



Cités, Territoires, Environnement et Sociétés
CNRS-Université de Tours

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie
Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Plan Urbanisme Construction Architecture
Programme « LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES ET
DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES »

**« Viabilité de l'économie productive des régions urbaines :
investigation à partir de la planification stratégique.
Une comparaison entre la France et l'Angleterre »
(projet FRANG)**

Rapport final

10 décembre 2012

Laboratoires de recherche et chercheurs impliqués :

CITERES, Université de Tours-CNRS : **Christophe DEMAZIÈRE** (responsable scientifique),
Noémie HINFRAY, Fabien NADOU, José SERRANO, Sylvie SERVAIN

CITIES, University of the West of England, Bristol : **Stuart FARTHING, Stephen HALL, Ian SMITH**

LERAP, EA 2108 Université de Tours : **Nicole LEROUSSEAU, Corinne MANSON**

CRIA, Université Paris 7, UMR 8504 Géographie-Cités : **Nicolas DOUAY**

CRIEF, EA 2249 Université de Poitiers : **Olivier BOUBA-OLGA, Marie FERRU, Benjamin GUIMOND**

N° de convention 1500 834 658

du 16 décembre 2010



Cités, Territoires, Environnement et Sociétés
CNRS-Université de Tours

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, et de l'Energie
Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement
Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Plan Urbanisme Construction Architecture
Programme « LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES ET
DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES »

**« Viabilité de l'économie productive des régions urbaines :
investigation à partir de la planification stratégique.
Une comparaison entre la France et l'Angleterre »
(projet FRANG)**

Rapport final
15 décembre 2012

Laboratoires de recherche et chercheurs impliqués :

CITERES, Université de Tours-CNRS : **Christophe DEMAZIÈRE** (responsable scientifique),
Noémie HINFRAY, Fabien NADOU, José SERRANO, Sylvie SERVAIN

CITIES, University of the West of England, Bristol : **Stuart FARTHING, Stephen HALL, Ian SMITH**

LERAP, EA 2108 Université de Tours : **Nicole LEROUSSEAU, Corinne MANSON**

CRIA, Université Paris 7, UMR 8504 Géographie-Cités : **Nicolas DOUAY**

CRIEF, EA 2249 Université de Poitiers : **Olivier BOUBA-OLGA, Marie FERRU, Benjamin GUIMOND**

N° de convention 1500 834 658
du 16 décembre 2010

Sommaire

Introduction générale <i>Christophe Demazière</i>	p.7
Chapitre 1 Problématique de la recherche : de l' « étalement économique au potentiel de la planification stratégique spatialisée pour la viabilité des régions urbaines <i>Christophe Demazière,</i> <i>en collaboration avec Olivier Bouba-Olga et Nicolas Douay</i>	p.18
Chapitre 2 Le système français de planification et son évolution du fait de l'introduction du développement durable <i>Nicole Lerousseau, Corinne Manson</i>	p.71
Chapitre 3 Développement durable et changement : comparaison des systèmes de planification français et anglais <i>Stuart Farthing,</i> <i>en collaboration avec Nicole Lerousseau et Corinne Manson</i>	p.94
Chapitre 4 Identification des études de cas et méthodes d'enquête en Angleterre et en France <i>Christophe Demazière, Ian Smith</i>	p.129
Chapitre 5 Planification, projets d'aménagement à vocation économique et gestion environnementale : résultats des études de cas en Angleterre <i>Stephen Hall, Ian Smith</i>	p.155
Chapitre 6 Actions de développement économique et démarches de planification stratégique spatialisée : résultats d'enquête dans les régions urbaines de Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours <i>Christophe Demazière, Fabien Nadou, José Serrano, Sylvie Servain,</i> <i>en collaboration avec Nicolas Douay, Marie Ferru et Benjamin Guimond</i>	p.188
Conclusion générale <i>Christophe Demazière</i>	p.279
Annexes	p.297
Table des tableaux, figures, encadrés	p.408
Table des matières (détaillée)	p.413

Introduction générale

Christophe Demazière

*« Si le développement durable est menacé de quelque façon, c'est sans doute d'abord d'un trop-plein d'exigences et d'attentes »
Olivier Godard (1997, p.34)*

Parmi toutes les dimensions du développement durable des territoires, cette recherche porte sur la viabilité écologique du développement économique. A partir d'une entrée spécifique – les relations entre la localisation des activités économiques et les caractéristiques environnementales du grand territoire des grandes agglomérations –, il s'agit d'analyser les contradictions ou les points d'articulation entre les politiques, donc entre les acteurs publics, qui contribuent à l'aménagement des territoires. Cette recherche s'inscrit, de façon privilégiée, dans l'axe 2 de la consultation, intitulé « La localisation des activités économiques, ses impacts et les adaptations au nom du développement durable ». Plus précisément, nous retenons le questionnement général proposé par cet axe :

« En quoi les enjeux de développement durable contribuent-ils, ou non, à élargir la perception et la reconnaissance des impacts liés à la présence d'activités, à amplifier les tensions entre les stratégies de différents acteurs, à revoir les processus décisionnels, à en construire de nouveaux, à élaborer de nouvelles stratégies d'adaptation, de rétroaction, tant de la part des acteurs publics que des entreprises elles-mêmes ? » (PUCA, 2010, p.5).

La consultation désigne de façon égale les acteurs privés et les acteurs publics comme pouvant faire l'objet de recherches. De notre côté, une observation liée à la pluralité des disciplines représentées au sein de notre équipe (aménagement-urbanisme, droit, économie, géographie) a guidé nos choix initiaux en matière d'objets de recherche au sein de ce programme. Nous considérons qu'il s'agira d'analyser la localisation d'une entreprise ou d'un établissement, au sens non seulement économique – aspect pour lequel l'acteur privé concerné exerce un (des) choix en rapport avec des ressources, un marché... –, mais aussi d'examiner la localisation des activités au sens de leur insertion dans un territoire. Ceci signifie qu'il faut ajouter, aux dimensions économiques d'un espace, des caractéristiques géographiques et environnementales. Celles-ci se révéleront très prégnantes dès lors qu'il s'agira de qualifier, sur un territoire donné, la viabilité écologique du développement économique local. Ces dimensions géographiques et environnementales s'expriment, par exemple, par la localisation du site d'activité considéré vis-à-vis de pôles urbains (insertion ou éloignement), par les effets visuels de sa présence dans un paysage (urbain, rural, industriel...), par la desserte ou non du site par les transports en commun, etc. Autrement dit, il s'agira pour nous de coupler, à l'espace économique de localisation d'une activité, l'espace concret, saisi au niveau de la parcelle, mais aussi en relation avec le territoire plus large de fonctionnement quotidien de cette activité (la région urbaine).

Dans cette vision enrichie de la localisation, nous pensons que la relation entre une activité économique, localisée dans un espace donné, et certaines caractéristiques locales de l'environnement, telles que la biodiversité ou les risques naturels, ne découle pas seulement de calculs, choix ou comportements d'acteurs économiques (responsable d'entreprise, salariés, fournisseurs, clients...), examinés isolément ou de manière agrégée. La plupart du temps, ce lien fait intervenir, de façon importante, des acteurs publics. Nous entendons ici désigner l'autorité locale qui a compétence pour l'aménagement de l'espace. Dans le cadre de cette compétence, qui s'exerce sur un territoire (au sens d'un espace couplé à une institution élue), le pouvoir public circonscrit des portions d'espaces urbanisables, tandis que d'autres sont à protéger en raison de leurs caractéristiques environnementales, ou de fonctions assurées. Au sein des premières, il programme, autorise ou réalise l'aménagement du site qui accueillera finalement l'entreprise. Il peut s'agir d'organiser un projet recyclant du foncier urbain et comprenant pour partie une vocation économique, ou d'une zone d'activités dédiée exclusivement à l'activité, et s'appuyant sur des terres auparavant dédiées à une activité agricole. Au total, c'est par rapport à ces possibilités concrètes de localisation, ménageant plus ou moins les espaces naturels, promouvant plus ou moins la densité ou des

transports alternatifs à la voiture et au camion que s'exercent les choix de localisation des acteurs économiques. En particulier, si l'établissement considéré est locataire des locaux qu'il occupe (ce qui est le trait dominant), son choix de localisation a dépendu d'une offre immobilière ou foncière approuvée, parfois même abondé financièrement, par une puissance publique locale. Naturellement, la motivation économique de certaines entreprises à s'installer sur un territoire (en rapport avec un marché, des relations avec d'autres activités...) peut aussi déclencher un acte d'aménagement, que les acteurs privés conduiront éventuellement eux-mêmes. Mais la puissance publique locale qui a compétence en matière de droit des sols aura toujours à valider (ou faire modifier) la démarche. Elle exerce donc une responsabilité considérable dans l'équilibre pratiqué entre le développement économique d'un territoire et le ménagement des services qu'il rend à l'écosystème.

Nous pensons que la forme et l'ampleur que vont adopter les externalités environnementales dues à la présence de l'activité économique découlent en grande partie des décisions prises *préalablement* en matière d'aménagement. Certes, l'entreprise (dans un sens générique) peut être motrice en matière de développement durable, mais c'est surtout dans son fonctionnement interne (Godard, 2002 ; Kaisergruber, 2006), ou en rapport avec le bâtiment qu'elle occupe, comme le montrent notamment les travaux actuellement menés pour le PUCA par Halbert, ou Nappi-Choulet. Le rapport de l'activité économique à un espace plus large renvoie, si l'on veut privilégier une lecture économique, à un système de marchés (foncier, du travail, de ressources, de desserte des clients...) dans lequel la minimisation des coûts pèse lourdement. Sur le plan géographique, la dépendance de l'activité économique à l'automobile et au camion semble compter fortement, même si, à l'évidence, le couple localisation/ accessibilité routière ne concerne pas tous les types d'activités. Ceci étant, même si ces marchés comptent dans la localisation des activités, on peut constater que dans les pays européens et leurs grandes agglomérations, en particulier, les transports font l'objet de politiques locales, elles-mêmes orientées par des cadres nationaux. De même, le marché foncier peut être marqué par des interventions publiques. Enfin, comme nous l'avons déjà fait remarquer, une autorisation de construction de locaux à usage économique est toujours délivrée par une puissance publique locale (dès que ces locaux ont une certaine taille), dans le cadre de compétences attribuées par le niveau national de décision publique.

On peut donc considérer qu'il existe un ensemble de liens entre le fonctionnement économique général, la localisation des activités dans des espaces concrets, les effets sur l'environnement qui en découlent et, enfin, des interventions publiques locales, encadrées ou permises par le niveau national. Dans cette longue chaîne, c'est plutôt la sphère publique qui sera l'objet de nos travaux. Nous verrons que celle-ci se compose de différents maillons (de la stratégie à l'aménagement opérationnel) et engage une pluralité d'acteurs et de secteurs agissant sur des espaces proches, voire en intersection. Considérée en elle-même, elle est donc fort complexe.

Si la question de la minimisation des impacts environnementaux de la croissance localisée d'activités engage beaucoup les systèmes d'action publique, il s'agira, dans cette recherche, d'analyser comment ceux-ci se recomposent ou non, face à l'objectif d'une plus grande viabilité écologique de la croissance économique locale. Quelles sont, parmi les externalités environnementales liées à la présence d'activités économiques, celles pouvant faire l'objet d'une régulation par la puissance publique locale ? Quelles formes locales prennent les interventions publiques ? Quels acteurs publics locaux y sont engagés ? Adoptent-ils, les uns vis-à-vis des autres, des comportements coopératifs, ou se considèrent-ils comme autonomes, voire comme rivaux ? Les résultats obtenus, en matière d'atteinte de la viabilité écologique du développement économique, sont-ils significativement différents d'un territoire à l'autre, d'un pays à l'autre ? Comment l'expliquer ? Voici quelques-unes des questions auxquelles cette recherche devra répondre. Elles sont larges, aussi c'est autour d'objets de recherches plus resserrés, mais considérés comme significatifs, que s'organisera notre travail.

Parmi tous les dispositifs pilotés par les pouvoirs publics locaux, notre entrée analytique principale concernera la planification stratégique spatialisée (PSS). Un processus de conception d'une PSS dure plusieurs années et l'horizon temporel visé est au minimum la décennie. Il s'agit d'une phase de réflexion des acteurs locaux (publics et privés) sur l'évolution passée de l'espace considéré et sur les moyens de favoriser son futur développement. Menée dans une perspective de projet de territoire, cette réflexion devrait, *en principe*, avoir un impact sur la localisation des activités économiques et les actions d'aménagement en rapport, donc sur le devenir des espaces. Dans les faits, les acteurs impliqués cherchent-ils à coupler leur réflexion sur la localisation des activités avec la recherche d'une réduction des impacts environnementaux du fonctionnement économique ? Au niveau national, le système institutionnel agençant les relations entre normes, entre documents, entre démarches, y pousse-t-il ? Comment sont intégrées les questions de déplacement des salariés, la qualité agronomique des terres agricoles, ou encore la présence de zones de protection de la biodiversité, dans la désignation de sites qui, une fois aménagés, auront pour vocation d'attirer des entreprises ? Quelles sont les conditions à réunir pour que les orientations stratégiques d'une planification spatiale informant les acteurs visant le développement économique dans les choix qu'ils opèrent lors d'opérations d'aménagement (comme les zones d'activités) ? Si des éléments de durabilité se concrétisent à l'échelle du bâtiment, de la parcelle, du parc d'activités lui-même, comme certains opérateurs tendent à l'affirmer, cette lente mutation de l'aménagement opérationnel est-elle en lien avec la planification stratégique ? Ou bien, se fait-elle pour d'autres raisons (marketing territorial, démarche des financeurs adressées au maître d'ouvrage...), sans connexion avec la planification stratégique spatialisée ?

De même que les questions liées au développement durable amènent à intégrer le long terme, elles invitent également les acteurs engagés – ici, les publics locaux – à repenser et à dépasser leur espace légitime d'action : municipalité, comté, district... (PUCA-SRP, 2003-2007). Pourtant, il semble que l'articulation entre développement économique et gestion de l'environnement ne soit pas plus facile à l'échelle d'une région urbaine fonctionnelle qu'à une autre, plus resserrée (commune) ou plus large (région), où il peut exister des institutions *ad hoc*, dotées de compétences d'aménagement de l'espace. Territoire élargi des grandes agglomérations, la région urbaine est, quelle que soit les pays considérés, sans « gouvernement » ni gouvernance locale affirmés (Lefèvre, 2004 ; Bertrand et Kreibich, 2006). De plus, les notions mises en avant de *city-region* (au Royaume-Uni), de *Metropolregion* (en Allemagne) ou de « métropole » (en France, dans la loi de réforme des collectivités territoriales) dérivent des débats sur la compétitivité des nations, donc sont marquées par une attention quasi-exclusive à la croissance économique (Demazière et Farthing, 2010).

Dans le même temps, parce que la région urbaine est une échelle floue, non fossilisée, y poser la question de l'articulation entre localisation des activités et développement durable du territoire peut être un exercice fécond. Comme l'ont observé certains chercheurs observant des processus de PSS, tels que Albrechts (2004) ou Healey (2007), la gouvernance peut naître de l'organisation de la communication entre des acteurs qui s'ignoraient au plan sectoriel ou spatial. Le cadre de ce dialogue, déconnecté du temps de l'action de localisation et de transformation des territoires par l'action publique, est celui de la définition d'une stratégie spatialisée. Dans l'absolu, on peut donc imaginer que, sur certains territoires, et sous certaines conditions, la question environnementale interroge fortement les activités économiques et leur localisation, débouchant alors sur des politiques spatialisées « durables » intégrant les logiques et contraintes des acteurs économiques et les faisant évoluer vers des modes de production plus économes en ressources naturelles localisées. D'ores et déjà, certains travaux ont montré que des grands territoires urbanisés ont mené un exercice de planification stratégique mobilisant largement les « parties prenantes », débouchant sur un référentiel partagé, et optant parfois pour une stratégie de modernisation écologique (Motte, 2006, 2009).

Considérant que le contexte local compte, cette recherche analysera les exercices de spatialisation de stratégies conçus dans plusieurs régions urbaines (huit au total). Il s'agira de détailler les acteurs moteurs et ceux engagés, les processus de négociation entre les différentes institutions locales. Les résultats de la planification seront examinés au regard de l'évolution des référentiels et des actions menées localement, s'inscrivant ou non dans l'exigence dont est porteuse la viabilité écologique du développement économique. A travers les orientations définies et les processus pour y parvenir, que peut-on dire de la capacité des acteurs publics locaux et des acteurs économiques localisés à penser conjointement gestion environnementale et « compétitivité territoriale » ? Dans quelle mesure les exercices réalisés sont-ils à même d'affecter la chaîne de l'aménagement à des fins de développement économique (marchés fonciers, immobiliers...) ? Les espaces denses en enjeux économiques, saisis par la métropolisation, sont-ils plus (ou moins ?) vertueux que les espaces à forts enjeux environnementaux (risque d'inondation...) ?

Mais le contexte national compte également, dans cette recherche. En effet, les compétences légales données aux institutions, ainsi que les normes, dessinent le cadre à l'intérieur duquel les acteurs locaux vont faire des choix, prendre des orientations. Un des intérêts et une difficulté de cette recherche est que ce cadre est évolutif. Depuis une vingtaine d'années, dans différents pays européens, les gouvernements ont réformé en profondeur le système de planification, avec comme objectifs le renforcement de la cohérence des politiques publiques, et même la contribution des territoires à l'atteinte d'objectifs nationaux en matière de durabilité (et de lutte contre le changement climatique, en particulier). Les réformes de la planification ont prôné une concertation locale beaucoup plus large des acteurs. Elles ont aussi incité à élargir l'échelle spatiale de réflexion, associant aux espaces densément peuplés et riches en fonctions économiques et sociales, les milieux agricoles et naturels alentour, certains d'entre eux connaissant une transformation rapide du fait de l'urbanisation et du desserrement de certaines activités économiques. On a ainsi remis en valeur les liens entre villes et « campagnes » dans les démarches de planification.

L'Angleterre et la France permettent d'illustrer en détail les évolutions de la planification spatiale, par ailleurs dépendantes des réformes portant la création de nouvelles échelles de décision en matière d'action publique, et sur l'autonomie locale. Ces deux nations, dont les systèmes institutionnels présentent des différences importantes, ont emprunté des voies distinctes pour réformer la planification (Booth et alii, 2007). Une première recherche, à laquelle ont participé trois des cinq laboratoires ici impliqués, a comparé l'Angleterre et la France, sur le plan des échelles d'action et des compétences et capacités à agir (CITERES-LERAD-CITIES, 2010) Depuis trente ans, la France a connu un processus de décentralisation et de renforcement du pouvoir local, notamment à travers la répartition des compétences en matière d'urbanisme, d'environnement, d'interventions économiques, puis par la stimulation de la coopération intercommunale. De son côté, l'Angleterre a d'abord vu l'Etat rogner l'autonomie locale au nom d'une recherche d'efficacité, puis chercher à impliquer des acteurs privés dans l'aménagement, etc. Les gouvernements New Labour ont entamé une réforme (restée inaboutie) de régionalisation. Plus récemment, le gouvernement de coalition a aboli les institutions régionales et affiché son intention de stimuler l'émergence de coalitions public-privé au niveau local (*Local Enterprise Partnerships*). Au sein de l'urbanisme et de la planification, les objectifs de densification ou de respect des ressources environnementales sont apparus dans les deux pays. Mais en France, les choix faits en matière de planification restent d'essence locale, tandis qu'en Angleterre, il s'agit de transcrire dans l'espace des objectifs (de construction de logements, par exemple) définis à un niveau supérieur (Bertrand, 2009).

Tributaires de volontés gouvernementales, les évolutions du cadre de la planification ont pu connaître des aléas, au gré des changements de gouvernements et de majorité électorale. Les territoires étant hétérogènes du point de vue de leur capital économique, environnemental et institutionnel, on peut penser que les intentions du législateur se traduisent localement de façon relativement diverse, c'est-à-dire que le contexte local

compte en matière de stratégie de durabilité territoriale. Parfois, le processus et les objectifs de la planification réalisée restent en deçà de la norme posée et du sens donné par le niveau national. Parfois, ils les anticipent et les dépassent. Il n'est pas certain que le référentiel dont est porteur le cadre national de la planification soit totalement adapté à la résolution des conflits et des dilemmes que suppose une recherche *effective* de durabilité territoriale. Les réformes nationales de la planification spatiale sont-elles porteuses d'une régulation locale efficace des effets environnementaux des activités économiques ? Cette question se pose dans la mesure où la plupart des grandes villes anglaises et françaises expriment une forte appétence pour le développement économique, synonyme d'emplois, de dynamisme, voire (en France, du moins) de ressources fiscales accrues. De ce fait, comment la planification spatiale peut-elle rechercher un équilibre entre cet objectif de présence et de développement des entreprises et un autre, objectivement impérieux, de limitation des consommations d'espaces agricoles et naturels ?

Cette recherche a mobilisé, durant deux ans (de fin 2010 à fin 2012), une quinzaine de chercheurs anglais et français, issus de quatre disciplines : aménagement de l'espace et urbanisme, droit public, économie régionale, géographie. Les différentes compétences rassemblées ont été mobilisées dans la construction, puis l'application à des situations locales, d'un cadre d'analyse pluridisciplinaire et transnational. Le travail a compris la constitution de différents états de l'art, ainsi qu'une analyse comparée des systèmes nationaux de planification. Ces analyses ont été complétées par des études de cas approfondies dans huit grands territoires urbanisés : Birmingham, Bristol, Newcastle et Sheffield en Angleterre, Marseille-Aix-en-Provence, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours, côté français. L'analyse s'est voulue comparative à trois niveaux :

- celui de systèmes institutionnels en évolution en Angleterre et en France, mettant plus ou moins à l'agenda des démarches d'urbanisme stratégique la question de la viabilité écologique du développement économique ;
- celui de régions urbaines fonctionnelles, grands territoires où l'articulation des objectifs de croissance économique et de qualité écologique est objectivement un enjeu émergent, mais qui sont fragmentés institutionnellement ;
- celui d'exercices de spatialisation de stratégies de développement – les schémas de cohérence territoriale (SCoT) en France, les *Regional Spatial Strategies* et les *Local Development Frameworks* en Angleterre –, variés dans leurs objectifs, leurs modes d'élaboration, leur opposabilité, les acteurs (économiques, notamment) associés...

Côté français, cette recherche a débuté au moment où la loi Grenelle 2 venait d'être adoptée. Ceci a certainement facilité l'échange avec les acteurs de la planification spatiale rencontrés sur les territoires, puisque ceux-ci pressentaient souvent une mutation des pratiques. Côté anglais, cette recherche s'est déroulée dans un moment de grande réforme institutionnelle, décidée par le gouvernement de coalition *Tory-Liberal Democrat* qui a accédé au pouvoir en mai 2010. Ainsi, le niveau régional d'administration (*Government offices, Regional Development Agencies, Regional Assemblies*) a été aboli. Or, les *Regional Assemblies*, qui regroupaient précédemment des collectivités locales, avaient été chargées, à partir de 2004, d'élaborer des *Regional Spatial Strategies (RSS)*. Les chercheurs ont dû réviser le protocole de recherche prévu, en combinant une analyse des *RSS* avec celle des *Local Development Frameworks* (voir chapitre 5). Par ailleurs, les techniciens anglais rencontrés se situaient dans un entre-deux, entre documents stratégiques et références issus de la période New Labour, mais désormais sujets à caution, et des dispositifs en construction (comme les *Local Enterprise Partnerships*), le tout dans un contexte économique morose, tant au niveau local que national.

Le rendu de cette recherche est organisé de la façon suivante. Tout d'abord, nous poserons la problématique multifacettes de cette recherche, à travers une revue de différentes littératures (chapitre 1). Il s'agit d'élaborer des questions de recherche en s'appuyant sur certains travaux en économie régionale, géographie économique mais aussi en

aménagement de l'espace et urbanisme. L'attention se porte sur des références théoriques, mais aussi sur des analyses qui ont une dimension empirique (sur la localisation des entreprises), ou qui réfléchissent aux modifications des pratiques d'aménagement suite à l'introduction d'objectifs de durabilité territoriale. Quelles sont les évolutions de la localisation des activités économiques dans les grandes agglomérations des pays développés ? Quel est le potentiel, mais aussi les limites, de la planification stratégique spatialisée lorsqu'elle aborde la question du développement durable des territoires ? Voici quelques-unes des questions abordées. Du côté des résultats, nous proposerons la notion d' « étalement économique », qui n'est pas le strict équivalent de l'étalement urbain résidentiel étudié par certaines recherches. En effet, nous verrons que cet « étalement économique » est stimulé par l'action publique locale, à travers la réalisation d'aménagements anticipant la demande d'implantation des entreprises. Nous verrons également que la planification stratégique spatialisée est, au plan théorique, un levier pour modifier les comportements, tant des acteurs publics que privés. Une des questions qui se posent est de savoir comment la planification stratégique se décline aujourd'hui, en Angleterre, en France, et sur les territoires.

Cette question nous conduira à initier une analyse comparée des systèmes de planification en Angleterre et en France. L'évolution française sera tout d'abord retracée (chapitre 2). Nous verrons que la construction intercommunale, d'un côté, les lois SRU et Grenelle, de l'autre, constituent des éléments importants à considérer. Mais, selon les auteurs, la régulation des dimensions spatiales du développement économique reste timide, dans des documents tels que les schémas de cohérence territoriale. Le chapitre 3 montrera que l'Angleterre a également connu des réformes importantes, qui ont modifié le statut de la planification spatiale, mais dans une logique *top-down*, alors qu'en France beaucoup repose sur la volonté des élus locaux. Des deux côtés de la Manche, sous l'impulsion des gouvernements, les documents de planification ont tous adopté une teinte de développement durable, à partir des années 2000. Mais les plans sont réalisés différemment dans les deux pays et la valeur du plan, au regard de projets de développement économique, n'est pas la même. Face au nombre et à l'ampleur des réformes impulsées par les gouvernements, nous pourrions nous demander si les acteurs publics des territoires font réellement de la planification stratégique un élément intégrateur des politiques publiques locales. Si chaque pays emprunte peut-être un chemin spécifique, des investigations de terrain s'avèrent nécessaires. En effet, dans une démarche de recherche, procéder à des études de cas se révèle utile pour collecter des informations précises sur des questions complexes. Il nous semble que la territorialisation du développement durable à travers les politiques publiques locales illustre le cas d'une telle question complexe, articulant normes nationales et pouvoirs locaux. De plus, cette question est traitée dans un contexte géographique lui-même complexe et composite : les régions urbaines et leurs caractéristiques économiques, environnementales, institutionnelles.

Pour réaliser de façon comparable des études de cas dans les deux pays, les chercheurs ont opéré des choix communs, en matière de méthodes et d'objets d'enquête. Le chapitre 4 identifie tout d'abord les principales unités territoriales à analyser : régions urbaines, autorités locales engagées dans la planification spatiale, projets économiques localisés. Ensuite, il présente la structure d'analyse mise en œuvre pour chaque étude de cas. En Angleterre, les plans locaux sont réalisés de façon standardisée et les chercheurs, dans l'analyse des documents, peuvent utiliser une grille commune et tester l'homogénéité des plans. En France, les processus d'élaboration des plans méritent d'être décryptés tout autant que les résultats. Enfin, nous présenterons les critères qui ont guidé le choix des terrains en Angleterre et en France, en ce qui concerne les régions urbaines et les projets d'aménagement à vocation économique.

Les chapitres 5 et 6 rendent compte, respectivement, des études de cas menées en Angleterre et en France, dans un format resserré par rapport aux monographies et analyses transversales produites à l'occasion de la recherche. Le chapitre 5, traduit en français,

présente et compare les résultats des études de cas anglaises¹. Consacré aux études de cas françaises, le chapitre 6 est plus détaillé, notamment dans la mesure où les différences entre les démarches de planification spatiale pratiquées localement ressortent beaucoup plus qu'en Angleterre. Parmi les résultats transversaux, on pourra retenir, qu'en Angleterre, le desserrement spatial des activités est limité par la priorité nationale accordée au recyclage du foncier (correspondant notamment à d'anciennes friches industrielles), qui s'impose au niveau local. De façon complémentaire, l'existence de *green belts* constitue une autre limite à la périurbanisation des emplois, mais les chercheurs constatent qu'en cas de forte demande de la part de promoteurs ou d'entreprises, des sites économiques peuvent y être développés. En France, le caractère récent de la construction intercommunale et son lien étroit avec la fiscalité locale acquittée par les entreprises aboutit à l'aménagement de multiples sites d'activités dans un même grand territoire. Par ailleurs, dans les deux pays, la planification spatiale ressort comme un processus fortement régulé, qui engage des collectivités locales tout en étant ouvert à la consultation, qui doit se conformer à une législation nationale ou des normes européennes toujours plus nombreuses, et parfois jugées opaques. Par contraste, les stratégies économiques locales ne font pas toujours l'objet d'une énonciation et, dans tous les cas, les documents produits n'ont pas de valeur légale. Se voulant fortement évolutives, les stratégies économiques locales n'abordent pas explicitement les éventuels problèmes posés par le développement spatial des activités et des sites d'activités alors que, dans les faits, les projets circonscrits à vocation économique sont un point de rencontre entre développement économique et gestion environnementale. Ainsi, comme nous le verrons, l'appropriation locale du développement durable chemine au sein de la planification spatiale, mais la possibilité d'aborder les questions économiques sous l'angle de la viabilité écologique ne va – pour l'instant ? – pas de soi. Le contexte économique actuel semble accroître ce « pragmatisme ». Au total, il existe donc un écart entre les volontés nationales que les territoires contribuent désormais à la préservation de l'environnement (biodiversité, consommation foncière...) et les pratiques locales, y compris au niveau des réflexions stratégiques.

¹ Le lecteur intéressé trouvera les monographies de Birmingham, Bristol, Newcastle et Sheffield, en langue anglaise, en annexes de ce rapport.

Références bibliographiques citées

Albrechts, L. (2004), Strategic (spatial) planning re-examined, *Environment and Planning B*, Vol.31, n°5, pp. 743-758.

Bertrand, N., Kreibich, V. (eds.) (2006), *Europe's city-regions competitiveness: growth regulation and peri-urban land management*, Assen, van Gorcum.

Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (eds) (2007), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.

CITERES-LERAD-CITIES (2010), *Metropolitan governance in England and France: international lesson learning*, rapport de recherche pour la Maison des Sciences de l'Homme de Tours, Tours et Bristol, Université de Tours et University of the West of England.

Demazière, C., Farthing, S. (2010), *City-regions governance in England and France: towards international lesson learning*, International Conference of the European Urban Research Association "Understanding City Dynamics", 24- 26 septembre 2010, Darmstadt.

Godard, O. (1997), La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines, *Pouvoirs locaux*, n°34, pp. 34-38.

Godard, O. (2002), Le développement durable et les entreprises, *Revue des Deux Mondes*, octobre-novembre, reproduit dans *Problèmes économiques*, n° 2800, pp. 3-8.

Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Londres, Routledge.

Kaisergruber, D. (2006), Pratiques des entreprises en matière de développement durable, in Heurgon, E. (dir.), *Le développement durable, c'est enfin du bonheur !*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Lefèvre, C. (2004), *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*, Paris, Institut Français d'Urbanisme.

Motte, A. (2006), *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (Strategic Spatial Planning) (1995-2005)*, Paris, PUCA.

Motte, A. (2009), Les politiques métropolitaines durables : quelques réflexions exploratoires, in *Les vertus de l'interdisciplinarité - Mélanges en l'honneur de Marcel Bazin*, Les cahiers de l'IATEUR, Université de Reims.

PUCA (2010), *Consultation de recherche « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires »*, Paris, PUCA, mai 2010.

http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/Ao_eco_dd_120710.pdf, consulté en septembre 2010.

PUCA-SRP (2003-2007), *Politiques territoriales et développement durable*, programme de recherche du PUCA-METTM et du SRP-MEDD, Paris.

Chapitre 1

**Problématique de la recherche :
de l' « étalement économique » au potentiel de la
planification stratégique spatialisée pour la viabilité des
régions urbaines**

Christophe Demazière,

en collaboration avec Olivier Bouba-Olga et Nicolas Douay

Introduction

Pour poser les jalons d'une analyse à la fois institutionnelle et empirique, qui composera l'essentiel de ce rapport, ce premier chapitre propose un triple état de l'art. Tout d'abord, il resitue la question de la localisation des activités économiques au sein de débats scientifiques plus larges sur l'évolution de l'urbanisation : alors qu'on parle couramment d'étalement urbain, existe-t-il un « étalement économique » ? (section 1). Ensuite, on passera en revue les différents modèles de planification stratégique spatialisée, mis en avant et pratiqués. A quel(s) modèle(s) de planification correspond l'évolution du cadre institutionnel, actuellement à l'œuvre, dans un sens de durabilité (section 2) ? Enfin, ce chapitre examine la place accordée par les chercheurs à la planification spatiale, dans la recherche d'une territorialisation du développement durable (section 3). Il débouche sur la formulation de quatre hypothèses, qui sont testées dans la suite de la recherche.

1. Activités économiques et développement durable des territoires : regards croisés d'économistes et de chercheurs des dynamiques urbaines

L'objectif de cette section est d'expliquer pourquoi, au sein des débats sur le développement urbain durable, il semble pertinent de prendre comme point d'entrée la question de la viabilité écologique du développement économique. Dans la mesure où le développement durable est un concept holiste, pourquoi s'attacher spécifiquement à l'intersection entre les objectifs d'efficacité économique et de préservation des ressources de l'environnement ? La réponse développée est double. Premièrement, nous rappellerons brièvement que la dynamique des territoires européens est étroitement liée, depuis plusieurs siècles, aux évolutions de l'économie, qui a des dimensions spatiales fortes. La croissance économique étant largement assise sur l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables et produisant des externalités environnementales, on peut penser que l'épuisement de ce modèle impactera fortement les formes d'urbanisation (section 1.1). Compte tenu de la forte autonomie de l'économie vis-à-vis du territoire (hier, et encore plus aujourd'hui), il ne faut pas surestimer la capacité des pouvoirs publics locaux à (ré)orienter spatialement le développement économique. Les outils de l'aménagement, qu'ils soient cognitifs ou opérationnels (zonages, cartographies, projections temporelles, réalisation d'espaces d'activités...) existent depuis longtemps (Claude, 2006), mais rencontrent des limites fortes (Novarina, 2003 ; Hebbert, 2006).

Deuxièmement, la contribution des activités économiques aux transformations des paysages, de l'usage des sols, ou à la croissance des déplacements motorisés (dus aux flux de marchandises ou aux déplacements domicile-travail) est relativement peu étudiée par les chercheurs, en regard de la masse de travaux consacrés aux phénomènes résultant de la localisation résidentielle. Il s'agira donc pour nous, au sein des débats sur l'étalement urbain, d'isoler des tendances reflétant un « étalement économique » (section 1.2).

1.1. Développement économique, espace urbain et schémas de localisation : d'hier à aujourd'hui

Dans un premier temps, nous insisterons sur les liens étroits entre croissance économique et croissance urbaine, dans le monde développé (section 1.1.1). Puis nous verrons comment les approches de la localisation des activités économiques rendent compte des économies et déséconomies d'agglomération (section 1.1.2). Enfin, nous donnerons un aperçu de l'évolution de la localisation des activités dans quelques grandes agglomérations françaises (section 1.1.3).

1.1.1. Croissance économique et action publique dans les villes : d'hier à aujourd'hui

Petite ou grande, la ville occidentale a largement partie liée à la croissance économique. En

effet, depuis plusieurs siècles, des processus irrésistibles d'industrialisation et de tertiarisation ont structuré les économies et les sociétés occidentales, y compris dans leur organisation spatiale. En Europe occidentale, au XIXe siècle, la naissance de l'usine et l'éclosion de la société salariale ont provoqué la construction de quartiers ouvriers et de faubourgs, tantôt autour de centres urbains historiques, tantôt à l'écart (Hohenberg et Lees, 1985 ; Pinol, 1991). Au XXe siècle, l'accès du plus grand nombre à l'automobile a permis la mise à distance des lieux de résidence, de travail, de consommation et de divertissement (Scott, 1982). De nos jours, l'affirmation d'une économie mondialisée et basée sur l'information semble susceptible de redéfinir une nouvelle fois le fait territorial, tant au niveau de la production que de la consommation (Ascher, 1995 ; Graham, 2001).

Insérées dans les formes successives prises par le mode de production capitaliste, les relations entre entreprises et espaces urbains ont fait l'objet de très nombreux travaux de chercheurs de différentes disciplines : historiens, géographes, économistes... Il serait ici vain de vouloir en faire une revue exhaustive, mais quelques faits stylisés peuvent être mis en avant¹. Les travaux convergent pour montrer que, depuis le Moyen-âge, la croissance de certaines villes ou de certaines agglomérations européennes (parfois leur naissance), la forme urbaine et le marché du travail sont liés à l'implantation, au développement ou à l'entrée en crise sectorielle de telles ou telles activités s'agglomérant (Hohenberg et Lees, 1985 ; Bergeron et Roncayolo, 1974).

