se situe au quatrième rang au niveau national si l'on retient ce critère.
- La seconde s'appuie sur les trois études de définition confiée à des cabinets d'architectes-urbanistes qui ont permis de tester, par des préfigurations de projet, les possibilités d'intensification de l'usage de l'espace pour la construction et des actions de qualification des espaces naturels.

⁵³ La population est passée de 250 000 habitants en 1975 à 318 000 habitants en 1990 et à 367 000 habitants en 1999.

La synthèse de l'ensemble de ces travaux dans le rapport de présentation est accompagnée de nombreuses cartes, croquis et photographies, ce qui en facilite grandement la lecture.

5.3- Place de l'environnement dans le rapport de présentation

Le Schéma de cohérence territoriale de Montpellier n'était pas soumis à l'obligation d'une évaluation environnementale. Le rapport de présentation comprend par compte une synthèse de l'état initial de l'environnement, qui constitue un tome du *Diagnostic du Scot*. Cette synthèse traite des espaces naturels, des paysages, du cycle de l'eau, l'air, des risques et des déchets. Elle identifie trois « séquences paysagères majeures » (littoral, plaine, garrigue) et met en lumière des enjeux de protection qui concernent en priorité la plaine. Elle insiste sur l'impact de la mobilité sur la qualité de l'air, à cause d'une prédominance des déplacements en voiture⁵⁴. Pour suivre les incidences de la mise en œuvre du Schéma de cohérence territoriale sur l'environnement, elle reprend à son compte une liste d'indicateurs mis au point par la Direction régionale de l'environnement⁵⁵.

5.4- Orientations stratégiques

La croissance démographique, dont il faut noter qu'elle est encore plus forte dans le reste de l'unité urbaine que dans l'agglomération, s'est traduite par une diffusion de l'urbanisation : chaque habitant supplémentaire a consommé 800 m² (400 m² pour un usage résidentiel et 400 m² pour les autres usages). Cette consommation trop élevée, car elle porte atteinte à la pérennité de l'agriculture et des espaces naturels et qu'elle se traduit par un accroissement des déplacements domicile-travail (les entreprises et les emplois restant concentrés dans le cœur de l'agglomération).

⁵⁴ L'Enquête ménages déplacements de 2004, menée à l'échelle des quarante-huit communes du Périmètre de transports urbains, fournit la répartition des déplacements entre les différents modes : voiture 63%, transports collectifs 8%, marche à pied et vélo 29%. Elle montre que cette répartition évolue sensiblement dans le corridor de la 1^{ère} ligne de tramway (38%, 14%, 48%).

⁵⁵ CERTU, CETE Méditerranée, SCoT et développement durable. *Méthode pour évaluer les cohérences des Schémas de cohérence territoriale au regard des principes de développement durable et définir des indicateurs environnementaux à mettre en place. Application au cas de l'agglomération de Montpellier*, Lyon, Editions du CERTU, 2007, 91 p.

5.4.1- Limiter et intensifier

Alors que le rapport de présentation se termine par la nécessité de « *maîtriser les effets de l'attractivité* », le Projet d'aménagement et de développement durable et le Document d'orientations générales mettent l'accent sur deux objectifs indissociables : limiter et intensifier.

L'existence de limites tangibles et lisibles apparaît en effet comme une garantie de la priorité donnée au renouvellement urbain sur les extensions. Le Document d'orientations générales reconnaît ces limites qui peuvent être « *déterminées* » par la géographie physique et urbaine préexistante ou « *à conforter* »⁵⁶. En ce qui concerne les tissus existants, il définit des niveaux d'intensification auxquels sont associés des croquis et des images permettant d'associer aux densités prévus des formes urbaines.

5.4.2- Valoriser les paysages et l'environnement

Le Projet d'aménagement et de développement durable insiste à maintes reprises sur la nécessité de préserver non seulement les terres nécessaires à l'activité agricole, mais aussi les espaces naturels du littoral et de la plaine. Il formalise des projets de qualification du paysage.

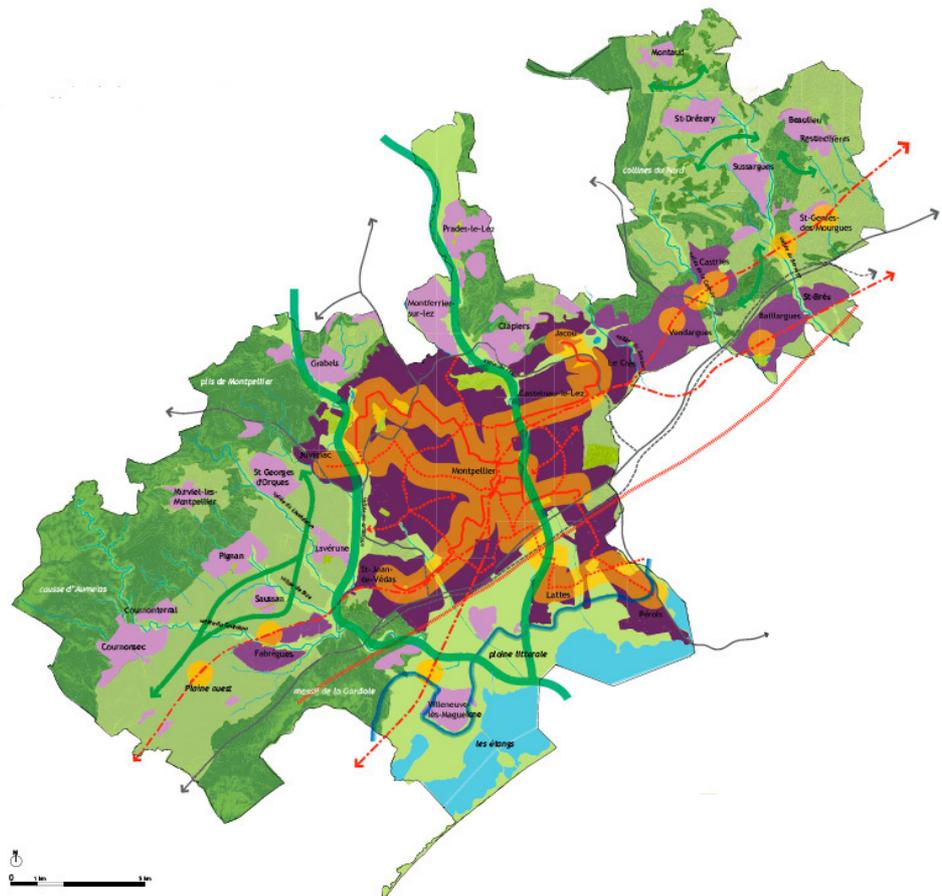
5.4.3- Hiérarchiser et civiliser les espaces publics de voirie

Le Document d'orientations générales propose une réorganisation et une requalification du réseau de voiries qui doit être hiérarchisé et permettre la coexistence entre les différents modes de déplacement. La carte page 141 établit à l'intérieur de ce système hiérarchisé cinq niveaux auxquels correspondent des vitesses autorisées différentes.

Niveaux	Vitesse (km/h)
Chemins ruraux (1)	< 30
Routes campagne (2)	< 50
Voies urbaines et interurbaines (3)	50 à 70
Voies rapides d'agglomération (4)	70 à 90
Voies rapides d'échelle régionale ou nationale (5)	110 à 130

⁵⁶ Documentation d'orientations générales, op. cité, p.122

Plan de synthèse du
Projet d'aménagement et de développement durable



source : SCoT de Montpellier

5.6- Sites stratégiques et plans de références

Le Schéma de cohérence territoriale n'identifie pas à proprement parler de grands projets dont l'objectif serait de tirer le développement du reste de l'agglomération. Il localise par contre des « sites stratégiques » sur lesquels est préfigurée l'armature de projets sur le territoire.

Les grandes orientations du Schéma de cohérence territoriale, qu'exprime le présent Projet d'aménagement et de développement durable s'appliquent de manière générale sur l'ensemble du territoire communautaire ; elles se concrétisent également sur douze sites dont les perspectives opérationnelles permettent d'ancrer l'armature du projet dans le territoire.

source : *Projet d'aménagement et de développement durable*, op. cité p.91

Les Plans de références

L'ouverture à l'urbanisation des espaces d'urbanisation potentielle, notamment pour les sites stratégiques, identifiés au Projet d'aménagement et de développement durable, peut être précédée par l'élaboration de Plans de référence qui expriment, à l'échelle du site considéré dans sa globalité, un projet d'ensemble, intégrant un possible phasage dans le temps.

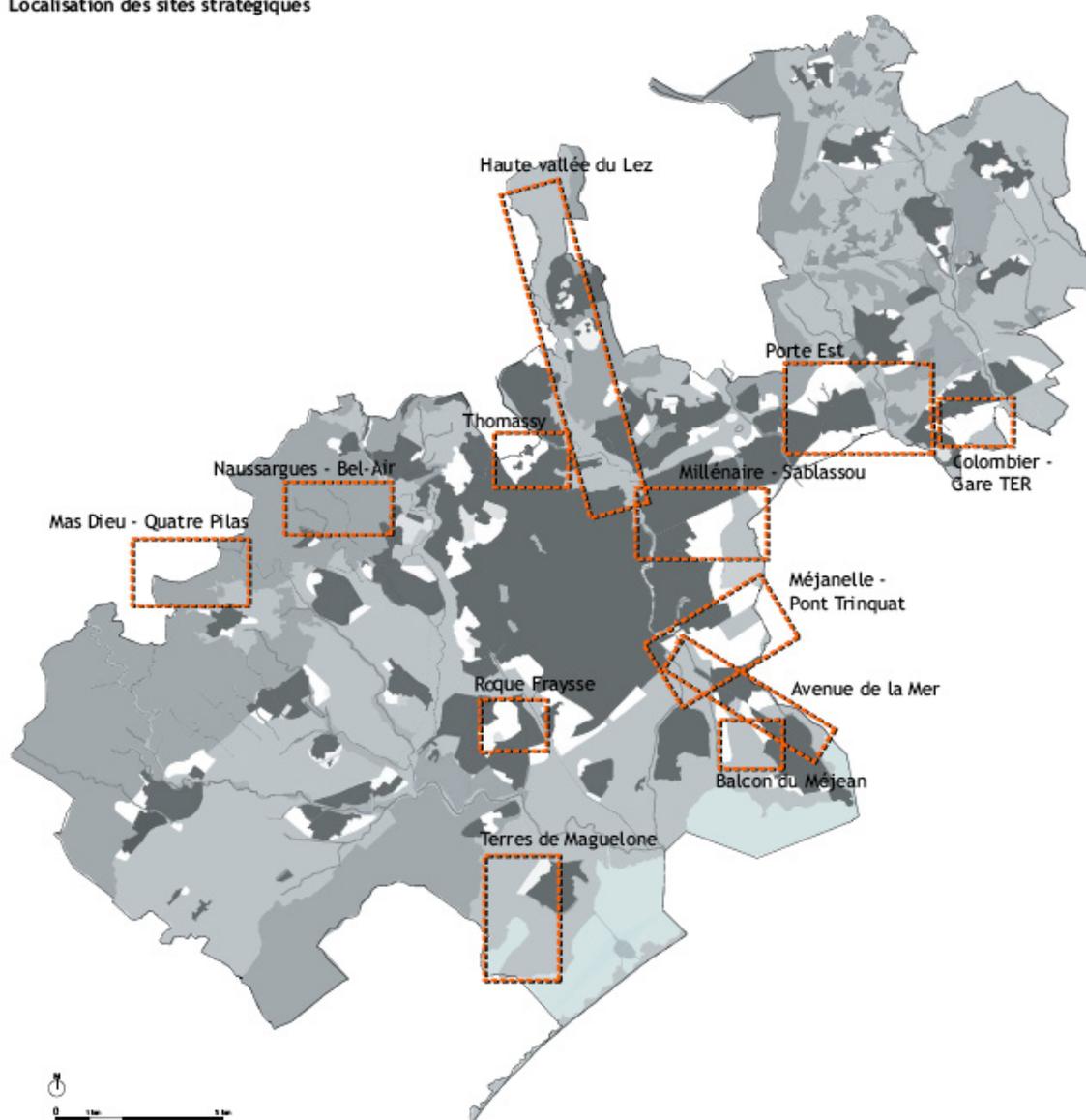
Les Plans de référence peuvent notamment traiter des éléments suivants :

- l'armature des espaces publics (voiries, espaces verts) composant la trame support du projet à moyen et long terme, et intégrant notamment les dispositifs de retenues des eaux pluviales comme supports d'aménagements paysagers ;
- le traitement des limites, et particulièrement celles dites « à conforter », comme lieux de valorisation réciproque de la vue sur la nature et de la vue sur la ville ;
- les formes urbaines permettant d'assurer, dans la diversité, la compatibilité avec la valeur guide d'intensité dont relève l'extension urbaine considérée ;
- la mixité des fonctions – résidentielle, commerciale, économique – favorisant la proximité entre l'habitat, le commerce et l'emploi,
- l'esquisse d'un programme d'équipements d'infrastructure et de superstructure appréhendé à l'échelle du site dans sa globalité.

source : *Document d'orientations générales*, op. cité p.131.

Ces sites, au nombre de douze, font l'objet d'esquisses de projet détaillées et précises, qui permettent de se rendre compte de l'organisation des réseaux d'infrastructures, des découpages fonciers possibles et des limites à l'urbanisation. L'ouverture à l'urbanisation de ces sites nécessitera la mise à l'étude d'un *Plan de référence* dont les objectifs sont définis dans le Document d'orientations générales.

Localisation des sites stratégiques

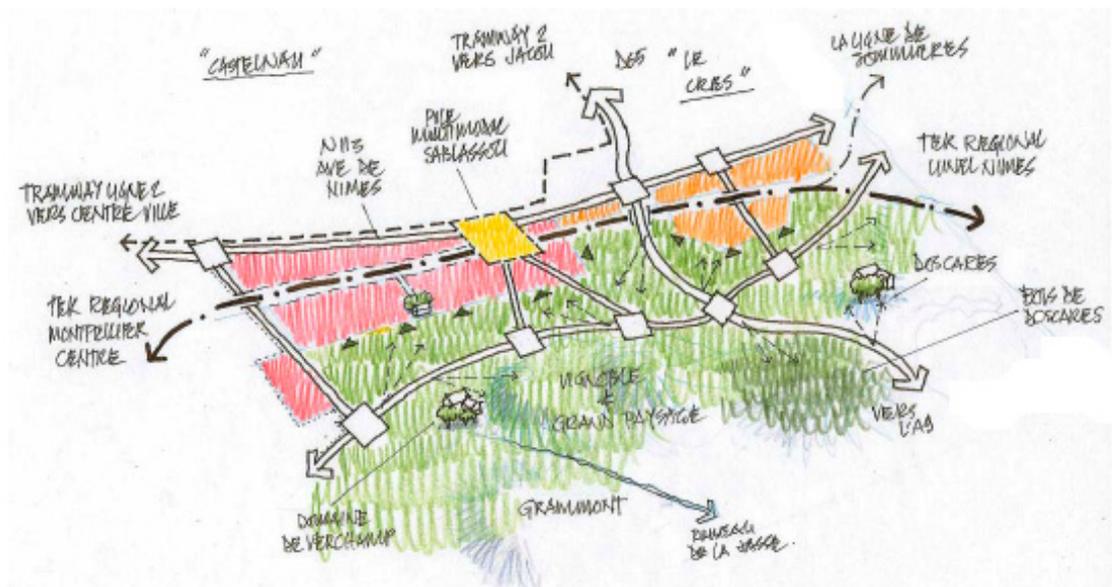


Les esquisses de projet n'ont pas de caractère juridique, mais fonctionnent comme des « *projets-guides* » qui orienteront la négociation entre les acteurs publics et privés chargés par la suite de mettre en œuvre les opérations d'urbanisme ou de mise en valeur des espaces naturels.

Un exemple d'esquisse de projet



Millénaire - Sablassou



Extrait de l'étude Castelnau Sud, Agence Obras 2005

5.7- Nature de la cartographie

Le rapport de présentation, le Projet d'aménagement et de développement durable et le Document d'orientations générales sont agrémentés de très nombreux schémas de principes, esquisses de projets, diagrammes, tableaux statistiques, photos, photomontages... Les cartes d'analyse, en général au 1/200 000^{ème}, sont élaborées sur la base d'un Système d'informations géographiques, qui permet de faire apparaître les couches d'informations nécessaires à la démonstration.