Au cours des XIXe et XXe siècles, dans un régime de capitalisme industriel en expansion, la production de la ville par l'entreprise s'est accentuée, appelant une régulation de ses incidences sociales et spatiales par la puissance publique. En effet, au XIXe siècle, le capitalisme industriel a dans une large mesure produit de l'espace urbain sans qualité, en même temps qu'il produisait des biens et des services (Pinol, 1991). Les désordres sociaux, politiques ou sanitaires qui en ont résulté dans les grandes villes ont progressivement (et diversement, selon les pays) légitimé l'idée d'interventions publiques directes dans le fonctionnement urbain (assainissement, voirie, santé, habitat...). Au début du XXe siècle, l'aménagement des villes s'est développé et a été guidé par des mesures législatives. L'Angleterre et la France sont deux nations où les pouvoirs publics ont développé des actions pour favoriser, mais aussi accommoder spatialement la croissance économique. Les premières générations de politiques nationales d'aménagement du territoire s'inscrivent dans ce cadre. A partir des années 1950 et 60, dans une période de forte croissance économique, certaines activités économiques sont devenues des groupes-cibles de politiques publiques nouvelles : constitution de grandes entreprises ou filières, création de pôles d'industrie lourde, décentralisation d'activités (Colletis et Pecqueur, 1993 ; Demazière, 2006). Durant cette période des Trente Glorieuses, qui correspond à la phase principale d'urbanisation en France (l'Angleterre étant ici beaucoup plus précoce), la planification de l'usage des sols à l'échelle des grands territoires est devenue une pratique importante. En France, s'est instauré un partage des tâches entre un Etat central régulant l'économie (rapport salarial, formes de la concurrence, politique industrielle...) et des collectivités territoriales (ou l'Etat déconcentré, avant la décentralisation) accommodant spatialement les activités économiques en échange de création d'emploi et de recettes fiscales (Coing, 1982 ; Minguet, 1985 ; Linossier, 2006). Anticipant les besoins fonciers et d'équipement des entreprises, les politiques locales ont pris le plus souvent deux formes articulées : la planification de l'usage des sols, la création de zones d'activités économiques (ZAE) – dénommées aussi zones industrielles, puis technopôles, parcs d'activités ou parcs tertiaires².

Depuis le ralentissement économique initié dans les années 1970, les évolutions

¹ Il est difficile d'avoir un propos général, en raison de la variété des secteurs d'activité à considérer, de la diversité de leur organisation interne et spatiale, et enfin de la variété des périodes historiques (Scott, 1982 ; Mérenne-Schoumaker, 2002). Par ailleurs, les possibilités de configurations spatiales des entreprises ne prennent leur pleine expression que lorsqu'elles sont insérées dans des systèmes technologiques et institutionnels particuliers (Scott et Storper, 1987).

² Une zone d'activités économique (ZAE) est un espace, aménagé ou non, affecté dans un plan d'aménagement à des activités économiques, et qui a vocation à recevoir des entreprises industrielles, commerciales, artisanales, logistiques, de services. Il est important de noter que cette opération est inscrite dans un plan (local ou de plus grande échelle).

économiques (multilocalisation des plus grandes entreprises, tertiairisation, diminution de la taille des entreprises, croissance de l'auto-entrepreneuriat...) et leurs manifestations spatiales (désindustrialisation, travail à domicile, économie présentielle...) rendent beaucoup plus difficiles les réflexions et actions locales de spatialisation du développement économique, au moment où s'exprime, au niveau international et national, une volonté de réduction des externalités environnementales induites par le fonctionnement économique local.

Encore aujourd'hui, la création de zones d'activités économiques constitue en France, l'outil le plus employé par les communes et leurs groupements à fiscalité propre, en matière d'action en direction de l'économie. En 2004, 36% des dépenses intercommunales pour l'action économique (soit 349 millions d'euros) étaient consacrées à des dépenses d'équipement (aménagement de zones d'activités, aménagement foncier et hydraulique, infrastructures de production d'énergie...). La part était de 25% pour les communes, soit 260 millions d'euros (DGCP, 2005; cité par Crépin, 2010). L'engouement pour ce type d'action en direction des entreprises soulève des interrogations et réticences de la part de certains chercheurs : la forte concurrence entre acteurs publics locaux entraîne un excès d'offre de terrains viabilisés, le portage foncier qui en résulte génère un probable gaspillage de fonds publics (Mérenne-Schoumaker, 2002 ; Pecqueur, 2000). Une mauvaise connaissance des besoins fonciers et techniques des entreprises et des marchés porteurs potentiels, peut amener à proposer aux entreprises des ZAE inadaptées. Par ailleurs, la création et le développement des ZAE en périphérie urbaine engendrent parfois de lourdes conséquences sociales et environnementales : l'accentuation de la périurbanisation et, par conséquent l'allongement des déplacements des actifs, la multiplication des sources de pollution et le déclin de certains quartiers urbains, l'accroissement des ségrégations spatiales (Petitet et Caubel, 2010).

Au contraire de la période des Trente Glorieuses, de nos jours, des actions précises de localisation de la place de l'économie dans la ville paraissent complexes à énoncer. D'un côté, l'espace entourant la ville dense, qui accueillait sans discussion possible des infrastructures de transport et des zones d'activités, s'est peuplé et a construit un équilibre fragile entre fonctions résidentielle, récréative et productive. En espace périurbain, tout nouveau projet d'infrastructure ou d'implantation d'entreprise fait débat et ne peut être réalisé qu'au prix de la préservation apparente du cadre de vie des périurbains (Roux et Vanier, 2008). De l'autre, l'économie a considérablement évolué, entraînant du même coup de nouveaux rapports à l'espace.

En effet, tout au long du XXe siècle, les pays aux plus hauts niveaux de développement (dont la France et l'Angleterre) ont connu des glissements sectoriels de l'emploi, qui ont culminé ces dernières décennies avec des formes localisées de désindustrialisation. Le territoire des établissements industriels n'est désormais ni local, ni stabilisé (Demazière, 2003). Ce constat ne se limite pas aux grands groupes mais vaut aussi pour les PME industrielles. Ainsi, dans le cas de petites et moyennes entreprises manufacturières de faible et moyenne valeur ajoutée, au Québec, Carrier et alii (2012) ont pu corréliser la croissance du chiffre d'affaires et la conduite d'innovations avec une forte évolution spatio-temporelle des réseaux d'affaires. Les entreprises enquêtées passent d'un ancrage local dans la ville moyenne à une ouverture spatiale de plus en plus affirmée au fil du temps. Clairement, le district industriel marshallien, modèle dans lequel les relations productives privilégiaient la proximité géographique et sociale, n'est qu'un type d'organisation industrielle repérable localement³. Pour le dire autrement, la localisation des activités industrielles s'inscrit dans des divisions spatiales du travail d'entreprises (Massey, 1984) et des formes de relation qui ne valorisent pas forcément la proximité spatiale (Rallet et Torre, 1995). De son côté, B. Mérenne-Schoumaker (2002) identifie différentes dimensions de la localisation des entreprises industrielles. Parmi les distinctions qu'elle opère, trois peuvent ici être mises en

³ Du reste, à l'issue de son étude de l'industrialisation au Brésil, en Corée du Sud, au Japon et aux Etats-Unis, A. Markusen (1996) y ajoute les « plates-formes satellites », les « districts industriels publics » et les « districts moyens et rayons ».

exercer⁴ :

- La taille de l'établissement implique des besoins différenciés en main-d'oeuvre et en surface ; plus elle est importante, plus le nombre de sites possibles se réduit.
- Les activités de production, notamment celles qui exigent peu de personnel qualifié, se déplacent plus facilement et choisissent plus fréquemment les petites villes ou les espaces ruraux. Les activités du tertiaire industriel ont plus besoin d'un environnement urbain de qualité et cherchent la proximité des grands centres urbains.
- Pour une nouvelle implantation, les firmes multinationales traitent avec les autorités nationales et sont peu sensibles aux caractéristiques régionales. Les entreprises nationales à plusieurs implantations peuvent rechercher à maîtriser les distances. Les entreprises locales, comprenant souvent un seul établissement, sont plus en relation avec les autorités locales, qui peuvent les influencer dans leur choix de localisation.

Ces facteurs tendent à montrer que si la présence d'établissements industriels est parfois forte, en interaction avec les pouvoirs publics locaux, elle se fait parfois plus discrète. Par ailleurs, dans les grandes agglomérations, la planification spatiale et les actions locales d'aménagement se confrontent à des activités tertiaires, dont le poids dans l'économie augmente régulièrement, mais qui connaissent aussi une forte sélectivité spatiale dans leur localisation. Dans les années 1980 et 1990, la thèse de la métropolisation (Plan Urbain-CGP-DATAR, 1993 ; Lacour et Puissant, 1999) exprimait l'idée d'un développement de services « avancés » concentrés dans certaines parties de certaines grandes agglomérations. L'action d'aménagement alors envisagée a alors pris la forme de projets urbains « emblématiques » (Turok, 1992). Les analyses empiriques dans les plus grandes villes (Sassen, 1991) ont confirmé la notion déjà ancienne d'économies d'agglomération. Toutefois, on peut se demander en quoi les travaux de recherche sur quelques métropoles mondiales, dominants dans les revues internationales, permettent de traiter la variété des situations économiques des villes d'une taille moindre, ou exerçant d'autres fonctions (Carrier et Demazière, 2012). Cartographier la localisation des sièges sociaux d'entreprises des services financiers, juridiques et comptables dans quelques dizaines de villes mondiales (Beaverstock et Smith, 1999) informe sur les stratégies des plus grandes entreprises tertiaires et permet des comparaisons entre très grandes villes. Mais la focalisation sur un très petit nombre d'activités et d'acteurs n'empêche-t-elle pas de dire quoi que ce soit sur d'autres secteurs et d'autres villes, sinon d'affirmer encore plus leur « fragilité », leur « retard », leurs « déficits » face aux grandes aires métropolitaines (Demazière, Serrano et Vye, 2012) ? Dans le cadre de cette recherche, il semble plus pertinent de porter regard sur une variété d'activités économiques – production industrielle, commerce de gros, transport-logistique, services opérationnels... – et de territoires – cœur d'agglomérations denses où sont présentes des fonctions de commandement, mais aussi secteurs périurbains où se développent des activités artisanales, où s'aménagent parfois de vastes zones d'activités greffées sur des infrastructures routières interurbaines.

Les logiques de localisation des services partagent des traits communs avec celles des industries, mais la dimension en partie immatérielle de l'activité de service, d'un côté, et le rôle de l'information dans le secteur tertiaire, de l'autre, produisent des spécificités (Bouvard, 2008). Le type de relation entre prestataire et usager influence fortement les localisations ; il peut être considéré comme un facteur de différenciation au sein des services eux-mêmes. B. Mérenne-Schoumaker (2003) distingue trois aspects de la relation de service :

- soit le client se rend chez le fournisseur de services, ce qui entraîne pour ce dernier une localisation proche de la clientèle potentielle, soit le prestataire se déplace chez

⁴ Deux autres caractéristiques de la localisation des industries, qui nous semblent moins importantes pour cette recherche, sont distinguées par B. Mérenne-Schoumaker : l'influence de la branche d'activité et de l'établissement et du cycle de vie du produit, la fonction de l'établissement.

l'utilisateur ; la localisation est alors plus libre, mais n'est pas indépendante de la répartition spatiale des clients ;

- le degré d'interaction entre prestataire et client (de la commandite à la coproduction du service) engendre des contraintes croissantes de proximité spatiale ;
- le type de recours au service (fréquence et recours systématique ou non) a également un effet sur la localisation. Un service assuré de façon permanente et auquel l'entreprise ou le particulier recourt systématiquement est beaucoup plus contraint d'être proche de ses utilisateurs qu'un service occasionnel.

D'autres auteurs, comme Davezies (2008), pointent la déconnexion croissante entre lieux de production (les très grandes villes) et lieux de dépense du revenu (l'espace non métropolisé). Ils décrivent la mobilité spatiale des ménages (à travers la multirésidence, les déménagements...) plus que celle des activités, considérant qu'une partie non négligeable de ces dernières suit la localisation résidentielle. La diffusion spatiale des revenus permettrait aux espaces non industrialisés et non métropolisés de connaître certaines formes de développement d'activités économiques, dont les incidences spatiales directes sont significatives, mais moins visibles que celles produites par le grand établissement manufacturier ou la « turbine tertiaire ». Ces approches conduisent à relativiser les politiques locales orientées vers la captation d'entreprises ou d'établissements jugés mobiles : « c'est parce qu'il y a des gens qui s'installent que des emplois viennent se greffer autour pour assurer des services à la population qui a décidé de s'installer là » (Comby, 2004).

Au plan théorique, des débats ont également lieu pour rendre compte des schémas de localisation des activités économiques. Nous en rendrons compte succinctement dans la section suivante.

1.1.2. Brève revue des travaux d'économie spatiale sur la localisation des activités économiques : Nouvelle Economie Géographique et Ecole de la proximité⁵

Les premiers éléments théoriques relatifs à l'espace et à la localisation des activités économiques ont été introduits par Von Thünen (1826) et Weber (1909)⁶. Les travaux de Marshall (1890) ont constitué une seconde avancée majeure dans la compréhension de la concentration des entreprises avec l'introduction du concept d'externalité. Marshall révèle la présence d'économies externes positives issues des interactions productives et techniques, lorsque les entreprises se regroupent au sein de districts industriels, tels celui de fabrication des armes à feu, à Birmingham. A la fin du XX^{ème} siècle, la théorie économique a renoué avec la notion d'externalité, pour rendre compte des origines des forces d'agglomération et de dispersion. C'est sur ces travaux, développés par la Nouvelle Economie Géographique (NEG), que nous allons tout d'abord nous pencher avant de voir comment ils ont été complétés par les approches de l'Ecole de la proximité.

Les travaux de la NEG, d'inspiration Wébérienne et Marshallienne, cherchent « à expliquer pourquoi certaines activités économiques choisissent de se localiser en des endroits particuliers, ainsi que l'impact que ces multiples décisions ont sur l'organisation territoriale de l'économie » (Fujita et Thisse, 1997). Ils permettent d'expliquer la dynamique spatiale des activités économiques grâce à la mise en évidence de deux forces essentielles : des forces d'agglomération et des forces de dispersion.

Les auteurs de la NEG ont développé différents modèles d'équilibre général sous hypothèses de concurrence imparfaite ; celui de Krugman (1991) fait figure d'initiateur. Ces

⁵ Section basée sur une contribution d'Olivier Bouba-Olga.

⁶ Avec Von Thünen, chaque parcelle est affectée à une production selon une logique de maximisation de la rente foncière, nette des coûts de transport des biens vers le centre. Pour Weber, la localisation optimale est calculée selon une hypothèse de concurrence parfaite, de maximisation du profit et de l'accroissement des coûts de transport avec la distance.

modèles mettent en évidence l'existence de forces affectant la concentration spatiale des activités économiques⁷.

Tableau 1.1 Variables explicatrices de localisation et de mobilité des entreprises dans les théories économiques

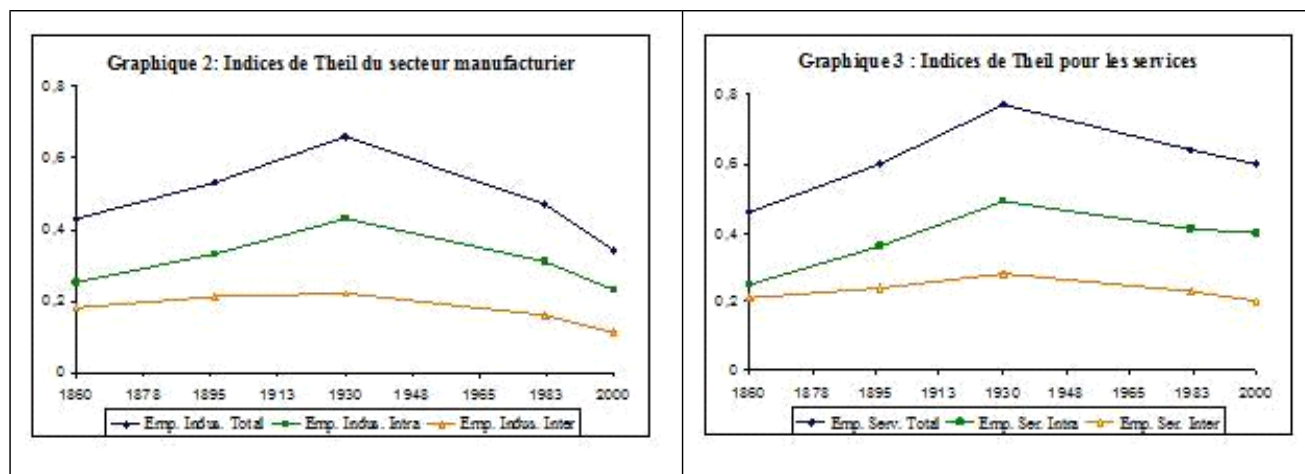
	Forces centripètes (Economies d'agglomération marshalliennes)	Forces centrifuges
Facteurs inclus dans les modèles	Effets liés à la taille des marchés (constitution d'un pôle local de fournisseurs de biens intermédiaires)	Facteurs immobiles (terres, ressources naturelles et, à l'échelle internationale, la population considérée à la fois comme un réservoir de main d'œuvre du point de vue de l'offre et, du point de vue de la demande, comme un marché)
Facteurs non-inclus dans les modèles	Constitution d'un réservoir de main d'œuvre locale spécialisée Economies externes pures sous la forme d'externalités informationnelles	Coût des terrains Déséconomies externes pures (problèmes d'encombrement, par exemple)

Source : Bouba-Olga, O., d'après Krugman, 1998.

Sur la base des travaux de Marshall (1890), Krugman (1992) insiste plus précisément dans son modèle sur l'existence de trois types d'externalités (pécuniaires et technologiques) qui sont à la base du processus d'agglomération : i) la formation d'un marché du travail spécialisé lié à la concentration de la production et à la division du travail, ii) l'existence d'inputs variés et spécialisés en rapport avec cette production, iii) l'existence d'effets de débordement technologique. Ces forces centripètes qui poussent à la concentration sont contrecarrées par des forces centrifuges, qui relèvent des coûts de transport essentiellement et qui peuvent inclure tous les éléments diminuant la mobilité des biens, des personnes et de l'information. Dans un sens plus large encore, les forces centrifuges renvoient à l'ensemble des coûts de transaction et peuvent notamment provenir des effets de la congestion, de la pollution ou de la concurrence pour les facteurs immobiles. Si ces coûts sont importants, les acteurs vont chercher à se disperser. Les coûts de transport et l'immobilité de certaines ressources productives qui en résulte, poussent les firmes à se disperser sur le territoire, à se rapprocher de la demande finale ou des marchés de biens intermédiaires selon les cas. La concurrence entre des producteurs voisins incite également à s'éloigner des marchés trop encombrés, de même que le trafic, les effets de congestion et la pollution peuvent encourager le desserrement spatial des activités. Au contraire, si les forces centrifuges sont faibles, elles vont favoriser la concentration spatiale et conduire à l'émergence d'une structure centre-périphérie. Le développement des TIC participerait à l'affaiblissement de ces forces, devrait renforcer l'effet de la baisse des coûts de transport, attendu par Krugman, et accentuer le processus d'agglomération des activités (Autant-Bernard et alii, 2003). Ainsi, au regard du modèle de Krugman (1991), la localisation des activités économiques est déterminée par ces deux forces, centripètes et centrifuges, opposées, qui s'affrontent dans le temps et dans l'espace.

Figure 1.1 : La géographie des activités en France, une courbe en cloche

⁷ Krugman (1991) considère deux régions et deux secteurs d'activités et fait l'hypothèse que les producteurs et les consommateurs peuvent changer d'emplacement librement. Les consommateurs, dotés d'une préférence pour la diversité, se localisent dans les régions qui proposent le plus grand nombre de variétés, c'est-à-dire où il y a le plus de producteurs. De même, les entreprises vont se localiser où la demande est la plus forte. Ainsi, la production industrielle aura tendance à se concentrer aux endroits où existent des marchés de taille importante. En considérant que les rendements croissants sont illimités, l'accroissement de la taille du marché, en permettant des économies d'échelle et la présence d'effets externes, alimente et renforce la concentration spatiale.



Source : Combes et alii (2008)

Dans une tentative de synthèse et de mise en perspective historique de l'ensemble de ces déterminants, Combes et alii (2008) expliquent que la géographie des activités suit au final une courbe en cloche (figure 1.1), résultat de deux phases essentielles :

- dans une première phase, on assiste à un processus d'intégration des territoires, synonyme de réduction des coûts de transport, plus généralement des coûts de franchissement de la distance. Ceci permet une exploitation facilitée des rendements croissants et donc une concentration spatiale des activités ;
- au-delà d'un certain degré de concentration, cependant, de nouvelles forces de dispersion apparaissent, sous la forme d'effets de congestion, de pollution, d'une hausse du prix du foncier et des salaires. Ces déséconomies d'agglomération conduisent à un processus inverse de desserrement spatial.

S'appuyant sur des données françaises de longue période, ces auteurs apportent quelques éléments de validation empirique à leur thèse. Les indicateurs de concentration spatiale des activités prennent des valeurs croissantes de la fin du 19^{ème} au milieu du 20^{ème} siècle, puis décroissante ensuite.

Pour leur part, les travaux de l'Ecole de la proximité relativisent l'importance de la proximité spatiale dans les interactions entre acteurs. Au départ, ils interrogent les choix de localisation des entreprises en rapport avec les démarches d'innovation. La littérature dominante traitant de la localisation des activités d'innovation justifie la co-localisation d'entreprises innovantes par le caractère essentiellement tacite des connaissances échangées lors de la réalisation de projets d'innovation. Ceci impliquerait des échanges de face-à-face (ou, dit autrement, une proximité géographique) et entraînerait donc une contrainte de co-localisation des acteurs (Lung, 1997 ; Puga, 1999 ; Caniels, 1997, Lallement et alii, 2007). Les travaux proximitistes permettent de dépasser cette explication traditionnelle en soulignant l'existence de proximités *non spatiales*, permettant aux acteurs de se coordonner à distance. Pour compenser l'absence de proximité physique entre les partenaires, il peut y avoir proximité relationnelle (relations personnelles communes), cognitive (partage d'une même base de connaissance), sectorielle (appartenance à un même secteur d'activité ou domaine scientifique) ou même institutionnelle (recours aux mêmes institutions). Par ailleurs, les contraintes d'ubiquité qui pèsent sur les porteurs de projets innovants (leur capacité à être à la fois ici et ailleurs) peuvent être levées grâce au développement des TIC et des moyens de transport. Les besoins de proximité physique seraient non pas permanents mais pourraient au contraire être remplacés par une proximité temporaire. En d'autres termes, les partenaires ne sont pas contraints d'être co-localisés pour échanger des savoirs tacites, mais peuvent se satisfaire de rencontres physiques ponctuelles. Enfin, bien que les auteurs de l'Ecole de la proximité reconnaissent le rôle positif de la proximité physique dans certaines situations (capacités plus grandes de contrôle, de coordination des partenaires,

etc.), ils mettent également en évidence son rôle potentiellement négatif, nuancé encore l'importance de l'agglomération spatiale des activités économiques.

1.1.3. Éclairage empirique sur la localisation des activités dans les grandes agglomérations françaises

Les travaux empiriques sur la localisation des activités sont très nombreux (pour un aperçu, voir notamment Mérenne-Schoumaker, 2002, 2003). Loin de viser l'exhaustivité, nous rendrons compte ici brièvement de quelques travaux sur les grandes agglomérations françaises. Après un aperçu sur le desserrement des emplois dans les grandes villes françaises, nous focaliserons sur deux agglomérations de taille et fonction différentes : une aire métropolitaine - Lyon - et une agglomération intermédiaire - Tours.

Un travail récent du CERTU (2011) rend compte du desserrement des activités au sein des aires urbaines, à travers l'évolution de la localisation de l'emploi salarié privé (hors travail par intérim) entre 1997 et 2008. L'analyse porte sur neuf aires urbaines (Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Strasbourg, Rennes, Toulouse, Bordeaux et Mulhouse), dont trois seront étudiées dans la suite de cette recherche (Marseille, Nantes, Rennes).

Sur les neuf grands territoires étudiés, toutes les villes-centres d'agglomération (sauf Strasbourg) ont connu une croissance de l'emploi, mais moins forte que dans le reste de l'aire urbaine⁸. L'équilibre entre ville-centre et périphérie se modifie au profit de ces dernières. Ainsi, Marseille, Nantes et Rennes ont perdu, respectivement, 4, 8 et 3 points de répartition de l'emploi, malgré des gains respectifs de plus de 31 000, 12 000 et 11 000 emplois entre 1997 et 2008. En 2008, la part de l'emploi salarié privé en ville-centre est de 49% à Marseille (taux le plus élevé avec Toulouse), 37% à Nantes et 36% à Rennes. La proportion la plus faible est de 31 % à Lyon et Bordeaux. Les auteurs notent que, malgré des taux de croissance de l'emploi importants dans les couronnes périurbaines, le desserrement de l'emploi salarié privé a d'abord bénéficié aux communes entourant la ville-centre, et qui appartiennent donc au même pôle urbain. Les aires de Rennes et Strasbourg correspondent à un desserrement plus prononcé : leurs communes périurbaines ont capté respectivement 43 % et 58 % de la croissance de l'emploi de l'aire.

L'étude fournit également un aperçu des dynamiques sectorielles à l'œuvre. Concernant le commerce de gros et le commerce et réparation automobile, toutes les villes-centres (à l'exception de Toulouse) ont perdu des emplois. Ceux-ci se relocalisent en banlieue ou dans quelques communes périurbaines situées à proximité d'infrastructures routières ou aéroportuaires. Pour le commerce de détail, l'offre en périphérie a beaucoup augmenté, notamment dans les secteurs de la région urbaine où la population augmente, mais le commerce de détail résiste en centre-ville⁹. La coexistence de tendances centrifuges et centripètes, ainsi que le fait que les implantations commerciales sont examinées en dehors du droit commun de la planification spatiale (en France), nous conduiront à ne pas examiner plus avant le commerce de détail, dans cette recherche.

Les activités du secteur de la construction sont un cas typique de diffusion vers les banlieues et couronnes périurbaines. En effet, elles reposent en grande partie sur les dépenses des résidents, qu'elles ont donc tendance à suivre. Dans l'étude du CERTU, les villes-centres perdent des emplois (Lyon, Strasbourg et Rennes), ou enregistrent une croissance des emplois très inférieure à celles de leurs banlieues et couronnes périurbaines.

Concernant les emplois industriels, les auteurs soulignent le legs de l'histoire : d'un côté, certaines agglomérations sont spécialisées (Toulouse avec l'industrie aéronautique,

⁸ L'étude s'appuie sur le zonage en aires urbaines (ZAU) défini par l'INSEE sur la base des données du recensement de population de 1999. Elle distingue, au sein de l'aire urbaine : 1) la ville centre (dans le cas lillois, celle-ci est composée de Lille, Roubaix et Tourcoing), 2) le reste du pôle urbain (appelé banlieue), 3) les couronnes périurbaines.

⁹ Seules les villes de Strasbourg et Mulhouse ont perdu des emplois dans le commerce de détail. Les auteurs citent, dans l'aire urbaine de Nantes, le cas de la commune de Saint-Herblain (où est implantée la zone commerciale Pôle Atlantique), qui a enregistré deux fois plus de créations d'emplois dans le commerce de détail que Nantes.

Mulhouse avec la construction automobile...); de l'autre, il y a parfois concentration de nombreux établissements sur des zones dédiées (comme par exemple, la micro-électronique à Rousset, près d'Aix-en-Provence). Dans les deux cas, ceci tend à « figer » la localisation des établissements industriels, d'autant que les projets d'investissement sont peu nombreux. Dans un contexte national de désindustrialisation, l'évolution de l'emploi industriel est négative ou peu dynamique dans la plupart des aires¹⁰. Toutes les villes-centres perdent des emplois industriels, sauf Toulouse et Rennes, de même que la plupart des banlieues, où est située la plus grande partie des emplois industriels. Les couronnes périurbaines, sauf celles de Lille, Lyon et Mulhouse, connaissent une légère augmentation de l'emploi industriel et même relativement importante dans les couronnes de Nantes (+3,6 %), Rennes (+2,2 %) et Marseille (+2,2 %)¹¹.

Concernant les services, toutes les aires considérées (à l'exception de Mulhouse et Strasbourg) ont connu un taux de croissance des emplois bien supérieur à la tendance nationale. Certains services se diffusent au plus près de la population tandis que d'autres restent au centre ou encore, pour certains services aux entreprises, se rapprochent des donneurs d'ordre. Néanmoins, en 2008, les emplois de service restent plus localisés dans les agglomérations que les emplois industriels. La part des emplois de service en couronne périurbaine ne dépasse pas 10%, sauf dans l'aire de Rennes où la part des emplois de services dans la couronne périurbaine atteint 21% en 2008.

¹⁰ Seule l'aire de Toulouse affiche un taux de croissance annuel moyen très supérieur aux autres (+1,8 %), grâce à la construction aéronautique et spatiale.

¹¹ A Nantes et Rennes, l'industrie agro-alimentaire et les industries mécaniques jouent un rôle important dans la création d'emplois dans le périurbain, tandis que le périurbain marseillais bénéficie du pôle de microélectronique à Rousset.

Tableau 1.2 : Taux de centralité 2008 et tendance 1997-2008 de certaines activités de service

Secteurs d'activité (services)	Aires urbaines									en %
	Toulouse	Strasbourg	Rennes	Mulhouse	Lyon	Lille	Bordeaux	Marseille	Nantes	
Activités immobilières	78,8	75,5	73,8	65,5	68,1	58,2	63,6	70,5	58,8	forte centralité
Act. financ. assur. & cais. retraite	66,2	72,3	67,0	55,1	64,8	46,1	54,1	69,4	70,7	forte centralité
Télécommunications	58,2	61,2	33,1	93,2	57,8	25,8	48,5	75,0	62,4	centralité renforcée
Hébergement, restauration	56,8	62,3	53,3	53,8	52,4	53,8	50,6	51,8	51,1	centralité stable
Activités juridiques et comptables	72,5	55,6	63,5	77,3	61,6	57,9	51,3	62,0	54,6	centralité élargie
Recherche-développement scientifique	56,8	28,7	55,5	71,4	17,1	39,9	25,3	62,8	84,5	centralité élargie
Programmation conseil & aut. act. Informatique, services d'information	56,4	27,3	44,1	77,7	47,2	36,1	23,8	31,6	35,9	centralité élargie
Act. sièges sociaux, conseil de gestion	48,2	56,3	54,9	60,4	46,1	25,1	41,2	50,7	50,4	centralité élargie
Architect. & ingénierie, ctrl ana. tech.	46,7	31,9	26,5	49,4	34,3	39,8	23,9	30,2	40,1	centralité stable ou en baisse
Act. admin. & aut. act. soutien aux ent.	53,5	66,8	38,8	75,0	50,0	48,5	62,3	52,7	34,9	centralité stable ou en baisse
Publicité et études de marché	70,5	32,1	56,8	24,5	45,9	42,3	31,5	30,0	32,7	centralité en baisse
Act. de location et location-bail	47,9	45,4	23,3	32,0	12,2	14,6	17,4	32,3	17,3	centralité en baisse
act. de sécurité, entretien des bâtiments	43,2	31,3	24,2	38,6	30,8	21,9	27,1	48,1	25,1	centralité en baisse
transport, entreposage, act. de courrier	30,5	52,4	18,6	26,0	16,8	13,6	23,0	52,2	30,2	centralité en baisse

Source : Unedic-Unistatis

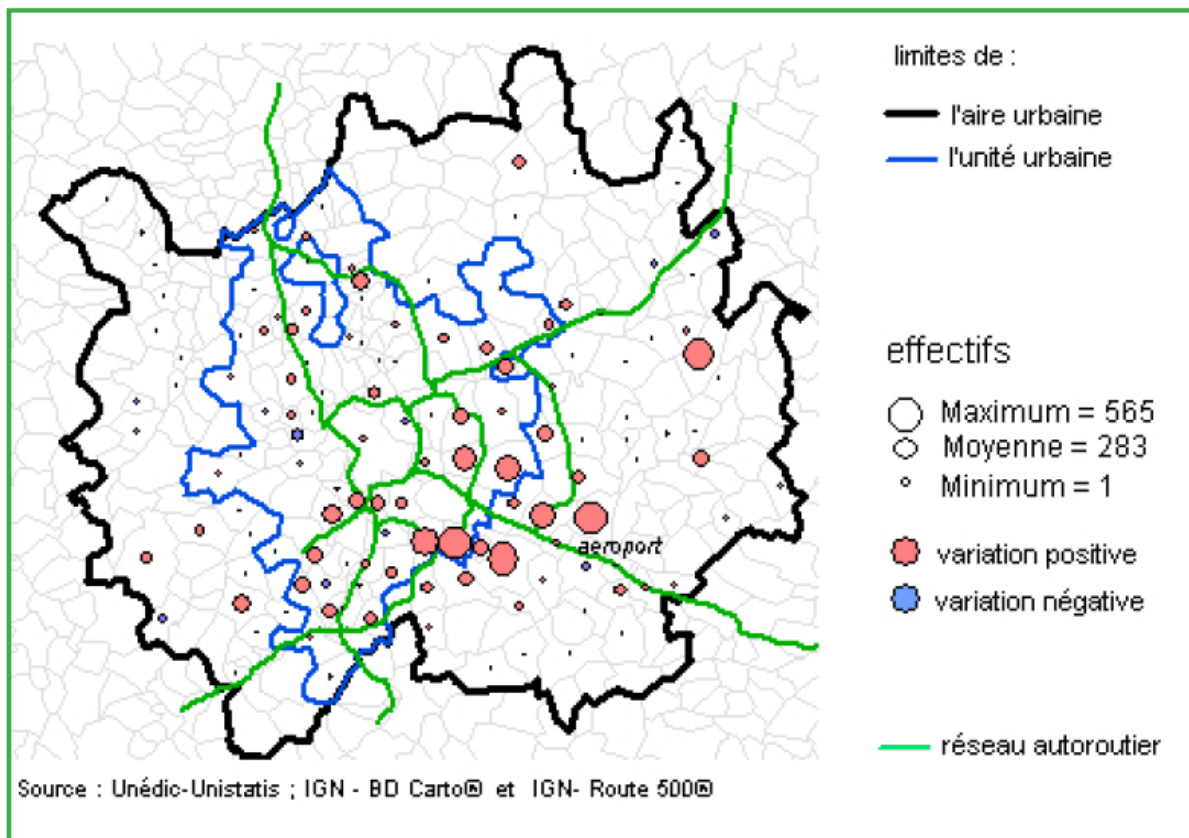
taux en légère hausse
 taux stable
 taux en légère baisse
 taux en forte baisse

Source : CERTU, (2011), p. 4.

Pour les services supérieurs, la tendance massive est à la localisation au centre. Néanmoins, peut-être en raison de l'importante pression foncière au cœur des villes et des possibilités offertes par la création de zones d'activités en première couronne des agglomérations, la forte croissance des emplois de service sur la période a d'abord profité aux banlieues proches, avec une certaine diffusion dans le périurbain pour certaines activités nécessitant espace et accessibilité, comme le transport et entreposage. Le calcul du pourcentage d'emplois salariés localisés en centre-ville (taux de centralité) montre différentes logiques de localisation (cf. tableau n°1.2). Les activités immobilières, financières et d'assurances restent fortement localisées au centre et les activités de télécommunications se renforcent au centre ou à proximité immédiate. D'autres activités continuent de s'implanter, soit au centre, soit dans quelques pôles d'emploi en première couronne, ce que les auteurs qualifient de centralité élargie. Ils citent ici les activités juridiques et comptables dans certaines aires, les activités informatiques, celles des sièges sociaux et conseils de gestion, la recherche et développement avec la création de pôles de recherche.

D'autres activités sont peu implantées en ville et se diffusent nettement plus à l'écart des centres mais néanmoins à proximité des voies de communication ou à proximité des entreprises : c'est le cas des activités d'entretien des bâtiments ou du transport entreposage et courrier (cf. figure 1.2, l'exemple de l'aire lyonnaise). Dans les cas de Strasbourg et Marseille, qui disposent d'importantes zones d'activités portuaires situées dans le centre, des emplois demeurent dans la ville-centre.

Figure 1.2 : Transport, entreposage, activité de courrier : variation des effectifs salariés privés dans l'aire urbaine de Lyon (1997-2008)



Source : CERTU, 2011, p. 4.

Après ce premier aperçu du desserrement des activités dans de grandes agglomérations françaises, nous approfondirons ici deux cas riches par leurs résultats, mais aussi par les avancées méthodologiques réalisées. Les travaux dont nous rendrons compte portent sur deux agglomérations de taille diverse : Lyon et Tours.

Pour explorer l'agglomération lyonnaise, on s'appuiera ici sur deux travaux du Laboratoire d'Economie des Transports (LET). Tout d'abord, une enquête a été réalisée par Aguiléra-Belanger et alii (1999). Visant un périmètre d'étude composé de l'ensemble des communes situées sur un territoire de 45 km autour de Lyon, elle a consisté à interroger 150 entreprises sur leur choix de localisation. A la fois déclarés par les entreprises et révélés par l'enquête, les critères les plus importants sont les suivants : l'accessibilité du site, les coûts de location ou d'achat du local, la proximité de la clientèle ou du domicile des salariés. D'autres critères renvoient plus aux caractéristiques des sites sur lesquels les entreprises sont implantées : disponibilité du terrain, possibilités de stationnement, possibilités d'extension, qualité des locaux. Globalement, ces critères révèlent un écart entre la ville prisée par les acteurs économiques (maximisant l'accessibilité et minimisant les coûts fonciers et immobiliers) et celle promue par une planification qui, tout en reconnaissant l'importance d'une base économique forte, tendrait à promouvoir des aspects environnementaux et sociaux du développement.