Les cartes d'orientations, notamment le plan de synthèse du Projet d'aménagement et de développement durable, sont élaborées de la même façon et ont la même échelle. Les cartes qui accompagnent les Plans de secteurs (échelle 1/25 000^{ème}) permettent de préciser l'inscription sur le territoire des orientations ou des projets.

5.8- Suivi et mise en œuvre

Le Document d'orientations générales insiste sur la nécessité d'un suivi des orientations et des propositions de projet, contenues dans le Schéma de cohérence territoriale.

« La loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a également doté le Schéma de cohérence territoriale d'une dimension transversale croisant, notamment, les domaines de l'urbanisme, des déplacements et de l'environnement dans une démarche de projet territorial qui justifie d'aller plus loin qu'un simple zonage. Dans cet esprit, la mobilisation des capacités de développement urbain repérées dans les plans de secteur et le respect des objectifs d'intensité et de diversité des formes urbaines définis par le Document d'orientations générales exigent une démarche d'accompagnement dans la mise en œuvre du présent Schéma de cohérence territoriale. Il pourra ainsi être complété par un cahier de recommandations qui visera à préciser, à susciter et à illustrer les différentes modalités de sa mise en œuvre et faciliter son articulation avec les autres documents de planification. »

source : Document d'orientations générales, op. cité p.131.

Il ne donne guère d'informations sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre un tel objectif.

5.8.1- Un suivi par la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération, une structure permanente, dotée de compétences, de moyens en personnel et de ressources fiscales propres, représente une garantie de suivi de la mise en œuvre.

5.8.2- Caractère hiérarchique du processus de planification territoriale

Le discours volontariste du Schéma de cohérence territoriale est accompagné à de nombreuses reprises du rôle que joue ce document dans une hiérarchie de décisions ayant trait à la planification territoriale. Le SCoT est un document qui se place à l'interface des politiques nationales et des politiques locales, de la planification territoriale et des programmations sectorielles. Il joue un rôle essentiel dans la mise en cohérence des actions et des projets conduits par les différents acteurs locaux.

5.8.3- Les Plans de secteurs

Le Schéma de cohérence territoriale ne comporte pas de carte générale d'utilisation des sols. La loi *Solidarité et renouvellement urbain* a en effet supprimé le caractère obligatoire de ce document. Les Plans de secteurs visent d'une certaine manière à combler ce vide :

- ils précisent les grands équilibres spatiaux du SCoT ;
- ils localisent les limites de l'armature des espaces naturels et agricoles ;
- ils distinguent la nature de ces limites ;
- ils localisent les espaces prioritaires de réinvestissement des tissus urbains existants, ainsi que les espaces d'extension ;
- ils affectent à ces deux types d'espaces des « *valeurs guides d'intensité* ».

Ils comportent donc autant d'éléments qui les rapprochent d'une carte d'utilisation des sols, voire d'une sorte de plan simplifié de zonage.

6- Le REGIONALPLAN 2020 de l'aire métropolitaine de Stuttgart

La région métropolitaine de Stuttgart est une des onze régions métropolitaines d'Allemagne et s'étend sur 3654 km² au cœur du Land Bade-Wurtemberg. Elle comprend la ville de Stuttgart, capitale du Land ainsi que les districts de Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg et Rems-Murr. La région métropolitaine se situe sur deux axes de transport : l'axe nord-sud – entre Frankfort et Würzburg ainsi que l'axe est-ouest en provenance de l'Europe de l'Est passant par Munich et Nuremberg en direction de la

vallée du Rhin et la France.



En 2008, la région de Stuttgart compte 2,7 millions d'habitants et a une densité de 732 habitants par km². Il s'agit donc d'un des territoires les plus densément peuplés en Europe⁵⁷. Marquée par la présence d'espaces naturels et ruraux d'une qualité du sol exceptionnel (30% de forêts et 48% d'espaces agricoles), la région métropolitaine de Stuttgart se caractérise par une structure polycentrique autour de la ville centre (600 000 habitants) et une ceinture de villes moyennes de 20 000 à 80 000 habitants. En 2006, le PIB s'élève à 95 milliards d'euro, ce qui correspond à une force économique de 65 000 € par habitant exerçant une activité rémunérée. Stuttgart figure parmi les plus puissantes régions économiques européennes. Le taux de chômage de 4,2 %, comparable à celui de la région de Munich, est le moins élevé en Allemagne.

⁵⁷ BIRKHOLZ B., *Rapports entre forme et fond dans les documents de planification à différents échelons territoriaux. Analyse comparative entre l'Allemagne et les Pays-Bas*, Paris, IAURIF, IUP, 2007.

6.1- Processus d'élaboration

6.1.1- Acteurs impliqués

Dans le Land Bade-Wurtemberg, l'élaboration du Regionalplan est confiée à l'assemblée régionale – *Verband Region Stuttgart* – réunissant les communes faisant partie de la *Region*⁵⁸. En 1994, le parlement de Bade-Wurtemberg a voté une loi⁵⁹ qui élargit les compétences de la *Region Stuttgart* et instaure une assemblée régionale élue, tous les cinq ans, au suffrage universel direct : La *Verband Region Stuttgart* est gérée par une double présidence : le Président honoraire est élu pour cinq ans par l'Assemblée régionale et en dirige les séances. Le Directeur régional, qui est le représentant légal de l'Assemblée, dirige l'administration et met en œuvre les résolutions prises par l'Assemblée régionale. Il est élu pour une période de huit ans par les membres de l'Assemblée régionale.

Depuis 1994, l'assemblée *Verband Region Stuttgart* intègre donc directement les habitants de la région dans l'élaboration de la politique régionale.

a) Responsable de l'élaboration

L'organisme public, qu'est l'assemblée *Verband Region Stuttgart*, est responsable de l'élaboration du *Regionalplan*, qui formule des objectifs contraignants (*Ziele*) et des principes incitatifs (*Grundsätze*).

b) Les partenaires du Plan

Les communes participent à l'élaboration du Plan en collaboration avec les associations et les syndicats. En cas de dissensus, les membres de l'assemblée décident par vote. Le greffe de l'assemblée est chargé de réaliser les textes et dessins du *Regionalplan*, selon les décisions de l'assemblée sur les objectifs contraignants et les principes incitatifs.

⁵⁸ La Région constitue une échelle territoriale inférieure au Land. Elle regroupe pôles urbains (*Oberzentren*) et communes périphériques, appartenant au bassin d'influence socio-économique d'une aire métropolitaine.

⁵⁹ Loi pour le renforcement de la collaboration régionale (*Gesetze "zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart" und "über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart"*).

6.2- Diagnostic territorial

L'assemblée *Verband Region Stuttgart* établit un *Leitbild* qui se fonde sur un diagnostic territorial. Ce diagnostic considère les évolutions en matière de démographie, d'économie, d'habitat et d'infrastructure. Ce *Leitbild* met en évidence cinq principes généraux pour le territoire.

(1) Une région résolument métropolitaine

Compte tenu de sa puissance économique, de sa densité démographique et de son attractivité culturelle, la région de Stuttgart affiche son caractère métropolitain pour renforcer sa compétitivité par rapport aux grandes villes européennes. Pour poursuivre cet objectif, la région met en avant sa fonction de « portail » au niveau infra- et supranational en consolidant son réseau d'infrastructures et d'équipements culturels et économiques. Ce caractère métropolitain sera par ailleurs renforcé par la réalisation de grands projets, comme celui de nouvelles infrastructures ferroviaires – l'élargissement du réseau RER et la nouvelle gare *Stuttgart 21*- et celui d'un grand parc régional – le *Landschaftspark Rems*.

(2) La région, une entité à part entière

La région de Stuttgart est présentée comme un seul territoire socio-économique. Il s'agit donc de renforcer la complémentarité et l'équilibre des différents sous-espaces qui composent un seul territoire en matière d'habitat, de travail et de loisir. Cette forme de représentation territoriale s'appuie sur l'analyse des mouvements pendulaires au sein de la région.

(3) Une région en transformation structurelle

Depuis les années 1990, la région Stuttgart a perdu 100 000 emplois. Cette perte d'emploi est principalement due aux changements économiques dans les secteurs de la production industrielle, traditionnellement importants dans la région. Il s'agit donc d'accompagner la transformation structurelle vers une économie plus portée sur les activités de service et de garantir l'emploi et la compétitivité pour la région.

(4) Une région d'innovation et de mobilité

L'ensemble des entreprises de construction automobile et mécanique de la région constitue un pôle important en matière de recherche-développement. L'objectif est de développer ce « cluster » pour créer une région d'innovation et de mobilité intégrant par ailleurs les technologies de communication et d'information ainsi que les médias. Dans cette perspective, la *Verband Region Stuttgart* finance un projet de transfert de savoir et de technologie « *MOBILIST* »⁶⁰ et crée une association de développement économique (*WRS*)⁶¹.

(5) Stuttgart : région d'avenir

La région Stuttgart est d'ores et déjà engagée dans un débat trans-sectoriel pour le développement durable qui porte notamment sur :

- l'économie des ressources naturelles (le développement des nouvelles énergies et la préservation des espaces naturels) ;
- la politique budgétaire pour lutter contre l'endettement public ;
- la diminution des inégalités sociales au sein d'une société multiculturelle.

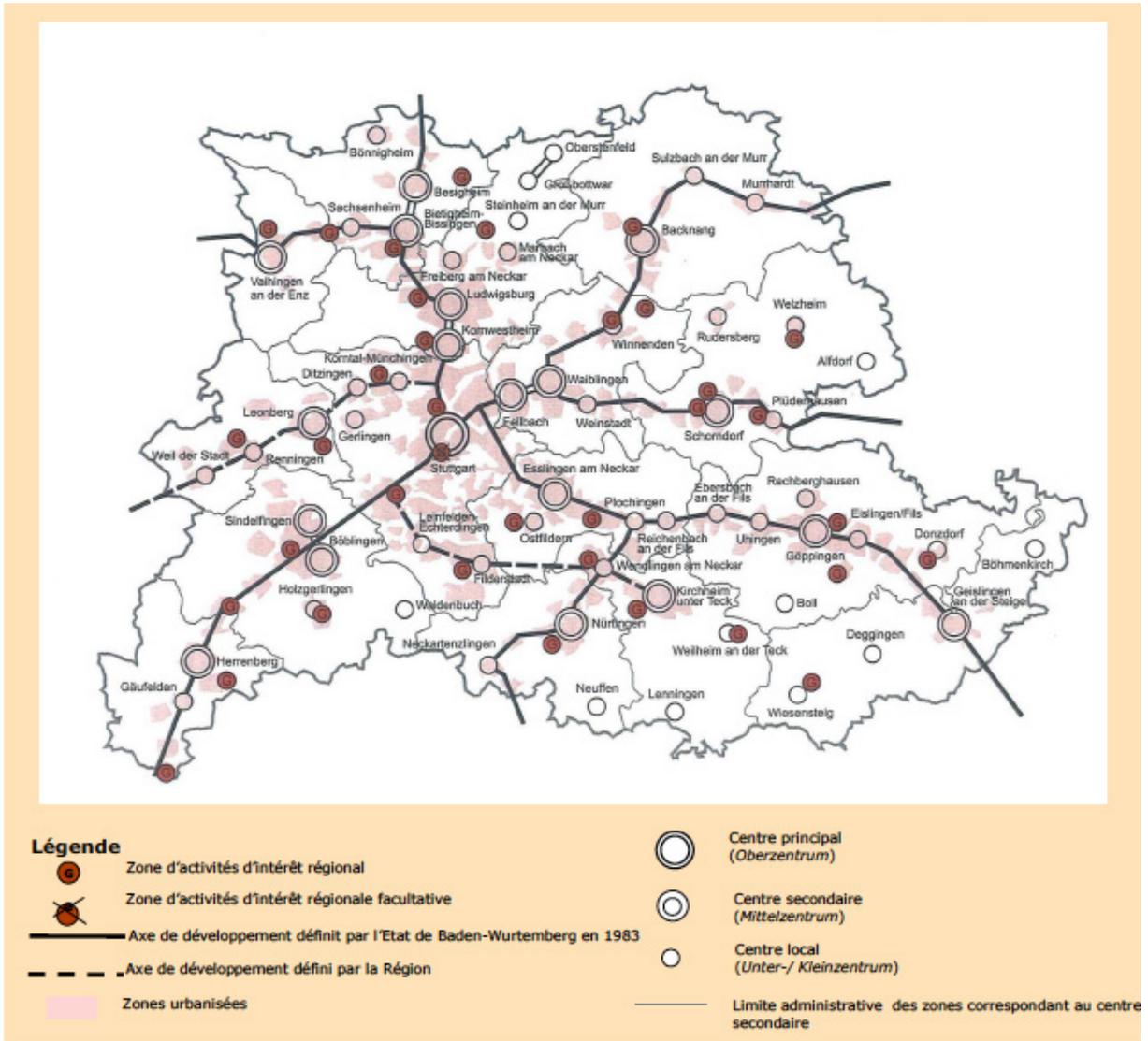
(6) Le *Regionalplan*, un vecteur de gouvernance territoriale

Le *Leitbild*, en tant que vecteur de débat public en matière de stratégie territoriale constitue un instrument informel permettant d'élaborer conjointement avec tous les acteurs de la région un cadre d'orientation en matière d'évolution spatiale, économique, sociale. Soumis à débat au sein de l'assemblée régionale, ces principes sont ensuite traduits en objectifs contraignants et principes incitatifs par les techniciens du greffe de l'assemblée en collaboration avec les experts et les représentants d'institutions nationales.

⁶⁰ <http://www.mobilist.de>

⁶¹ <http://wrs.region-stuttgart.de/>

Le réseau des centralités



Une coopération intercommunale à la recherche d'espace pour les activités :

L'estimation de l'augmentation de 1% de l'espace de travail par an, fait réagir la Région pour trouver des emplacements adaptés aux activités. Concernant les zones d'emplois, il existe plusieurs principes de développement :

1. Réagir sur les zones d'activités existantes
2. Créer des nouveaux emplacements intercommunaux : les zones d'intérêt régional d'activités
3. Créer des postes de travail

Le premier principe réclame une urbanisation qui économise l'espace. L'idée est donc de restructurer et/ou de moderniser les zones d'activités déjà existantes.

Les emplacements adaptés pour une concentration des activités sont rares dans la Région. Ainsi, l'idée est de concentrer dans de nouvelles zones régionales les activités pour plusieurs villes sur un emplacement commun. La coopération entre les communes devient nécessaire.

Les grands centres commerciaux sont interdits dans les zones d'activités, parce que la Région estime qu'ils ne créent pas assez de nouveaux postes de travail.