Dans un travail plus récent, Bouvard (2008) a utilisé comme base de son travail le fichier SIRENE, comprenant l'adresse des établissements, leur taille (en tranche d'effectif salarié ou selon la taille de l'entreprise) et le secteur d'activité. Dans le cas lyonnais, ce fichier comprend 88 000 établissements. Les données ont été croisées avec des données sur l'accessibilité des IRIS et d'autres sur le prix de l'immobilier.

Pour segmenter les activités économiques, l'auteur est parti de la classification en 16 secteurs de l'INSEE, la NES 16¹². Le commerce de gros a été distingué du commerce de détail en raison de comportements de localisation différents. Après tests économétriques, Bouvard (2008) dégage deux catégories principales d'activités ayant des comportements de localisation plus ou moins homogènes¹³.

Un premier groupe d'activités, qui recouvre largement les services, a une localisation influencée positivement par la population accessible à 10 minutes, l'emploi, le nombre de lignes de bus et le prix de l'immobilier ; la distance au centre a un effet négatif. Ce groupe est constitué des services aux particuliers, commerce de détail et réparation, services aux entreprises, secteur de l'éducation, santé, action sociale, activités immobilières, industries des biens de consommation et industries agricoles et alimentaire.

Un deuxième ensemble d'activités, qui correspond à la production et à certaines activités commerciales, a une localisation influencée positivement par la présence de zones d'activités, l'emploi et le prix de l'immobilier. Ce groupe recouvre les activités suivantes : construction, commerce et réparation automobile, industries des biens d'équipement, industries des biens intermédiaires, commerce de gros, transports.

Tableau 1.3 : Facteurs de localisation des activités économiques sur l'agglomération de Tours, selon les secteurs d'activité

Secteurs d'activité	Facteurs de localisation déterminants
Production industrielle, énergie	Taille des ZAE, coût du foncier, accessibilité.
Transport et commerce de gros	Maillage et domicile du chef d'entreprise pour les PME. Taille des ZAE, accessibilité routière, coût du foncier, polarités dédiées pour les plus grands établissements. Lien ferroviaire pour certaines.
Bâtiment et travaux publics	Maillage et domicile du chef d'entreprise pour les PME. Taille-des ZAE, coût du foncier pour les plus grandes entreprises.
Commerce de détail et services aux particuliers	Localisation de la clientèle (aire de chalandise). Accessibilité routière-stationnement, visibilité, pour les plus grands établissements.
Services aux entreprises, finances, assurances, immobilier et télécom	Accessibilité routière et aux stationnements, façade, « lien clientèle » pour certaines entreprises, localisation des salariés et transport en commun.

Source : auteurs, d'après ATU (2008).

Cette typologie est confirmée par une étude de la localisation des activités économiques dans l'agglomération de Tours. Ce travail a été mené par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours sur le périmètre du SCoT de l'agglomération tourangelle, soit une quarantaine de communes (ATU, 2008). Une base de données géo-référencées a été constituée, qui comprend environ 18 000 établissements. L'intérêt de cette étude, produite en 2006 et mise à jour en 2008, est qu'elle regroupe les activités économiques, à partir des 700 postes (NAF 700) proposés par l'INSEE, en 5 secteurs ayant des logiques de localisation différenciées : production industrielle, commerce de gros, bâtiment-travaux publics, commerce au détail et services aux particuliers, services supérieurs¹⁴. Les résultats de ce travail convergent, tant avec l'étude du CERTU (2011) à l'échelle de 9 aires urbaines, qu'avec les travaux sur Lyon, que nous venons d'évoquer.

¹² Faute de données, les secteurs de l'administration, l'agriculture, sylviculture, pêche et les activités financières n'ont pas été analysés.

¹³ Deux secteurs plus concentrés et aux faibles effectifs – le secteur de l'énergie et l'industrie automobile – sont influencés par la population, la distance au centre et l'emploi, tandis que le prix de l'immobilier est non significatif.

¹⁴ Nous ne rendons pas compte ici de la localisation d'un sixième groupe, largement public : « Équipements, services collectifs (administration, éducation, santé, social) ».

Pour conclure cette section sur la localisation des activités économiques dans les grandes agglomérations et zones périurbaines, on peut retenir les facteurs généraux qui semblent impacter fortement le choix de localisation des entreprises :

- Le foncier : le coût du foncier et de l'immobilier, les besoins en superficie foncière, la présence de zones d'activité ;
- L'accessibilité : présence d'infrastructures de transport, accès à de la main-d'œuvre en quantité et/ou qualité, accessibilité aux marchés ;
- Les économies d'agglomération (d'urbanisation ou de localisation);
- Le cadre de vie.

Le poids relatif de chacun de ces facteurs dépend étroitement du secteur d'activité de l'établissement considéré. A partir des dynamiques constatées à Tours, on peut proposer la différenciation des facteurs de localisation selon les secteurs (cf. tableau 1.3, ci-dessus).

Dans certains pays, les évolutions de la localisation des activités économiques indiquent une suburbanisation continue des établissements et des emplois. Aux Etats-Unis, cette tendance a été mise en évidence depuis une trentaine d'années (Stanback et Knight, 1976 ; Gordon, et alii, 1998)¹⁵. Dans le contexte français, nous avons vu que les évolutions correspondent à des logiques sectorielles différenciées. Ainsi, par exemple, les possibilités spatiales d'implantation du commerce de détail se sont considérablement élargies au cours des trente dernières années. D'autres exemples d'activités, comme les chaînes hôtelières présentent également des schémas de localisation à l'écart des centres.

Les actions publiques d'aménagement peuvent-elles contrarier les tendances au desserrement de certaines activités ? Doivent-elles s'en accommoder ? S'il est demandé à la planification spatiale de réguler ces mouvements centrifuges, est-ce parce que, de plus en plus, il s'agit de réduire les externalités environnementales négatives liées à la localisation des activités économiques ?

1.2. De l'étalement urbain à « l'étalement économique » : une revue des recherches

Le programme de recherche initié par le PUCA conduit à questionner, au regard du développement durable, la localisation des activités économiques. Pour être durable, le développement d'un territoire ou d'une entreprise doit générer un minimum d'externalités négatives au plan social (prise en considération dans le calcul de l'impact de l'entreprise sur le marché du travail notamment) comme au plan environnemental (intégration des émissions de gaz à effets de serre liés au transport, accroissement des densités d'emplois, par exemple). Cependant, nous verrons dans cette section que, jusqu'à présent, peu de travaux d'économistes traitent spécifiquement des conséquences environnementales de la localisation des activités économiques (section 1.2.1). Ceci nous conduira à aborder les travaux qui traitent débattent de la forme urbaine au regard du développement durable (section 1.2.2). Puis, nous mettrons en exergue l' « étalement économique » comme rendant compte de la dynamique spatiale des activités à l'échelle de grands territoires urbanisés

¹⁵ Même si les données mobilisées sont parfois anciennes, le phénomène se poursuit. Webster et alii (2006) montrent qu'aux Etats-Unis, sur la période 1980-1990, la croissance de l'emploi dans les douze plus grandes aires métropolitaines recouvre des intensités variables au plan spatial. Au cœur de ces aires, il y a eu croissance modérée (allant de +1% à +32%), mais Cleveland et Detroit ont perdu des emplois. Par contre, toutes les périphéries des aires métropolitaines ont gagné des emplois, la plupart de l'ordre de 40%, avec des niveaux moindres (+14.7% à Cleveland, +29,2% à Detroit) ou bien plus élevés (dépassant 60% dans les banlieues de Seattle, Houston, Los Angeles). Ces tendances ont renforcé le poids des périphéries dans l'emploi ; celles-ci représentent la majorité de l'emploi en 1990 (seulement 55% à New York, 78% à Detroit).

(section 1.2.3).

1.2.1. Brève revue des travaux d'économie spatiale sur l'intégration des contraintes de développement durable dans la localisation des entreprises¹⁶

Actuellement, assez peu de travaux d'économistes traitent spécifiquement des conséquences environnementales découlant des schémas de localisation des activités économiques¹⁷. Comme nous l'avons vu dans la section 1.1.2, pour l'approche dominante – la Nouvelle Economie Géographique –, l'agglomération spatiale d'entreprises (et donc de population) sous-tend la performance économique, en raison des effets de synergie. Ce propos fait également consensus chez des auteurs célébrant la métropolisation, tels que Veltz (1996) ou Lacour et Puissant (1999) ; il est implicite dans les travaux mesurant la productivité des grandes villes (Rousseau, 1998). En tant que chercheur en urbanisme, Allain (2010, p. 48) considère que ces arguments « se placent du point de vue des logiques micro-économiques, celles des entreprises et des groupes privilégiés et peu du point de vue de la masse des ménages sur lesquels sont externalisés tous les coûts induits par cette hyper-concentration ». E. Olszak (2010) va dans le même sens, en indiquant que, pour mesurer l'impact de la localisation des activités sur la durabilité des territoires, il faut dépasser le cadre des seules activités productives, pour intégrer la présence des populations au sein d'une zone, de même que leurs activités de consommation.

Tout en ayant en tête la nécessité d'englober les travaux dans des analyses plus larges, l'objectif de cette section est d'examiner comment la NEG, d'un côté, l'Ecole de la proximité, de l'autre, abordent les questions environnementales dans leurs travaux. Selon Cardebat et Musson (2010), les travaux de la NEG n'intègrent pas – ou très indirectement – les évolutions induites par l'émergence du développement durable. Plus généralement, ces auteurs affirment que le lien entre choix de localisation et développement durable n'a été étudié que de façon très fragmentaire, à travers la thématique de la pollution et notamment à partir de cas de délocalisations pour cause de réglementations environnementales trop strictes. Un travail empirique récent analyse l'effet de « havres de pollution » (Kellenberg, 2009) et montre la concentration d'industries polluantes dans des zones peu réglementées. Ce type d'approche intègre les questions environnementales pour montrer la pertinence de la NEG, sans modifier les hypothèses de base.

La prise en compte du développement durable dans les modélisations ne peut être réalisée que par l'intégration de préférences pour la proximité spatiale. Mais, selon Cardebat et Musson (2010), celle-ci se heurte à la dispersion internationale des processus productifs (DIPP), où « les maillons de la chaîne de valeur des entreprises sont finement fragmentés et dispersés à travers le monde au gré des avantages comparatifs de chaque territoire générant ainsi un nombre toujours croissant de flux de transport » (p. 184).

Le développement durable, sous son aspect principalement environnemental, a été intégré dans les travaux de l'Ecole de la proximité depuis la fin des années 1990. Ces travaux considèrent que les problèmes environnementaux sont pour une part importants territorialisés : la situation dans une zone inondable, la proximité par rapport à un site pollué, des localisations d'acteurs concurrents face à un même espace de ressources sont des questions qui peuvent être traitées en termes de proximités (Torre et Zuideau, 2009).

Un premier ensemble de contributions porte sur les conflits d'usage et de voisinage liés à l'environnement et concernent les biens publics de consommation tels que l'air, les aménités du paysage et les fonctions de la nature, l'offre de ressources (eau, énergie), les déchets, la pollution ainsi que l'espace de localisation et de voisinage entre individus ou activités proches (Kirat, 1999, 2002 ; Papy et Torre, 1999, 2002 ; Letombe et Zuideau, 2001). Des

¹⁶ Section basée sur une contribution d'Olivier Bouba-Olga.

¹⁷ Pour une exploration des liens entre localisation des activités et développement durable des territoires, on pourra notamment se reporter aux actes du séminaire préparatoire au programme (Lemerrier et alii, 2010).

recherches plus récentes s'interrogent notamment sur l'existence de conflits d'usage autour d'une ressource environnementale particulière, l'eau (Granjou et Garin, 2006 ; Bouba-Olga et alii, 2009 ; Rivaud, 2010). Différents groupes d'acteurs, que sont par exemple les conchyliculteurs et les agriculteurs, utilisent cette ressource commune et sont localisés à proximité de cette dernière. Des tensions/problèmes de coordination peuvent alors apparaître entre ces acteurs lors de leur activité productive. Ces conflits environnementaux peuvent directement avoir une incidence sur la localisation des activités économiques. En effet, les acteurs impliqués dans de tels conflits peuvent, dans certains cas, chercher à s'extraire de ce conflit en s'éloignant physiquement de la source de tension¹⁸. Toutefois, dans la majorité des cas, ce changement de localisation n'est pas envisageable, les acteurs impliqués dans le conflit sont situés en des lieux spécifiques, propices à leur activité et la proximité géographique est alors subie (Bouba-Olga et alii, 2009). Dans ce cas, on comprend alors l'inertie de localisation des activités économiques et le mode de résolution des conflits n'est alors pas à rechercher dans la proximité/distance physique mais dans une proximité organisée entre les acteurs.

Plus largement, pour Nahrath et alii (2009, p. 2), « les travaux des économistes institutionnels ont montré que seule une approche « ressourcielle » focalisant son attention sur les mécanismes sociopolitiques de régulation des droits de propriété et d'usage sur les systèmes de ressources (naturelles et artificielles) était susceptible de contribuer à une meilleure compréhension des conditions d'un renforcement de la durabilité »¹⁹. En général, l'absence de conflit autour d'une ressource environnementale conduit à arbitrer quasi exclusivement en fonction des coûts acquittés par l'entreprise ou l'établissement. Cardebat et Musson (2010) considèrent que les coûts environnementaux liés à la DIPP sont importants (saturation des infrastructures de transport, pollution sonore, visuelle et atmosphérique, épuisement progressif de ressources carbonées et augmentation de leur prix) mais qu'ils ne sont pas internalisés.

L'imposition de normes ou de taxes environnementales serait peut-être de nature à remettre en question ces modèles dominants de localisation²⁰. La taxe écologique, par exemple, est généralement considérée comme un instrument potentiellement puissant pour amener les entreprises et les ménages à réorienter leurs comportements de mobilité et, plus généralement, à s'inscrire dans la recherche de « modes de production et de consommation plus responsables ». L'acceptabilité sociale de telles mesures est cependant basse, ce qui peut expliquer une mise en pratique limitée à quelques pays, au nord de l'Europe. En France, on peut rappeler le recul du gouvernement Fillon (2007-2012) sur un projet pourtant assez avancé de « taxe carbone ». L'innovation technologique environnementale est un autre champ d'action investi par la plupart des gouvernements des pays industrialisés. De nouveaux dispositifs allant dans ce sens, tels que les pôles de compétitivité en France, captent une part importante des fonds publics de recherche (Depret et Hamdouch, 2009). Cependant, la concrétisation de ces recherches scientifiques et technologiques dans des biens et services disponibles sur des marchés peut prendre dix à quinze ans pour se produire, et il faut envisager une durée presque équivalente pour avoir un effet environnemental sur une économie très largement carbonée. D'autres champs d'action sont donc considérés.

Le domaine de l'urbanisme propose aux décideurs nationaux un horizon temporel plus court,

¹⁸ Les acteurs établissent une stratégie d'exit spatial comme c'est le cas de certains conchyliculteurs qui ont choisi de réaliser leur production en off-shore (production en pleine mer) bien que cela génère diverses difficultés techniques et de lourds investissements.

¹⁹ Nahrath et alii (2009, p. 2) proposent de considérer la notion de « ressource » dans un sens large qui inclue « les ressources naturelles (le sol, l'eau, la forêt, la biodiversité, l'air), mais également les biens manufacturés (le patrimoine bâti), ainsi que certains biens immatériels (le paysage, le silence, la sécurité) ».

²⁰ Il conviendrait aussi de prendre en considération l'évolution des préférences des consommateurs, notamment leur préférence éventuelle pour les produits locaux, et le fait que la qualité des biens puisse intervenir comme élément différenciateur (Cardebat et Musson, 2010). Olszak (2010) s'inscrit dans cette perspective, en mentionnant les circuits courts agricoles. Ceux-ci contribueraient à la préservation de l'environnement par la diminution des externalités négatives dues au transport, tout en permettant le maintien d'un mode de production rentable.

tout en présentant probablement l'avantage de produire des effets progressifs, et donc socialement plus acceptables. De plus, ce domaine d'action est exercé par les collectivités territoriales de premier niveau, que l'on considère des pays ayant connu un processus de décentralisation (comme la France) ou qui restent centralisés (comme l'Angleterre). Ceci présente le grand avantage, pour les gouvernements, que la responsabilité des évolutions apparaîtra, pour le citoyen ou l'entreprises, être largement du ressort des autorités locales. Toutefois, il n'est pas certain que la planification et l'urbanisme puissent infléchir les comportements des ménages et des entreprises, et de manière significative. Les débats sur l'étalement urbain, et le manque de références faites à la contribution de la localisation des activités à la consommation foncière (pour prendre un indicateur simple) semblent l'indiquer. C'est ce que nous verrons dans la sous-section suivante.

1.2.2. De l'étalement urbain à « l'étalement économique » : une revue des recherches

Nous venons de voir que, chez les économistes, l'intégration des contraintes environnementales par les activités économiques, dans leur localisation, reste peu abordée. En revanche, du côté des chercheurs privilégiant l'étude des dynamiques urbaines – à partir d'entrées consacrées aux mobilités (Mignot et alii, 2009), à la forme urbaine (Hall, 1997) ou aux politiques de développement urbain durable (Nahrath et alii, 2009) –, un chantier de recherche important est ouvert. Celui-ci est consacré, d'une part, à la mise en évidence de contradictions entre croissance des grandes villes et environnement, d'autre part à l'analyse des dispositifs publics mis en place pour réduire ces contradictions. Ces deux champs de recherche sont emboîtés. Aussi, même si c'est le second qui nous intéresse *in fine*, cette section aborde les controverses concernant la dynamique spatiale des agglomérations, et plus spécifiquement l'étalement urbain. Nous verrons en particulier que la question de la localisation des emplois joue un rôle non négligeable dans ces controverses, mais qu'elle est assez peu étudiée en tant que telle.

Différents auteurs observent des contradictions entre croissance économique localisée et maintien des ressources naturelles. Allain (2010, p.46) fait le « constat (et non le postulat) que les très grandes villes (plus de 5 millions d'habitants) ne sont pas des modèles de développement urbain durable, au contraire ». Il l'explique par le fait que la taille des villes engendre l'augmentation des distances et rend difficile la maîtrise de la croissance urbaine. De son côté, Kunzmann (2004), propose une lecture environnementale et spatiale, et pas seulement économique, des défis posés par la métropolisation aux grandes agglomérations européennes. Il pose comme enjeux essentiels l'étalement urbain, les conflits liés à la localisation des grands équipements, les effets des grands centres commerciaux périphériques, les demandes sans fin d'infrastructures routières, l'impact des activités de loisirs commercialisées, la destruction ou la pollution des paysages urbains et ruraux traditionnels...

Les débats scientifiques sur la dynamique spatiale des grandes agglomérations semblent largement focalisés sur la forme urbaine, dont les dimensions contemporaines seraient la cause de certains problèmes environnementaux. Beatley et Manning (1997), Haughton (1999), ou encore Hildebrand (1999) montrent que la ville étalée affecte directement les écosystèmes, la biodiversité et la qualité de l'eau à travers la consommation foncière immodérée, la fragmentation de l'habitat et l'imperméabilisation des sols. De plus, cette forme urbaine affecte les mobilités – elle induit une multiplication des déplacements pendulaires pour les périurbains –, ce qui se répercute sur la qualité de l'air et du climat et sur le niveau de bruit (Cervero, 1998). Certains travaux ont aussi montré que l'« étalement urbain » est coûteux en termes d'infrastructures et services publics engendrés, tels que la collecte des déchets et les transports publics (Bontje, 2004 ; Burchell et alii, 1998).

Face à ces constats, la Commission Européenne comme certains décideurs publics des villes (par exemple, à travers la rédaction des chartes d'Aalborg, en 1994, puis de Leipzig,

en 2007) prônent une notion de ville compacte, dense et continue, qui serait le meilleur outil de réduction des consommations foncières et de carburant et des émissions de gaz à effet de serre. Mais, pour certains chercheurs, le passage de la mesure de problèmes environnementaux à la mise en place d'une certaine forme urbaine est trop rapide (Allain, 2010). Ainsi, pour Beaucire (2009, p. 14), « évoquer la ville durable conduit le plus souvent (...) aux éco-quartiers, lieux d'exposition de la « haute qualité environnementale », et à un principe d'urbanisation dominant : renouvellement urbain et densification autour des gares. Il s'agit dans les deux cas de formes d'urbanisation qui paraissent faire consensus et imposer, hors de portée du doute et de l'expertise, le modèle géographique d'un 'urbain compact' ».

Pourtant, au vu de certaines recherches, il est nécessaire d'apporter des nuances à la figure idéale de compacité urbaine (Hall, 1997; Jabareen, 2006). Tout d'abord, « il paraîtrait irresponsable d'en rester à la seule condamnation d'une configuration urbaine dont le moteur est toujours en marche » (Beaucire, 2009, p. 16). Comprendre comment les différentes configurations d'espaces périurbains peuvent contribuer (ou non) au développement urbain durable est un champ de recherche important (voire prioritaire). Il s'agit de décentrer le regard, des opérations de recyclage de foncier et de compacité urbaines revendiquées comme étant des « écoquartiers » à l'analyse de la forme urbaine à des échelles spatiales plus étendues, celles des aires urbaines ou bassins d'habitat.

Deuxièmement, la préférence pour la compacité s'ancre dans des lectures rapides de travaux corrélant densités de population et recours à la voiture ou, au contraire, aux transports publics. La célèbre étude de Newman et Kenworthy (1989) montre que les villes européennes et asiatiques sont beaucoup plus denses qu'aux États-Unis ou en Australie, ce qui engendre des consommations énergétiques par habitant deux à quatre fois moindres. Cependant, Gordon et Richardson (1989, 1997) critiquent Newman et Kenworthy pour avoir négligé la périurbanisation des emplois aux États-Unis. Ils considèrent que, dans l'espace périurbain, la colocalisation des entreprises et des habitants a réduit, et non pas allongé, les distances et temps de navette domicile-travail. Pour Hall (1997), si la périurbanisation des emplois réduit les distances des navettes domicile-travail, elle entraîne aussi un fort report modal des transports publics vers l'automobile. Il n'est donc pas certain qu'il y ait un gain au niveau de la qualité de l'air. Au total, selon Mignot et alii (2009), les nombreux travaux de recherche réalisés ne permettent pas de conclure qu'il existe, au regard de la minimisation des mobilités automobiles (donc des émissions de GES), une forme de ville plus durable que d'autres (monocentrique, polycentrique...). « Ainsi, (...) certains travaux empiriques indiquent qu'une configuration multipolaire signifie une utilisation plus forte de la voiture particulière dans les pôles d'emplois périphériques (...), d'autres travaux démontrent l'inverse. Tout dépend du type de polycentrisme, de la taille de la ville et de l'offre de transports publics entre les polarités analysées » (Mignot et alii, 2009, p. 49).

Cette absence de certitude quant à la « bonne » forme urbaine, au regard des mobilités, invite à examiner deux directions de recherches complémentaires, mais néanmoins reliées, sur la ville étalée. Un premier axe porte sur les dispositifs publics, les décisions, les arbitrages faits à l'échelle des grands territoires. Nous y reviendrons plus loin, mais, d'ores et déjà, retenons que face aux notions d'écoquartiers et de compacité urbaine – rassurantes car appropriables par les sphères politiques et techniques locales²¹ – la recherche fournit un contrepoint. Elle indique que le développement urbain durable est une démarche sans modèle (Mancebo, 2009), mais susceptible, par contre, de remanier profondément les cadres et échelles d'action (Nahrath et alii, 2009). Entre autres questions, Hall (1997, p.142) indique que « dans les grandes aires métropolitaines, en particulier, se pose un dilemme pour les politiques d'aménagement, pour lequel des décisions *stratégiques* doivent être prises ; (...) faut-il accroître la densité au sein du tissu urbain existant (...) ou encourager la décentralisation vers des villes nouvelles ou satellites à bonne distance des agglomérations existantes ? » (italiques de l'auteur). En amont de cette alternative, se pose la question des

²¹ Et porteuses d'avantages électoraux lorsqu'elles se traduisent par des politiques de villes-centre excluant les périphéries (cf. Allain, 2010).

dimensions économiques, sociales et environnementales des formes urbaines à l'échelle du grand territoire. Or, dans la mesure où les coûts et avantages d'usages différents de l'espace (ville étalée ou ville compacte) sont difficiles à mesurer (Cox et Utt, 2004), les choix d'aménagement voient leur dimension stratégique (donc politique) être réévaluée.

Un deuxième axe d'investigation, consiste à prolonger les nombreux travaux de recherche sur les facteurs et processus de la dynamique de localisation résidentielle. Au sein de ces travaux, les débats sur la mobilité montrent que la dynamique de localisation des emplois (donc, des activités économiques) mérite d'être considérée de façon plus soutenue. Bien que, ces vingt dernières années, de nombreux auteurs aient redéfini la grande ville comme étant le support de mobilités de tous ordres (personnes, marchandises, informations, déchets, symboles...) et à toutes échelles (Ascher, 1995 ; Graham, 2001), les travaux s'attachant à la dynamique spatiale des activités restent assez peu nombreux. La dispersion internationale des processus productifs, la présence de déséconomies d'agglomérations, le possible relâchement des contraintes de proximité géographique lorsque les coûts de transports sont faibles – ce qui est le cas dans les pays européens – vont cependant dans le même sens. Ils conduisent à penser les relations entre activités économiques et espaces urbains dans un élargissement progressif de la localisation des activités au sein d'une région urbaine (Petitet et Caubel, 2010). Se pose alors, plus précisément, la question d'apprécier les impacts environnementaux induits par la localisation des activités économiques (ou en tout cas de certaines d'entre elles).

1.2.3. Aperçu de « l'étalement économique » en France

Comme nous l'avons vu précédemment, les logiques spatiales d'implantation des entreprises sont variables, notamment selon la taille de l'unité économique et le secteur d'activité. Par leur appétence pour l'accessibilité routière, les activités industrielles, logistiques et commerciales ont tendance à s'implanter dans des zones d'activité dédiées, à proximité immédiate des grands axes de communication routiers et d'échangeurs. A propos de ce développement en bande, à l'écart des centres traditionnels, Lang (2003) a parlé de ville sans limite (*edgeless city*), et Mangin (2004) de « ville franchisée ». Pour s'en tenir au commerce, selon l'observatoire des projets d'ensembles commerciaux de Procos (cité par Crépin, 2010), 593 projets (soit 7 432 000 m²) sont prévus en France d'ici 2015. Or, les centres commerciaux de centre-ville (890 000 m²) ne représentent que 12 % des surfaces projetées, ce qui en dit long sur le renforcement de certaines périphéries.

Nous parlerons d'« étalement économique », pour signifier que la localisation périphérique des activités économiques contribue à l'étalement urbain et à certaines dégradations environnementales. Bien que la dynamique de périurbanisation ait une dimension systémique, entre localisation résidentielle et localisation des emplois, notre intention est ici double : d'une part, d'isoler la contribution des activités au sein de l'étalement urbain ; d'autre part, d'apprécier ses effets sur l'environnement. Sur le premier point, il faut reconnaître d'emblée que les données ne permettent pas de mesurer de façon précise la tâche urbaine. Sur le deuxième, en raison de la disponibilité des données à l'échelle nationale, nous nous limiterons ici au changement d'usage d'espaces naturels et agricoles induit par l'implantation ou le développement d'activités industrielles ou tertiaires²².

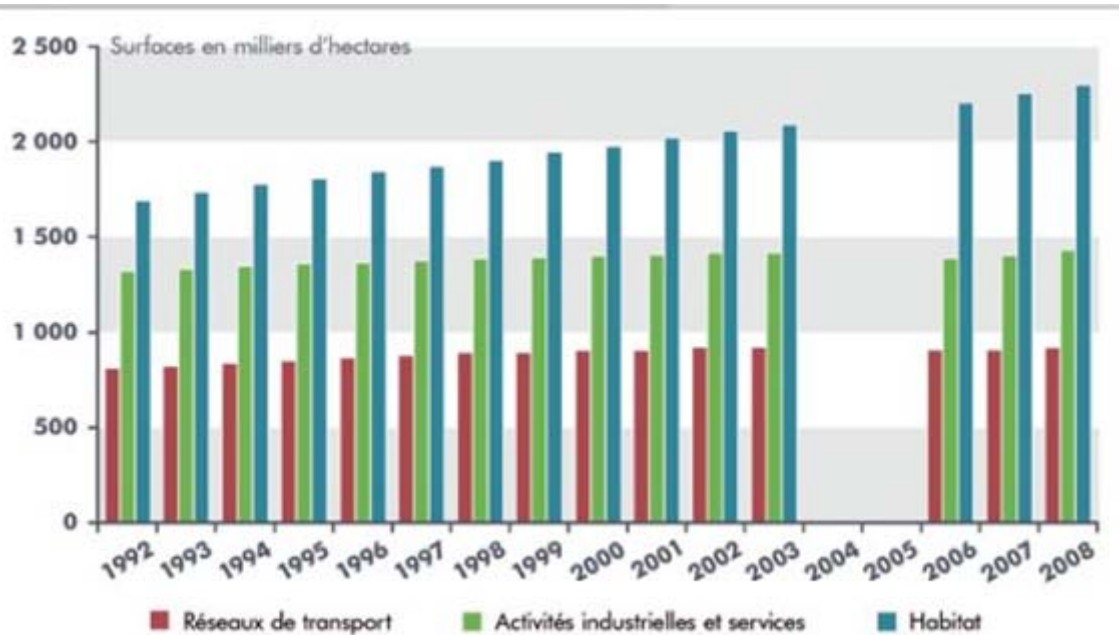
Mesurer l'étalement économique revient à essayer de séparer différents types d'artificialisation tout en ayant recours aux deux principales méthodes pour mesurer l'étalement urbain (Margary, 2012). L'approche cartographique et/ou satellitaire de la « tâche urbaine » ne permet pas de mesurer l'étalement urbain avec une grande précision. De son côté, l'approche statistique (enquête du territoire par un échantillon de points) ne permet pas de représentation spatiale de l'étalement. Dans le premier cas les principales données

²² Dans le cas de la France, un travail collectif d'étudiants, suscité dans le cadre de cette recherche, a tenté de détailler et chiffrer les pressions exercées par différentes activités économiques (industrie, logistique, etc.). Il en ressort que des données existent au niveau national, mais pratiquement pas au niveau local (Demeillers et alii, 2011). Dans les études de cas, la perte de biodiversité et la prise en compte des risques seront examinées.

utilisées sont Corine Land Cover²³, dans le second Teruti-Lucas, données recensées par le Ministère de l'Agriculture.

S'appuyant sur des données Teruti-Lucas, Petitet et Caubel (2010), soulignent une augmentation de l'artificialisation de 20 % entre 1992 et 2004 (soit 690 000 hectares), alors que, durant cette période, la population française n'a augmenté que de 7 %. Les mêmes sources font état d'une artificialisation de 56 000 hectares par an entre 2000 et 2004, ce qui correspond globalement à celle d'un département tous les 10 ans. Depuis 2006, l'artificialisation serait de 86 000 ha/an, soit l'équivalent d'un département français tous les sept ans. Il y a accélération car, entre 1992 et 2003, le mouvement culminait à 61 000 ha/an.

Figure 1.3 : Utilisation des sols en France de 1992 à 2008

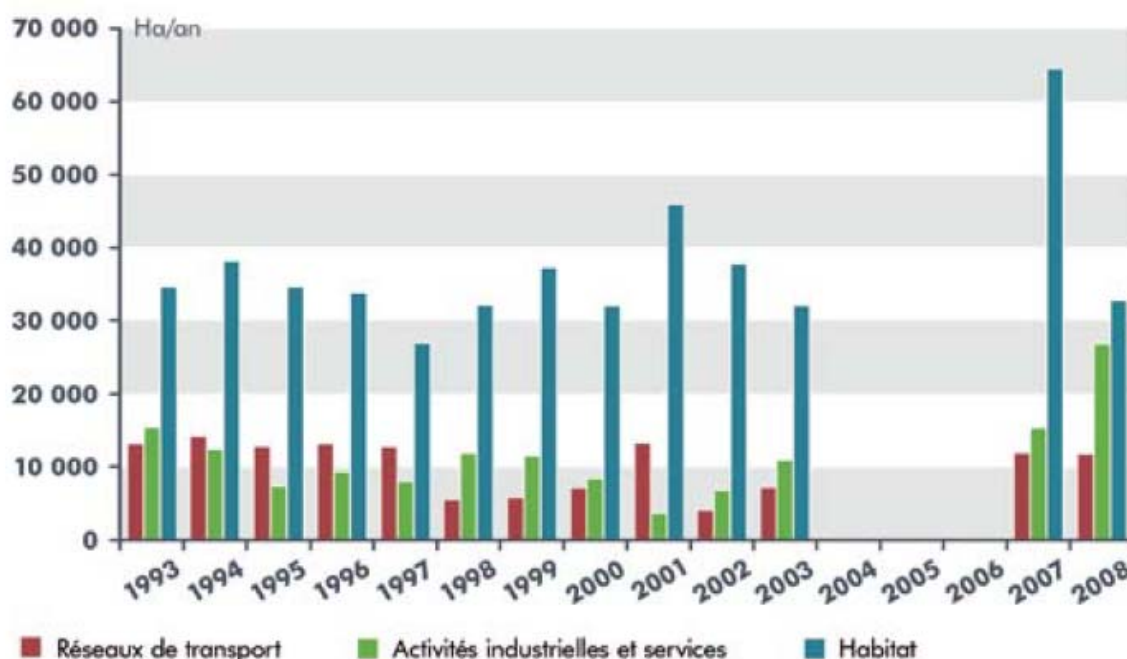


Sources: MAAP et Teruti-Lucas.

La figure 1.3 représente l'utilisation fonctionnelle du sol en séparant cette dernière en trois catégories : les réseaux de transport, les activités industrielles et tertiaires, et l'habitat. On constate que la grande variation est due à l'urbanisation résidentielle, qui passe de 1,7 millions d'ha urbanisés en 1992 à 2,3 millions en 2008. Les composantes économiques et réseaux ne connaissent que des augmentations inférieures à 10 000 hectares par an en moyenne. Ainsi, la part de l'habitat dans le tissu urbain est passée de 44,7% en 1992 à 50% en 2008. A l'inverse, les parts dues aux activités économiques et aux réseaux de transports ont respectivement baissé de 2,4% et 2,8%, le poids de l'artificialisation due à l'activité économique passant sous la barre d'un tiers de l'artificialisation générale. Ceci représente tout de même 1,4 million d'hectares.

²³ Corine Land Cover est une base de données européenne d'occupation biophysique des sols. Le projet est piloté par l'Agence européenne de l'environnement et couvre 38 nations. La limite de cette base de données est sa relative imprécision, puisque les rendus sont réalisés avec des pixels d'une précision de 20 à 25 mètres.

Figure 1.4 : Evolution de l'artificialisation annuelle des sols français par secteurs



Sources: MAAP et Teruti-Lucas.

D'après Comby (2004), la construction résidentielle ne représente, chaque année, que la moitié de la construction totale des bâtiments. Les surfaces consacrées aux activités économiques, à la distribution et aux infrastructures augmentent plus vite que les surfaces consacrées à la fonction résidentielle. Bien qu'on y attache moins d'importance, la contribution des zones d'activités à l'étalement urbain est plus importante que celle de l'habitat. Pourtant, les données Teruti-Lucas ne valident pas ce propos. En effet, si l'on se base sur la figure 1.4 ci-dessus qui recense les surfaces artificialisées par hectare, on voit que l'habitat reste largement le facteur le plus important de l'étalement urbain. Ainsi, à part en 2008, l'habitat aurait toujours contribué pour plus de 50% des surfaces artificialisées totales. Ce taux dépasse même les 75% de 2000 à 2002 et en 2007. Quand les activités économiques sont la raison de l'artificialisation d'environ 10 000 hectares par an sur le territoire métropolitain, l'habitat en provoque plus de 35 000 ha annuels, en moyenne. Au cours des vingt dernières années, l'habitat, dont la part dans l'urbanisation existante est déjà nettement supérieure à celle des activités, reste aussi le secteur le plus dynamique.

Tableau 1.4 : Taux de croissance des surfaces utilisées par fonction entre 1992 et 2008 (moyennes annuelles)

Période	Habitat	Activités économiques	Voirie
1992 - 2003	1,9%	0,7%	1,2%
2006 - 2008	2,2%	1,4%	1,5%

Sources: MAAP et Teruti-Lucas.

Entre les années 1990 et 2006-2008, même si tous les motifs d'artificialisation du sol se renforcent, on note une accélération de la contribution des activités économiques à l'artificialisation des sols, les taux de croissance de l'habitat progressant moins. Petit et Caubel (2010, p. 32) qualifient cette évolution de « surprenante (car) la France connaît

depuis plus de trente ans une forte désindustrialisation et elle n'a pas récemment enregistré (...) de croissance économique importante ».

De son côté, en s'appuyant sur les données Teruti-Lucas, Piron (2007) annonce que les surfaces dédiées à l'activité économique représentent environ deux tiers de celles de l'habitat. Utilisant des données SITADEL, il conclut que l'habitat ne représente en moyenne annuelle qu'environ 50 % des surfaces autorisées. De son côté, un rapport du Sénat considère que le développement des zones d'activités économiques est la principale cause de consommation foncière de zones agricoles ou naturelles (Braye et alii, 2009).