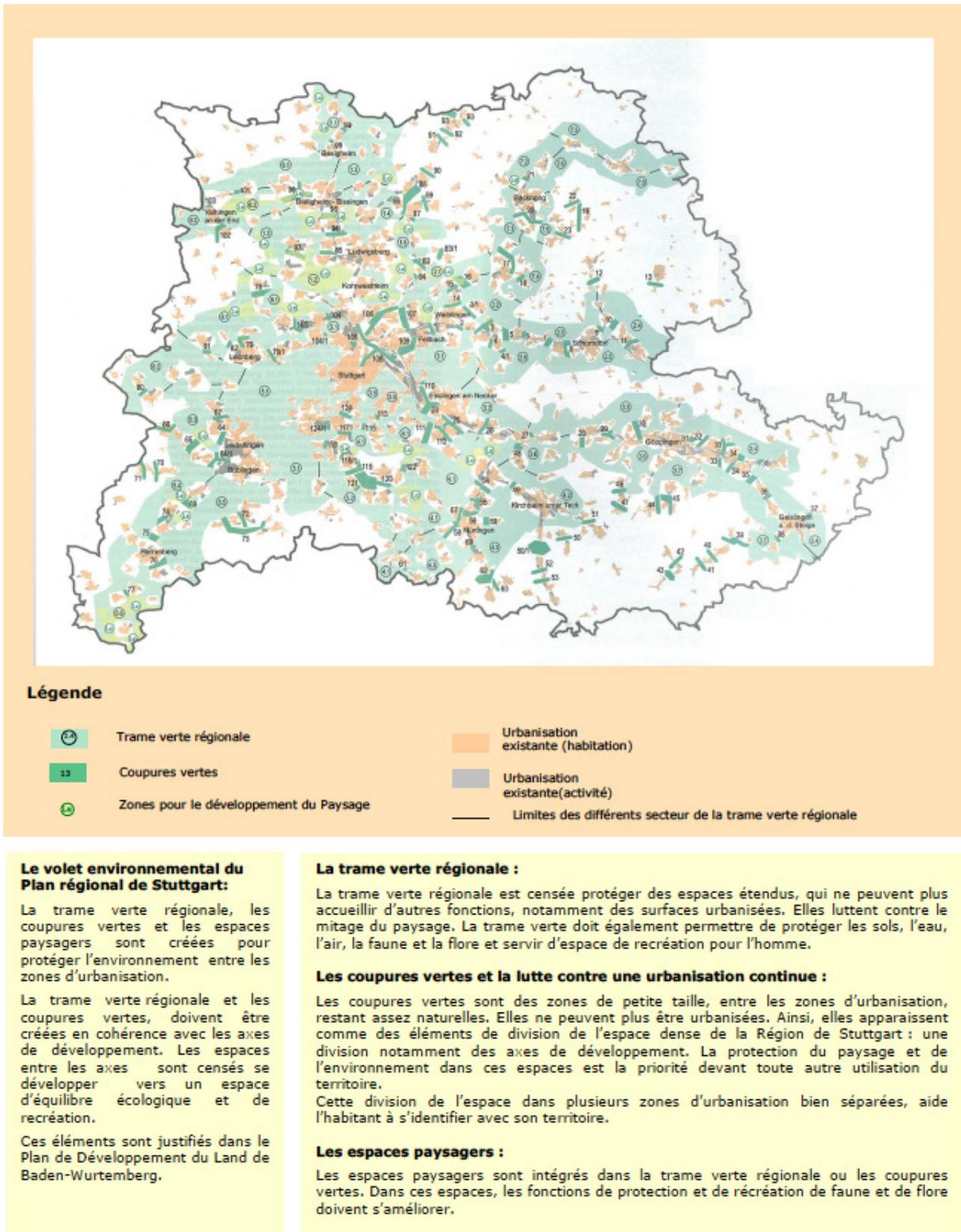
Le principe des zones d'activités d'intérêt régionales :

Ce schéma exprime graphiquement les zones d'activités régionales. Ce sont des emplacements profitables, qui sont proches des réseaux de voiries et de chemin de fer, qui possèdent des possibilités d'extension et qui protègent les paysages précieux. Ces zones sont également indiquées dans la carte de destination générale des sols.

Dans l'idée de la coopération intercommunale, ces emplacements sont appropriés pour la concentration des entreprises sur un site économique accessible par plusieurs communes. Le principe est d'aménager une zone stratégique commune, en évitant que chaque commune gâche l'espace pour sa propre zone.

Au contraire, les communes fixent ensemble le contrat, la viabilisation du terrain, la commercialisation et partagent la taxe professionnelle entre elles.

Trame verte régionale, couloirs écologiques et espaces paysagers



BIRKHOLZ B., *Rapports entre forme et fond dans les documents de planification à différents échelons territoriaux*, op. cité, p.18.

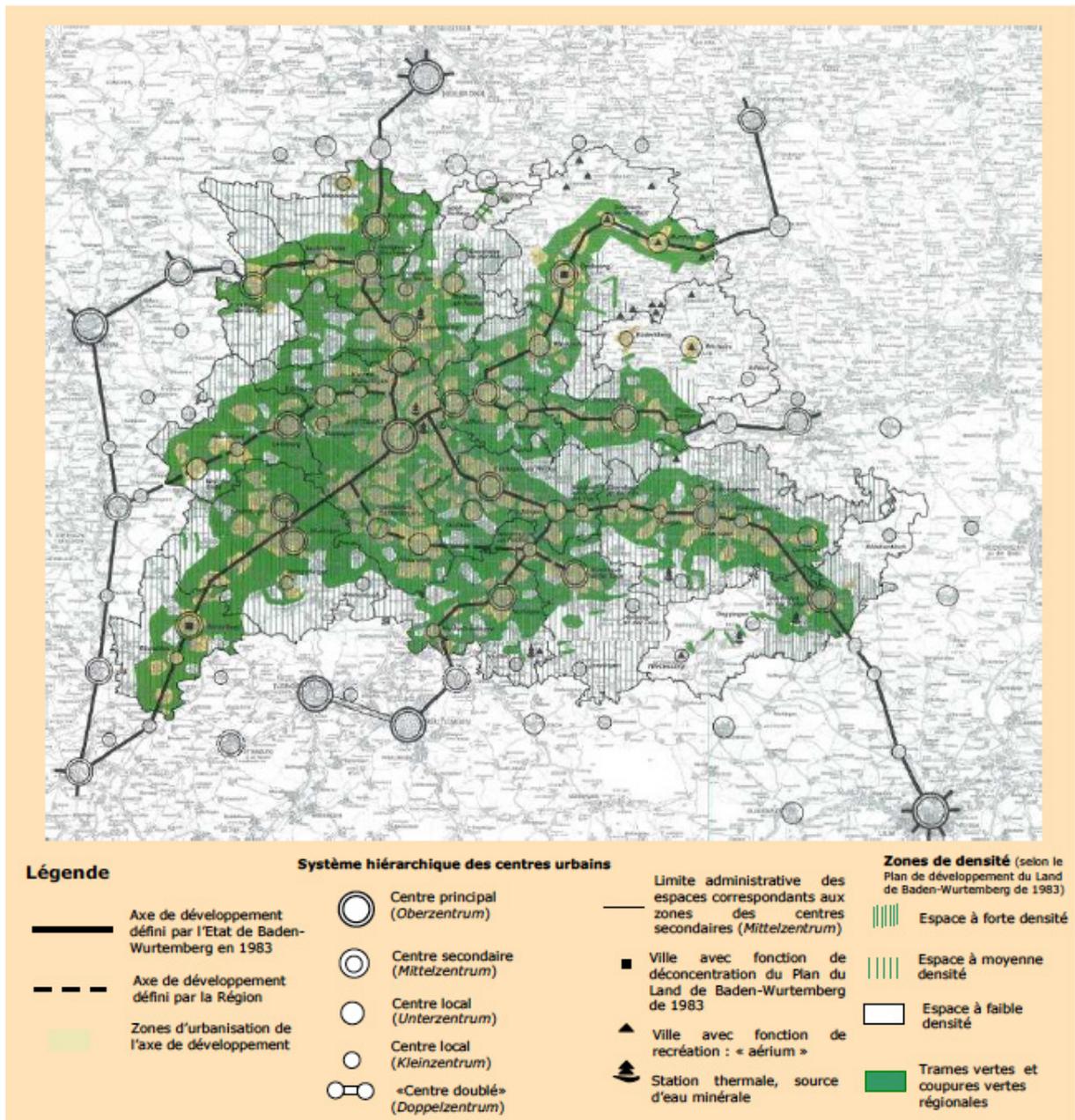
6.3- Orientations stratégiques

Le *Regionalplan* est fondé sur un concept régional intégral s'appuyant sur une approche transversale et une vision à long terme afin de garantir une qualité de vie permanente, une économie puissante, ainsi qu'un environnement intact.

Pour réaliser un tel concept, le *Regionalplan* propose les objectifs stratégiques suivants :

- renforcer le commerce de détail (approvisionnement de proximité et réglementation stricte pour les hypermarchés) ;
- développer une structure territoriale polycentrique ;
- aménager de nouveaux espaces d'habitat autour des pôles ferroviaires ;
- affecter des espaces à de plus grandes éoliennes ;
- créer trente-six pôles d'activités économiques à vocation régionale ;
- concentrer l'évolution future du logement sur vingt-six centres résidentiels ;
- préserver neuf mille huit cents hectares en vue de la création de corridors verts ;
- localiser une nouvelle foire régionale ;
- étendre le réseau de transport public et réaliser le projet « Stuttgart 21 » ;
- assurer une mobilité durable.

Schéma d'orientations stratégiques



BIRKHOLZ B., *Rapports entre forme et fond dans les documents de planification à différents échelons territoriaux*, op. cité, p. 26.

6.4- Inscription des grands projets

Le *Regionalplan* inclut la réalisation d'un ensemble de projets, parmi lesquels trois grands sont désignés comme des projets-phares.

- Le réseau RER

Le RER, mode de déplacement alternatif à la voiture, constitue, dans la zone de tarif communautaire de Stuttgart, l'épine dorsale des transports publics sur courte distance. Les rames roulent sous la régie de la *Verband Region Stuttgart* toutes les quinze minutes. Les six lignes de RER sont exploitées par la *Deutsche Bahn AG* sur mandat de la *Verband Region Stuttgart*. Environ 330 000 personnes prennent tous les jours le RER pour se déplacer dans la région dans un esprit de respect de l'environnement. La *Verband Region Stuttgart* assure l'amélioration constante de l'offre : augmentation de la fréquence, rallongement des trains, achat de rames modernes et élargissement du réseau RER.

- La nouvelle gare *Stuttgart 21*

La transformation du nœud ferroviaire de Stuttgart passe par un grand projet d'enfouissement de la gare centrale de Stuttgart et par la création d'une nouvelle ligne reliant Stuttgart à Ulm. Cette transformation lourde de l'infrastructure ferroviaire est indispensable pour raccorder Stuttgart à la ligne à grande vitesse reliant Paris à Budapest (« TGV Est »). Par ailleurs, le projet *Stuttgart 21* offre la possibilité de créer de nouvelles liaisons RER performantes et plus rapides reliant les différentes régions du land. L'assemblée régionale s'est prononcée, à une grande majorité, pour une participation à « Stuttgart 21 » et a statué pour une participation financière de la Région de Stuttgart qui s'élève à 66,5 millions d'euros.

- Le parc régional paysager, *Landschaftspark Rems*

La Région de Stuttgart possède une grande diversité d'espaces naturels, qui s'articulent autour de la vallée de la Rems, réunissant potentiellement les paysages de quinze communes pour créer un grand parc régional. Ce parc intègre habitation, économie et infrastructures techniques, dans l'objectif de faire émerger auprès des acteurs locaux une représentation partagée de ce grand espace naturel. Ce projet constitue un véritable enjeu de négociation et de collaboration

intercommunale dans l'objectif d'élaborer un *masterplan* paysager permettant d'établir la continuité des cheminements et des pistes qui traversent le parc.

6.4- Nature de la cartographie

Le *Regionalplan* est présenté sous différentes formes graphiques, accompagnées de documents écrits détaillant les objectifs contraignants et les principes incitatifs selon les domaines d'intervention (économie, transport, paysage, tourisme...) dans un premier chapitre. Puis, ces objectifs en matière d'habitat, de paysage et d'infrastructure sont l'objet de précisions dans les trois chapitres suivants. Un schéma d'ensemble met en évidence par un jeu de couleurs et de trames graphiques les usages définis (habitat, infrastructure, transport, paysage) sur un fond de carte topographique à l'échelle 1/50000^{ème}. Des schémas plus abstraits complètent les orientations sectorielles d'intervention.

C- ESSAI DE SYNTHÈSE

1- Le dépassement du modèle stratégique

L'analyse comparée de six expériences de planification territoriale, dans des aires métropolitaines de taille et de nature radicalement différentes, met en lumière une volonté des acteurs locaux de dépasser le modèle de la planification stratégique, dont le Schéma directeur *Lyon 2010* a constitué l'exemple le plus accompli en France.

Le modèle stratégique se propose d'organiser le processus de planification autour d'un petit nombre d'objectifs de développement (de *key issues*), qui sont atteignables sur la base des ressources mobilisées localement et qui suscitent un assentiment des acteurs publics et privés concernés. A chacun de ces objectifs sont associées des actions dont sont simulées, de manière plus ou moins précise, les possibilités de mise en œuvre. Dans une telle perspective, le programme (ensemble articulé de lignes d'actions) prend le pas sur le plan (instrument de préfiguration d'organisation spatiale). Les plans stratégiques ont enfin un caractère sélectif, les actions retenues se traduisant le plus souvent par l'identification d'un nombre réduit de sites jugés stratégiques pour le développement à venir de l'agglomération. La volonté de fixer un cadre pour l'organisation de l'ensemble du territoire tend à s'estomper vis-à-vis du désir de faire du plan un moyen de « faire sortir » des projets à caractère opérationnel.

Dans les expériences analysées, l'objectif de renforcement du rayonnement (ou de la compétitivité) de l'aire métropolitaine à l'échelle européenne (retenu dans cinq des six plans territoriaux) est toujours associé à l'établissement d'orientations qui cherchent à promouvoir une meilleure structuration de l'urbanisation. De telles orientations peuvent se résumer à la seule volonté de lutter contre la diffusion urbaine (le *sprawl*, l'étalement urbain) ou au contraire prendre appui sur les spécificités historique du territoire (la ville de *neighbourhoods* et de centres-villes, la trame formée par l'intersection de la centuriation romaine et du réseau radioconcentrique médiéval, les deux centralités majeures et les centralités secondaires à Nantes Saint-Nazaire) pour proposer de mettre en place une organisation polycentrique. Dans cette volonté d'associer impératifs de développement économique et souci de protection et de valorisation des ressources territoriales, on retrouve une matérialisation particulière des stratégies de développement durable. Le

paradigme à partir duquel est construite l'analyse territoriale ne se limite plus à la seule volonté de positionner la ville dans la concurrence à l'échelle internationale (paradigme économique), il se complexifie pour tenter d'intégrer des contraintes de nature diverse (paradigme territorial). Cette intégration peut être fondée sur des raccourcis du type : l'accroissement de la compétitivité de la métropole implique nécessairement de trouver des alternatives à la poursuite du *sprawl*.

2- La maîtrise de l'urbanisation : une thématique en régression ?

Le thème de la maîtrise de la croissance urbaine – dont il faut rappeler qu'il était le maître mot de la première génération des Schémas directeurs – tend donc à s'effacer. Seul le Schéma de cohérence territoriale de Montpellier met au premier rang de ses objectifs la limitation (des extensions) et l'intensification (dans les tissus urbains existants), tandis que celui de Métropole Savoie associe la thématique de la maîtrise à celle de la valorisation de la position de carrefour européen. Cette spécificité de la démarche montpelliéraine est à relier à l'influence des architectes attachés à une idée relativement conventionnelle de la ville (celle de la ville compacte et dense) dans l'équipe de maîtrise d'œuvre du Schéma de cohérence territoriale. Dans le même ordre d'idées, le souci de protéger les espaces naturels laisse le plus souvent la place à la mise en réseau de ces espaces (maille verte, système des espaces naturels, *blue ribbon networks*). Dans la suite logique de l'écologie des paysages, qui met l'accent sur l'importance des corridors écologiques dans la sauvegarde des espèces et le renforcement de la biodiversité, les plans territoriaux font de l'interconnexion des espaces de nature le support d'un projet environnemental et paysager.

Le thème de la maîtrise de l'urbanisation a pendant longtemps été associé à celui de la conservation des équilibres économiques et sociaux internes à l'agglomération : équilibre entre emplois et habitants à l'intérieur des différents quartiers, mixité fonctionnelle et sociale. Dans les expériences étudiées, le renforcement de la cohésion sociale ou la lutte contre les exclusions n'est jamais considéré comme un objectif central. Tout au plus est-il envisagé comme une déclinaison sectorielle possible du plan territorial, comme un programme d'actions particulières (*London Plan*).

3- Organiser et structurer

La planification territoriale se distingue de la planification stratégique qui l'a précédée par la volonté d'organiser et de structurer des territoires dont les ressources, les caractéristiques spécifiques sont remises en cause par la diffusion de l'urbanisation. Le risque est en effet grand de voir les territoires perdre toute identité. Les plans des années 2000 proposent, sous forme d'un diagramme-clef (*London Plan*) ou d'une carte de synthèse (PTCP de Bologne, SCoT de Nantes Saint-Nazaire), un mode d'organisation spatiale, qui est implicitement (Métropole Savoie) ou explicitement (Londres, Bologne, Nantes Saint-Nazaire) polycentrique. Là encore le Schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération se distingue, en proposant une organisation polycentrique à l'échelle de la région urbaine (qui va de Sète à Lunel), mais monocentrique à l'échelle de l'agglomération. La mise en œuvre d'un schéma multipolaire se heurte, sans aucun doute, aux réticences de la Ville de Montpellier. Parmi les autres agglomérations, le projet de plan doit être particulièrement volontariste pour que soit proposée une limitation de toute extension possible de l'urbanisation dans la ville-centre (Bologne).