Ces différences d'appréciations provoquent une certaine ambiguïté. Dans les études de cas françaises, pour apporter des éléments de réponse, nous mobiliserons d'autres données que Teruti-Lucas. Travailler à une échelle plus restreinte que le niveau national (en l'occurrence l'aire urbaine) peut également permettre une plus grande précision, et de comparer des dynamiques variables selon les territoires. Ainsi, sur 10 ans, 40 % de la consommation d'espace à Besançon serait le fait des activités économiques (Lemerrier et alii, 2010). Mais cet ordre de grandeur vaut-il pour d'autres grandes agglomérations ? Tout en gardant en tête la nécessité d'affiner ces chiffres, on peut retenir que la consommation foncière due aux activités économiques a un impact manifeste sur la gestion économe et durable de l'espace, d'autant qu'elle se réalise dans un jeu de compétition diversifiée et accrue entre les usages des territoires.

En matière d'étalement économique, la responsabilité des acteurs publics locaux est importante. Tandis que l'habitat voit les promoteurs privés jouer un rôle prépondérant en secteur périurbain (Vanier, 2010), l'offre de sites à vocation économique se caractérise, en France, par la maîtrise d'ouvrage publique. Les besoins fonciers et immobiliers des entreprises sont interprétés et anticipés par des maîtres d'ouvrage publics intercommunaux. Or, un récent rapport du Centre d'Analyse Stratégique considère qu'« un ensemble d'aides publiques contribue à l'étalement urbain et l'éloignement des zones d'activité en influençant les choix individuels ou certains déterminants politiques sur les activités économiques. [...] Pour attirer des activités sur leur territoire et augmenter leurs recettes fiscales, les communes périurbaines tendent à offrir des niveaux de taxe professionnelle (remplacée par la contribution économique territoriale) plus faibles » (CAS, 2011, p. 17). Ce même rapport considère également que « les méthodes d'évaluation des pertes de services écosystémiques occasionnées par les projets, et des compensations qui peuvent leur être apportées, ne sont actuellement pas maîtrisées par les maîtres d'ouvrage ni par les bureaux d'étude spécialisés » (CAS, 2011, p. 31). Ceci peut impliquer que les nombreuses réflexions stratégiques dans le cadre de projets circonscrits ou de la planification spatiale, soit n'abordent pas en profondeur les questions environnementales, soit ne croisent pas ces réflexions avec les ambitions économiques affichées dans ces projets. Faute d'ingénierie ou de volonté politique ?

2. L'évolution des approches de la planification stratégique spatialisée²⁴

Dans un article intitulé « La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines », O. Godard (1997) émet l'idée que « les scènes du développement durable qui réussiront sont celles qui arriveront à trouver un bon équilibre entre deux pôles, (...) être à la fois de bons *espaces de problèmes* permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et de bons *espaces de solutions* permettant l'engagement coordonné d'actions et une mobilisation efficace des ressources adaptées aux problèmes identifiés » (Godard, 1997, p. 37 ; italiques de l'auteur). De leur côté, S. Nahrath et alii (2009,

²⁴ Cette section s'appuie très fortement sur les travaux de Nicolas Douay, développés notamment dans le cadre de sa thèse (Douay, 2007). Elle s'est enrichie de références au travail de synthèse réalisé par A. Motte (2006) dans le cadre du programme « Planifier aujourd'hui », conduit par le PUCA.

p.5) considèrent que « la mise en œuvre des principes de l'éco-urbanisme à l'échelle des agglomérations implique (...) des transformations significatives des périmètres spatiaux de définition des problèmes, de conceptualisation et de mise en œuvre des politiques publiques ». Ces réflexions indiquent que la territorialisation du développement peut faire émerger de nouveaux espaces, aptes à appréhender et à traiter une problématique spécifique, mais aussi que cette émergence peut être inégalement aboutie.

Dans le cadre de cette recherche, nous faisons l'hypothèse d'une cristallisation possible de la relation économie-environnement à l'échelle des régions urbaines fonctionnelles (ou *city-regions*). Sur le plan conceptuel, cette notion s'enracine, en France, dans les termes de « métropole » ou de « ville émergente », annonçant l'avènement d'une ville discontinue, dynamique sur le plan économique et résidentiel, englobant en son sein de larges enclaves agricoles et naturelles (Ascher, 1995 ; Chalas et Dubois-Taine, 1997). Mais ce sont surtout les chercheurs enquêtant sur des démarches de planification spatiale (Healey, 1997 ; Albrechts, 2004 ; Kunzmann, 2004 ; Motte, 2006, 2007 ; Balducci, 2008) qui ont mis en avant la notion de région urbaine. La région urbaine peut être considérée comme l'espace des relations domicile-travail (échelle de l'aire urbaine en France), mais englobe aussi les marchés fonciers et immobiliers, ainsi que les réseaux de transport. A l'échelle de ce grand territoire, des externalités environnementales et sociales négatives résultant de la localisation de certaines activités économiques (centres commerciaux d'entrée de ville, plates-formes logistiques...), ou provenant de déplacements domicile-travail en automobile peuvent être documentées (voir section 1 de ce chapitre). Mais, de l'observation par des chercheurs à l'observation locale, dans le but d'informer des politiques publiques, il y a un écart. Ainsi, A. Motte (2006, pp.19-20) considère que la région urbaine « constituerait l'échelle pertinente idéale de compréhension des principales dynamiques territoriales et d'action publique. Elle relève aujourd'hui de l' « évidence » du côté des gouvernements centraux, des chercheurs et des techniciens. Cette échelle est souvent beaucoup moins « évidente » du côté des élus territoriaux ».

Cette recherche interroge la capacité de la planification spatiale à faire émerger la région urbaine comme espace d'appréhension et de résolution des questions que la croissance économique localisée pose, en termes de durabilité. Comme on peut s'y attendre, la question du périmètre renvoie à la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes de réflexion collective des acteurs publics et privés. Elle incite à une rénovation des méthodes de planification locale. Relever le défi d'un projet spatial tentant de répondre à la fois aux enjeux de la compétitivité économique et à ceux du développement territorial durable suppose certainement de nouvelles méthodes de travail, pouvant déboucher sur de nouveaux objectifs et de nouvelles modalités de mise en œuvre.

P. [Healey \(1997, 2007\)](#) définit la planification stratégique spatialisée (PSS) comme « un effort collectif pour imaginer (ou ré-imaginer) une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision spatiale en termes de coordination des politiques publiques et des réalisations des acteurs privés » détaille les trois mots composant la PSS de la façon suivante :

« La dimension spatiale implique une focalisation sur le « où » des décisions. L'attention porte sur les lieux, les interrelations spatiales entre activités et réseaux, sur un territoire précis.

La dimension stratégique signifie que l'on veut avoir une vision d'ensemble. Elle implique la sélectivité des actions (...).

La dimension planification met en relief l'idée de développement du présent vers un futur (...). Elle suppose la capacité à se projeter sur une échelle temporelle transgénérationnelle, tout particulièrement en termes d'investissement d'infrastructures, de gestion de l'environnement et de qualité de la vie » (Motte, 2006, p. 5).

Tableau 1.5: Les différents modèles théoriques de la planification spatiale

	Modèle traditionnel	Modèle stratégique	Modèle collaboratif
Origines	Les années 1950 Modèle scientifique rationnel-global	Les années 1980 Le néo-libéralisme et le monde de l'entreprise	Les années 1990 Les mouvements sociaux (fin des années 60) et les travaux d'Habermas sur la communication
Objectifs et valeurs fondatrices	La science pour réguler l'usage du sol	L'efficacité pour obtenir des résultats	L'interaction des acteurs pour construire un consensus
Territoires	Territoires politico-administratifs	En fonction des forces et faiblesses du territoire mais surtout de la stratégie adoptée	En fonction du contexte spatial mais surtout des acteurs
Acteurs	Les acteurs traditionnels : les responsables politiques et les planificateurs	Les acteurs politiques s'associent aux acteurs économiques	Tous les acteurs participent au processus sans qu'aucun ne prédomine
Rôle du planificateur	Le planificateur a un rôle central, (celui de l'expert) assuré par ses connaissances scientifiques et techniques	Le planificateur a une attitude pragmatique (vers les résultats)	Le planificateur est un négociateur qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir comme médiateurs
Méthodes	Scientifiques, rationnelles, globales, statistiques	Proactives, sélectives, stratégiques, contextualisées	Communicationnelles, interactives, consensuelles
Processus décisionnel	Centralisé, vertical, autoritaire	Fermé sur les acteurs clés qui détiennent le pouvoir	Ouvert, ascendant, collaboratif, interactif, parfois informel
Instruments	Réglementaires avec la pratique du zonage des sols	Proactifs avec des conventions et des incitatifs pour mobiliser les acteurs	Communicationnels afin d'explicitier les décisions et de responsabiliser les acteurs
Contenu	Plan global centré sur l'affectation de l'usage des sols	Projet en partie spatialisé, centré sur des enjeux particuliers et des résultats à obtenir	Projet en partie spatialisé, centré sur la volonté et l'interaction des acteurs, notamment grâce à la construction d'une vision et de valeurs communes
Mise en œuvre	Statique, hiérarchique renvoie à l'affectation des sols (<i>top-down approach</i>)	Continue, itérative, renvoie à l'évolution du contexte, mais surtout aux résultats espérés en relation avec les moyens	Continue, interactive et dynamique renvoie au maintien du consensus entre les acteurs pour mettre en œuvre les actions (<i>bottom-up approach</i>)

Source : Douay, N., 2007 et 2010.

La PSS a été théorisée dans les années 1990 et 2000 par certains chercheurs sur la base de l'observation d'un certain nombre de démarches à l'œuvre dans certains territoires européens (voir Motte, 2006 pour une référence détaillée à des études de cas). Ce type de planification se distingue fortement des pratiques des décennies antérieures. Cette section vise à détailler quelles sont les conceptualisations dominantes (ou paradigmes) de la planification spatiale. Nous distinguerons trois courants théoriques sous-jacents, de l'approche traditionnelle aux concepts de planification stratégique, puis de planification collaborative (section 2.1. à 2.3). Enfin, nous envisagerons les derniers développements des travaux de recherche sur la planification (section 2.4).

2.1 La planification spatiale traditionnelle

Le modèle traditionnel de planification spatiale est lié à la doctrine du *comprehensive planning* qui a émergé au tournant du XXe siècle. La structuration de cette approche théorique doit beaucoup aux travaux développés pendant les années 1940 et 1950 au sein de l'Ecole de Chicago durant la période du *New Deal*. La seconde guerre mondiale conduit à un renforcement de l'intervention publique dans la planification de l'économie. L'école de Chicago propose alors de développer les approches rationnelles pour l'ensemble des politiques publiques incluant la planification (Meyerson et Banfield, 1955). Ensuite, à partir des années 1950 apparaît un nouveau référentiel scientifique, celui du modernisme. En matière de planification, ceci se traduit par l'avènement de la planification rationnelle-globale qui va s'installer comme étant le paradigme dominant en matière de théories de la planification, mais aussi dans la pratique professionnelle .

Développé dans le contexte de forte croissance des Trente glorieuses, ce modèle est dominé par une approche spatiale dont l'objectif est la régulation de l'usage des sols avec la production de plans et de règlements. Il s'agit alors de réguler la croissance en définissant des zonages, des densités de construction, articulés à la réalisation ou à la mise à niveau d'équipements.

Le modèle traditionnel fait interagir uniquement les acteurs traditionnels de la planification, soit les responsables politiques et les planificateurs qui agissent comme experts dans un univers plutôt bureaucratique. L'élaboration est une question technique qui se règle entre experts et élus, sans ouvrir véritablement les arènes de négociation vers les acteurs privés ou la société civile.

Les méthodes sur lesquelles s'appuie le modèle de la planification spatiale traditionnelle renvoient à la science et à la rationalité avec l'ambition de porter un regard global et objectif. L'élaboration d'un plan débute toujours par un important portrait de la situation du territoire. Ensuite, le planificateur va mettre en évidence toutes les options possibles, notamment à travers la méthode des scénarios. Le choix final sera effectué selon une approche rationnelle qui identifie le scénario le plus approprié, « *the one best way* » pour atteindre les buts fixés par les responsables politiques ([Meyerson et Banfield 1955, p. 314](#)). La planification spatiale traditionnelle s'illustre par sa démarche *top-down*. Le processus décisionnel est en fait vertical, hiérarchisé et centralisé autour de la légitimité des élus et des planificateurs.

Une remise en cause par la notion de projet

L'approche spatiale et la démarche rationnelle globale ont fait le succès de ce modèle de planification pendant la période des Trente Glorieuses dans les pays occidentaux. Cependant, sur le plan théorique, nous pouvons relever deux types de critiques. La première, d'origine marxiste, remet en cause la notion même de rationalité car celle-ci ne critique ni la société, ni le capitalisme mais se laisse dominer par les forces économiques. Une seconde critique correspond aux travaux développés autour de la rationalité communicationnelle (cf. section 2.3). Par ailleurs, du point de vue des pratiques, les principaux reproches se concentrent sur la mise en œuvre des plans élaborés, et donc sur une certaine incapacité à passer de la planification à la prise de décision pour mettre en œuvre des actions en vue d'atteindre les objectifs et de réaliser les différents projets. Les difficultés de ce modèle de planification ont contribué à développer, d'une part, une nouvelle approche que l'on peut presque qualifier d'anti-planification. Ce modèle de planification peut être désigné comme étant incrémental, il s'agit alors d'une multitude de décisions et d'actions éclatées qui permettent des améliorations successives, mais cependant marginales. D'autre part, cette critique a permis de développer le courant stratégique.

2.2 La planification stratégique

La notion de planification stratégique est assez ancienne. Elle tient ses origines du domaine militaire où elle permettait de mettre en œuvre une stratégie, notamment dans un contexte de guerre. Ensuite, elle a été appropriée par le monde de l'entreprise qui la voyait comme un moyen de rationaliser son activité. Enfin, le secteur public a suivi ce même objectif de rationalisation pour atteindre une plus grande efficacité. L'avènement du référentiel global néolibéral à partir des années 1980 permet sa généralisation et son application au domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Le modèle de la planification stratégique s'inscrit en rupture par rapport au modèle de la planification spatiale traditionnelle en focalisant l'action publique sur la recherche de résultats à travers la mise en œuvre d'actions précises. Celles-ci sont autant de projets que l'on peut définir comme étant des opérations que l'on envisage de mettre en œuvre en estimant les moyens nécessaires à la mise en cohérence générale et à la réalisation. On peut alors

décliner ce concept selon différentes échelles et réaliser des projets qui soient : urbain, de ville, d'agglomération, métropolitain ou encore régional (Albrechts et *alii*, 2003). Dans cette perspective, la recherche d'efficacité à travers la réalisation de projets apparaît comme la valeur fondatrice de ces démarches stratégiques. D'un point de vue plus concret, cette focalisation vers l'action et les résultats est aussi une adaptation au contexte de crise des finances publiques :

« la mobilisation et l'articulation des ressources deviennent des enjeux centraux de l'action publique urbaine qui tendent à déterminer la discussion sur les objectifs mêmes de l'action. Le projet est bien l'instrument qui permet justement de faire dialoguer en permanence, d'une part un stock de ressources en constante évolution et, d'autre part, des objectifs toujours précaires et amendables. » .

Par rapport à la planification spatiale, le monde économique se trouve associé à l'élaboration et surtout à la mise en œuvre des stratégies, notamment par l'intermédiaire de partenariats public-privé (à la fois pour la réalisation d'investissements mais aussi pour la gestion des services urbains). Le processus décisionnel est plus ouvert. Le planificateur n'est plus au centre, il n'est plus l'expert qui assoit son pouvoir sur la détention d'une information et d'une capacité d'expertise. Il adopte une attitude plus pragmatique, qui le pousse à assurer l'interaction entre les décideurs politiques et le monde économique, tout en veillant à ce que les démarches de planification restent centrées sur l'action et la recherche de résultats.

Les instruments de ce modèle de planification sont proactifs : ils renvoient à l'idée de convention ou d'incitation. Ils peuvent prendre la forme d'ententes, de plans d'actions, mais ils ne renvoient pas forcément à une dimension réglementaire formelle. Ces instruments s'appuient alors sur une légitimité qui cherche des engagements directs de la part des différents acteurs ; la sphère publique entend mobiliser les énergies locales autour d'un projet.

Le modèle stratégique remet en cause l'approche physico-spatiale de la planification et opère ainsi un basculement de la notion de plan à celle de projet (Novarina, 2003). Ce modèle a l'avantage d'être flexible et de pouvoir s'adapter rapidement au contexte tant économique que politique, en adoptant une vision à la fois globale tout en étant ciblée. Ce type de planification se focalise alors souvent sur la réalisation d'objets particuliers : infrastructures de transport, territoires particuliers pour le développement économique, social ou la protection de l'environnement, équipements structurants...

La mise en œuvre du modèle de planification stratégique renvoie à un processus continu, mais surtout itératif. Il s'agit en fait de réactualiser constamment les priorités afin d'atteindre de meilleurs résultats, bien plus que de produire un plan ou un schéma pour un horizon tout aussi lointain qu'incertain. Le point de départ de ce type de démarche correspond toujours à une mise en contexte de l'exercice de planification (évaluation des forces et faiblesses dans un contexte d'opportunités et de contraintes – modèle *SWOT*) ce qui permet d'orienter l'action vers la mise en œuvre pour atteindre des résultats concrets .

Une remise en cause par la notion d'acteur

L'approche par les projets qui caractérise la planification stratégique peut avoir la faiblesse de porter un regard partiel sur le territoire en ignorant son exhaustivité pour se concentrer sur des objets de planification bien précis. Mais au-delà de cette limite, les principales critiques apportées à ce modèle se concentrent sur la nécessité d'une présence active, d'un fort consensus parmi les participants à l'élaboration de ces démarches stratégiques. J.-G. Padioleau et R. Demesteere citent les experts du Cabinet Arthur Andersen qui soulignent que le succès de ces démarches relève beaucoup du processus d'élaboration du plan stratégique. Pour eux, une élaboration menée avec soin entraîne les participants à soutenir les actions choisies. Ce modèle pose les questions suivantes : comment les relations entre

les acteurs se développent-elles, comment ceux-ci choisissent-ils les stratégies ?

2.3. La planification collaborative

L'approche collaborative a donné lieu à de nombreuses interprétations et investigations ; on parle ainsi de « communicative planning », « argumentative planning », « collaborative planning » ou encore de « deliberative planning » .

Comme la planification stratégique, l'approche collaborative constitue, elle aussi, une dénonciation du modèle traditionnel de planification . Néanmoins, les origines de ce courant sont différentes : elles émergent dans la lignée des théories des mouvements sociaux et se formalisent dans le champ de la planification territoriale à partir des années 1990 en s'inscrivant dans l'avènement d'un plus grand pluralisme dans la société qui s'ouvre sur de nouveaux acteurs. L'approche collaborative propose de renouveler la planification à travers la communication. D'un point de vue plus théorique, il faut noter la forte influence des travaux de J. Habermas sur l'agir communicationnel. Cette notion se définit comme une activité interactive orientée vers l'entente, et qui a pour fonction la coordination des actions et plans d'action entre des partenaires.

L'objectif de la planification collaborative est de parvenir à des consensus par l'intermédiaire d'une bonne interaction au sein d'un grand rassemblement d'acteurs :

« Dans l'idéal de la planification collaborative, les porteurs d'enjeux représentant des intérêts divergents se rencontrent et dialoguent pour travailler collectivement à une stratégie afin de faire face à un problème. Les participants dressent un état de la situation, identifient un problème, conviennent d'une mission et d'actions. Les acteurs apprennent et évoluent ensemble. Dans de bonnes conditions, ce dialogue peut produire des résultats supérieurs à la somme des différentes parties »

En comparaison avec les autres approches de la planification, le rôle traditionnel du planificateur est largement remis en cause. L'expert du modèle rationnel-global laisse la place à un négociateur , qui va laisser aux acteurs la possibilité d'agir eux-mêmes comme médiateurs, il devient un « catalyseur ».

Les méthodes de l'approche collaborative se basent sur deux éléments eux-mêmes liés : la communication et l'interaction. Ce modèle de planification fait le constat de départ que les planificateurs passent la majeure partie de leur temps à parler et interagir. Dans cette perspective le dialogue et les autres formes de communication peuvent changer les acteurs comme les situations. Dans ce processus interactif, J. Innes (1998) insiste sur la mobilisation par les acteurs de différentes formes d'information notamment en lien avec l'expérience et l'histoire des individus.

Le processus décisionnel est de type *bottom-up*, dans le sens où il est ascendant et ouvert sur une grande pluralité d'acteurs. Dans le processus de construction du consensus, la démarche collaborative fait le constat de départ que l'intelligence collective est par essence dispersée et éclatée ; ainsi toute planification doit être basée sur la mobilisation sociale élargie des acteurs. La planification doit alors engendrer un processus collectif de prise en main grâce au dialogue et à l'échange entre les acteurs.

Les instruments de ce modèle de planification se basent sur l'information et la communication entre les acteurs. Ils renvoient donc à l'idée d'interaction et peuvent alors prendre la forme de forums, de débats, voire d'ententes. De même que pour la planification stratégique, ils ne renvoient pas forcément à une dimension juridique formelle. Ces instruments s'appuient alors sur une légitimité qui cherche des explicitations aux décisions et une responsabilisation des acteurs . La sphère publique entend alors donner la parole aux

différents acteurs, notamment ceux qui sont traditionnellement exclus des forums de négociation.

Les consensus ainsi obtenus sur la base d'un partage de valeurs communes et d'une confiance mutuelle engagent la bonne foi et l'esprit de collaboration des participants. D'une part, ils internalisent ces valeurs et les traduisent dans leurs actions ; d'autre part, ils tendent à respecter leurs engagements, sachant qu'autrement les autres partenaires risquent aussi de ne pas respecter les leurs.

En matière de contenu, l'approche collaborative présente une vision du territoire, mais celle-ci n'est pas forcément aussi spatialisée que dans les approches traditionnelle ou stratégique. Finalement, la cohérence du contenu de ces démarches collaboratives renvoie plutôt à la qualité de l'interaction entre les acteurs.

La mise en œuvre de ces démarches collaboratives se caractérise par la continuité. En effet, contrairement à l'approche rationnelle-globale, le processus de mise en œuvre renvoie essentiellement au maintien de l'interaction entre les acteurs, de manière à maintenir le consensus afin de déboucher sur une vision commune qui débouche sur des actions communes.

2.4. Vers un nouveau modèle de planification stratégique spatialisée ?

L'évolution des démarches de planification témoigne d'une remise en cause de l'approche rationaliste-globale (Alexander, 1984), qui se concentre notamment sur les mécanismes de régulation juridique de l'usage des sols. Elle est à relier à l'univers intellectuel de la planification (manque de temps et d'information), mais aussi aux nombreuses oppositions et conflits qui peuvent apparaître dans la pratique.

Toutefois, cette remise en cause ne se caractérise pas par l'abandon de l'ambition de formuler un discours et un dessein global. Mais la nature de celui-ci évolue en devenant moins précis quant à la régulation juridique de l'usage des sols, ce qui lui permet d'être plus stratégique (Mintzberg, 1994), de manière à être plus flexible pour pouvoir créer plus de consensus à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre. La planification peut alors prendre la forme de vision stratégique ou de projet d'agglomération. Les évolutions s'inscrivent dans le courant stratégique et permettent de ce fait d'envisager les pratiques actuelles sous le sceau du renouveau. De plus, l'influence stratégique peut aussi prendre la forme de projets urbains qui se concentrent sur un espace particulier et matérialisent cette recherche de résultats concrets en se concentrant sur la mise en œuvre (Pinson, 2009). Même si ces projets urbains ne s'inscrivent pas sur l'ensemble de l'espace métropolitain, ils peuvent générer des effets spatiaux et politiques de nature à reconfigurer l'ensemble de la métropole.

Au-delà de la prise en compte de l'approche stratégique, la tentative de prise en compte du tournant collaboratif nous conduit à nuancer l'enthousiasme qui peut exister autour du renouveau des démarches de planification. La mise en œuvre de l'approche collaborative pose, en effet, des interrogations politiques. Il y a d'abord la question du leadership politique (Baraize et Négrier, 2001) que l'on peut concevoir à l'échelle locale à travers les élus et aussi à l'échelle centrale à travers le rôle de l'État. Celui-ci a souvent un rôle clé dans les processus de coopération pour les déclencher ou pour s'assurer de leurs avancées. Toutefois, l'enjeu du leadership révèle aussi les liens complexes qui peuvent exister entre le local et le centre, où les élus locaux peuvent, dans le contexte français, être aussi des responsables à l'échelon central. Le leadership politique doit se comprendre comme une dynamique capable de créer de nouvelles relations entre les différents acteurs. Il s'agit alors de faire preuve de « créativité institutionnelle » afin de concevoir des arènes (formelles ou informelles) de négociation : plus que des outils institutionnels, il s'agit de générer une

culture de gouvernance afin de pouvoir dépasser le statu quo et libérer ainsi les forces créatives des acteurs politiques, économiques et sociaux (Motte, 2006). La reconfiguration du mode de gouvernance pose la question de l'implication de la société civile (les citoyens comme les groupes de pression organisés) qui ne semble pas facilement mobilisable autour des questions métropolitaines. Dans ce sens, la collaboration est face au défi de l'expérimentation de nouveaux mécanismes d'interaction et de participation afin de permettre aux acteurs d'apprendre au travers de cette mise en réseau.

Le renouveau des pratiques de planification spatialisée, constaté notamment par A. Motte (2006) dans différents pays européens, correspond à la fois à une évolution pragmatique, mais aussi à la convergence et à l'articulation des différents courants théoriques de la planification. Il existe un consensus sur le fait que l'approche collaborative est maintenant le paradigme dominant en matière de théorie de la planification urbaine. L'émergence plus pragmatique de ce renouveau pose la question de l'articulation des dimensions stratégiques et collaboratives dans une approche spatialisée. L'élaboration, puis la mise en œuvre de la planification passent par la mise en place de nombreux dispositifs d'échanges qui servent d'instruments à la production d'interactions entre les acteurs, afin de créer des normes et des visions d'actions communes. Construction des stratégies et construction des réseaux d'acteurs sont alors intimement liées. L'articulation de ces deux dimensions se fait par l'intermédiaire des normes juridiques.

Motte (2006, p. 49) propose de redéfinir la PSS comme « un processus socio-spatial dirigé par le secteur public, processus tout au long duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir ». Il complète cette définition par deux caractéristiques de la PSS actuelle. Celles-ci ont été pointées par Albrechts (2004) pour la distinguer des pratiques anciennes. Tout d'abord, il y a identification et rassemblement des parties prenantes publiques et privées, c'est-à-dire une attention forte aux acteurs situés en dehors des sphères de la planification traditionnelle. Il peut s'agir de tous les acteurs qui ne travaillent pas au sein des collectivités locales, mais dont l'avis mérite d'être recueilli, car ces acteurs sont, de fait très influents dans les opérations d'aménagement, parce qu'ils les rendent possibles (propriétaires fonciers), les réalisent (promoteurs...) ou encore parce qu'ils en sont destinataires (ménages, entreprises). Par ailleurs, l'élaboration du plan va de pair avec l'organisation des structures de mise en œuvre, en donnant toute sa place à l'évaluation et à la révision permanente.

Si le nombre et la diversité d'acteurs impliqués comptent pour la richesse des débats, et pour permettre la concrétisation des orientations du plan, l'objet de la PSS est aussi de « trouver des solutions nouvelles pour des problèmes récurrents » (Kunzmann, 2004). Dans le contexte du grand territoire de grandes agglomérations, il est important d'améliorer l'information et sa circulation, pour que les problèmes de la région urbaine deviennent des problèmes partagés. Pour être porteuse d'effets, la PSS doit aussi renforcer les réseaux porteurs d'innovations faisant sens à l'échelle du territoire, par exemple les initiatives de navetteurs en matière de covoiturage (Balducci, 2008).

Finalement, nous pouvons nous interroger sur le passage d'expériences volontaires de PSS à leur généralisation à tous les territoires urbanisés. En France, les lois SRU et Grenelle vont dans ce sens, en relançant puis généralisant la planification spatiale (voir le chapitre 2). Les motivations principales du législateur sont que certains espaces urbanisés présentent des enjeux communs. Mais, en tant que territoires, ils présentent souvent des capacités inégales à coopérer, donc à planifier. Motte (2006, p. 29-30) considère que « la planification de l'usage des sols par le zonage et le contrôle des densités de construction constitue un référentiel qui imprègne toutes les représentations des acteurs (...) et correspond indubitablement aux pratiques les plus développées, les plus routinières aussi (...) Il y a un problème de changement de référentiel dans un certain nombre de pays, d'adaptation aux nouvelles exigences du développement urbain et des pratiques politiques ». Cette question se pose en particulier dans le passage de démarches initiées librement par certaines autorités locales à une doctrine gouvernementale recommandant que de nombreux

territoires mènent un exercice de planification spatiale stratégique. Comment la norme est-elle appropriée localement? Par ailleurs, quand bien même les élus locaux et les techniciens qui les entourent seraient convaincus du bien-fondé de la planification spatiale, le changement de référentiel qu'évoque Motte concerne aussi les acteurs extérieurs à l'univers des collectivités locales, que l'exercice doit, en principe, sensibiliser et mobiliser. Dans le cadre de cette recherche, nous pourrions notamment nous demander si, pour débattre du développement économique d'une région urbaine, des entreprises et/ou leurs représentants sont conviés à participer à l'exercice de planification spatiale, comment leur point de vue est recueilli, ce qu'il en reste dans les décisions liées notamment à l'usage des sols, mais aussi la valeur accordée par ces mêmes acteurs économiques à l'exercice de planification stratégique spatialisée.

Il semble donc indispensable de qualifier et mesurer sur le terrain le renouveau pointé à partir d'expériences ou d'élaborations d'ordre théorique. La typologie des styles de planification, présentée dans cette section, doit nous permettre de repérer sur les terrains d'étude, en Angleterre et en France, l'ampleur de la réalité du tournant collaboratif. L'interrogation sur le fossé qui peut exister entre théories et pratiques met en lumière d'autres questions de cette recherche. Dans quelle mesure l'évolution du cadre institutionnel et des objectifs de la planification spatiale, actuellement à l'œuvre pour tenter de concrétiser le développement durable, épouse-t-elle le modèle de la planification collaborative? Quel modèle théorique de planification spatiale est le mieux à même de déboucher sur une localisation des activités économiques prenant en compte des principes de durabilité ?

3. La planification stratégique spatialisée, un levier pour le développement durable des territoires?

A propos des obstacles à la territorialisation du développement durable, Theys (2002) notait, il y a plusieurs années, que « le développement durable n'est pas – au moins en France – le produit d'une mobilisation véritablement spontanée de la société civile, ni même de la majorité des élus ou des acteurs locaux ». Cette situation n'est pas propre à l'échelle spatiale resserrée (le « local », le « territoire »). A propos du développement durable, des incohérences, des décalages dans les notions, les discours ou les actes apparaissent, que l'on considère l'échelle internationale, supranationale ou nationale (Godard, 1997 ; Jollivet, 2001). Chacun sait que la commission Brundtland a pointé la nécessité d'articuler trois dimensions constitutives du développement : le développement économique, l'équité sociale, la préservation des systèmes naturels (CMED, 1987). Mais cette orientation, fruit d'un compromis international, s'est située en amont de l'action, et n'a pas abordé le problème pourtant crucial de l'articulation entre les dimensions du développement (Beaurain, 2008). Aussi, on peut penser que sa traduction dans des démarches de planification spatiale ne va absolument pas de soi.

Dans un premier temps, nous verrons que certains chercheurs en urbanisme ont montré le caractère inégal de l'intégration des principes du développement durable dans les pratiques de planification spatiale, certaines dimensions semblant beaucoup moins présentes que d'autres. Ceci interroge le statut de la planification spatiale et sa position par rapport à d'autres interventions publiques locales. Nous verrons que le développement urbain durable est porteur d'une rehiérarchisation des interventions sectorielles, processus dans lequel l'activité de planification peut se voir évincée ou, au contraire, promue (section 3.1). Puis, nous présenterons les hypothèses faites pour cette recherche sur la capacité de la planification stratégique spatialisée à contribuer à la viabilité écologique du développement économique des grands territoires urbanisés (section 3.2).

3.1 Planification spatiale et développement durable : revue de littérature

Au premier abord, le développement durable est un concept « simple » : les générations actuelles et futures doivent s'efforcer d'atteindre un niveau décent de vie tout en restant dans les limites des écosystèmes naturels. Malgré cette simplicité, il n'y a pas d'accord général sur la façon dont le concept devrait être traduit dans la pratique de la planification (Campbell, 2003). Les chercheurs sont unanimes pour considérer que la durabilité est de plus en plus utilisée pour inspirer la planification, mais sa concrétisation n'est pas immédiatement apparente. Pour expliquer ce paradoxe, Beatley et Manning (1998) soutiennent que, dans la profession d'urbaniste, « il y a un sentiment général que la durabilité est une bonne chose, mais qui nécessite une définition plus précise, *une élaboration*, exactement comme les termes de qualité de vie ou de liberté » (p. 3 ; italiques ajoutées).

Dans un premier temps, nous aborderons les travaux qui tentent un bilan des pratiques de planification « durable », à travers une évaluation de la teneur en développement durable de plans locaux (section 3.1.1). Puis, nous nous demanderons si la planification stratégique spatialisée peut gérer certaines contradictions et réarticuler les politiques sectorielles (section 3.1.2).

3.1.1. Des dimensions de la durabilité inégalement traitées dans les plans : le grand territoire et le développement économique

Tableau 1.6 : Classement de 30 « *comprehensive plans* » selon le degré de présence des principes de durabilité

TABLE 1. Scores for promoting sustainable development principles by community.*							
Sustainable Development Principles							
Community	Harmony with Nature	Livable Built Environment	Place-Based Economy	Equity	Polluters Pay	Responsible Regionalism	Totals
Sustainable Development Integrated in Plans							
Burlington, VT	5.5	3.2	.0	2.3	.0	.0	11.1
Chattanooga, TN	2.1	3.5	2.1	3.0	.0	.9	11.5
Kansas City, MO	2.3	5.1	1.6	3.2	.7	.9	13.8
Lincoln, NE	3.5	8.1	.0	1.4	1.8	1.4	16.1
Livingston, MT	1.2	2.3	.9	.0	.0	.0	4.4
Portland, OR	10.4	16.8	10.8	8.5	1.2	6.9	54.6
San Antonio, TX	2.1	4.8	1.4	1.2	.0	.2	9.7
San Jose, CA	3.2	12.0	1.8	2.8	1.4	1.4	22.6
Seattle, WA	2.8	6.2	2.5	1.8	.5	3.0	16.8
Teton County, WY	3.7	7.1	.9	2.8	.7	.2	15.4
Sustainable Development Not Integrated in Plans							
Anchorage, AK	6.5	6.5	.7	1.6	.7	1.4	17.3
Annapolis, MD	2.1	8.5	2.5	2.1	.7	.7	16.6
Arlington, TX	2.8	13.8	5.5	2.1	.9	.5	25.6
Bethel, ME	.7	.9	.0	.0	.0	.0	1.6
Bozeman, MT	.5	7.4	.2	.2	.0	.0	8.3
Bucks County, PA	8.8	7.4	3.7	3.2	.5	1.4	24.9
Champaign, IL	1.6	9.4	2.1	1.2	1.2	.9	16.4
Charleston, SC	6.7	7.4	3.0	5.8	2.3	.0	25.1
Cleveland, OH	.0	4.1	2.3	.7	.0	.0	7.1
Davis, CA	5.5	13.6	1.6	3.9	.9	2.1	27.6
Georgetown, TX	3.2	13.8	9.2	1.4	.2	.9	28.8
Honey Brook, PA	3.0	4.8	.0	.7	.2	.0	8.8
Howard County, MD	10.1	14.1	2.1	4.1	.9	4.4	35.7
Jacksonville, FL	14.7	25.3	7.4	10.1	1.2	4.4	63.1
Loudoun County, VA	8.1	18.7	3.2	3.2	1.8	2.3	37.3
Madison, WI	.0	7.4	1.6	.0	.0	.0	9.0
Nantucket, MA	3.0	9.9	.9	2.5	.0	.0	16.4
Pittsburgh, PA	.0	5.5	1.6	2.5	.0	.2	9.9
Wilmington, NC	5.1	8.8	3.0	.9	.0	.0	17.7
Windsor, CT	.0	6.7	1.2	.9	.0	.2	9.0

*Values of .0 may range from 0 to < .1

Source : Berke et Conroy, 2000.

Pour tenter de répondre à la question « *Are we planning for sustainable development?* », Berke et Conroy (2000) ont analysé 30 « *comprehensive plans* » aux Etats-Unis²⁵. Ils montrent clairement que les plans qui affichent une rhétorique de durabilité ne sont pas forcément ceux qui contribuent effectivement en ce sens.

En effet, sur le tableau 1.6 ci-dessus, les dix *comprehensive plans* affichant le développement durable comme référentiel (regroupés dans la partie supérieure du tableau) obtiennent un score allant de 4,4 à 54,6. De leur côté, les vingt plans n'affichant pas une référence explicite au développement durable (partie basse du tableau) ont un score allant de 1,6 à 63,1. Le plan de Jacksonville (en Floride), qui atteint le score maximum, est ainsi

²⁵ Les *comprehensive plans* sont la pierre angulaire de la planification spatiale, aux Etats-Unis, depuis le début du XXe siècle. Ils sont réalisés à l'initiative des comtés ou des municipalités.

considéré par les auteurs comme contribuant plus à une mise en œuvre effective des principes du développement durable, que tous ceux qui se disent « durables ».