Les moyens envisagés pour réussir une telle organisation polycentrique diffère d'une métropole à l'autre. Les choix de localisations des centres principaux et secondaires sont en général indiqués soit dans la carte de synthèse du plan territorial, soit dans des documents annexés à ce plan (*Sub-Regional Development Frameworks* à Londres, Plans de secteurs à Montpellier). Seul le Plan Territorial de Coordination de la Province de Bologne propose une démarche de coopération avec les communes, démarche fondée sur les deux outils que sont les Plans structurels communaux élaborés de manière associée et les Accords territoriaux, pour délimiter le périmètre de ces centres et les fonctions qui doivent y être implantées. Dans ce dernier cas, l'organisation polycentrique n'est pas fixée a priori, mais résulte d'un processus de négociation au cours duquel il est demandé aux communes concernées de valider (voire de modifier) les orientations retenues par le plan provincial. Le *London Plan* appelle lui aussi de ses vœux une mise en œuvre partenariale, sans pour autant définir les modalités d'une telle coopération.

Les nouveaux plans territoriaux se proposent donc de fixer des principes d'organisation du territoire. L'objectif n'est pas d'entrer dans le détail, car le risque existerait de figer une organisation que les communes

n'auraient plus qu'à retranscrire dans des règles fixant l'usage du sol. L'objectif est de peser sur la détermination des quelques éléments (les grands tracés d'infrastructures, les centralités, la trame des espaces naturels) qui constituent l'armature ou la structure du grand territoire. Le terme employé par la législation anglaise de *spatial strategy* (en lieu et place de *strategy*), comme celui de plan de structures (en usage plutôt en Italie), témoigne d'une volonté de dépasser le contenu strictement programmatique de la planification stratégique.

4- Ouvrir et diversifier le partenariat

L'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des plans territoriaux sont plus encadrés en France que dans les autres pays européens. La loi *Solidarité et Renouvellement Urbain* du 13 décembre 2000 continue à établir une distinction entre les acteurs publics (Etat, Région, Département, Chambres consulaires...), qui sont associés à l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale, et les acteurs de la société civile, qui sont concernés par les seules concertation préalable et enquête publique.

Ni le *London Plan*, ni le Plan Territorial de Coordination Provinciale de Bologne ne retiennent une telle distinction et les démarches de concertation et de négociation qui les accompagnent impliquent autant les acteurs privés que publics. En Angleterre les agences (*agencies*), qui sont engagées dans les études, bien que de statut public, comptent des représentants du secteur privé dans leur conseil d'administration et lors de la procédure d'*examination in public*, les représentants des principaux stakeholders (*Commission for Architecture and Built Environment, Greenpeace, Campaign to Protect Rural England*) sont considérés par le magistrat qui préside la commission comme des interlocuteurs de premier plan. En Emilie-Romagne, la Conférence de planification est perçue avant tout comme un outil permettant d'impliquer les différents échelons de gouvernement du territoire⁶² et ce même si les représentants de la société civile peuvent être invités à certaines de ces séances. Les Accords territoriaux, qui permettent de mettre en œuvre les projets identifiés dans le Plan Territorial de Coordination Provinciale, constituent un cadre contractuel ouvert indifféremment aux acteurs publics et privés.

⁶² Région, Provinces, communes, communautés de montagne, à l'exclusion de l'administration centrale qui ne détient plus de compétence en matière de planification territoriale, d'urbanisme, de transports d'intérêt régional et local ou de développement culturel, économique et social.

L'ouverture du partenariat apparaît donc chose plus aisée dans les villes anglaises et italiennes et ce parce que la loi encadre de manière moins stricte les procédures d'évaluation et de suivi des plans. Cette plus grande ouverture concerne aussi le dispositif d'études qui est fondé là encore sur une coopération entre public et privé. A Londres, la *Greater London Authority* bénéficie du soutien, outre de sa propre administration, de deux agences spécialisées dans le développement économique et les transports. A Bologne, la mise à l'étude du Plan Territorial de Coordination se traduit par la création à l'intérieur de l'administration provinciale, d'un service spécialisé qui bénéficie de l'appui de cabinets privé spécialisés soit dans l'urbanisme, soit dans des domaines plus sectoriels comme l'environnement ou les transports. La planification territoriale suppose désormais un élargissement des compétences requises pour les études, ce qui explique la diversification du dispositif d'études. Les villes françaises n'échappent pas à cette contrainte nouvelle : les études du Schéma de cohérence territoriale de Métropole Savoie font intervenir des bureaux d'études parapublics ou privés, alors qu'à Montpellier, elles sont confiées à un consortium dont le leader est un cabinet réputé d'architectes parisiens. Seules les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire ont décidé de privilégier les partenaires habituels que sont les agences d'urbanisme des deux agglomérations.

5- Un intérêt encore timide pour les méthodes d'évaluation

La question du suivi des plans territoriaux est spécifique aux métropoles françaises. En Angleterre et en Italie, l'élaboration et le suivi des *Regional spatial strategies* d'une part, des *Piani territoriali di coordinamento* de l'autre, sont confiés à un des échelons institutionnels de gouvernement du territoire (*Greater London Authority* dans le premier cas, Province dans le second). En France, par contre, la région urbaine ne correspond à aucun découpage politique et il faut attendre le début des années 2000 pour que la loi *Solidarité et Renouvellement Urbain* crée les syndicats chargés de l'élaboration et du suivi du Schéma de cohérence territoriale. Le passage du Schéma directeur au Schéma de cohérence territoriale se traduit donc par un renforcement des syndicats mixtes existants qui disposent désormais, en plus de personnels administratifs, de chargés de missions, spécialisés en urbanisme. Ces structures deviennent donc à même de jouer leur rôle de maître d'ouvrage.

Mais le suivi implique aussi une capacité à évaluer la mise en œuvre des orientations contenues dans le plan territorial voire à procéder à leur

correction. La procédure d'évaluation environnementale introduite par la Directive de l'Union Européenne de 2001 renforce cette obligation en ce qui concerne au moins les incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Dans toutes les expériences analysées, l'obligation de procéder à une telle évaluation n'était pas encore entrée en vigueur :

- le Plan territorial de coordination de la Province de Bologne est élaboré conjointement à l'instauration par une loi régionale de la VALSAT et c'est pour cette raison qu'il se limite à rappeler le bon déroulement d'une telle évaluation et à dresser une liste d'indicateurs ;
- l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale est en cours à Montpellier et Chambéry lorsqu'est retranscrite dans le droit français la Directive de 2001, ce qui explique le caractère encore embryonnaire de la démarche d'évaluation environnementale dans ces deux aires métropolitaines ;
- le Schéma de cohérence territoriale de Montpellier est l'occasion de mettre au point, en partenariat avec la Direction régionale de l'environnement, le CETE et le CERTU, une méthode expérimentale d'évaluation, mais là encore l'application de cette méthode en est à ses balbutiements.

L'analyse proposée dans cette recherche est basée sur une étude des documents de plans, complétée par quelques entretiens avec les acteurs de leur élaboration. Le regard a été porté sur la phase d'élaboration et de mise au point de ces documents, plus que sur leur suivi. Des enquêtes complémentaires s'avèrent donc nécessaires pour juger de l'engagement actuel des acteurs locaux dans les démarches d'évaluation et plus particulièrement dans celles d'évaluation environnementale.