Encadré 1.1

Caractéristiques-clés de la notion de développement durable pour évaluer des plans

Berke et Conroy considèrent que la notion de développement durable, assez vague au départ, a été affinée par certains chercheurs en urbanisme et déclinée en principes clés. Dans leur démarche d'évaluation de plans, ils aboutissent à la définition suivante : "*Sustainable development is a dynamic process in which communities anticipate and accommodate the needs of current and future generations in ways that reproduce and balance local social, economic, and ecological systems, and link local actions to global concerns*".

Cette définition leur a servi à élaborer six principes de durabilité pour l'évaluation des plans. Chacun a un lien explicite avec la localisation, la forme, l'échelle et la qualité des établissements humains. Tous réfèrent à différentes qualités, plutôt qu'à une seule. Berke et Conroy définissent ainsi les différents principes :

« 1. *Harmony with nature.* Land use and development activities should support the essential cycles and life support functions of ecosystems. Whenever possible, these activities should mimic ecosystem processes, rather than modify them to fit urban forms. These activities must respect and preserve biodiversity, as well as protect and restore essential ecosystem services that maintain water quality, reduce flooding, and enhance sustainable resource development.

2. *Livable built environments.* The location, shape, density, mix, proportion, and quality of development should enhance fit between people and urban form by creating physical spaces adapted to desired activities of inhabitants; encourage community cohesion by fostering access among land uses; and support a sense of place to ensure protection of any special physical characteristics of urban forms that support community identity and attachment.

3. *Place-based economy.* A local economy should strive to operate within natural system limits. It should not cause deterioration of the natural resource base, which serves as a capital asset for future economic development. Essential products and processes of nature should be used up no more quickly than nature can renew them. Waste discharges should occur no more quickly than nature can assimilate them. The local economy should also produce built environments that meet locally defined needs and aspirations. It should create diverse housing, and infrastructure that enhances community livability and the efficiency of local economic activities.

4. *Equity.* Land use patterns should recognize and improve the conditions of low-income populations and not deprive them of basic levels of environmental health and human dignity. Equitable access to social and economic resources is essential for eradicating poverty and in accounting for the needs of the least advantaged.

5. *Polluters pay.* Polluters (or culpable interests) that cause adverse community wide impacts should be required to bear the cost of pollution and other harms, with due regard to the public interest.

6. *Responsible regionalism.* Communities should not act in their own interests to the detriment of the interests of others, and they should be responsible for the consequences of their actions. Just as individual developers should be subject to the principle that polluters (or culpable interests) pay, a local jurisdiction has an obligation to minimise the harm it imposes on other jurisdictions in pursuit of its own objectives." (Berke et Conroy, 2000, p. 23-24)

Selon les auteurs, ces principes expriment différentes dimensions du développement territorial durable. Les principes 1 à 4 sont associés à la capacité d'un système à se reproduire dans le long terme. Les principes 5 et 6 reflètent les liens faits par les acteurs entre problèmes locaux et globaux. Enfin, la manière dont tous les principes sont présents dans le plan exprime la notion d'équilibre entre valeurs. Dans la mesure où atteindre cet équilibre est souvent affaire de compromis, de négociation et de coordination, ils soulignent l'importance de cette dimension.

Source : Berke et Conroy, 2000.

Pour attribuer une note à chaque plan, Berke et Conroy ont décomposé la durabilité en six principes (voir encadré). On peut noter que, dans les plans affichant le développement durable comme principe structurant, dans 9 cas sur 10, *Place-based economy* figure parmi la moins développée des dimensions, avec *Polluters pay* et *Responsible regionalism*. Les dimensions les plus développées sont *Living in harmony with nature*, et surtout *Livable built environment*. Comme les différents principes de durabilité sont inégalement présents, Berke

et Conroy considèrent que « les plans n'ont pas une approche équilibrée, holistique, pour guider le développement vers la durabilité. A la place, ils se concentrent de façon étroite sur la création d'un environnement construit plus vivable, ce qui est l'objet central historique de la planification. (...) Les plans n'ont pas abordé des sujets non traditionnels impliquant d'autres principes de durabilité » (Berke et Conroy, 2000, p. 30).

Même si ce travail porte regard, sur une trentaine de plans réalisés il y a plus de dix ans, qui plus est dans un contexte qui n'est pas celui de l'Angleterre ou de la France, nous pouvons en tirer quelques leçons pour ce qui concerne notre recherche. Nous retiendrons que ne vont pas de soi, dans la planification spatiale locale :

- la prise en compte des besoins humains au-delà du périmètre que circonscrit le plan (notion de *responsible regionalism*) ;
- la réorientation d'une économie vers la prise en compte effective des contraintes de l'environnement (*place-based economy*)²⁶.

Il s'agit maintenant d'expliquer ce qui « résiste ». La faible présence du *responsible regionalism* renvoie a priori aux institutions publiques locales qui pilotent la réalisation d'un plan, et en particulier aux élus locaux. Chargés par leurs électeurs des intérêts de territoires circonscrits (municipalités, groupements de municipalités...), les élus locaux peuvent considérer que la promotion de ces intérêts ne peut se faire qu'au détriment des intérêts d'autres territoires, y compris ceux situés dans la même région urbaine. La notion de *responsible regionalism* fait écho à ce que Huybens et Villeneuve (2004, p. 5) nomment des « décisions "glocales" » en matière de développement territorial durable. Ces auteurs considèrent que la prise de décision s'accompagne nécessairement de l'intégration de l'action locale avec une perspective globale. Ils ajoutent que, « pour maximiser la prise en compte du local et du global, il importe de diversifier les acteurs impliqués dans les décisions et les critères qui président aux décisions » (Huybens et Villeneuve, 2004, p.6).

Par ailleurs, la prégnance du référentiel de la planification rationnelle-compréhensive (Motte, 2006), comme élément pouvant expliquer les difficultés d'une négociation interterritoriale, dans la planification, mérite d'être évoquée. Ce type de planification avait pour base des territoires administratifs et non pas des espaces fonctionnels. Dans le cas français, pour la planification stratégique spatialisée issue de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains – les Schémas de cohérence territoriale –, le préfet doit vérifier que le périmètre proposé permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de de développement économiques, de déplacements et d'environnement (voir chapitre 2). Mais le périmètre correspond toujours, soit à l'espace d'un EPCI (communauté urbaine ou d'agglomération), soit à celui de plusieurs EPCI regroupés en syndicat mixte. Il s'agit donc toujours d'un territoire institutionnel (éventuellement composite) et l'expression des intérêts se fait à cette échelle. Par ailleurs, il est significatif que les dispositifs Inter-SCoT n'aient pas été prévus par le législateur, mais correspondent à une pratique sur quelques territoires français (Pokorny, 2009). On peut se demander si cette coopération a pour origine la reconnaissance par les acteurs que les périmètres de SCoT étaient objectivement trop petits (au regard de la région urbaine), ou s'ils correspondent à une volonté de *responsible regionalism*.

De son côté, la difficulté à concrétiser une économie viable (*place-based economy*) exprime le fait que la planification doit, pour exprimer ce principe, d'une part mobiliser les acteurs économiques et, d'autre part, déboucher sur des mesures qui les concernent. L'exercice de planification stratégique peut ici se heurter à la difficulté réelle de mobiliser des acteurs économiques et à les faire débattre avec des acteurs exprimant d'autres intérêts que les leurs (associations de protection de l'environnement, par exemple). Elle peut aussi, dans la mise en œuvre, être en butte à la concurrence d'autres politiques, notamment celle qui

²⁶ La faiblesse de mise en œuvre du principe *Polluters pay* dans les plans locaux renvoie à l'action (ou l'absence d'action) du gouvernement (d'Etat et fédéral dans le cas nord-américain) pour que les acteurs internalisent les externalités environnementales (fiscalité écologique...). Nous avons vu précédemment que l'urbanisme pouvait être considéré par ces mêmes gouvernements comme un palliatif à une action à ce niveau (section 1.2.1).

concerne l'aménagement de l'espace à des fins économiques, et plus largement le champ des interventions économiques locales.

Au final, les principes de durabilité définis par Berke et Conroy (2000) permettent de décrypter les orientations d'un plan en matière de développement durable, mais conduisent aussi à resituer celui-ci dans un contexte local. La croissance ou le déclin des activités économiques locales, l'urgence ou la qualité environnementale, la position géographique et les influences exercées par des territoires alentour, les habitudes de travail en commun des élus locaux, vont influencer sur la présence de tel ou tel élément de durabilité dans le plan.

En lien avec le contexte, on peut dégager des variables qui peuvent expliquer une intensité différente de la politique de durabilité d'un territoire à l'autre. Ainsi, Lubell, Feiock et Handy (2009) ont mené une recherche auprès d'une centaine de collectivités locales de Californie centrale, afin de tenter d'expliquer pourquoi certaines adoptent des politiques environnementales tandis que d'autres restent à l'écart. Leur résultat principal est que des politiques de durabilité sont plus susceptibles d'être initiées dans des territoires avec des ressources fiscales significatives et une population à statut socioéconomique élevé. A l'échelle du grand territoire d'agglomérations européennes, ce résultat soulève la question de la capacité des villes des espaces périurbains, en matière technique, financière et de planification, d'aller vers une plus grande durabilité. Et à l'échelle interrégionale, il interroge la capacité de régions urbaines qui connaîtraient des dynamiques économiques et environnementales contrastées, à mobiliser toute la planification spatiale pour y faire figurer un niveau comparable de durabilité dans leurs orientations de développement. On peut penser que les territoires déjà favorisés par le développement économique et ses retombées (emploi, revenu...) exerceront plus un filtrage vis-à-vis d'activités susceptibles de s'implanter que ceux qui ont un besoin urgent d'emplois ou de taxes acquittées par les entreprises.

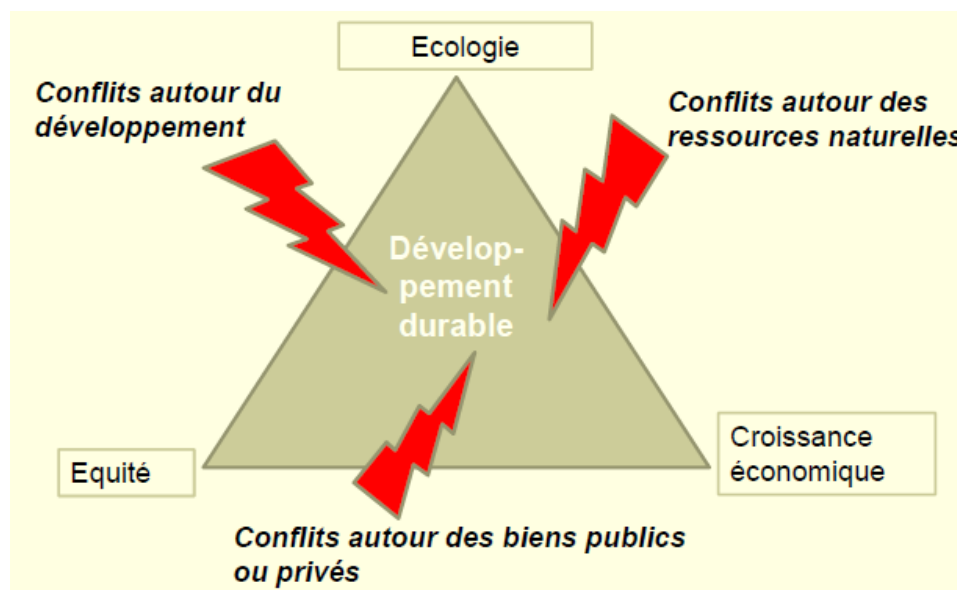
3.1.2. La planification stratégique spatialisée pour gérer les contradictions et réarticuler les politiques sectorielles ?

Par-delà les contextes, il existe des difficultés à l'incorporation totale des principes de durabilité par la planification spatiale. Campbell (1996) fournit quelques éléments à ce sujet. Il soutient que « le concept de développement durable, porteur d'une vision holistique louable, est passible de la critique d'être un idéalisme vague » (Campbell, 1996, p. 296). Pour lui, mettre en œuvre ce concept au niveau local, dans le cadre des pratiques de planification spatiale et d'urbanisme, revient à gérer des conflits :

« In the coming years planners face tough decisions about where they stand on protecting the green city, promoting the economically growing city, and advocating social justice. Conflicts among these goals are not superficial ones arising simply from personal preferences. Nor are they merely conceptual, among the abstract notions of ecological, economic, and political logic, nor a temporary problem caused by the untimely confluence of environmental awareness and economic recession. Rather, these conflicts go to the historic core of planning (...) and though sustainable development aspires to offer an alluring, holistic way of evading these conflicts, they cannot be shaken off so easily » (Campbell, 1996, p. 296).

Campbell développe l'idée selon laquelle, dans la recherche de la durabilité territoriale, les urbanistes et les planificateurs sont amenés à aborder des contradictions, des conflits entre objectifs. Il conceptualise la notion de développement durable comme étant désormais l'objectif central (donc au centre du triangle, sur la figure 1.5 ci-dessous), mais qui ne peut pas être atteint directement, seulement par ajustements successifs.

Figure 1.5 : L'introduction du développement durable en urbanisme, ou la gestion de conflits entre objectifs



Source : d'après Campbell, 1996.

A chaque sommet du triangle se situe un objectif et des conflits se produisent le long les axes en raison de contradictions entre les buts. Le « conflit de propriété » entre la croissance économique et un partage équitable des opportunités est le résultat de demandes concurrentes sur le caractère privé ou public des ressources et des biens. Le « conflit de développement » entre équité sociale et préservation de l'environnement est causé par des besoins concurrents : améliorer la condition des populations moins favorisées ou protéger l'environnement en limitant la croissance. Enfin, le conflit autour des ressources naturelles (comme l'eau, l'air, les terres agricoles...) découle de la concurrence qu'exerce l'économie, qui envisage les ressources naturelles comme des *inputs* à coût faible ou nul, et l'écologie, qui promeut la capacité des ressources naturelles à se reproduire de façon durable. Dans le cadre de cette recherche, c'est ce troisième type de conflit qui nous intéresse principalement. Selon Campbell (1996), « *ce conflit définit la séparation entre la ville qui s'est développée et la nature sauvage, et est symbolisé par les limites de la ville. Cette séparation n'est pas définitive ; c'est une limite dynamique et contestée entre des forces mutuellement dépendantes* ». On peut donc dire que ce conflit est pour partie spatialisé, et qu'il s'exerce spécifiquement autour des valeurs et fonctions accordées aux terres agricoles ou aux espaces naturels entourant les agglomérations. Ressource sol pour la production agricole, ressource forestière, espace favorisant la biodiversité, ou espace en attente d'urbanisation : selon les acteurs et les échelles spatiales considérés, les conceptions ne sont pas les mêmes²⁷.

Lors de l'élaboration d'un document de planification, comme lors de la réalisation d'un projet circonscrit, les conflits sur les ressources naturelles surgissent et doivent être énoncés, pour pouvoir être éventuellement réglés. On comprend que, dans l'activité de planification, la

²⁷ Dans le cas de l'agglomération de Tours, une enquête réalisée par J. Serrano auprès d'élus municipaux en secteur périurbain montre que ceux-ci ont une vision duale de l'agriculture (Serrano et Demazière, 2009). D'un côté, ils la perçoivent comme une activité économique déclinante (nombre d'exploitations qui décroît, friches agricoles, jachères...) et évoquent les pollutions engendrées par une agriculture qui s'industrialise. De l'autre, les vignes et les bois sont fortement valorisés comme éléments du patrimoine, de l'identité locale. Les zones d'activités évitent soigneusement les vignes, alors qu'utiliser d'autres terres agricoles pour réaliser des zones d'activités ou résidentielles est synonyme de progrès pour les élus. Le potentiel agronomique des terres qui changent d'usage est passé sous silence ou évacué. Pourtant, plus de la moitié des terres agricoles converties en zones d'activités économiques sur l'aire du SCoT de Tours correspondent à des terres à bon potentiel agronomique, et seulement 20% à des terres à potentiel limité ou faible (pour un quart des surfaces, les données sur le potentiel agronomique ne sont pas disponibles).

délimitation d'espaces auxquels est reconnue une forte valeur environnementale est en jeu. Dans la démarche de projet d'aménagement à vocation économique, des choix sont opérés par les acteurs publics locaux (éventuellement sous la pression d'acteurs privés), par exemple autour de la création et de la localisation d'une zone logistique, ou lors de la demande d'extension d'une grande surface commerciale périphérique.

A notre avis, certains travaux menés en Europe, notamment ceux de Nahrath et alii (2009), confirment la récurrence des conflits entre objectifs énoncée par Campbell. Mais ils permettent aussi de pointer le caractère « théorique » des analyses de cet auteur. Nous voulons dire par là que certaines contradictions *ne sont pas* abordées par les exercices de planification, car le système d'action publique préexistant ou coexistant avec la planification constitue une force d'inertie considérable. Il s'agit d'élargir le contexte de la planification, en examiner les pratiques de planification dans leur rapport (ou leur absence de rapport) avec d'autres politiques publiques.

Nahrath et alii (2009) considèrent que l'introduction des principes de durabilité dans les politiques de développement urbain induit à la fois un changement d'échelle spatiale et une redéfinition des logiques sectorielles, les deux dimensions étant fortement liées.

« Ainsi, la poursuite simultanée des objectifs de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de la reproduction des ressources urbaines dans le long terme, de même que leur opérationnalisation dans les principes de l'éco-urbanisme – densifier et maîtriser l'étalement urbain, économiser les ressources matérielles, agencer les centralités, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, intégrer les politiques des transports et la planification urbaine, développer les équipements et les services publics, valoriser les espaces publics (...) – impliquent en pratique une réorganisation en profondeur des logiques aussi bien sectorielles (et administratives) que territoriales des politiques publiques » (Nahrath et alii, 2009, p. 4).

La mise en œuvre du développement durable sur les territoires implique, en principe, une redéfinition, ré-articulation voire rehiérarchisation des différentes politiques sectorielles à incidence territoriale. Pour Nahrath et alii (2009, p. 4),

« l'exemple le plus parlant consiste dans la redéfinition des logiques respectives de la politique des transports (...) et de la politique de planification urbaine. Alors que la première voit son champ d'action significativement élargi pour inclure l'ensemble des problèmes de mobilité spatiale (changement de la définition du problème), la seconde (...) tend à passer d'une logique planificatrice (urbanisme réglementaire) à l'échelle municipale à une logique de projet (éco-urbanisme) se développant à différentes échelles (...). Cette redéfinition des logiques sectorielles s'accompagne également d'une ré-articulation et d'une rehiérarchisation des rapports entre ces deux politiques résultant de l'impératif de leur mise en coordination dont l'objectif est d'améliorer la localisation des zones à bâtir de manière à réduire la demande de mobilité automobile au sein du périmètre de l'agglomération ».

Nahrath et alii (2009) considèrent que la ré-articulation entre politiques d'aménagement et de mobilité est « susceptible d'impliquer des modifications des logiques sectorielles et des modèles de causalité de toute une série d'autres politiques publiques telles que les politiques environnementales (air, eau, sols, déchets, etc.), la politique du logement, (...) etc. Notons par ailleurs que de telles redéfinitions des politiques sectorielles impliquent également des transformations des logiques organisationnelles des administrations publiques en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques » (p. 4). Ainsi, nous pouvons nous attendre à observer empiriquement, dans les cas de fort impact du développement durable dans les politiques publiques, des réarrangements entre politiques sectorielles, ainsi qu'une redéfinition des espaces d'enjeux. Mais nous pouvons aussi escompter percevoir des limites dans la capacité de la planification spatiale stratégique à participer du développement

durable des territoires, et plus spécifiquement à réguler les effets spatiaux du développement économique. En effet, la planification stratégique constitue-t-elle un cadre de coordination ? Est-il possible que certaines caractéristiques de l'environnement soient perçues (et par quels acteurs) comme devant être premières par rapport aux questions d'emploi ou de ressources fiscales ? Les pratiques actuelles de planification spatiale réarticulent-elles les politiques environnementales, d'un côté, les interventions économiques locales, de l'autre ? Par ailleurs, peut-on considérer que la conception de projets circonscrits à vocation économique, dans une perspective de durabilité, peut influencer en retour sur les pratiques de planification ?

3.2. Questions de recherche et hypothèses

Prenant place sur fond de très nombreux travaux sur le développement durable des territoires, cette recherche organise le croisement de trois notions.

La première est la viabilité écologique des dynamiques économiques locales. Dans cette recherche, nous examinons si (et comment) les actions d'aménagement de l'espace (planification spatiale et projets circonscrits à vocation économique) peuvent contribuer à la viabilité du développement économique local.

L'analyse des évolutions de l'intervention publique locale constitue le deuxième cercle de nos analyses. Dans cette recherche, nous examinons en particulier la relation entre politique environnementale et action économique.

Troisièmement, nous portons le regard sur les régions urbaines fonctionnelles. La construction d'une échelle du problème, et d'une échelle de solutions, ne va pas de soi. Elle engage les acteurs établis à partir de leurs périmètres et secteurs d'intervention.

La délimitation de ces axes d'investigation débouche sur l'énonciation d'hypothèses de recherche. Au nombre de quatre, celles-ci sont détaillées dans les sous-sections qui suivent.

3.2.1. Un étalement économique en contradiction avec la promotion du développement durable des territoires

La montée des contradictions locales (avérées ou potentielles) entre croissance économique et caractéristiques environnementales des territoires urbanisés est lue à travers l'« étalement économique » induit par le desserrement des activités et les schémas de localisation d'activités privilégiant l'accessibilité routière.

De nombreux travaux d'économie spatiale, soit théoriques (Nouvelle Economie Géographique), soit centrés sur les activités économiques considérées comme les plus avancées (services supérieurs) ont pointé une tendance à l'agglomération spatiale des activités, y compris à une échelle fine (*City* à Londres, La Défense à Paris, etc.). A priori, cette concentration serait vertueuse en matière environnementale : possible densité des locaux à usage économique et économie de foncier, possibilités de déplacements par transport collectifs ou modes doux... Cependant, ces activités et les territoires qui les portent, n'épuisent pas la réalité de la géographie économique contemporaine (en termes d'emplois et de densité d'emplois, par exemple). Leur simple développement ne garantit pas une progression de la durabilité de tous les grands territoires urbanisés.

Dans cette recherche, nous examinons une gamme plus large d'activités - production industrielle, transport, commerce de gros, bâtiments et travaux publics -, pour lesquelles la tendance constatée dans différents travaux est au desserrement (Aguiléra-Belanger et *alii*, 1999 ; ATU, 2008 ; Nicolas, 2008 ; CERTU, 2011). Cette tendance alimente la formation d'externalités environnementales négatives : consommation de foncier agricole ou d'espaces naturels, transformation des paysages urbains et ruraux, production de déchets, impact sur la biodiversité et parfois déficit de prise en compte des risques naturels. Par ailleurs, la

localisation des activités en dehors des cœurs d'agglomérations accroît les distances de déplacement domicile-travail et favorise l'usage de l'automobile, ce qui contribue aux émissions de gaz à effets de serre. Enfin, l'attraction de certaines activités pour l'accessibilité routière est synchrone avec les faibles coûts relatifs du transport de marchandises par la route, mais produit le même effet environnemental.

La tendance à l' « étalement économique » a été moins explorée par les chercheurs, jusqu'à présent, que la dilatation des noyaux d'habitat résidentiel, ce qui justifie d'en rendre compte. Examiner des activités économiques qui connaissent une tendance « naturelle » au desserrement de leurs sites et emplois, ou à un éparpillement spatial des activités et à de faibles densités d'emploi, met en exergue les externalités environnementales générées localement par la croissance de l'économie. La recherche aborde surtout **la consommation foncière**. Au contraire d'autres externalités (pollution atmosphérique...), celle-ci est assez facilement mesurable et la part qui revient à l'activité économique peut lui être imputée par les autorités locales, qui, en Angleterre comme en France, sont en charge de la planification des usages des sols. Dans quelle mesure la contradiction entre croissance et desserrement économique, d'un côté, diminution d'espaces agricoles, de l'autre, est-elle reconnue localement ? Les espaces marqués par la biodiversité ou les risques naturels, ou encore les *green belts*, constituent-ils pour les acteurs une limite nette à l'aménagement spatial de la croissance économique ?

Notre première hypothèse (H1) est que l'étalement économique, produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale. Il est, au contraire, renforcé par la réalisation, en extension urbaine ou en secteur périurbain, de projets circonscrits à vocation économique qui conduisent à un changement d'usage de terres agricoles ou d'espaces naturels. Autrement dit, l'action publique locale permet et assure la conversion des usages des sols en faveur du desserrement spatial des activités. Ceci se fait à travers les projets circonscrits à vocation économique. Impulsés ou autorisés par les collectivités locales, nombre de ces projets ne promeuvent pas, par leur localisation et leur forme, une économie de foncier. Les modalités de réalisation tendent à intégrer des dimensions techniques du développement durable, mais visent avant tout à satisfaire les besoins de fonctionnement des activités économiques²⁸.

Tableau 1.7 : Opérationnalisation de l'hypothèse 1

Critères de test de l'hypothèse d'un étalement économique accompagné par la puissance publique locale
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desserrement des établissements ou de l'emploi (pour certaines activités) dans les grands territoires urbanisés 2. Changement d'usage des sols au profit des surfaces à vocation économique et au détriment d'espaces agricoles 3. Autorisations de construction de locaux (entrepôts, industrie...) et projets à vocation économique en extension urbaine plutôt qu'en renouvellement urbain 4. Valeur sociale accordée aux espaces naturels et agricoles 5. Institutions publiques locales qui ont compétence pour le développement économique, longtemps organisées autour d'une fiscalité locale favorisant l'attraction d'entreprises 6. Cohabitation, voire conflit entre espaces à biodiversité/risque et zones d'activités économiques

Source : auteurs.

L'hypothèse que nous émettons est à tester en Angleterre et en France, dans les huit régions urbaines enquêtées. Son opérationnalisation en différentes dimensions est nécessaire pour produire des résultats nuancés. On peut s'attendre, selon les secteurs d'activités économiques et leur présence plus ou moins forte sur les territoires considérés, à repérer des logiques de dispersion ou de concentration spatiale (dimension 1). Ceci plaide pour une observation empirique de l'étalement économique à l'échelle de grands territoires.

²⁸ L'accent est mis sur la réduction des consommations d'eau ou d'énergie, et non pas sur la localisation ou la desserte par les transports en commun.

Les dimensions 2 et 3 expriment le poids des caractéristiques économiques et environnementales des territoires. Dans les régions urbaines industrielles telles que Birmingham, Lille, Lyon ou Newcastle, la requalification des friches industrielles peut constituer une contre-tendance à l'étalement économique. Par contraste, sur des territoires dont la base économique est plus récente, comme dans l'Ouest français (à Rennes ou à Tours, par exemple), de larges espaces agricoles ou naturels aux portes des villes sont plus facilement envisagés par les acteurs publics locaux comme constituant des zones en attente de changement d'usage, au profit du développement économique. La notion de développement territorial durable aurait plus de mal à s'instiller dans les politiques locales hors des régions urbaines ayant subi des atteintes à l'environnement du fait des caractéristiques du développement économique (dimension 4). Cette constatation est sûrement exacerbée quand on s'éloigne de l'échelle spatiale et temporelle de la planification stratégique spatialisée, pour aborder le niveau fin et le court terme de la décision publique - l'autorisation d'un permis de construire par un élu local.

Si la disponibilité du foncier et les contraintes environnementales qui s'exercent sur le développement d'un territoire orientent directement les stratégies de développement économique des collectivités, les compétences dévolues aux pouvoirs locaux comptent (dimension 5). En France, il existerait un lien fort entre les structures qui pallient l'émiettement communal (les formes récentes d'établissements publics de coopération intercommunale), l'action économique et les ressources financières à en tirer pour d'autres secteurs d'intervention. Une telle structuration et un tel lien n'existent pas en Angleterre. Certaines caractéristiques des institutions locales sont-elles de nature à favoriser ou au contraire à lutter contre l'étalement économique ?

Enfin, sur chaque grand territoire, il faut analyser plus finement le degré de protection d'espaces rendant des services à l'écosystème. Quels sont les périmètres de protection environnementale et comment s'articulent-ils avec les espaces à vocation économique ? Dans notre stratégie de recherche, une analyse spatiale des zones de possible chevauchement sera menée (dimension 6).

3.2.2. Une planification stratégique spatialisée en recherche de légitimité

Une difficulté qu'éprouve l'aménagement de l'espace (et la planification spatiale, en particulier) à imposer le thème de la viabilité du développement économique, tient au primat exercé par d'autres domaines de l'action publique locale. La logique de l'atteinte d'une plus grande viabilité sur les territoires modifie-t-elle l'intervention publique locale, dans la relation entre secteurs d'intervention, comme dans les échelles spatiales à considérer ? Pour rendre compte d'éventuelles évolutions en ce sens, trois domaines d'intervention sont étudiés dans cette recherche : interventions publiques locales dans l'économie (en particulier les dispositifs visant l'implantation d'activités économiques) ; protection/amélioration de l'environnement ; planification spatiale (de la stratégie transversale aux projets circonscrits à vocation économique).

Pour J. Theys (2010), ce qui fait la durabilité d'un territoire, c'est peut-être « sa capacité à mettre en cohérence tous ses outils et toutes ses approches, ses fonctions sociales, économiques et culturelles. Établir une cohérence au niveau urbanistique implique de résoudre une contradiction entre logique des flux et des lieux, d'une part, et entre les logiques du rayonnement, de la puissance, de l'attractivité, de l'emploi et de la ville à vivre, d'autre part ». Ce genre d'argument tend à réhabiliter la place de l'activité de planification spatiale, après deux ou trois décennies consacrées à des projets urbains emblématiques. Mais comment la planification spatiale est-elle un bon moyen de concrétiser les principes du développement durable ? Sa pratique conduit-elle à une articulation nouvelle avec les politiques environnementales, d'un côté, les interventions économiques locales, de l'autre ?

La deuxième hypothèse faite dans cette recherche (H2) est celle d'un manque de relation (ou déficit d'intégration) entre actions économiques locales, protection/amélioration de l'environnement et planification spatiale. La planification stratégique spatialisée peine à s'imposer comme dispositif permettant la mise en évidence d'intérêts contradictoires, la négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité, et la coordination des politiques sectorielles.

Tableau 1.8 : Opérationnalisation de l'hypothèse 2

Critères de test de l'hypothèse d'une planification stratégique en déficit de légitimité
<ol style="list-style-type: none"> 1. Degré de décloisonnement, à travers la PSS, des <i>policy communities</i> du développement économique et de la gestion de l'environnement 2. Identification et mobilisation des <i>stakeholders</i> public et privés (symétriquement, possibilité de <i>voice</i>) 3. Elaboration du plan allant de pair avec l'organisation des structures de mise en œuvre 4. Enoncé d'un objectif de durabilité : réduire le changement d'usage des sols vers les sites d'activité, au sein du grand territoire 5. Re-hiérarchisation des priorités : la viabilité écologique, critère d'évaluation des projets ou stratégies à vocation économique

Source : auteurs.

Cette deuxième hypothèse sera testée dans ses différentes dimensions. Tout d'abord, on peut certainement observer une montée en complexité des questions à résoudre dans les domaines de la gestion de l'environnement et, dans une moindre mesure, de l'action économique locale, d'où des ingénieries et pratiques parcellisées. Il s'agit donc de se demander si la réalisation d'un plan est l'occasion d'une plus grande transversalité, par la circulation de l'information entre les sphères d'action publique sectorielle, au sein de et entre les institutions publiques locales (dimension 1).

La mise en évidence d'un écart entre la planification stratégique spatialisée, telle qu'elle a été conceptualisée par différents chercheurs européens (voir section 2), et les pratiques est au cœur de cette recherche. Albrechts (2004) considère que deux caractéristiques du processus de PSS distinguent celui-ci des pratiques anciennes. Tout d'abord, il y a, de façon systématique, identification et rassemblement des parties prenantes publiques et privées (dimension 2). Cet aspect, qui repose sur l'idée que le débat le plus large est nécessaire pour trouver des réponses nouvelles à des problèmes anciens, sera à apprécier sur les territoires d'enquête, mais aussi dans l'analyse des systèmes nationaux de planification, qui encouragent plus ou moins cette orientation. Plus spécifiquement, le degré de conscientisation des entreprises sur les effets environnementaux de leur fonctionnement économique n'est-il pas réduit aux acquêts ? Les entreprises ne sont-elles pas beaucoup plus discrètes, au niveau local, dans l'expression d'intérêts ou dans la négociation de compromis, qu'au niveau national ou international ?

Par ailleurs, pour Albrechts (2004), l'élaboration du plan va de pair avec l'organisation des structures de mise en œuvre, et donne toute sa place à l'évaluation et à la révision permanente (dimension 3). Dans cette conception, la planification et son aval sont liés.

A la lecture des documents produits, la planification stratégique spatialisée semble adopter sans difficulté le développement durable, mais ne s'agit-il pas de pure rhétorique ? Les analyses de Berke et Conroy (2000) laissent apercevoir cette possibilité. Dans le cas de l'agglomération d'Arras, S. Dufay (2005) a mis en exergue la forte évolution de la sémantique, d'un document de planification stratégique à un autre. Tandis que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (approuvé en 1973) met au premier plan la « croissance » et les « réseaux », le schéma directeur (approuvé en 2000) célèbre les notions de « territoire » et de « développement ». Mais, comme l'indiquent L. Verdelli, J. Serrano S. Servain-Courant, et D. Andrieu (2006, p.1), il « reste à savoir si cette évolution est formelle ou si elle traduit une évolution plus profonde des projets de développement. Il

s'agit aussi d'analyser de quelles façons le développement durable est mobilisé par les différentes parties prenantes dans les exercices de planification urbaine ». On peut ainsi considérer que la possibilité ou non d'un débat sur la viabilité écologique du développement économique affecte le contenu du plan, et plus précisément la fixation d'un objectif de limitation de la consommation foncière en matière de sites d'activités (dimension 4).

L'analyse secondaire des documents de planification peut révéler un nouveau discours, mais ne dit pas grand-chose sur les actes d'aménagement. En écho aux réflexions de Nahrath et alii (2009) sur la réarticulation des secteurs d'intervention, mais à l'intérieur même du secteur de l'urbanisme, on peut souligner que l'articulation entre processus de planification et programmation peut aujourd'hui être envisagée différemment d'hier. Pinson (2004) et Duarte et alii (2008) observent que si le plan peut être l'occasion de préfigurer le contenu et la méthode d'élaboration des projets circonscrits, le projet, parce qu'il permet d'inscrire spatialement et de concrétiser les orientations du plan, contribue à un enrichissement de ce dernier. Mais, si pour le chercheur, stratégie et projet ne peuvent plus être pensés séparément, il s'agit pourtant de pratiques de l'urbanisme opérées le plus souvent par des acteurs distincts. L'urbanisme opérationnel mobilise des techniques pour la mise en œuvre de la durabilité (énergétique, transports...), mais quel rapport entretient-il avec le plan (dimension 5) ? Les pouvoirs publics locaux tentent-ils à travers le projet, de contrarier l'étalement économique, comme cela se fait (parfois) en matière d'habitat, en promouvant des opérations plus denses qu'auparavant, avec des usages des sols réversibles ?

3.2.3. La région urbaine, un espace orphelin

Pour rendre compte des façons dont la viabilité est envisagée comme objectif, et analyser les interactions entre acteurs, la recherche focalise sur les régions urbaines fonctionnelles. Les régions urbaines sont considérées ici comme espaces économiques (marchés du travail local, sites de localisation des entreprises), mais aussi comme espaces en transformation paysagère, foncière et environnementale rapide – du fait de la périurbanisation et de l'étalement économique. Par ailleurs, il y a certainement augmentation du nombre d'acteurs publics intervenants, porteurs d'intérêts sectoriels – et surtout territoriaux – concurrents (municipalités, regroupements de municipalités, agences nationales, Etat...).

L'hypothèse faite (H3) est que l'échelle des régions urbaines fonctionnelles ne fait pas sens, pour les acteurs, en matière de négociation/coordination des politiques publiques en général, et en particulier de celles qui concernent la localisation durable des activités économiques (la « lutte contre l'étalement économique »).

Tableau 1.9 : Opérationnalisation de l'hypothèse 3

Critères de test de l'hypothèse de la non émergence de la région urbaine comme espace de problème et de solutions en matière de développement territorial durable
<ol style="list-style-type: none"> 1. Montée en puissance d'acteurs à l'intérieur des régions urbaines et concurrence pour le développement économique 2. Absence d'institutions publiques locales (démocratiques ?) à ces échelles (attitude de l'Etat) 3. Recherche de soutenabilité faible à l'échelle infra 4. Référentiel : la planification comme vecteur de la localisation d'infrastructures et de zones de développement, et non pas la planification favorisant la viabilité du développement économique

Source : auteurs.

Cette hypothèse peut être déclinée en différente facettes. Un premier aspect est la montée en puissance d'acteurs publics locaux à l'intérieur des régions urbaines et la concurrence entre eux en matière de développement économique. Cette dimension sera certainement plus prégnante en France qu'en Angleterre, pays où l'institutionnalisation de la *city-region* pourrait éventuellement résulter d'une décision imposée par l'Etat, avec les limites d'une telle

approche (réversibilité possible de la décision, faible incarnation locale de la notion, sur certains territoires). Dans les deux pays, on constate l'absence d'institutions publiques locales démocratiques à l'échelle des grands territoires, ce qui contrarie la mise en débat des enjeux de la viabilité (dimension 2). La PSS ne s'apparente-t-elle pas plus à un Meccano interterritorial, plutôt qu'à un exercice porteur de gouvernance ?

Auparavant, dans une région urbaine, l'Etat et la ville-centre étaient sans doute les deux acteurs-clés. Ils œuvraient de concert au développement économique et, par ailleurs, l'Etat était le garant de la protection de l'environnement. Aujourd'hui, de nombreux espaces périurbains sont dotés d'institutions qui mènent une action économique (en concurrence avec celle des autres acteurs), tandis que la protection de l'environnement concerne tous type d'espaces, ruraux comme urbains. Mais les acteurs publics ne travaillent-ils pas surtout à l'échelle infra (dimension 3) ?

Enfin, la prégnance du référentiel de la planification rationnelle-compréhensive (Motte, 2006), comme élément pouvant expliquer les difficultés d'une négociation interterritoriale, dans la planification, méritera d'être explorée (dimension 4).

3.2.4. Le contexte local compte

La recherche souhaite établir des distinctions entre les façons dont les systèmes de planification nationaux et les pratiques locales abordent la question de l'équilibre/l'arbitrage entre priorités économiques et environnementales dans l'allocation des surfaces à vocation économique. Le système institutionnel de la planification spatiale dans les deux pays investigués (Angleterre et France) forme le cadre au sein duquel les acteurs peuvent/doivent interagir. Mais notre **quatrième hypothèse (H4)**, qui justifie pleinement l'investigation d'études de cas en Angleterre et en France, **est que le contexte local compte**. Cette hypothèse se décline en cinq dimensions.

Tableau 1.10 : Opérationnalisation de l'hypothèse 4

Critères de test de l'hypothèse de la prégnance du contexte local
1. Contexte économique porteur ou faible
2. Attitude vis-à-vis du développement économique (<i>market-led vs public-led</i>)
3. Territoires subissant des risques ou des atteintes à l'environnement versus territoires support
4. Intensité de la coopération horizontale
5. Autonomie/hétéronomie vis-à-vis de la norme nationale

Source : auteurs.

Naturellement, le contexte économique compte : on pense que, dans les régions urbaines en croissance économique forte, les acteurs publics ont beaucoup plus de possibilités de promouvoir la « modernisation écologique » que dans les territoires en reconversion, qui privilégient la recherche de nouvelles sources de croissance (dimension 1). Mais, de la possibilité d'action à l'action, il y a un pas. A la suite de Le Galès (1993), qui s'était lui-même appuyé sur certains auteurs anglo-saxons, on considère que l'attitude des pouvoirs publics locaux vis-à-vis du développement économique et des acteurs qui le portent (les entreprises) varie d'un territoire à l'autre (dimension 2). Dans son approche comparative des politiques municipales en France et en Grande-Bretagne, P. Le Galès (1993) note que les territoires marqués par une forte présence ouvrière, ou au contraire bourgeoise, se révèlent peu aptes à prendre de front les évolutions économiques. Il explique que Rennes a été pionnière dans le développement économique local par volonté politique locale, mais aussi en raison de la présence massive d'une classe moyenne relativement diplômée, dont la municipalité Hervé (1977-2008) cristallisait les aspirations.

Il s'agit aussi du contexte environnemental : les territoires les plus contraints par la géographie (montagne, littoral, fleuve) et les risques naturels induits, ou subissant des atteintes à l'environnement, seraient les plus réactifs (dimension 3). Ici, des investigations de

terrain seront pertinentes, car on peut concevoir que les contraintes liées au risque d'inondation, s'exerçant sur certaines parties seulement d'un grand territoire, produisent un effet report. Au nom du risque, d'autres espaces agricoles ou naturels (comme les plateaux) seraient alors envisagés par la planification comme constituant des zones en attente de changement d'usage, sans considération de leurs caractéristiques propres et de leur situation dans le grand paysage.

Nous pensons également que le capital de coopération accumulé par les acteurs locaux (publics et privés) permet d'aborder plus intensément la viabilité du développement économique, que lorsque la coopération s'initie à l'occasion de la réalisation d'un exercice de planification. Dans sa version communicative, la planification stratégique spatialisée permet un décloisonnement des acteurs et ainsi contribue à la gouvernance (Healey, 2007). Néanmoins, il nous semble qu'elle peut d'autant plus être efficace qu'elle s'appuie sur des réseaux déjà constitués, et organisés en dehors de la planification spatiale proprement dite.

Cette question est celle de la construction « horizontale » par le local (et en premier lieu, par les pouvoirs publics locaux) de l'espace permettant de considérer les problèmes et les solutions. Au sein des grands territoires, on peut mettre en exergue des habitudes variables de coopération entre acteurs publics. Ce capital de coopération compte, car les questions posées par la viabilité supposent de renforcer encore la coopération. Tandis que Thuillier et alii (2002, p.2) considèrent « que les différents niveaux de décision ont naturellement tendance à reporter les responsabilités aux autres paliers, que ce soit vers le haut ou vers le bas », il s'agit de s'intéresser à la construction par les acteurs locaux d'un espace de mise en commun des problèmes environnementaux posés par la croissance économique (dimension 4). Quelle est la capacité des acteurs publics, maîtres d'ouvrages de projets circonscrits à vocation économique, engagés par ailleurs dans la planification stratégique spatialisée, à échanger, négocier, et au final faire des compromis (entre leurs intérêts propres, tout autant qu'entre croissance économique et l'environnement local) ? Certains acteurs locaux n'ont-ils pas tendance à reporter le poids de la viabilité sur d'autres acteurs locaux ?

Enfin, le contexte est institutionnel. Dans cette recherche, on compare deux pays européens proches dans leur niveau de développement, mais où les systèmes institutionnels diffèrent (décentralisation en France, centralisation en Angleterre), ce qui se traduit par une appropriation locale contrastée des questions de « développement urbain durable ». Les cas français et anglais ont comme trait commun, dans les années 2000, l'injonction adressée par l'Etat aux collectivités locales à concrétiser le développement durable (voir chapitres 2 et 3). Ceci pose la question des relations « verticales » Etat-local à l'occasion de la planification spatiale durable. Quel est le degré d'autonomie des autorités locales vis-à-vis de l'Etat qui édicte la norme en matière de développement durable et d'urbanisme (dimension 5) ? Dans les chapitres 2 et 3, nous examinerons cette relation par l'analyse des systèmes de planification spatiale en Angleterre et en France, mais il conviendra de mesurer, par les études de cas, dans quelle mesure les réformes orientent – voire contraignent – l'action de planification des pouvoirs publics locaux.

4. Conclusion : une entrée privilégiée, la planification spatiale

Dans cette recherche, nous considérons qu'au niveau du grand territoire de grandes agglomérations – les régions urbaines – l'exercice de choix de développement par les acteurs publics (municipalités et leurs groupements) ne privilégie pas spontanément la viabilité du développement économique. En effet, les acteurs publics sont investis de secteurs d'intervention (action économique, gestion de l'environnement) qui entrent peu en interaction. Ils forment des *policy communities* qui interagissent peu. Ils sont également porteurs d'intérêts concurrents ou de compétences circonscrites à des périmètres restreints,

en deçà de l'échelle de la région urbaine et des problèmes qui s'y posent. Enfin, le cadre posé au niveau national, pour leurs interventions, laisse une marge de manœuvre et d'interprétation au niveau local.

Caractériser les articulations verticales entre pouvoir local et gouvernements, les relations horizontales entre les pouvoirs au sein d'une région urbaine, et les articulations entre les secteurs d'intervention (interventions économiques locales, politiques environnementales) est un exercice ambitieux. Aussi, dans cette recherche, nous centrerons l'attention sur la planification stratégique spatialisée (PSS), considérant que celle-ci permet de rendre compte des relations/tensions/ignorances entre les acteurs/secteurs.

L'analyse des pratiques de PSS vise à mettre au jour les liens entre 1) localisation des entreprises et durabilité territoriale, 2) sectorisation des actions publiques, 3) grand territoire des grandes agglomérations. L'investigation par les chercheurs de cette sphère d'action publique permet de porter regard sur la question des objectifs – voire des valeurs – de développement débattus, négociés, formalisés, communiqués, puis déclinés dans des politiques opérationnelles. Depuis les années 1960, la PSS s'est incarnée dans des théories variées et des dispositifs institutionnels à dimension réglementaire plus ou moins forte, selon les périodes et les pays. Avant que la PSS ne soit envisagée comme permettant la durabilité territoriale, les pratiques mettaient en avant des objectifs de croissance économique et de séparation des fonctions, d'où possible inertie, résistances, dans les pratiques récentes.

Il s'agit aussi de préciser le rôle et le statut de la PSS au sein de l'action publique : la PSS peut-elle renforcer la coordination des actions sectorielles ? Informe-t-elle la réalisation de projets circonscrits à vocation économique, qui du même coup seraient vecteurs d'un objectif de modernisation écologique ?

Enfin, la PSS informe sur le jeu des acteurs publics. Au sein de la région urbaine, il existe de nombreux acteurs publics, porteurs de nombreux projets à leur échelle et au bénéfice d'un territoire restreint. La PSS peut-elle faire émerger des enjeux partagés par des acteurs publics locaux autonomes ?

En principe, concilier, au niveau local, une économie en croissance et la préservation de l'environnement repose en partie sur une meilleure coordination ou interaction d'acteurs, en l'occurrence les acteurs publics locaux et la sphère de l'ingénierie locale, d'un côté, les entreprises et leurs représentants, de l'autre. A ce jour, les acteurs concevant et mettant en œuvre la planification de l'espace « font avec » deux injonctions contradictoires ; sont-ils (seront-ils) capables de les fusionner, pour le bénéfice des populations et des espaces ?

Références bibliographiques citées

- Aguiléra-Belanger, A. et alii (1999), *Localisation des activités et mobilité*, Lyon: Laboratoire d'Economie des Transports.
- Albrechts, L. (1991), Changing roles and positions of planners, *Urban Studies*, Vol. 28, pp. 123-37.
- Albrechts, L. (2004), Strategic (spatial) planning re-examined, *Environment and Planning B*, Vol.31, n°5, pp. 743-758.
- Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, K. (2003), Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, *Journal of the American Planning Association*, Vol 69, n°2.
- Alexander, E. R. (1984), After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown, *Journal of American Planning Association*, Vol. 50, n°1, pp. 62-69.
- Allain, R. (2010), Formes urbaines et développement urbain durable, *Urbia*, n°11, pp. 43-74.
- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*, New York, Palgrave.
- Ascher, F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- Autant-Bernard, C. Largeron, C. Massard, N. (2003), TIC, diffusion spatiale des connaissances et agglomération *Géographie, Economie et Société*, n°5, pp. 311-330.
- Bacqué, M.-H., Gauthier, M. (2011), Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein, *Participations*, n°1, pp. 36-66.
- Balducci, A. (2008), A strategy for a better habitability: the strategic project of Milan's Province, communication au colloque « L'attractivité : maîtrise du temps et de l'espace », 18-19 novembre 2008, Paris, CRETEIL-PUCA.
- Baraize, F., Négrier, E. (eds) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- Beatley, T., Manning, K. (1997) *Ecology of place: Planning for environment, economy, and community*, Washington, DC, Island Press.
- Beaucire F. (2009), La « ville étalée » : un anti-modèle de développement durable ?, *Technicités*, supplément au n° 175 du 23 septembre 2009, pp.14-17.
- Beaurain, C. (2008), Économie et développement durable dans les discours de la production territoriale, *Mots. Les langages du politique*, n° 72, [en ligne], mis en ligne le 29 avril 2008. URL : <http://mots.revues.org/index5933.html>. Consulté le 10 juin 2010.
- Beaverstock, J. V., Smith, R. G., Taylor, P. (1999), A roster of world cities, *Cities*, vol. 16, n° 6, pp. 445-458.
- Bergeron, L., Roncayolo, M. (1974), De la ville préindustrielle à la ville industrielle, essai sur l'historiographie française, *Quaderni Storici*, Août-septembre, reproduit dans Roncayolo, M., Paquot, T. (dir.) (1992), *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Larousse.
- Berke, P.R., Conroy, M.M. (2000), Are We Planning for Sustainable Development? *Journal of American Planning Association*, Vol. 66. No. 1, pp. 21-33
- Bertrand, N. (2009), L'étalement urbain : enjeux environnementaux et aménagement/planification durable, in Jean, Y., Baudelle, G. (dir.) (2009), *L'Europe. Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin.
- Bertrand, N., Kreibich, V. (eds.) (2006), *Europe's city-regions competitiveness: growth regulation and peri-urban land management*, Assen, van Gorcum.
- Bouba-Olga, O. Boutry, O. Rivaud, A. (2009), Un approfondissement du modèle Exit-Voice par l'Économie de la Proximité, *Nature, Sciences et Sociétés*, vol. 17, pp 381-390.
- Bouvard, A. (2008), *Les facteurs de localisation des activités économiques : application à l'aire urbaine de Lyon*, mémoire de Master 2 Recherche Transport, Espace, Réseaux, Lyon, Université Lumière Lyon 2.
- Bryson, J. Roerning, W. (1987). Applying private sector strategic planning in the public sector, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, n°1, pp. 9-22.
- Burchell, R.W. et alii (1998), *Costs of Sprawl – Revisited*, National Academy Press, Washington DC.
- Campbell, S. (1996), Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62, n°3, pp. 296-312.
- Campbell, S. (2003), *Skeptics and True Believers: Has the Ideology of Sustainable Development Transformed Planning Theory?*, Working Paper Series URRC 03-09, University of Michigan, www.caup.umich.edu/workingpapers. Consulté le 10 juin 2010.
- Caniels, M. (1997), The geographic distribution of patents and value added across European regions, *Working*

paper, MERIT, août, p.10.

Cardebat, J.-M., Musson, A. (2010), Que change le développement durable à la localisation des activités ? *Innovations*, n°33, pp. 181-201.

Carrier, M., Demazière, C. (2012), La socio-économie des villes petites et moyennes : questions théoriques et implications pour l'aménagement du territoire, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, pp. 135-149.

Carrier, M., Thériault, M., Véronneau, E. (2012) Structure socio-spatiale des réseaux d'innovation en secteur manufacturier traditionnel d'une ville moyenne, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, pp. 215-244.

CERTU (2011), *Le desserrement des activités économiques. Localisation de l'évolution de l'emploi salarié privé entre 1997 et 2008*, Lyon, CERTU, fiche d'économie territoriale et urbaine n°4, 8p.

Chalas, Y., Dubois-Taine, G. (1997), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Claude, V. (2006), *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Editions Parenthèses.

CMED (Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement) (1987), *Notre avenir à tous*, traduction française, 1988, Montréal, Éditions du fleuve.

Coing, H. (1982), *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Colletis, G., Pecqueur, B. (1993), Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ?, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 489-508.

Combes, P.-P., Lafourcade, M., Thisse, J.-F., Toutain, J.-C. (2008), « The rise and fall of spatial inequalities in France: A long-run perspective », Ecole d'Economie de Paris, Working Paper n° 2008- 54.

Comby, J. (2004), « *Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible* », Cycle de conférence-débat sur la cohérence territoriale, PQA-CPAU Aquitaine, 8 décembre 2004, Université de Bordeaux.

Cox, W., Utt, J. (2004), The Costs of Sprawl Reconsidered: What the Data Really Show, *Backgrounder, Executive Summary*, 1770, June 2004.

Crépin, O. (2010), La zone d'activité économique, un modèle soutenable pour les intercommunalités?, *Etudes foncières*, n°148-149.

Davezies, L. (2008), *La République et ses territoires*, Paris, Le Seuil.

Demazière, C. (2003), *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêt et limites des actions publiques locales*, habilitation à diriger des recherches en aménagement-urbanisme, Université de Tours, 266p. +annexe 21p.

Demazière, C. (2006), Décision et mise en oeuvre des politiques économiques : de l'Etat souverain au polycentrisme institutionnel ?, *Cahiers français*, n°335, pp. 22-29.

Demazière, C. Serrano, J., Vye, D. (dir.) (2012), Les villes petites et moyennes et leurs acteurs : regards de chercheurs, *Noréis*, n°223.

Demeillers, P., Despres, M., Guilhembaque, A., Pajot, E., Poulain, A., Thomas, B., Wang, M. (2011), *Localisation des activités économiques et prise en compte des effets environnementaux dans la planification spatiale*, rendu d'atelier de 5^{ème} année de formation en génie de l'aménagement, Département Aménagement, Université François-Rabelais de Tours.

Depret, M.-H., Hamdouch, A. (2009), Quelles politiques de l'innovation et de l'environnement pour quelle dynamique d'innovation environnementale ?, *Innovations*, n° 29, pp. 127-147.

DGCP (Direction Générale de la Comptabilité Publique) (2009), *Les dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2002-2004)*, Paris, DGCP.

Dorier-Apprill, E. (dir) (2006), *Ville et environnement*, Paris, Sedes.

Douay, N. (2007), *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*. Montréal et Aix-en-Provence, Université de Montréal - Université Paul Cézanne (Aix-Marseille 3), thèse de doctorat en urbanisme.

Douay N. (2010a), Collaborative Planning and the Challenge of Urbanization: Issues, Actors and Strategies in Marseilles and Montreal Metropolitan Areas, *Canadian Journal of Urban Research*, pp. 50-69.

Douay, N. (2010b), The Emergence of a Collaborative Approach Challenges. Hong Kong's Urban Planning Model, *China Perspectives*, n°1, pp. 97-109.

Duarte, P., Novarina, G., Roux, J.-M., Seigneuret, N. (2008), *Réflexion sur les outils du projet à grande échelle*, Grenoble, IUG, Bureau de la Recherche Architecturale Urbaine et des Paysages, Plan Urbanisme Construction et Architecture, 92 p

Dufay S. (2005), Planification urbaine intercommunale et développement durable à la française. Le SCoT et le

- PLU : leurre ou véritables outils de politique de développement durable ?, communication au colloque Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance, Lausanne, Université de Lausanne, 21-23 septembre 2005.
- Fischer, F., Forester, J. (eds.) (1993), *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Londres, University College of London Press.
- Forester, J. (1999), *The deliberative practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press.
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the public domain*, Princeton, Princeton University Press.
- Fujita, M., Thisse J-F. (1997), « Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives », *Annales d'Economie et de Statistiques*, Vol. 45, pp. 37-87.
- Godard, O. (1997) La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines, *Pouvoirs locaux*, n°34, pp. 34-38.
- Gordon, P., Richardson, H.W. (1989) Gasoline consumption and cities – A reply, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 55, pp. 342-345.
- Gordon, P., Richardson, H.W. (1997) Are compact cities a desirable planning goal? *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, n°1, pp. 95-106
- Gordon, P., Richardson, H. W., Yu, G. (1998) Metropolitan and non-metropolitan employment trend in the US: recent evidence and implication, *Urban Studies*, Vol. 35, pp. 1037-1057.
- Graham, S. (2001), FlowCity, Networked Mobilities and the Contemporary Metropolis, *DISP*, n°144, pp. 4-11.
- Granjou, C., Garin P. (2008), Organiser la proximité entre les usagers de l'eau : le cas de la gestion volumétrique du bassin versant de la Charente, *Développement Durable et Territoires*, Dossier n°7 : Proximité en environnement.
- Gridauh (2009), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahiers du Gridauh n° 19, Paris, La Documentation française.
- Habermas, J. (1984), *The theory of communicative action*, Boston, Beacon Press.
- Hall, P. (1997), The Future of the Metropolis and its Form, *Regional Studies*, Vol. 31, n°3, pp. 211-220.
- Hamel, P. (1996), Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action, in R. Tessier et J.-G. Vaillancourt (eds), *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 61-74.
- Haughton, G. (1999), Environmental justice and the sustainable city, in D. Satterthwaite (ed) *Sustainable Cities*, Londres, Earthscan, pp. 62-79.
- Hildebrand, F. (ed.) (1999), *Designing the city: Towards a more sustainable urban form*, Londres, Spon.
- Healey, P. (1993), The communicative work of development plans, *Environment and Planning B*, Vol. 20, n°1, pp. 83-104.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Healey, P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Londres, Routledge.
- Hebbert, M. (2006), Town planning versus *Urbanismo*, *Planning Perspectives*, Vol. 21, pp. 233-52.
- Hohenberg, P.M., Lees, L.H. (1985), *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Huybens, N., Villeneuve, C. (2004), La professionnalisation du développement durable : au-delà du clivage ou de la réconciliation écologie – économie, *VertigO*, Vol. 5, n°2, pp. 1-11.
- Innes, J. E. (1995), Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 14, n°3, pp. 183-190.
- Innes, J. E. (1998), Information in Communicative Planning, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64, n°1, pp. 52-63.
- Innes, J. E., Gruber, J., (2005), Planning Styles in Conflict, The Metropolitan Transportation Commission, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 71, n°2, pp. 177-188.
- Jabareen, Y.R. (2006), Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 26, n°1, pp. 38-52.
- Jobert, B., (ed.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques*

gouvernementales, Paris, L'Harmattan.

Jollivet, M. (2001), Le développement durable : notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride, in M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier.

Jouve, B., Lefèvre, C. (eds.) (2002), *Métropoles ingouvernables Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.

Kellenberg, D. (2009), « An Empirical Investigation of the Pollution Haven Effect with Strategic Environment and Trade Policy », *Journal of International Economics*, 78(2), 242-255.

Kirat, T. (1999), « La proximité, source d'externalités négatives : le droit comme technologie de la structuration des espaces de la gouvernance locale », 2e Journées de la Proximité, Toulouse, 19-20 mai, Publié en 2005, in Torre A., Filippi M., Proximité et changement socio-économique dans les modes ruraux, INRA éditions, Paris, pp 243-256.

Krugman P. (1991), « Increasing returns and economic geography », *Journal of Political Economy*, Vol. 99 (3), pp. 483-499.

Krugman P. (1992), *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge.

Krugman P. (1998), L'âge des rendements décroissants, *Economica*.

Kunzmann, K. (2004), An agenda for creative governance in city regions, *DISP*, vol 58, n°3, pp. 2-10.

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

Lallement R., Mouhoud EM. et Paillard S., 2007, « Polarisation et internationalisation des activités d'innovation : incidences sur la spécialisation technologique des nations », In A. Rallet et A. Torre A. (dir), *Quelle proximité pour innover ?*, Ed. L'Harmattan.

Lang, R.E. (2003), *Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

Lascoumes, P. and P. Le Galès, (eds.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Le Galès, P. (1993), *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.

Lee, S. Seo, J.G., Webster, C. (2006), The Decentralising Metropolis: Economic Diversity and Commuting in the US Suburbs, *Urban Studies*, Vol. 43, No. 13, pp. 2525-2549.

Lefèvre, C. (2004), *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*, Paris, Institut Français d'Urbanisme.

Letombe, G. Zuideau, B. (2001), « Externalités environnementales et dynamique territoriale : l'exemple du bassin minier du Nord – Pas de Calais », The Third Congress on proximity « New Growth and Territories », Paris, 13 and 14 December.

Lung, Y. (1997), Organisation spatiale et coordination des activités d'innovation des entreprises, *rapport pour le Commissariat Général du Plan*, Université Bordeaux IV, octobre.

Lemercier, E., Rousier, N., Padeiro, M. (2010), *Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires : synthèse des trois séances de l'atelier*, Paris, PUCA.

Lindblom, C. E. (1990), *Inquiry and change: The troubled attempt to understand and shape society*, New-Haven, Yale University Press.

Linossier, R. (2006), *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Université Lyon 2, thèse de doctorat en géographie et aménagement.

Lubell, M., Feiock, R., Handy, S. (2009), City Adoption of Environmentally Sustainable Policies in California's Central Valley, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 75, No. 3, pp. 295-308.

Mancebo, F. (2009), Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?, *Cybergeo*, article 438, mis en ligne le 10 février 2009, modifié le 10 février 2009. URL: <http://www.cybergeo.eu/index21987.html>. Consulté le 08 avril 2009

Mangin, D. (2004), *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de La Villette.

Margary, F. (2012), *La localisation des activités économiques et son impact sur l'étalement urbain*, projet de fin d'études en génie de l'aménagement, Tours, Département Aménagement, Université François-Rabelais.

Markusen, A. (1996), Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts, *Economic Geography*, vol. 72 (3), pp. 293-313.

Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Ed. MacMillan, Londres.

- Massey, D. (1984), *Spatial Divisions of Labour*, Londres, Macmillan.
- Mérenne-Schoumaker, B. (2002), *La localisation des industries*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Mérenne-Schoumaker, B. (2003), *Géographie des services et des commerces*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Meyerson, M. M., Banfield, E. C. (1955), *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. New York, Free Press.
- Mignot, D. Aguiléra, A. Bloy, D., Caubel, D., Madre, J.-L. (2009), Formes urbaines, mobilités et ségrégation. Une comparaison Lille, Lyon et Marseille (France), *Recherche Transports Sécurité*, n°102, pp. 47-59.
- Minguet, G. (1985), *Naissance de l'Anjou industriel*, Paris, L'Harmattan.
- Motte, A. (2006), *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (Strategic Spatial Planning) (1995-2005)*, Paris, PUCA.
- Motte, A. (2007), Introduction générale, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.
- Nahrath, S., Varone, F. Gerber, J.-D. (2009), Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *VertigO*, Vol. 9, n°1, pp. 1-14.
- Newman, P. Kenworthy, J. (1989) *Cities and automobile dependency. An international sourcebook*. Aldershot, Gower.
- Nicolas, J.-P. (dir.) (2008), *La localisation des activités économiques au sein de l'Aire Urbaine de Lyon*, Lyon, Laboratoire d'Économie des Transports, rapport pour le compte de la DRAST et de l'ADEME, 124p.
- Novarina, G. (2003), *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos-Economica.
- Olszak, E. (2010), Localisation des activités et développement durable, in Zuideau, B. (ed), *Développement durable et territoires* (deuxième édition), Lille, Presses universitaires du Septentrion.
- Padeiro, M. (2010), *Localisation des activités économiques et développement durable des territoires. Une revue de l'état actuel des recherches*, Champs-sur-Marne, UMR LVMT.
- Padioleau, J.-G. and R. Demeestere (1989), Les démarches stratégiques de planification des villes, *Annales de la recherche urbaine*, n°51, pp. 28-39.
- Papy, F. Torre, A. (1999), Les organisations territoriales de maîtrise des fonctionnements écologiques par l'agriculture, *École chercheurs économie spatiale et régionale*, Le Croisic, 8-10 décembre.
- Papy, F. Torre, A. (2002), Quelles organisations territoriales pour concilier production agricole et gestion des ressources naturelles ?, in Torre (éd.), *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, n°33, *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale*, pp. 151-169.
- Pecqueur, B. (2000), *Le développement local* (troisième édition), Paris, Syros.
- Pecqueur, B. Zimmermann, J.-B. (dir.) (2004), *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier.
- Petitot, S., Caubel, D. (2010), Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain?, *Études foncières*, n°148-149.
- Pinol, J.-L. (1991), *Le monde des villes au XIXe siècle*, Paris, Hachette.
- Pinson, G. (2004), Le projet urbain comme instrument d'action publique, in Lascoumes P., Le Galès P. (éds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, pp. 199-233.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Piron, O. (2007), Les déterminants économiques de l'étalement urbain, *Études foncières*, n°129.
- Plan Urbain-CGP-DATAR (eds) (1993), *Métropoles en déséquilibre ?*, Paris, Economica.
- Pokorny, R. (2009), *Comparaison des modes de gouvernance appliqués aux City Regions anglaises et aux régions métropolitaines françaises, Inter-SCOT et MAA : une même vision de la planification métropolitaine ?*, projet de fin d'études en génie de l'aménagement, Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, UMR CITERES.
- PUCA-SRP (2003-2007), *Politiques territoriales et développement durable*, programme de recherche du PUCA-METTM et du SRP-MEDD, Paris.
- Puga, D. (1999), The rise and fall of regional inequalities, *European Economic Review*, Vol. 43 n°2, pp. 303-334.
- Rallet, A., Torre, A. (eds) (1995), *Économie industrielle et économie spatiale*, Paris, Economica.
- Rivaud A. (2010), *Coordination autour d'une ressource commune et logiques d'acteurs. Une analyse au travers*

des usages agricoles et ostréicoles de l'eau dans le bassin versant de la Charente, Thèse de doctorat, Université de Poitiers

Rousseau, M.-P. (1998), *La productivité des grandes villes*, Paris, Economica.

Roux, E., Vanier, M. (2008), *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Paris, La documentation française, collection Travaux.

Sassen, S. (1991), *The Global City*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Scott, A.J. (1982), "Locational patterns and dynamics of industrial activity in the modern metropolis", *Urban Studies*, Vol. 19, pp. 111-42.

Scott, A.J., Storper, M. (1987), Industries de haute technologie et développement régional : revue critique et reformulation théorique, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°112, pp. 237-56.

Serrano, J., Demazière, C. (2009), Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France), *Territoires wallons*, n°3, pp. 123-134.

Stanback, T., Knight, R. (1976) *Suburbanization and the City*, New York, Allanheld, Osmun & Co. and Universe Books.

Theys, J. (2002), L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, mis en ligne le 23 septembre 2002, Consulté le 3 juin 2010. URL : <http://developpementdurable.revues.org/index1475.html>

Theys, J. (2010), Les contradictions de la ville durable, intervention au séminaire préparatoire à la XXXIe Rencontre nationale des agences d'urbanisme, Paris, 9 mars.

Thuillier, E., Paran, F., Roche, V. (2002), Les agendas 21 locaux : un difficile passage du savoir à l'action, *VertigO*, Vol 3, No 3, pp.1-13

Torre, A., Zuideau, B. (2009), Proximity economics and environment: assessment and prospects, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 52, n°1, pp. 1-24

Turok, I. (1992), Property-led regeneration: panacea or placebo?, *Environment and Planning A*, Vol. 24, pp. 361-79.

Vanier, M. (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* (deuxième édition), Paris, Economica.

Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses Universitaires de France.

Verdelli, L., Serrano, J., Servain-Courant, S., Andrieu, D. (2006), La résistance à l'urbanisation de communes du corridor fluvial de la Loire et leurs efforts pour la conservation des paysages (Indre-et-Loire, France), communication au colloque International « Les villes au défi du développement durable: Quelle maîtrise de l'étalement urbain et des ségrégations associées ? », Université du Maine et laboratoire SYFACTE Sfax (Tunisie), 24-25 novembre 2006.

Von Thünen, J. (1826), *Die Isolierte Staat der Industrien*, Mohr, Tübingen.

Weber, A. (1909), *Über den standort der industrien*, Tübingen.

Chapitre 2

Le système français de planification et son évolution du fait de l'introduction du développement durable

Nicole Lerousseau,

Corinne Manson

Introduction

La planification est un mode de traitement des territoires, qui a occupé et occupe une large place dans les politiques d'aménagement, en Angleterre et en France, pour définir et mettre en oeuvre des stratégies territoriales. Ce chapitre traite des institutions et normes françaises, mais il ouvre à l'analyse comparée des systèmes anglais et français (chapitre 3). Il comprend une bibliographie des publications en français sur le système juridique du point de vue de l'aménagement, de l'urbanisme et des institutions locales en Grande-Bretagne, ainsi qu'une bibliographie générale sur le SCoT¹.

La planification s'est trouvée au croisement de plusieurs disciplines : aménagement, économie, droit... Du point de vue du droit, qui lui sert de fondement, la planification se caractérise par la diversité des sources, puisqu'elle est rattachée à plusieurs matières. Elle relève du droit de l'urbanisme, qui en est la source la plus ancienne et « *est devenu « le droit commun » de l'aménagement « physique » de l'espace* »². Elle est une composante de l'aménagement du territoire, dont l'objet plus spécialisé, vise à corriger les déséquilibres économiques entre régions. Elle se rattache au droit de l'environnement, qui est source des planifications thématiques les plus récentes, susceptibles de porter sur les différentes composantes de l'environnement, dont les espaces naturels, les milieux physiques, les risques, les déchets. Ces dernières deviennent ainsi potentiellement les plus prolifiques, dans la conception du système de planification. La tendance s'est accélérée, entre le printemps 2007 et le printemps 2012 avec les réformes introduites par les lois Grenelle qui ont emporté des répercussions, de plus en plus profondes sur les planifications, en particulier d'urbanisme³.

Rappelons que le droit de l'environnement, qui ne cesse de croître, comporte des incidences sur le droit en général et traite non seulement des outils mais encore des principes et objectifs qui les encadrent. Ainsi le développement durable a été introduit dans le droit communautaire, comme principe inspirant d'ailleurs l'ensemble des politiques communautaires dont celle d'environnement, par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997⁴. En France, dès 1995⁵, il est un objectif du droit de l'environnement avant de l'être aussi en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme⁶. Il est ensuite consacré à l'échelon le plus élevé des normes, celui de la Constitution, par la Charte de l'environnement du 1er mars 2005. Selon son article 6 : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »⁷.

Le système de planification se caractérise en outre par une dimension institutionnelle, qui renvoie à l'organisation politico-administrative. Les traditions nationales y jouent un rôle important, même si les réformes cherchent à établir de nouveaux équilibres institutionnels. Ainsi le rôle de l'Etat, celui des collectivités territoriales et des établissements publics territoriaux, spécialement des EPCI, influent sur le système de planification qui n'est pas uniforme. Les réformes institutionnelles, dont celles de décentralisation, et les réformes

¹ Ces références sont complétées par celles figurant en note de bas de page. Les notes les plus substantielles sont reportées en fin de texte.

² H. Jacquot, F. Priet, Droit de l'urbanisme, précis Dalloz 2008, p. 9.

³ Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO 5 août, p. 13031, dite loi Grenelle 1 ; loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO 13 juillet, p. 12905, dite Grenelle 2. Parmi les très nombreux commentaires, pour la loi Grenelle 2, en particulier, le dossier paru à l'AJDA 20/9 2010.

⁴ Droit de l'environnement, sous la dir. de J.-P. Desideri, Sup'Foucher 2010, fiche 3 « Le développement durable : définitions », p. 21.

⁵ Loi du 2 février 1995 de renforcement de la protection de l'environnement. Disposition ensuite codifiée: code de l'environnement, art. L. 110-1.

⁶ Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, art. 1. Loi du 13 décembre 2000 solidarité et renouvellement urbains, C. urb. art. L. 121-1.

⁷ Il est ainsi fait référence aux trois piliers du développement durable, sachant que l'article 7 consacre le principe d'information et de participation du public, dont l'objet en est souvent considéré comme le quatrième pilier.

matérielles de la planification se complètent pour déterminer quelle collectivité est en charge de quelle planification et quelles sont les relations entre collectivités et l'articulation entre les planifications multiples.

La décentralisation est la plus prononcée en matière de planification d'urbanisme, ayant été introduite par la réforme de décentralisation de 1983, dite « Acte I de la décentralisation », mais tout en maintenant des prérogatives à l'Etat. Ceci tient à la conception du territoire, reconnu comme « *patrimoine commun de la nation* », dont il découle que « *chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences* » (C. urb., art. L. 110). Ajoutons que la décentralisation de l'urbanisme a eu tendance à être accompagnée d'une évolution substantielle de la matière puisque celle-ci a évolué d'un droit de procédure à un droit comportant de plus en plus de règles de fond définies par le législateur et le gouvernement. Ce qui permet d'encadrer l'exercice des compétences locales. L'Etat conserve de plus un pouvoir de contrôle de légalité des actes des autorités décentralisées, partiellement spécifique en urbanisme, pour être en principe renforcé, mais dont la portée pratique est en réalité limitée⁸.

Le système de planification français s'est donc considérablement enrichi et diversifié mais pour devenir fort complexe. Aussi le parti a été choisi ici de présenter, d'une part, un panorama général de la planification territoriale afin d'insister sur les principaux éléments de l'évolution et d'analyser, d'autre part, un cas de planification (section 1), qui nous paraît caractéristique des relations avec le développement durable, celui du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) : outil privilégié d'une stratégie intégrant le développement durable (section 2).

1. Panorama général de la planification territoriale en France

Le développement durable exerce une incidence sur la planification en lui donnant un objectif, qui est susceptible de se répercuter sur ses modalités et contribue pour partie à son adaptation. Il reste toutefois « flou » et ne saurait faire occulter la complexité de la gestion des territoires ni des enjeux de pouvoir entre les acteurs. Le système de planification français résulte d'une multiplicité de réformes (1.1), comprend une diversité d'outils (1.2) et une pluralité d'échelles (1.3).