SOMMAIRE

A- PRECISIONS METHODOLOGIQUES.....	p 2
1- La grille d'analyse.....	p 2
1.1- Processus d'élaboration.....	p 2
1.2- Contenu et nature du diagnostic territorial.....	p 4
1.2.1- Paradigmes à partir duquel la démonstration est organisée.....	p 4
1.2.2- Poids respectif des différents types d'analyse.....	p 5
1.3- L'évaluation environnementale.....	p 6
1.4- Orientations stratégiques.....	p 6
1.5- Organisation projetée du territoire.....	p 7
1.6- Quelle inscription des grands projets ?.....	p 8
1.7- Nature de la cartographie.....	p 9
1.8- Suivi et mise en œuvre.....	p 10
2- Justification des exemples retenus.....	p 10
B- ANALYSE DE CONTENU DES PLANS TERRITORIAUX.....	p 17
1- Le <i>London Plan</i>	p 17
1.1- Processus d'élaboration.....	p 19
1.1.1- Acteurs impliqués.....	p 19
a) Responsable de l'élaboration du plan territorial.....	p 19
b) Partenaires institutionnels associés.....	p 19
1.1.2- Dispositif d'études.....	p 19
1.1.3- Concertation et négociation.....	p 19
1.2- Diagnostic territorial.....	p 20
1.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration.....	p 20
1.2.2- Absence d'analyses préalables	p 22
1.3- Des indicateurs environnementaux.....	p 22
1.4- Les « <i>Mayor's Visions</i> ».....	p 22
1.5- Organisation projetée du territoire.....	p 23
1.6- Inscription des grands projets.....	p 24
1.7- Le <i>key diagram</i>	p 27
1.8- Suivi et mise en œuvre.....	p 32
1.8.1- Une Autorité élue au suffrage universel.....	p 32

1.8.2-	Les <i>London Plan Performance Indicators</i>	p 32
1.8.3-	Une mise en œuvre partenariale.....	p 32
2-	Le <i>Piano territoriale di coordinamento</i> de la Province de Bologne.....	p 33
2.1-	Processus d'élaboration.....	p 34
2.1.1-	Acteurs impliqués.....	p 34
a)	Responsable de l'élaboration du plan territorial.....	p 34
b)	Partenaires institutionnels associés.....	p 34
2.1.2-	Dispositif d'études.....	p 35
2.1.3-	Une concertation ouverte à la société civile.....	p 36
2.2-	Diagnostic territorial.....	p 37
2.2.1-	Paradigme à partir duquel la démonstration est organisée.....	p 37
2.2.2-	Des analyses de type universitaire.....	p 40
2.3-	La <i>Valutazione Strategica Ambientale e Territoriale</i>	p 41
2.4-	Orientations stratégiques.....	p 42
2.5-	Organisation projetée du territoire.....	p 43
2.5.1-	Une réorganisation du réseau ferroviaire.....	p 43
2.5.2-	Le <i>policentrismo insediativo</i>	p 44
2.5.3-	Le réseau écologique des espaces naturels.....	p 47
2.6-	Inscription des grands projets.....	p 48
2.7-	Nature de la cartographie.....	p 48
2.8-	Suivi et mise en œuvre.....	p 49
2.8.1-	Un plan de compétence provinciale.....	p 49
2.8.2-	Les <i>PSC</i> élaborés de manière associée.....	p 49
2.8.3-	Les Accords territoriaux.....	p 50
3-	Le Schéma de cohérence territoriale de la Métropole Nantes Saint-Nazaire.....	p 52
3.1-	Processus d'élaboration.....	p 53
3.1.1-	Acteurs impliqués.....	p 53
a)	Responsable de l'élaboration du plan territorial.....	p 53
b)	Partenaires institutionnels associés.....	p 53
3.1.2-	Dispositif d'études.....	p 53
3.1.3-	Une concertation institutionnelle.....	p 53
3.2-	Diagnostic territorial.....	p 55
3.2.1-	Paradigme à partir duquel est la démonstration organisée.....	p 55
3.2.2-	Nature des études et des analyses.....	p 56
3.3-	Une évaluation environnementale intégrée.....	p 56
3.3.1-	Un état initial de l'environnement complet.....	p 56

3.3.2-	Une évaluation très synthétique.....	p 56
3.4-	Orientations stratégiques.....	p 58
3.4.1-	Renforcer l'attractivité à l'échelle européenne de la métropole, en faisant de cette dernière une porte atlantique de l'Europe.....	p 58
3.4.2-	La structuration actuelle de la métropole : un atout.....	p 58
a)	Prendre appui sur les deux agglomérations qui structurent une métropole estuarienne.....	p 58
b)	Organiser le développement périurbain autour des pôles secondaires.....	p 58
c)	Prendre appui sur des projets urbains en cours ou à créer.....	p 59
3.4.3-	Valoriser les espaces emblématiques et favoriser un maillage des espaces naturels.....	p 59
3.4.4-	Développer la ville des courtes distances.....	p 60
3.5-	Organisation projetée du territoire.....	p 61
3.6-	Inscription des grands projets.....	p 62
3.7-	Nature de la cartographie.....	p 62
3.8-	Suivi et mise en œuvre.....	p 63
3.8.1-	Un Syndicat mixte.....	p 63
3.8.2-	Accent mis sur la compatibilité entre plans.....	p 63
3.8.3-	Généralisation des documents intermédiaires.....	p 64
4-	Le Schéma de cohérence territoriale de Métropole Savoie.....	p 65
4.1-	Processus d'élaboration.....	p 66
4.1.1-	Acteurs impliqués.....	p 66
a)	Responsable de l'élaboration du plan territorial.....	p 66
b)	Partenaires institutionnels associés.....	p 66
4.1.2-	Dispositif d'études.....	p 66
a)	Une maîtrise d'ouvrage partagée.....	p 66
b)	Un partenariat public - privé.....	p 66
4.1.3-	Une concertation ouverte.....	p 67
4.2-	Diagnostic territorial.....	p 68
4.2.1-	Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration.....	p 68
4.2.2-	Nature des études et des analyses.....	p 70
4.3-	Une anticipation de la démarche d'évaluation environnementale.....	p 70
4.4-	Orientations stratégiques.....	p 72
4.4.1-	Promouvoir les fonctions métropolitaines.....	p 72

4.4.2- Maîtriser l'étalement urbain.....	p 73
4.4.3- Sauvegarder l'agriculture périurbaine et les coupures vertes.....	p 75
4.5- Organisation projetée du territoire.....	p 78
4.6- Inscription des grands projets.....	p 78
4.7- Nature de la cartographie.....	p 78
4.8- Suivi et mise en œuvre.....	p 79
4.8.1- Un Syndicat mixte.....	p 79
4.8.2- Passer à un programme d'actions.....	p 79
5- Le Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier.....	p 80
5.1- Processus d'élaboration.....	p 81
5.1.1- Acteurs impliqués.....	p 81
a) Responsable de l'élaboration.....	p 81
b) Partenaires institutionnels associés.....	p 81
5.1.2- Un groupement de maîtrise d'œuvre dirigé par des architectes.....	p 81
5.1.3- Une concertation ouverte aux <i>stakeholders</i>	p 81
5.2- Diagnostic territorial.....	p 82
5.2.1- Paradigme à partir duquel est organisée la démonstration.....	p 82
5.2.2- Nature des études et des analyses.....	p 83
5.3- Place de l'environnement dans le rapport de présentation...	p 84
5.4- Orientations stratégiques.....	p 84
5.4.1- Limiter et intensifier.....	p 85
5.4.2- Valoriser les paysages et l'environnement.....	p 85
5.4.3- Hiérarchiser et civiliser les espaces publics de voirie...	p 85
5.5- Organisation projetée du territoire.....	p 86
5.6- Sites stratégiques et plans de références.....	p 88
5.7- Nature de la cartographie.....	p 91
5.8- Suivi et mise en œuvre.....	p 91
5.8.1- Un suivi par la communauté d'agglomération.....	p 92
5.8.2- Caractère hiérarchique du processus de planification territoriale.....	p 92
5.8.3- Les Plans de secteurs.....	p 92
6- Le REGIONALPLAN 2020 de l'aire métropolitaine de Stuttgart.....	p 93
6.1- Processus d'élaboration.....	p 94
6.1.1- Acteurs impliqués.....	p 94
a) Responsable de l'élaboration.....	p 94

b) Les partenaires du Plan.....	p 94
6.2- Diagnostic territorial.....	p 95
6.3- Orientations stratégiques.....	p 99
6.4- Inscription des grands projets.....	p 101
6.5- Nature de la cartographie.....	p 102

C- ESSAI DE SYNTHÈSE.....p 103

1- Le dépassement du modèle stratégique.....	p 104
2- La maîtrise de l'urbanisation : une thématique en régression ?.....	p 104
3- Organiser et structurer.....	p 105
4- Ouvrir et diversifier le partenariat.....	p 105
5- Un intérêt encore timide pour les méthodes d'évaluation.....	p 107

ANNEXE : GRILLE DE SYNTHÈSE