1.1 Une multiplicité de réformes

Les dispositions qui servent de base à la planification sont fréquemment remaniées. Depuis la fin des années 1990, elles ont fait l'objet d'importantes réformes législatives qui se complètent sans être exemptes, parfois, de mouvements contradictoires. Le système de planification en France n'est pas stabilisé et ne semble pas d'ailleurs l'avoir été, à quelque période que ce soit. Il a vocation à être adapté pour répondre à des besoins de gestion des territoires, qui eux-mêmes sont évolutifs. En articulant la chronologie et l'objet des réformes, en matière d'environnement, une étape a été franchie en 1995, par la loi précitée sur le renforcement de la protection de l'environnement, et a connu depuis différentes réformes sectorielles, en particulier, sur l'eau, sur les risques, les déchets, traitant à chaque fois de planifications correspondantes. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, dont la réforme avait été également engagée en 1995, il a fait l'objet d'une importante avancée en 1999. Le législateur a d'ailleurs introduit, pour la première fois, la référence au développement durable dès le titre d'un texte : loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Du point de vue de l'urbanisme, l'évolution est essentiellement marquée d'abord par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et

⁸ Lerousseau N., Le contrôle de légalité des actes d'urbanisme, Revue Lamy Coll. Terr. n° 48/7/2009, p. 82.

renouvellement urbains (SRU), dont les avancées sur la planification ont été amoindries par la loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat⁹. Si le droit de l'Union Européenne, par ses directives, encadre largement les réformes environnementales, la diffusion des obligations créées s'est étendue à la planification d'aménagement et d'urbanisme avec, en particulier, l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des plans et programmes. Puis le Grenelle de l'environnement, mettant en avant « *l'urgence écologique* », et l'objectif du développement durable, est à l'origine de l'adoption de textes de réformes d'une ampleur inégalée, dans leurs ambitions et leur contenu que sont les lois du 3 août 2009 et 12 juillet 2010 précitées. De manière transversale, elles ont réformé les planifications relevant de différentes matières, non seulement d'environnement mais d'urbanisme, ayant été complétées par de nombreux décrets d'application édictés jusqu'au début de l'année 2012. Il convient d'ajouter que l'urbanisme a pu aussi faire l'objet de corrections ponctuelles dans le cadre des dispositions adoptées en 2009, au titre de la relance, pour remédier à la crise économique.

En matière institutionnelle enfin, les réformes ont renforcé d'abord l'intercommunalité en 1999, avant de conforter les bases constitutionnelles de la décentralisation en 2003 et de poursuivre les transferts de compétences en 2004¹⁰. Plus récemment, le législateur s'est engagé dans la voie délicate et controversée des réformes structurelles, par la loi du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales, qui a comporté aussi des dispositions sur les compétences, relatives pour partie à la planification d'urbanisme¹¹. Parallèlement, pour la période d'un quinquennat présidentiel (2007-2012) l'Etat s'est doté d'un ministère au périmètre d'action étendu, Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durables¹² comprenant de façon continue environnement et urbanisme, pour permettre, en particulier des arbitrages liés au développement durable, à l'intérieur d'un même ministère. La solution a été abandonnée pour revenir à un découpage de ces deux catégories d'attributions entre deux ministères, en mai 2012¹³.

L'Etat s'est, en outre engagé dans une restructuration, à tous les échelons, de son administration pour adapter les structures aux missions dans la perspective d'y intégrer le développement durable mais aussi, plus généralement, de mettre en œuvre une réforme inspirée du New public management, et sous contrainte budgétaire¹⁴. Outre les services du ministère, ceux des circonscriptions départementales et régionales ont été profondément remaniés et leurs effectifs réduits¹⁵. Pour l'environnement, l'aménagement et l'urbanisme, les services de l'Etat ont du ainsi assumer leur recomposition en même temps que la charge, selon les cas, de la conception, de la mise en œuvre, ou du suivi des réformes de fond,

⁹ Nous devons relever ici un cas d'assouplissement des contraintes d'urbanisme sur la maîtrise de l'étalement urbain, par la règle d'urbanisation limitée, en l'absence de SCoT - et en rapport avec le développement durable- résultant d'un changement de majorité politique à l'Assemblée Nationale. La loi SRU avait été adoptée en période de cohabitation. La loi Urbanisme et habitat fait suite à un retour à la coïncidence entre majorité présidentielle et parlementaire.

¹⁰ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JO 13 juillet, p. 10361 ; loi constitutionnelle du 28 mars 2003 organisation décentralisée de la République qui a modifié en particulier le Titre XII de la Constitution « Des collectivités territoriales » ; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août, p. 14545.

¹¹ Loi du 16 décembre 2010, JO 17 déc., p. 22146. Ce texte a donné lieu à publication d'actes de colloques et dossier dont ceux du colloque d'Orléans sur « Le nouveau pouvoir local après la loi du 16 décembre 2010 » avec contribution de N. Lerousseau, Le contenu des compétences locales en matière d'aménagement de l'espace, Bulletin Juridique des Collectivités Locales (BJCL) n° 1/2011. Voir aussi le dossier sur la réforme des collectivités territoriales, Revue Française de Droit Administratif (RFDA) n° 2/2011 ; la présentation officielle « Réforme des collectivités territoriales : le guide pratique » 2011, .Interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites

¹² Après plusieurs changements de titres, le décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement a retenu celui de ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement.

¹³ Composition du Gouvernement : Décret du 16 mai 2012, JO 17 mai, p. 9149 et Décret du 12 juin 2012, JO 22 juin, p. 10288, comprenant un ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, un ministre de l'égalité des territoires et du logement. Ce dernier a désormais l'urbanisme dans ses attributions.

¹⁴ Révision Générale des Politiques publiques (RGPP) ; Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE), 2007-2012.

¹⁵ Depuis le 1er janvier 2010 : Directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) et Directions départementales des territoires (DDT). N. Lerousseau, La réorganisation des services de l'environnement, de l'urbanisme et du logement de l'Etat, colloque « De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat », PU de Grenoble 2011, p. 143.

dont celles sur la planification.

1.2 Une diversité d'outils

Le système de planification comporte de nombreux outils pour traiter des territoires. A cet égard, le droit de l'urbanisme, « droit commun de l'aménagement », fournit une dualité de documents d'urbanisme : Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui sont décentralisés, pour les premiers à l'échelon des intercommunalités et pour les seconds, à celui de la commune, plus qu'à celui de l'intercommunalité.

L'Etat, pour sa part, a pu élaborer, à la jonction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, des Directives territoriales d'aménagement (DTA, C. urb. art. L.111-1-1)¹⁶, que le législateur a remplacé par de nouvelles Directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD, loi Grenelle 2, C. urb., art. L. 113-1 à L.113-6), toujours sans base territoriale prédéterminée par les découpages administratifs. Le régime juridique des DTADD s'écarte cependant de celui des DTA, sur de nombreux points. Sur la question essentielle des effets, les DTADD ne sont plus directement opposables aux SCoT et PLU. Les projets de protection et d'aménagement qu'elles contiennent ne s'imposent qu'au cas par cas, lorsque l'Etat recourt à la procédure du Projet d'intérêt général (C. urb., art. L. 121-9). Cet aspect de la réforme du droit de l'urbanisme suscite d'ailleurs interrogations et critiques. La doctrine met en exergue un possible retour de l'Etat, dénonce une régression à l'égard de la protection de l'environnement¹⁷. Elle s'interroge encore sur le changement de nature de la DDATD. Cette nouvelle Directive ne constitue plus un document d'urbanisme, car elle ne répond plus aux critères employés pour identifier cette catégorie, en raison de sa perte d'opposabilité directe, mais « sans pouvoir établir sa nature juridique exacte »¹⁸.

En matière d'aménagement du territoire, le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), institué par la loi du 25 juin 1999 est prévu, selon son appellation, à l'échelon de la région, collectivité territoriale pour traiter du développement durable du territoire régional¹⁹. Ces schémas et directives, par leur objet, comportent principalement des « orientations », ce qui en fait des documents de choix de stratégie d'aménagement des territoires. Le PLU comporte lui l'originalité d'être un document de planification réglementaire qui comporte des dispositions plus précises et donc plus contraignantes sans que la frontière entre les deux catégories soient intangibles, puisque l'évolution va dans le sens d'un rapprochement des contenus (voir infra, 2ème partie).

Concernant l'environnement, les planifications thématiques, qui s'imposent lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment, dans le cas de l'eau, sont appelées à une extension sur d'autres sujets majeurs que sont le climat et de la biodiversité, à la suite des lois Grenelle. En effet, le législateur a prévu des schémas régionaux du climat de l'air et

¹⁶ Six DTA approuvées : celle des Alpes Maritimes, par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, celle des bassins miniers nord-lorrains par décret n°2005-918 du 2 août 2005, celle de l'estuaire de la Seine par décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006, celle de l'estuaire de la Loire par décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006, celle de l'aire métropolitaine lyonnaise par décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007 et celle des Bouches du Rhône par décret n° 2007-799 du 10 mai 2007.

¹⁷ J.-P. Lebreton, Mouton noir dans le pré du Grenelle, AJDA 2010, p. 1449. P. Hocreître, Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables : une régression par rapport aux directives territoriales d'aménagement, Revue Droit de l'Immobilier (RDI) 2011, p. 74. Dans cette étude, l'auteur relève en particulier une régression en matière environnementale, car les DTADD perdent leur vocation de préciser les modalités d'application des lois Littoral et montagne.

¹⁸ S. Traoré, Les directives territoriales d'aménagement et de développement durables de la loi du 12 juillet 2010 et les critères des documents d'urbanisme, Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales (JCP, ACT) n° 38/2010, p. 37. Selon l'auteur, il n'y a que les DTA « de la première génération, au nombre de six, élaborées sous l'empire de l'ancien article L. 111-1 du Code de l'urbanisme qui appartiennent à la catégorie des documents d'urbanisme ».

¹⁹ Dictionnaire pratique du Droit de l'urbanisme sous la direction d'Y. Jégouzo, Ed. LeMoniteur 2011, voir rubrique Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, Jean-Philippe Brouant, p. 928.

de l'énergie, complétés par des plans-climat énergie (Loi Grenelle 2, art. 68) et des schémas régionaux de cohérence écologique (Loi Grenelle 2, art.121).

Divers par leur objet, les plans le sont encore par les conditions de leur élaboration. Lorsqu'il s'agit des outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'élaboration n'a pas, le plus souvent, de caractère obligatoire. D'une part, lorsqu'ils sont décentralisés, comme SCoT, PLU, SRADT, l'autonomie locale justifie de laisser le choix d'établir ou non une planification. D'autre part, lorsqu'ils relèvent de l'Etat, comme le cas particulier des DTADD, à la suite des DTA, une certaine marge d'action est conservée, en fonction de l'importance des enjeux de territoire. Ces dernières sont destinées à couvrir des « *territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs* » des domaines thématiques qu'elles sont susceptibles de traiter (C. urb., art. L. 113-1). Cependant, il convient dans le cas des documents décentralisés, de relever que le droit comporte des « incitations à l'élaboration » qui peuvent connaître une graduation et aller vers, quasiment une obligation. D'abord en soi, pour une collectivité, recourir à une planification, c'est s'engager dans un processus de maîtrise de l'aménagement de son territoire, dont la collectivité tirera avantage. Surtout, l'urbanisme a introduit des dispositions particulières pour inciter à la planification. Dans le cas du PLU (héritier du POS décentralisé en 1983) il s'agit de la règle de constructibilité limitée, qui impose des restrictions d'aménagement en l'absence d'un tel plan (C. urb., art. L. 111-1-2, restrictions applicables en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune). Ce qui a joué un rôle important dans la progression de l'élaboration de cette planification par les communes. Le procédé a été adapté ensuite plus tardivement à l'égard du SCoT par la loi SRU en 2000, afin de réduire l'ouverture de zones à l'urbanisation, lorsque le territoire n'est pas couvert par un SCoT. La question ici s'est révélée très sensible, et la dernière formulation de la règle, en 2010 par la loi Grenelle 2, va dans le sens du renforcement (voir infra, 2ème partie). L'incitation existe encore sous d'autres modalités, lorsque la planification sert au développement de relations contractuelles, pour sa mise en oeuvre. Cette solution vaut pour le SRADT et la conclusion de contrats entre l'Etat et la région : initialement des contrats de plan, devenus des contrats de projets Etat-régions. Un tel contrat « *contribue à la mise en oeuvre des orientations retenues par ce schéma* » (Loi du 25 juin 1999, art. 5, modifiant la loi du 7 janvier 1983).

La planification environnementale, pour laquelle l'Etat conserve un rôle important et qui dans ses expressions les plus récentes est liée à « l'urgence écologique » (Art. 1 de la loi Grenelle I) – comme le cas des schémas précités : sur le climat l'air et l'énergie, de cohérence écologique – est, elle, obligatoire. Ces nouveaux schémas régionaux présentent l'originalité de devoir être élaborés conjointement par l'Etat et la région²⁰.

Les relations qu'entretiennent ces divers outils avec le développement durable sont diverses. Dans le cas de la planification d'urbanisme, qui reste le socle du système de planification des territoires, il est intéressant d'observer que, selon la nouvelle rédaction issue de la loi Grenelle 2 (C. urb., art. L. 121-1), l'objectif encadre désormais l'ensemble des trois principes : d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, du respect de l'environnement – dont la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique – imposés dans l'élaboration des documents. Au-delà du registre général des principes, le développement durable doit se traduire, de manière plus ponctuelle et technique, dans la composition des documents eux-mêmes. SCoT et PLU comprennent depuis la loi SRU, un Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) que les réformes du Grenelle confortent. Pour respecter la directive européenne du 27 juin 2001 « plans et programmes » précitée, tous les SCoT et une part des PLU comportent une évaluation environnementale, c'est-à-dire une étude d'incidences des effets du document sur l'environnement, qui constitue une partie du rapport de présentation et pour laquelle les préfets ont la qualité d'autorité environnementale. Cette innovation introduite par

²⁰ Un échéancier est prévu pour leur élaboration : le 13 juillet 2011 pour les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (C. env., art. L. 222-3 issu de la loi Grenelle 2) ; d'ici 2012, pour les schémas de cohérence écologique, instruments de mise en oeuvre de la trame -verte et bleue- selon l'article 23 de la Loi Grenelle 1. A noter de plus que cette trame est qualifiée « *d'outil d'aménagement du territoire, qui permettra de créer des continuités écologiques* ».

l'ordonnance du 3 juin 2004, complétée par décrets²¹, a pu être analysée, du point de vue du droit, par Y. Jégouzo, comme donnant au développement durable « *une des ses traductions juridiques les plus palpables* ». Considérant le champ d'application de cette évaluation, elle porte sur des plans « *qui ont des incidences sur l'environnement, c'est-à-dire qui permettent la réalisation d'aménagement ou d'opérations nécessaires au développement mais qui ne sont légitimes au regard du développement durable que si leur choix s'est fait en prenant en compte les exigences de la protection de l'environnement* »²².

Que l'évaluation environnementale trouve effectivement sa place dans le processus de planification est donc essentiel, mais implique une approche nouvelle de ce processus par les auteurs des plans et programmes, dont l'Etat est le premier garant, par sa fonction d'autorité environnementale. Selon les relevés de la pratique effectués par ses services, l'évaluation environnementale est d'application inégale et de manière générale elle « *est toujours trop peu utilisée comme un outil d'aide à la décision. Elle est souvent vécue comme une formalité administrative nécessitant la rédaction d'un rapport en fin de parcours* »²³. Afin d'affiner la méthodologie, et en s'appuyant sur un retour d'expérience de différents acteurs, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a préparé en décembre 2011, « *Le guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* »²⁴. Ce guide insiste sur ce que l'évaluation environnementale se déroule tout au long de l'élaboration des documents d'urbanisme et constitue « *une démarche transversale et prospective* »²⁵.

Le développement durable, dans la perspective d'un nouveau modèle de développement, génère de plus l'élaboration de stratégies, qui n'ont pas de caractère contraignant, mais auxquelles la loi Grenelle 1, du 3 août 2009, a néanmoins donné un fondement législatif. La stratégie nationale de développement durable (SNDD), complétée par la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) « *sont élaborées par l'Etat, en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable ...* », donnant lieu à une large concertation (art. 1). Ces stratégies ont été adoptées respectivement en 2010ⁱ et 2011²⁶. Si nous considérons la première, plus générale, elle est présentée comme proposant « *une architecture commune à tous les acteurs de la Nation, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques et d'indicateurs qui ont fait l'objet d'un large consensus* ». Toutefois, ce texte reste trop peu connu, nous semble-t-il. Il a par ailleurs fait l'objet de critiques de la part du Conseil économique social et environnemental dans l'avis rendu à son sujet, qui a déploré l'absence de caractère normatif. C'est là une faiblesse de la stratégie car pour changer de modèle de développement, les arbitrages entre intérêts différents et l'inscription dans le temps du développement durable supposeraient de passer par l'obligation.²⁷ Quelles qu'en soient les limites, il convient de relever dans la SNDD, les références à la planification, faisant du SCoT un levier d'action pour traiter de deux défis portant respectivement sur : transport et mobilité

²¹ Dernière réforme en la matière, par décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale, JO 25 août, p. 13811, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} février 2013 (art. 11) et qui modifie notamment son champ d'application à l'égard du PLU.

²² Y. Jégouzo, L'évaluation environnementale des plans et programmes, Mélanges H. Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans 2006, p. 311 et s., spéc. p. 316. Sur le sujet : G. Paul, Le renforcement de la prise en compte du développement durable et l'évaluation environnementale des documents et autorisations d'urbanisme, Gazette du Palais, 29/2008, n°246, p. 14 ; Dossier, Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale, RFDA n°4/2008.

²³ www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/RAAE2010.pdf Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale locale en 2010, sept. 2011, p. 20.

²⁴ www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr/guide-sur-...w... Guide préparé par le Commissariat général du développement durable.

²⁵ Guide, p. 13, 14.

²⁶ SNB 201182020 19 mai 2011.

²⁷ Conseil économique, social et environnemental : Avis sur la stratégie nationale de développement durable, du 27 janvier 2010, P. Le Clézio, voir spéc. p. 28-29.

durables²⁸, conservation et gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles²⁹. Le premier rapport au Parlement sur sa mise en œuvre n'apporte pas encore d'éléments sur cette dimension particulière de levier d'action³⁰. De manière plus générale, il renseigne sur les indicateurs phares du développement durable retenus par la Stratégie et les affine en les complétant par des indicateurs secondaires. Ainsi, en matière de biodiversité, l'indicateur phare, de l'évolution de l'artificialisation des sols, montre la poursuite du processus, avec 9 % d'espaces artificialisés en métropole³¹.

1.3 Une pluralité d'échelles

La question des échelles de planification renvoie à des enjeux complexes dont la configuration varie selon les planifications. De manière générale, l'échelle entraîne le débat autour de la question d'élaborer la planification à une échelle de territoire qui soit adaptée aux questions à traiter, en rapport avec la cohérence, l'efficacité, de cette planification. Elle rejoint ainsi celle, débattue, de « la pertinence » d'échelle, qui ne correspond pas nécessairement, et loin de là, aux découpages administratifs. Ce qui rend délicat les choix du législateur sur les solutions à adopter. Tel que le système de planification se présente effectivement, il fait l'objet de critiques. Un argument souvent avancé consiste à dénoncer une planification établie sur des territoires qui ne sont pas suffisamment vastes, à des échelles insuffisantes. Il en résulte, soit la remise en cause, de manière radicale, du découpage territorial, soit la recherche, de manière plus réaliste, de palliatifs dans les regroupements fonctionnels des territoires et des collectivités. La région fait ainsi l'objet périodiquement de critiques : elle serait de taille insuffisante par rapport aux besoins de l'aménagement du territoire. Pour les communes, dont le grand nombre et l'extrême variété de leur base territoriale sont une spécificité française, le procédé radical de fusions de communes est resté jusqu'à maintenant de portée marginale. La solution a été recherchée par leurs regroupements dans des structures intercommunales. Toutefois, les EPCI, tels qu'ils se sont développés depuis 1999, sont à leur tour critiqués, pour les mêmes défauts. Dans l'évolution récente de la planification, le débat sur les échelles a eu tendance à se focaliser sur l'échelle d'élaboration des planifications d'urbanisme, sur la nécessité de réformer l'échelon intercommunal, préféré à l'échelon communal et sur la création d'un nouvel échelon, celui de la métropole, avec des hésitations sur le support juridique à lui donner.

Considérant les échelles, supports des différentes planifications, celle la plus étendue de la région d'abord joue un rôle important en aménagement du territoire et en environnement³². En urbanisme, l'échelle communale, à laquelle les élus locaux sont particulièrement attachés, demeure, mais sans pouvoir éluder la montée de l'échelle intercommunale, avec elle-même sa part de limites. Les SCoT, en effet, ont pour caractéristique d'être toujours intercommunaux. Lorsqu'il existe une Communauté urbaine, une Communauté

²⁸ SNDD, Défi n°5, p. 28, au titre de la meilleure intégration dans les choix d'urbanisme des impacts environnementaux, sociaux et économiques : « développement de l'évaluation des documents d'urbanisme au regard du développement durable : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan de déplacement urbain qui doivent notamment permettre de lutter contre l'étalement urbain, d'améliorer les interfaces ville-transport, et de limiter les besoins de déplacements individuels en voiture, promotion des formes urbaines plus denses, notamment autour des stations des gares de transport en commun ».

²⁹ SNDD, Défi n° 6, p. 33, au titre de la promotion d'une politique d'aménagement intégrée : « élargissement des documents d'urbanisme (SCoT, PLU) aux préoccupations environnementales : maîtrise de l'étalement urbain, limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, préservation des continuités écologiques, maîtrise de l'énergie ».

³⁰ Premier rapport, octobre 2011. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Premier-rapport-au-Parlement-sur.html>

³¹ Rapport, p. 49 : « Les espaces artificialisés occupent 4, 9 millions d'hectares en 2010, soit près de 9% de la métropole .Ils continuent de s'étendre aux dépens des terres agricoles et des milieux naturels ».

³² En urbanisme, elle concerne des cas particuliers de l'Ile-de-France, avec le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), objet de codécision entre l'Etat et la région. Le rôle de l'Etat prend une dimension nouvelle avec le projet du grand Paris. Il faut citer de plus, régis par le CGCT : le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (CGCT, art. L. 4424-9 à L. 4424-15) et celui du Schéma d'aménagement régional pour chaque région d'Outre-mer (CGCT art. L. 4433-7 à L. 4433-11).

d'agglomération, chacune bénéficie obligatoirement de la compétence SCoT. Ce sont les EPCI qui ont, en principe, la plus large base territoriale et les chiffres de population les plus élevés. Or, sachant que ce document nécessiterait l'échelle de l'aire urbaine, qui n'a pas de réalité juridique, mais plus une réalité économique, les groupements intercommunaux se révèlent largement déconnectés de cette échelle. Il est possible encore pour dépasser la base intercommunale, de choisir des territoires au-delà de celle des Communautés, mais sans lien direct pour autant, avec l'aire urbaine³³. La réforme des collectivités territoriale, adoptée en 2010, a prévu la rationalisation de l'intercommunalité, mais reste inachevée, tandis qu'une nouvelle réforme par un Acte III de la décentralisation est annoncée pour 2013. Dans le cas du PLU, l'échelle a été celle de la commune. L'échelle intercommunale n'a occupé jusqu'en 2010 qu'une place réduite et insuffisante, le PLU intercommunal n'étant obligatoire que pour les Communautés urbaines. En dehors de ce cas, l'échelle intercommunale relevait du libre choix des communes, très peu portées à y recourir. Lorsqu'elle était utilisée, elle correspondait le plus souvent à une juxtaposition de PLU, par commune, et non pas à un véritable PLU global pour l'ensemble du territoire intercommunal³⁴.

Ces questions méritaient réflexion, dans le cadre des réformes engagées, mais le législateur s'en est tenu à des solutions minimalistes. En 2010, les avancées sont restées timides. Selon la loi Grenelle 2, le PLU intercommunal est certes devenu le principe mais sans être imposé aux communes. L'attachement des élus à la maîtrise de l'aménagement du territoire de la commune a constitué un obstacle politique majeur à imposer la solution du PLU intercommunal. Toutefois, lorsqu'il y sera recouru, il s'agira d'un PLU pour l'ensemble du territoire et non plus fractionné par commune. Quant à la création d'une échelle supplémentaire, celle de la métropole, l'apport de la loi de réforme des collectivités territoriales a été considéré comme décevant, plutôt à qualifier de « réforme manquée ». Il ne s'agit pas d'une nouvelle collectivité territoriale mais d'un nouvel EPCI, qui comporte des analogies avec la Communauté urbaine. Si elle s'adresse à un ensemble de communes avec un seuil de population le plus élevé – 500 000 habitants, et 450 000 désormais pour la Communauté urbaine – les compétences en matière de planification sont calquées sur celles reconnues à cette dernière (CGCT, art. L. 5217-4, compétences de plein droit en matière de SCoT et PLU). Le système propose enfin une forme souple de coopération prenant la forme d'un pôle métropolitain³⁵, qui s'adresse à des regroupements d'EPCI à fiscalité propre, avec pour seuil de population 300 000 habitants et chargé « *d'aménagement de l'espace par la coordination des SCoT* » (CGCT, art. L. 5731-1). Ce qui constitue une première reconnaissance législative d'une coopération interSCoT qui avait pu commencer de manière pragmatique, pour dépasser leur morcellement.

Une telle multiplicité de planifications, qui relèvent de sources juridiques, d'institutions et d'échelles différentes, génère une complexité d'articulation de leurs effets juridiques, les uns par rapport aux autres, prévue le plus souvent en termes de compatibilité du document inférieur par rapport au document supérieur. La relation n'est d'ailleurs pas conçue de manière unique. La loi Grenelle II a introduit la « *prise en compte* » des nouveaux schémas régionaux de cohérence écologique et des plans climat-énergie territoriaux, déclinaison des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie³⁶, en particulier par le SCoT. Dans ce système de planification, les autorités locales qui délivrent les autorisations de construire et d'aménager se trouvent donc le plus souvent en situation de compétence liée. De multiples contraintes encadrent les différents projets de construction et d'aménagement. Pour

³³ Recours dans ce cas à une structure de syndicat mixte

³⁴ En chiffres : PLU, 1-1-2009 : 16 861 PLU ou POS, 45% des communes, 54,7 millions d'habitants, plus de 300 000 Km².

PLU intercommunaux : 16 Communautés urbaines. Choix de transférer la compétence PLU aux intercommunalités : 56 Communautés d'agglomération ; 305 Communautés de communes sur 2406.

PLU réellement intercommunaux 106 (conception pour l'ensemble du territoire et non pas par commune).

³⁵ CGCT, art. L. 5731-1 à 5731-3. La structure juridique est l'établissement public soumis aux règles des syndicats mixtes.

³⁶ C. urb. art. L. 111-1-1 et art. L. 122-1-12.

desserrer ces contraintes tout en respectant la légalité, le système -non sans une part d'ambiguïté- a évolué afin de permettre l'adaptation de la norme à respecter à l'occasion d'un projet. Le régime des planifications d'urbanisme a été assoupli et comporte des procédures particulières, simplifiées, qui s'appuient sur une « déclaration de projet », pour adapter la norme applicable³⁷. La réflexion sur l'urbanisme de projetⁱⁱ a inspiré, en particulier, la refonte par l'ordonnance du 5 janvier 2012 des différentes procédures d'adaptation des documents d'urbanisme, qui nécessite un décret d'application, pour en principe, entrer en vigueur le 1er janvier 2013³⁸. L'ordonnance conserve le procédé de mise en compatibilité du document d'urbanisme, tant du SCoT que le PLU, avec un projet. Elle donne, en outre, plus de cohérence aux procédures d'adaptation, en prévoyant les mêmes types de procédures, de révision, de modification, pour le SCoT et le PLU.

Tant de réformes d'urbanisme soulèvent la question de la succession des régimes de planification dans le temps. Ainsi, la révision des documents existant, pour intégrer les obligations nouvelles, issues des lois Grenelle, étant, sur le fond, de plus en plus lourde à mettre en œuvre, le législateur a-t-il introduit des mesures transitoires³⁹ afin de permettre de les étaler dans le temps. En conséquence, le passage à la nouvelle « génération » de documents d'urbanisme Grenelle, se trouve reportée au plus tard, au 1er janvier 2016⁴⁰. Le droit admet certes, par réalisme, la coexistence de documents qui relèvent de régimes différents mais, une telle situation rend plus délicate la connaissance de leur pratique. Quoiqu'il en soit, il convient selon l'objet de nos thématiques de recherche, de nous attacher plus particulièrement à l'étude du cas du SCoT.

2. Le schéma de cohérence territoriale, outil privilégié d'une stratégie intégrant le développement durable

Le SCOT, document-pivot de la planification territoriale, est généralisé et renforcé par les lois Grenelle pour en faire le véritable instrument de pilotage stratégique des territoires. La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) dite Grenelle 2 du 12 juillet 2010 tend à la généralisation du SCOT en imposant la règle de la constructibilité limitée du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016 aux communes situées à moins de 15 kms du rivage de la mer et aux agglomérations de plus de 15 000 habitants, puis à compter du 1^{er} janvier 2017 à l'ensemble des communes⁴¹. Au 1^{er} janvier 2012, 137 SCoT sont approuvés, concernant 6 267 communes, 86 993 km² et 17 millions d'habitants ; 44 SCoT sont en cours d'approbation et 150 en cours d'étude⁴².

Appelés à couvrir progressivement l'ensemble du territoire, les SCOT arrêtés depuis le 1^{er} juillet 2012, doivent intégrer les objectifs prioritaires du développement durable définis par le Grenelle de l'environnement. Ils sont des documents globaux au contenu plus prescriptif qui en font des outils de préservation de l'environnement (2.1) et de lutte contre l'étalement urbain même si le volet économique est peu étendu (2.2).

³⁷ J.-P. Lebreton, Histoire de la déclaration de projet, Mélanges E. Fatôme, *Bien public, bien commun*, éd. Dalloz 2011, p. 229.

³⁸ Ordonnance du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, JO 6 janvier, p. 246. J.-P. Lebreton, La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme, AJDA 2012, p 647.

Ordonnance prise sur le fondement de l'article 25 de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, le Gouvernement étant habilité à modifier le code de l'urbanisme pour le clarifier et le simplifier "à droit constant" mais "sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit..."

³⁹ Y. Jégouzo, Le droit de l'urbanisme au péril du transitoire, RDI 2012, p. 301.

⁴⁰ Loi du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, JO 6 janv., p. 369, art. 19 et 20.

⁴¹ Art. L. 122-2 C. urb.

⁴² Rapport P. Jarlier, *Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* (Sénat, n° 654, 2012).

2.1 Un document au service de la préservation de l'environnement

Le SCoT apparaît comme le maillon central des politiques publiques dédiées à l'environnement. La loi élargit l'objet du SCoT pour en faire un instrument majeur :

- de la gestion économe de l'espace (lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, optimisation du développement urbain) ;
- de la lutte contre le réchauffement climatique (amélioration de la performance énergétique des bâtiments, création d'un lien entre densité et desserte par les transports en commun) ;
- de la lutte pour la préservation et la restauration de la biodiversité (en particulier par la conservation, la restauration et la remise en bon état des continuités écologiques).

L'objectif de préservation des terres agricoles et naturelles figure dans la loi cadre du Grenelle du 3 août 2009 qui impose de « lutter contre la régression des terres agricoles et naturelles » et « lutter contre l'étalement urbain » (art. 7). Cet objectif a été repris par la loi ENE du 12 juillet 2010 précisée par le décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme⁴³.

La lutte contre l'étalement urbain est déclinée dans les trois documents du SCoT. Le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs »⁴⁴. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) doit fixer les objectifs des politiques de lutte contre l'étalement urbain⁴⁵ et le document d'orientations et d'objectifs (DOO) « arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique »⁴⁶. Si aucun élément chiffré n'est précisé, l'objectif cité dans l'exposé des motifs de loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche aux termes duquel « Il devient urgent de mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020. » apparaît comme un but vers lequel tendre et qui pourra être utilisé par les services de l'Etat, voire par le juge en cas de contentieux, au titre de l'intention du législateur, puisque le décret du 29 février 2012, qui précise l'article R. 122-2 en imposant la justification des objectifs chiffrés de la consommation d'espace, est selon les termes de son titre « pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

En outre, les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA), créées par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche⁴⁷, doivent donner un avis sur toute élaboration et toute révision d'un SCoT ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles⁴⁸. Enfin, les SCoT sont soumis à une obligation d'évaluation à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de leur approbation ce qui impose une analyse des résultats de leur application en matière notamment de maîtrise de la consommation d'espace⁴⁹.

⁴³ J.-Ph. Strebler, Une si longue attente... Les dispositions du décret du 29 février 2012 relatives aux SCoT, RDI 2012, p. 254.

⁴⁴ Art. L122-1-2, repris à l'article R. 122-2 C. urb.

⁴⁵ Art. L.122-1-3 C. urb.

⁴⁶ Art. L. 122-1-5 C. urb.

⁴⁷ La composition de la commission est fixée par le [décret n° 2011-189 du 16 février 2011](#) relatif à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

⁴⁸ Art L. 122-3 (I), C. urb.

⁴⁹ Art. L. 122-14, C. urb.

Ces contraintes nouvelles qui procèdent d'une règle de procédure sont destinées à faire peser sur l'exigence de réduction de la consommation d'espace une obligation de résultat qui manquait depuis la loi SRU. Cette exigence est d'autant plus importante que cet objectif apparaît dans le Rapport pour la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 sur « la trajectoire de la France à la suite du Grenelle de l'environnement, indicateurs de résultats »⁵⁰ qui ne retient qu'un seul indicateur pour l'urbanisme, parmi les 29 retenus, et qui est la part des surfaces artificialisées (depuis 2006). En outre, une publication de 2011 du Ministère de l'écologie et du développement durable fait état d'une accélération du processus d'artificialisation entre 2006 et 2009 : 6 100 km² supplémentaires auraient été artificialisés, soit l'équivalent d'un département français en sept ans, alors qu'il fallait dix ans pour atteindre cette proportion auparavant (1992-2003)⁵¹.

Au-delà de la difficulté pratique des modalités de calcul de la consommation d'espace, en particulier, sur les 10 années passées, l'exigence de la limitation de la consommation d'espaces consiste à appréhender globalement la consommation d'espace et ne porte pas uniquement sur la consommation d'espaces générée par tel ou tel type d'utilisation du sol (habitat, activités économiques, équipements publics...). Cependant, elle devrait avoir des conséquences sur la localisation des activités économiques et la densification des zones d'activités économiques. En effet, le numéro de mars 2012 de la revue du Commissariat général du développement durable (CGEDD), indique que « le rythme d'extension des zones industrielles et commerciales (plus de 23 000 ha soit plus de 6,8%) est très supérieur au rythme de croissance du tissu urbain (plus de 33 000 ha soit plus de 1,6 %) tout en demeurant inférieur à celui des infrastructures linéaires de transports à large emprise (plus 8100 ha, soit plus 16,7% principalement sous forme d'autoroutes) »⁵².

En complément de l'obligation de chiffrer la consommation de l'espace, le législateur a doté les auteurs de SCoT de la possibilité de fixer des règles prescriptives visant à atteindre ces objectifs. Le SCoT peut ainsi imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, la réalisation d'une étude d'impact, ou d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, ou encore l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements collectifs⁵³. Le SCoT peut aussi imposer une densification des secteurs desservis par les transports collectifs et fixer, dans des secteurs desservis par des transports et des équipements collectifs, des planchers de densité en-dessous desquels les plans locaux d'urbanisme ne peuvent pas descendre. Dans ces secteurs, le DOO peut édicter des normes minimales de hauteur, d'emprise au sol, de coefficient des sols qui s'imposent aux PLU. Le SCoT peut également, sous réserve d'une justification particulière, fixer des règles plus contraignantes en matière de densité, en imposant aux constructeurs une densité minimale de construction⁵⁴. Cependant, les premières de ces possibilités⁵⁵, issues de la loi SRU du 13 décembre 2000, ne semblent pas avoir été très utilisées⁵⁶ et encore moins pour les constructions dans les zones d'activités économiques. En effet, ces dispositions ne se contentent pas d'encadrer les conditions dans lesquelles les PLU peuvent déterminer l'affectation des sols : elles permettent aux SCoT d'entrer dans le domaine du droit du sol. Les établissements publics ou les syndicats mixtes en charge des schémas peuvent faire le choix de ne pas utiliser ces normes plus contraignantes, d'autant que se pose la question de leur légitimité politique : « comment imaginer qu'une émanation politique de troisième rang puisse imposer des contraintes à un territoire qui ne s'est pas doté d'un

⁵⁰ Rapport de Thierry Wahl, p. 26-27, téléchargeable : www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12011_Conf-env_Rapport-Thierry-Wahl_complet_12-09-12_light.pdf

⁵¹ Publication du commissariat général au développement durable, « Le point sur », n°75, fév. 2011, « L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles », p.4.

⁵² La Revue du CGEDD, mars 2012, « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », p.5.

⁵³ Art. L. 122-1-5 (IV), C. urb.

⁵⁴ Art. L. 122-1-5 (IX), C. urb.

⁵⁵ Art. L. 122-1-5 (IV), C. urb.

⁵⁶ J.-F. Struillou, L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine, L'apport de la loi Grenelle II, RFDA 2012 p. 872.

PLU intercommunal ?»⁵⁷. Cette interrogation concerne particulièrement l'implantation des activités économiques alors même que peu d'intercommunalités débattent des projets d'implantation des équipements commerciaux pour lesquels est exigé un examen en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)⁵⁸.

Outre la lutte contre l'étalement urbain, les « SCoT-Grenelle » doivent intégrer deux objectifs environnementaux: la protection de la biodiversité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils doivent déterminer les conditions qui permettent d'assurer la protection de la biodiversité, ainsi que la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques en prenant en compte les schémas régionaux de cohérence écologique dont l'objet est d'identifier la trame verte et bleue, à partir des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Le PADD doit fixer les objectifs de la politique de « préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » et le DOO doit préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques »⁵⁹. Cependant, contrairement à la lutte contre la consommation des espaces agricoles et naturels, le SCoT ne peut fixer des normes contraignantes.

Comme l'a souligné Philippe Baffert, les documents d'urbanisme ne peuvent ici régler les pratiques agricoles ou les espèces d'arbres en vue de protéger la biodiversité ou les corridors écologiques⁶⁰. Cependant, la protection de zones imposées par des réglementations environnementales (trame verte et bleue, sites Natura 2000, notamment) peut conduire à limiter l'implantation de nouvelles zones d'activités. Le Conseil d'Etat a accordé un statut protecteur aux sites Natura 2000 en jugeant qu'« aucune mesure susceptible de faire définitivement obstacle à la poursuite des objectifs fixés par la directive » ne peut être instaurée sur ces sites⁶¹. Cette mesure est renforcée par une décision du 15 mars 2012 qui exige de réaliser une évaluation environnementale dès lors que des sites ont été, uniquement, proposés par les autorités nationales à la Commission européenne pour inscription sur la liste des sites Natura 2000 opérant ainsi une protection par anticipation⁶². En l'espèce, le juge estime qu'il n'est pas possible d'exclure des risques d'incidences significatives dans l'hypothèse où les centrales de production d'énergie électrique autorisées par le PLU seraient installées et annule la délibération du conseil municipal approuvant le PLU pour insuffisance de l'évaluation environnementale. Certes, cette décision ne concerne pas un SCoT mais est transposable puisque les SCoT, tout comme certains PLU, sont soumis à l'obligation d'évaluation environnementale. Dans le même sens, et concernant un SCoT, une décision de la CAA de Douai du 19 avril 2012 juge que les projets de franchissement de l'estuaire de la Seine, même si ils « doivent faire l'objet d'autorisations ultérieures » et que le franchissement de l'estuaire « n'est pas arrêté définitivement dans son tracé par le schéma », « ils n'en devaient pas moins ainsi faire l'objet d'une évaluation environnementale » dans la mesure où, « eu égard à leur importance », ils étaient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et en particulier, sur les sites Natura 2000⁶³. Ces deux décisions confirment la position du Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur « la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence

⁵⁷ P. Planchet, Séminaire Intercommunalité, 10 juin 2009, site internet du Gridauh.

⁵⁸ Revue Intercommunalités, nov. 2010, n° 150, p.9 : seules 17 % des communautés débattent sur chaque dossier d'implantation d'équipement commercial avant l'examen en CDAC.

⁵⁹ Art. L. 122-1-3 et L. 122-1-5 (II) C. urb.

⁶⁰ Ph. Baffert, *La planification stratégique*, AJDA 2010, p.1688 : les règles susceptibles d'être posées sur la base des articles L. 122-5-1 et L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme ne devant pas empiéter sur un domaine qui est déjà régi par une autre réglementation

⁶¹ CE 30 déc. 2002 *Association fédérative régionale pour protection nature Haut-Rhin*, req. n° 232752 ; Environnement 2003, comm. 28, note L. Benoit.

⁶² CAA Marseille, 15 mars 2012, *Préfet de la région Languedoc-Roussillon, Préfet de l'Hérault c/ Commune de Cazeville*, AJDA 2012 p. 1967, note F. Benchendikh.

⁶³ CAA Douai, 19 avr. 2012, *Syndicat SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire*, n° 11DA00229, RDI 2012, p.410, note P. Soler-Couteaux.

territoriale (SCoT) » qui recommande que « Le SCoT doit comporter obligatoirement en annexe la liste exhaustive des documents de rang supérieur, y compris les documents non encore approuvés (avec mention du délai prévisionnel d'achèvement) auxquels il se réfère et démontrer la prise en compte cohérente de ces différents documents dans son projet ainsi que sa compatibilité avec eux » (recommandation n° 6)⁶⁴.

Les SCoT doivent aussi déterminer les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables »⁶⁵. Le DOO du SCoT peut ainsi définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter « des performances énergétiques et environnementales renforcées »⁶⁶. Les mesures édictées par ce même document en vue d'assurer davantage de cohérence entre l'urbanisation et les réseaux de transport sont également de nature à contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre⁶⁷. Il peut en outre « déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ». Ces mesures optionnelles, comme celles relatives à la mise en œuvre de la protection de la biodiversité concernent l'ensemble des activités humaines ; selon les chiffres du ministère du développement durable⁶⁸, le secteur des transports est la première source d'émissions de gaz à effet de serre en France, avec 26 % des émissions nationales en 2009, l'agriculture est à l'origine de 20,6 % des émissions de gaz à effet de serre, le secteur résidentiel-tertiaire est une autre source importante d'émissions de gaz à effet de serre, à hauteur de 19,1 % et les industries manufacturières contribuent aux émissions nationales de gaz à effet de serre à hauteur de 17,3 %. Pour ces dernières, les baisses observées sont les plus importantes depuis dix ans. Elles sont imputables à l'amélioration des procédés dans les branches les plus émettrices, à la réduction de certaines activités ou à la fermeture de certains sites, ou encore à l'utilisation de sources d'énergie moins polluantes mais elles restent importantes et pourraient inciter les SCoT non seulement à promouvoir la réhabilitation thermique, la diversification et le développement de la mixité fonctionnelle des zones d'activités économiques mais aussi inciter au développement du « secteur de l'économie verte » avec la production d'énergie renouvelable en lien avec les plans climat énergie territoriaux (PCET) que les SCoT doivent prendre en compte comme l'envisage la note d'ETD de mai 2012, « Intégrer les questions énergétiques et la lutte contre le changement climatique dans les [SCoT](#) ».

Au-delà de ces dispositions qui concernent la limitation de l'urbanisation pour préserver l'environnement et entraînent indirectement des conséquences sur l'économie, et tout particulièrement les zones d'activités économiques, les dispositions du code de l'urbanisme relatives au volet strictement économique du SCoT restent beaucoup plus timides.

2.2 Un volet économique prudent

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives au SCoT prennent en compte le développement économique, élément indispensable dans la cadre d'un projet de territoire mais distinguent le commerce et l'agriculture des autres activités économiques et font

⁶⁴ Rapport Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT), avril 2012, p.25.

⁶⁵ art. L. 121-1.

⁶⁶ art. L. 122-1-5 (V).

⁶⁷ art. L. 122-1-5 (III).

⁶⁸ Observations et statistiques du ministère du développement durable, émissions de gaz à effet de serre, <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/essentiel/ar/199/1080/emissions-gaz-effet-serre-secteur-france.html>.

preuve, comme l'écrit Pascal Planchet⁶⁹, d'une grande « retenue » en ce domaine. De nombreuses raisons peuvent expliquer cette position renforcée depuis la loi Grenelle 2 mais une évolution est peut-être envisageable au regard notamment des dispositions relatives à l'urbanisme commercial.

Le SCoT, document stratégique d'urbanisme, n'est pas conçu comme un outil de développement économique, mais au plus comme un « instrument d'accompagnement et d'orientation de ce développement ». Comme le montre Pascal Planchet, suite à l'étude de onze SCoT menée par le Gridauh, trois modèles de SCoT se dessinent : des SCoT qui se contentent d'orientations économiques plutôt succinctes et consensuelles avec un projet économique faible, des SCoT plus volontaristes et enfin des SCoT plus engagés sur le terrain économique qui se livrent à une véritable programmation de l'action économique des collectivités territoriales. Mais il écrit que « dans toutes les configurations se lit le souci des autorités locales de ne pas sceller l'avenir du territoire par des formulations trop directives dans un contexte économique local et global de grande incertitude »⁷⁰. Ce constat semble devoir être, pour le moins, maintenu puisque le contexte économique ne connaît pas d'amélioration et que les lois Grenelle ont encore amoindri les dispositions relatives au volet économique.

Le Code de l'urbanisme impose toujours que le rapport de présentation du SCoT s'appuie sur un diagnostic établi au regard « des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique »⁷¹ et que le PADD fixe les objectifs des politiques publiques de développement économique⁷² ; mais si l'exigence pour le DOO de déterminer « les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers »⁷³ est maintenue, la précision qui était apportée à l'article R. 122-5 de fixer « la localisation préférentielle des commerces et des activités économiques » a disparu de l'ordonnancement juridique. Le SCoT n'est donc plus tenu, depuis l'entrée en vigueur de la loi ENE, d'identifier sur son territoire des pôles économiques conçus comme des lieux privilégiés d'accueil des entreprises. La plupart des SCoT, comme le montre, à nouveau Pascal Planchet distinguait trois catégories de pôles : les pôles majeurs de développement, les sites communautaires intermédiaires et les sites d'intérêt communal, sans établir de véritables périmètres. Cette pratique semble pouvoir être maintenue puisque le DOO en tant qu'instrument de mise en œuvre du PADD qui fixe « les objectifs de développement économique » peut identifier des pôles économiques et définir leur vocation principale comme le font certains SCoT « SRU », que cela soit dans le DOO lui-même ou dans le PADD. Cependant, la légalité de documents cartographiques serait certainement discutée. Comme l'écrivent ETD et le CERTU, « la tendance de fond est plutôt de limiter strictement la portée économique » du SCoT⁷⁴. La localisation des pôles d'activité est liée aux obligations de préservation des espaces fragiles, de la proximité des équipements de transport, de l'artificialisation des sols, de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, de la protection des espaces agricoles et naturels. Elle n'apparaît pas comme la traduction d'un projet de développement économique alors même que, d'une part, l'ambition affichée des lois Grenelle est de faire du SCoT un véritable outil au service de développement et de l'aménagement durables des territoires en permettant une approche globale du projet urbain et que, d'autre part, le volet commercial a été considérablement renforcé avec l'obligation d'incorporer le document d'aménagement commercial (DAC) dans le DOO.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer la retenue des SCoT en matière

⁶⁹ P. Planchet, *Projet territorial et développement*, in « *Evaluation juridique des premiers SCoT* », dir. J.-P. Lebreton, *Les cahiers du Gridauh*, n° 19, 2009, p. 149

⁷⁰ P. Planchet, *op. cit.*, p. 154.

⁷¹ Art. L. 122-1-2 C. urb.

⁷² Art. L. 122-1-3 C. urb.

⁷³ Art. L. 122-1-5 C. urb.

⁷⁴ ETD-CERTU, *La contribution des SCoT aux enjeux de développement économique des territoires*, Ministère du développement durable, septembre 2011.

économique. Le rapport du CERTU et d'ETD de septembre 2011 en cite deux. Tout d'abord, le fait que « si le SCoT comprend une dimension de projet, il est avant tout un document d'urbanisme » et que sa mise en œuvre passe par des documents sectoriels de planification (PLU, PDU, PLH) mais qu'il n'existe pas de leviers traduisibles des données économiques. En outre, le rapport souligne la réticence « des décideurs publics à vouloir imposer un cadre réglementaire trop contraignant dans un domaine où l'incertitude est forte et où le souci d'adaptation au plus près des besoins exprimés est permanente »⁷⁵. Il est possible d'ajouter, comme l'indique le rapport lui-même, que « les élus des EPCI appartenant au périmètre du SCoT souhaitent parfois rester maîtres du jeu et donc ne pas déléguer l'aménagement des espaces économiques ou la planification stratégique du développement économique à un entité supra-territoriale »⁷⁶.

La fiscalité locale a pu également contribuer à cette réticence. La réforme fiscale intervenue en 2010⁷⁷, qui remplace la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET) devrait permettre « de remédier aux effets dommageables de la concurrence fiscale que se livraient les territoires les uns par rapport aux autres »⁷⁸. Cependant la CET est composée de deux impôts, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui a un taux unique (1,5 %) fixé au niveau national et la cotisation foncière des entreprises (CFE) dont les communes peuvent moduler le taux, ce qui reste un facteur de concurrence fiscale.

Au-delà de ces explications, il est possible d'évoquer la faible place des acteurs économiques dans l'élaboration du SCoT. Seules les chambres économiques sont expressément visées dans la procédure lors de la phase de concertation et uniquement au titre des personnes publiques associées. Cela peut aussi s'expliquer par l'absence de services de l'État spécialement dédiés au développement économique. La délibération fixant les modalités de la concertation est notifiée aux personnes publiques qui peuvent être associées à la procédure si elles le souhaitent (personnes publiques associées : Etat, régions, départements, autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat, organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, chambres consulaires : chambres de commerce et d'industrie territoriales, chambres de métiers, chambres d'agriculture). En plus, le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des Etats limitrophes. Cette catégorie « des personnes publiques consultées » ne fait pas apparaître les acteurs économiques présents dans la première catégorie. Enfin, en plus des personnes publiques associées et consultées, la concertation vise l'ensemble du public selon les modalités définies par la délibération (réunions publiques, expositions, site internet...). L'article L.300-2 du Code de l'urbanisme précise qu'il s'agit des « habitants, associations locales et autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole » sans faire référence aux acteurs économiques. Certes, ils peuvent intervenir à ce stade, comme lors de l'enquête publique mais il n'existe pas de véritable place institutionnelle pour les acteurs économiques.

La question du périmètre des SCoT peut aussi constituer un frein au développement d'un volet économique. En dépit de la possibilité introduite par la loi Grenelle 2 (art. 17)⁷⁹ pour le préfet soit de déterminer un périmètre de SCoT soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant si il considère que l'absence de SCoT ou la trop petite taille du SCoT existant est un obstacle à la prise en compte des objectifs posés par le Code de l'urbanisme. La question des micro- SCoT reste posée puisque le préfet ne peut imposer une extension

⁷⁵ Rapport CERTU-ETD, op. cit., p. 9

⁷⁶ Rapport CERTU-ETD, op. cit., p. 8

⁷⁷ Loi de finances pour 2010, Art. 1447-O et suivants du CGI

⁷⁸ Rapport d'information, Sénat, n° 611, 26 juin 2012, M. Charles Guéné, sur « les conséquences de la suppression pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale ».

⁷⁹ Article L122-5-1 et s. C. Urb. – ces articles sont entrés en vigueur six mois après la publication de la loi du 12 juillet 2010.

de périmètre, car les collectivités concernées doivent exprimer un accord dans les conditions de majorité qualifiée exigée pour la procédure « normale » de délimitation du périmètre. Rien ne permet véritablement ensuite au préfet d'inciter ou de contraindre des collectivités de mener à bien la procédure d'élaboration du SCoT. En outre, la rationalisation de la carte intercommunale, par la loi du 16 décembre 2010, si elle conduit à interdire les EPCI comptant moins de 5 000 habitants, ne permet pas de calquer leurs périmètres sur les aires urbaines. La loi se borne à obliger les SCoT à prendre en compte la notion d'aire urbaine au sens INSEE, de celle de bassin de vie pour déterminer les périmètres de SCoT⁸⁰. Certes, les premières cartes proposées par les préfets semblent conduire à un élargissement des périmètres des EPCI, mais leur taille reste très inférieure à celle des aires urbaines⁸¹. Pour répondre à cette difficulté, certains SCoT proposent des démarches « inter- SCoT », non institutionnalisées et qui restent limitées.

Cependant, ces raisons n'ont pas été un obstacle au renforcement du volet commercial par la loi ENE du 12 juillet 2010. L'intégration du volet commercial dans le SCoT a été initiée par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 qui indique dans son article 102 que le document d'aménagement commercial (DAC), définissant les zones d'aménagement commercial est intégré dans le SCoTⁱⁱⁱ. La loi de 2008 confirme également le lien de compatibilité de la décision de la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) avec les prescriptions figurant dans le SCoT (article L. 122-1 code de l'urbanisme), ce qui crée un pont entre deux législations longtemps séparées, le code de commerce et le code de l'urbanisme. La loi Grenelle II renforce les compétences du SCoT en matière de régulation des implantations. Dans sa rédaction issue de cette loi, l'article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme dispose en effet que le SCoT délimite des zones où les implantations commerciales sont subordonnées au respect de conditions ayant pour but d'assurer le respect des exigences d'aménagement du territoire en matière de revitalisation des centres-villes, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture. Le décret du 29 février 2012 impose la production de documents graphiques pour les zones d'aménagement commercial présentant une délimitation qui « doit permettre d'identifier les terrains », autrement dit une délimitation « à la parcelle »⁸². Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus vaste, envisageant, suite au Rapport Charié de 2009⁸³, la disparition de l'autorisation spécifique d'exploitation commerciale et des commissions chargées de les délivrer. Une proposition de loi a été déposée en ce sens, qui supprime l'autorisation propre à l'urbanisme commercial dès lors, du moins, que la commune est couverte par un SCoT ou un PLU comportant des dispositions relatives à l'implantation des équipements commerciaux. Ce texte déposé le 3 mai 2010, a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 15 juin 2010 et le 31 mars 2011 par le Sénat sans modification d'importance⁸⁴. Il est actuellement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale après un nouveau dépôt intervenu le 2 juillet 2012. Il est possible que cette réforme maintes fois annoncée, et qui est le complément de la réforme des SCoT en matière de régulation des implantations commerciales, soit finalement adoptée.

⁸⁰ Le schéma départemental de coopération intercommunale prend en compte : « 2° - Une amélioration de la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale » - art. 35 de la loi du 16 déc. 2010

⁸¹ La loi RCT du 16 décembre 2010 a été assouplie par la loi du 29 février 2012 qui a notamment repoussé au 31 déc. 2012 la date butoir pour l'achèvement des schémas. Une présentation de l'état d'avancement des schémas a été faite par l'ADCF en mai 2012, une synthèse est publiée par la Gazette des communes, juil. 2012, accessible sur internet, www.adcf.org/files/SDCI-contenu-et-mise-en-oeuvre-cahier-Gazette-2012.pdf

⁸² J. Ph. Strebler, Une si longue attente... Les dispositions du décret du 29 février 2012 relatives aux SCoT, RDI 2012, p. 254

⁸³ Rapport du député Charié sur l'urbanisme commercial, « Pas de cité réussie sans commerce, pas de vitalité sans intérêt général - Avec le commerce mieux, vivre ensemble », mars 2009, disponible sur le site de la Documentation française.

⁸⁴ Le texte apporte une légère précision sur la notion de « centralités urbaines », reprend la distinction des commerces et prévoit la présence d'un représentant de l'EPCI au sein de la commission régionale d'aménagement commercial

Cette évolution démontre que les pouvoirs publics ont pris conscience que le commerce est un élément structurant de la ville⁸⁵. Peut-être serait-il envisageable qu'un processus semblable concerne les activités économiques car elles aussi conditionnent le développement des territoires comme le reconnaît le code de l'urbanisme exigeant que le diagnostic du SCoT soit établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. En outre, la procédure d'élaboration du SCoT prévoit que le préfet doit vérifier que le périmètre retenu permette « la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'environnement »⁸⁶. La loi ENE a ajouté que « lorsque le préfet constate (...) que l'absence de schéma de cohérence territoriale nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de développement rural, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ou conduit à une consommation excessive de l'espace (...) il demande aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (...) soit de déterminer un périmètre de schéma de cohérence territoriale, soit de délibérer sur l'extension d'un périmètre existant »⁸⁷. Cette compétence attribuée aux préfets montre que le développement économique est bien reconnu comme un élément indispensable à la cohérence des politiques publiques au même titre que l'habitat, la mobilité, la préservation des espaces fragiles.... En outre, peut-être plus encore que les zones commerciales implantées à la périphérie des villes, les zones d'activité, notamment celles dédiées aux activités de logistique implantées de plus en loin des villes, le long du réseau autoroutier, pour lesquelles le besoin de foncier peut être très important, sont un élément à prendre en compte lors de l'élaboration du SCoT à l'heure où les pouvoirs publics soutiennent le développement des SCoT ruraux⁸⁸ pour parvenir d'ici 2017 à un maillage de l'ensemble de la France.

Le principe de l'indépendance des législations et la liberté du commerce et de l'industrie pourraient constituer des freins à la mise en place d'orientations précises pour le volet économique. Mais le Conseil d'Etat dans un arrêt du 27 juin 2011⁸⁹ a annulé un projet de création d'un centre commercial au motif que cette autorisation compromettrait l'objectif de développement durable en se fondant sur deux raisons : une atteinte au paysage par une dégradation de la végétation actuelle et l'absence d'insertion dans un réseau de transports collectifs en indiquant que la seule mention d'un projet de desserte ne suffit pas à justifier du caractère certain du réseau de transport collectif. Certes cette jurisprudence intervient dans le domaine commercial mais les motifs invoqués pourraient l'être tout autant pour les zones d'activité économique. Quant à la Commission et la CJUE, elles ont dénoncé les règles nationales portant sur l'implantation des surfaces commerciales et pouvant constituer des restrictions à la liberté d'établissement. Elles sont, en partie, à l'origine de la loi du 4 août 2008 qui a supprimé la référence à la densité commerciale et à la sauvegarde du petit commerce⁹⁰ mais le rapport sénatorial sur la proposition de loi visant à intégrer les règles d'implantation commerciale dans le droit de l'urbanisme insiste sur la compatibilité de cette réforme avec le droit européen⁹¹. Et plus récemment, la décision rendue par la CJUE le 24 mars 2011⁹², à propos de l'Espagne, confirme la possibilité d'établir des règles portant sur

⁸⁵ D. Moreno, La place du commerce dans l'évolution urbaine, Droit et Ville, n°69, 2010, p. 117

⁸⁶ Art. L.122-3 (III)

⁸⁷ Art. L. 122-5-1 C. urb.

⁸⁸ Subvention financière versée par l'Etat (1 euro par ha) dans le cadre d'appels à projet « SCoT ruraux » depuis 2010 et reconduit par le nouveau gouvernement, comme l'indique une note de la DHUP du 10 octobre 2012 et qui précise que 100 projets de SCoT ont déjà bénéficié de cette aide dont les conditions sont reconduites.

⁸⁹ CE 27 juin 2011, GIE Centre commercial des longs champs, Semaine Juridique Notariale et Immobilière (JCP N), n° 28, 15 juil. 2011, act. 593 ; AJDA 2011, p.1352, R. Grand

⁹⁰ L. Idot, « La loi française sur l'urbanisme commercial condamnée ? », Europe 2007, alerte 64.

⁹¹ Rapport D. Braye, 15 déc. 2010, n° 180, p. 17 et s.

⁹² CJUE, 2e ch., 24 mars 2011, aff. C-400/08, Commission c/ Espagne ; Europe, n° 5, mai 2011, comm. M. Meister ;

l'implantation des surfaces commerciales dès lors qu'elles visent un objectif d'intérêt général et sont les mêmes pour tous les entrepreneurs. Cependant, cet arrêt montre aussi que des règles d'urbanisme portant sur l'implantation des surfaces commerciales peuvent être considérées comme des restrictions à la liberté d'établissement protégée par l'article 49 TFUE mais la Cour admet que des considérations tenant à des objectifs d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs sont de nature à justifier une telle restriction. Cet arrêt semble montrer que les règles relatives à l'urbanisme commercial posées par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et par la loi ENE sont compatibles avec le droit de l'UE et pourrait peut-être laisser envisager la possibilité de soumettre également les zones d'activité économique à des conditions d'implantation en lien notamment avec le développement durable, d'autant que la mixité fonctionnelle risque de rendre encore plus difficile la distinction entre zones d'activité commerciale et zones d'activité économique.

Le développement économique pourrait ainsi s'inscrire dans une véritable démarche de projet territorial en mettant en œuvre une cohérence des politiques sectorielles par une approche transversale et globale et ce d'autant que Mme la Ministre a déclaré que : "la planification stratégique est plus que jamais indispensable mais elle est aussi plus complexe car elle doit être davantage encore intégratrice"⁹³

Revue Juridique de l'Economie Publique (RJEP) juil. 2012, chronique annuelle de la jurisprudence de la CJUE, F. Donnat ; dans cette affaire la Cour « atteste d'une volonté d'assurer que les législations nationales en matière d'urbanisme commercial ne visent pas sous couvert d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou des consommateurs à protéger les opérateurs nationaux ».

⁹³ Mme Cécile Duflot, discours de clôture des 8e Rencontres nationales des SCoT, 29 juin 2012, Nantes, site de la DATAR, www.datar.gouv.fr/sites/default/files/12-06-29_-_discours_de_cloture_mSCoT.pdf

Références bibliographiques

- sur les SCoT :

Baffert, P., (2010), La planification stratégique, *AJDA*, p. 1688.

Billet, P., (2011), La nouvelle organisation des compétences en matière d'urbanisme et d'environnement, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 2, 2016

Brisson, J.F., (2011), La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes, *Droit Administratif*, n° 3, étude 5.

David, M., (2011), Le caractère prescriptif des SCOT, Evolutions et interrogations, *AJDA*, p. 483.

Degron, R., (2011), Le droit des collectivités territoriales et le droit de l'environnement. - Complémentarités dans une perspective de développement durable, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 20, 2193

Galan, P., (2010), La réforme des documents d'urbanisme par la loi engagement national pour l'environnement, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 43, 2322.

Graboy-Grobescio, A., (2011), La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale, *Droit Administratif*, n°2, étude 4.

Lebreton, J.P., (dir.), (2009), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Coll. Les cahiers du Gridauh, série Droit de l'urbanisme n°19.

Rapport Conseil général de l'environnement et du développement durable, (2012) *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT)*, avril.

Strebler, J.P., (2011), Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État, *Revue de droit immobilier*, p. 78.

Struillou, J.F. (2012) L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine, l'apport de la loi Grenelle II, *RFDA*, p. 872.

- en version française sur l'aménagement, l'urbanisme, les institutions locales en Grande-Bretagne :

Booth, P., M. Breuillard, Ch. Fraser, D. Paris, (dir.), (2007), *Aménagement et urbanisme en France et en Grande-Bretagne. Etude comparative*, Paris, L'Harmattan.

Booth, P., (2005), L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2004. L'entrée en vigueur du Planning and Computory Purchase Act, *DAUH*, n° 9, éd. Moniteur, p. 703.

Booth, P., (2011), L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne depuis 2006, *DAUH*, n° 15, éd. Moniteur, p. 553.

Hanley, D., (2011), La dévolution au Royaume-Uni, une réforme de l'Etat britannique ?, colloque de Grenoble, *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PU de Grenoble, p. 21.

Le Mestre, R., (2011), L'administration territoriale britannique : du *Local government* à la *Local governance*, *Revue de Droit public*, n°1, p. 221.

ⁱ SNDD2010-2013 : vers une économie verte et équitable, adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité interministériel pour le développement durable. Présentation par M. Pappalardo, commissaire général au développement durable. L'axe structurant des politiques des stratégies, in L'Atlas du développement durable et responsable, sous la direction de G. Pennequin, A.T. Mociłnikar, éd. Eyrolles 2011, p. 176-180. Cette stratégie est la troisième adoptée en France.

ⁱⁱ La réflexion sur l'urbanisme de projet a été initiée par le ministère de l'écologie et du développement durable -communiqué du 29 avril 2011 "Urbanisme de projet : le comité de pilotage dévoile ses préconisations"-.

Les commentaires ont insisté sur les profonds changements de conception du droit de l'urbanisme à en attendre.

R. Degron a exprimé une inquiétude sur l'assouplissement du code de l'urbanisme en contradiction avec "*l'esprit Grenelle de l'environnement d'améliorer la qualité de la planification urbaine et des projets d'aménagement*", JCP-ACT n° 25/2010, p. 2. X. Couton a souligné l'importance de la mutation du droit de l'urbanisme envisagée "*privilégiant une approche en termes d'objectifs plus que de normes ... pour en faire un droit au service des projets urbains*". Ceci ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur le système des autorisations de construire et d'aménager. Sans aller jusqu'à un urbanisme "négocié", les autorités compétentes devraient disposer d'un pouvoir d'appréciation plus étendu dans la délivrance des autorisations. Voir Urbanisme : il est interdit d'interdire ! Semaine Juridique – Construction-Urbanisme (JCP-const-urb.) n° 7/2011, repère 7.

ⁱⁱⁱ « La définition des zones [d'aménagement commercial] figure dans un document d'aménagement commercial qui est intégré au schéma de cohérence territoriale par délibération de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme. A peine de caducité, ce document d'aménagement commercial doit faire l'objet, dans un délai d'un an à compter de la délibération l'adoptant, d'une enquête publique. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, l'établissement public compétent pour son élaboration peut adopter avant le 1er juillet 2009 un document provisoire d'aménagement commercial, dans les conditions définies à l'alinéa précédent. Ce document provisoire est valable deux ans. L'approbation du schéma de cohérence territoriale dans ce délai lui confère un caractère définitif ». (art. 102, Loi n° 2008-776 du 4 août 2008).

Chapitre 3

Développement durable et changement : comparaison des systèmes de planification français et anglais¹

**Stuart Farthing,
en collaboration avec Nicole Lerousseau et Corinne Manson**

¹ Chapitre traduit par Madame Ana Nemésio Carre.

Introduction

Il est incontestable que les préoccupations environnementales ont pris une place croissante dans les débats liés à l'élaboration des politiques publiques au cours des dernières décennies. De plus, entre les pays européens, on observe une convergence des objectifs d'actions publiques au sein des processus décisionnels locaux et nationaux, soucieux à la fois de développement économique et de viabilité écologique.

Comme le chapitre 1 l'a expliqué, puis détaillé au travers de quatre hypothèses précises, nos recherches portent sur le niveau local à l'échelle de la région urbaine. Cette étude s'intéresse, d'un côté, à la mise en œuvre des politiques publiques sous l'angle des décisions de conversion du foncier vers un usage économique (bureaux, usines et entrepôts). Plus précisément, nous examinons la façon dont les participants au processus décisionnel présentent et discutent les notions de développement économique et d'environnement. D'un autre côté, nous analyserons les résultats de ces politiques publiques en termes d'étalement urbain ou de développement des terrains péri-urbains à vocation économique.

Les cas étudiés dans huit régions urbaines françaises et anglaises font l'objet d'une étude comparative sur une période pendant laquelle le développement durable est devenu un objectif annoncé des politiques publiques. Cependant, nous n'ignorons pas la manière dont, en France comme en Angleterre, les structures institutionnelles imbriquées propres à chaque nation peuvent affecter nos constatations. En nous inspirant de la « nouvelle analyse institutionnelle » (March et Olsen, 1989) dans nos études de cas, nous analyserons la composition des *policy communities*, réseaux d'acteurs et d'agences qui se sont constitués autour des questions de développement économique local et de gestion de l'environnement. Sachant qu'un système de planification a traditionnellement la responsabilité des changements d'usage des sols, et que celui de chaque pays étudié est tenu de jouer un rôle essentiel dans la promotion du développement durable, nous analyserons comment ces deux systèmes ont été impliqués dans les décisions de reconversion et comment les « arènes de négociation » qu'ils prévoient ont été exploitées par les différents acteurs pour faire valoir leurs préoccupations (voir Vigar et alii, 2000).

Ce chapitre porte plus spécifiquement sur la nature de certaines structures institutionnelles qui influencent la manière dont les politiques de développement durable peuvent s'appliquer à l'échelle des régions urbaines et, éventuellement, conduire à des divergences dans la mise en œuvre et les résultats de l'action publique entre les systèmes de planification français et anglais. Le périmètre de l'étude a été déterminé par les questions de recherche posées dans le chapitre 1. Comme les axes prioritaires ont été définis en fonction d'une perspective française sur les questions de développement local, nous accorderons dans ce chapitre une place plus importante à l'analyse de la situation en Angleterre et aux éléments fournis par la littérature existante quant aux différences entre les pays et aux conséquences qu'elles ont sur nos résultats empiriques.

Afin de structurer notre propos, nous reprendrons dans un premier temps quelques notions de « l'institutionnalisme » sur lesquelles s'appuie notre approche de l'étude comparative (section 1). Nous verrons ensuite rapidement le problème de l'étalement urbain et l'enjeu qu'il représente pour la gouvernance des régions urbaines (section 2). Nous poursuivrons en décrivant « l'infrastructure fixe » des systèmes de planification en Angleterre et en France, afin de déterminer si ces derniers sont susceptibles de favoriser systématiquement la croissance économique par rapport à la protection de l'environnement (sections 3 et 4). Nous détaillerons, dans les deux pays, les communautés d'action publique qui se créent autour de la problématique du développement économique local (section 5). Nous évaluerons comment elles peuvent équilibrer les objectifs de croissance économique et de gestion de l'environnement, et jusqu'où les arènes de négociation prévues par le système de

planification servent à élaborer une politique de développement économique local. Enfin, nous borderons les relations hiérarchiques entre documents de planification (section 6).

1. Étude comparative et analyse institutionnelle

Les conférences et rapports internationaux (dont le Rapport Brundtland de 1987 et le Sommet planète terre ou CNUED de 1992) ont conféré davantage de prégnance à l'environnement et au développement durable vers la fin des années 1980 et au début des années 1990. Quoi qu'il en soit, au cours des années suivantes, la France et l'Angleterre ont intégré le principe du développement durable dans le champ des politiques publiques. Dans ces pays comme dans bien d'autres, le système de planification a été considéré comme un mécanisme important pour la mise en œuvre de ce principe.

Comme l'a expliqué le chapitre 2, le développement durable est devenu en France un objectif de politique publique à partir de 1995, d'abord dans le Droit de l'environnement avant d'être intégré un peu plus tard dans le Droit de l'aménagement. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (qui mentionnait le développement durable dans son intitulé), alliée à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 pour le volet de l'urbanisme, a constitué une étape marquante. Par la suite, l'objectif a pris sa place dans la Constitution française via la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005, dont l'article 6 est formulé ainsi : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Cette démarche nationale est cohérente avec les « trois piliers » du développement durable, la définition de Brundtland et la Déclaration de Rio de 1992. Le lancement du Grenelle de l'environnement en 2007, qui reconnaît l'existence d'une « crise écologique », et les réformes apportées dans son sillage ont eu de fortes répercussions sur la planification, notamment sur l'urbanisme. La stratégie nationale de développement durable (SNDD) et la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) élaborées par l'État à la suite d'une large consultation ont été adoptées respectivement en 2010 et 2011. La SNDD présente neuf défis stratégiques à relever « pour aller vers une économie verte et équitable :

* **une consommation et une production durables**, grâce à des consommateurs et des producteurs responsables, qui agissent en prenant en compte tout le cycle de vie des produits et des services ;

* **la société de la connaissance** par le développement de l'information, de la formation, de l'éducation tout au long de la vie et de l'accès à la culture, et par un soutien accru à la recherche et à l'innovation, condition de notre compétitivité et donc de la pérennité de notre modèle économique et social ;

* **la gouvernance**, qui doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer en associant toutes les parties prenantes ;

* **le changement climatique et l'énergie** qui exigent une rigueur et une sobriété plus grandes dans nos consommations, le développement des énergies renouvelables, l'adaptation des territoires en veillant à la situation des personnes et des activités vulnérables ;

* **les transports et la mobilité durables** en favorisant le report modal, la complémentarité et les transports les moins polluants, en s'attachant à réduire les déplacements contraints, à développer des systèmes innovants répondant aux besoins de performances économiques, écologiques et de cohésion sociale ;

* **la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles** en nous appuyant sur une meilleure connaissance – et reconnaissance – de leur contribution à nos besoins les plus essentiels, sur une économie, une urbanisation, des organisations plus sobres et plus économes ;

* **la santé publique, la prévention et la gestion des risques** en prêtant une attention particulière à la qualité des milieux et aux inégalités sociales potentielles ;

* **la démographie, l'immigration et l'inclusion sociale** dont l'impact sur l'économie et l'équilibre de nos systèmes de protection sociale est déterminant, en nous attachant à lutter contre toutes les exclusions dues notamment à l'âge, à la pauvreté, à l'insuffisance d'éducation et de formation et en s'appuyant sur la dimension pluriculturelle de la société française ;

* **les défis internationaux en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté dans le monde** en soutenant le renforcement de la gouvernance internationale pour mieux intégrer les exigences du développement durable, en contribuant à la sécurité alimentaire et énergétique des pays les plus défavorisés. »

Au Royaume-Uni, la première stratégie de développement durable a été adoptée en 1990, laissant présager que le système de planification aurait un rôle significatif dans ce domaine. Dans les années 1990, les politiques publiques ont d'abord mis en avant les aspects environnementaux dans les processus décisionnels. Le gouvernement *New Labour* des années 2000 a donné au développement durable une nouvelle définition plus holistique, liée à la qualité de la vie, l'environnement n'étant que l'un des quatre objectifs du système instauré : le progrès social, qui reconnaît les besoins de chacun ; une protection efficace de l'environnement ; l'utilisation prudente des ressources naturelles ; le maintien de niveaux de croissance et d'emploi élevés et stables (*A better Quality of Life: Strategy for Sustainable Development for the UK*, 1999). Ici aussi, l'approche est cohérente avec le modèle des trois piliers, malgré une définition « terne » de la durabilité, rebaptisée modernisation écologique (Jacobs, 1999). Les critiques ont souligné la nette prédominance que cette formulation donnait à la croissance économique.

Cette stratégie nationale pour le développement durable a été réactualisée en 2005, sous le titre *Securing the Future* (Garantir l'avenir). Elle insiste davantage sur un mode de vie respectueux des limites de l'environnement, et l'engagement en faveur de niveaux élevés et stables de croissance économique est remplacé par un objectif d'économie durable. La stratégie révisée affichait cinq principes clés :

Vivre dans les limites environnementales : Respecter les limites de l'environnement, des ressources et de la biodiversité de la planète, afin d'améliorer notre environnement et de veiller à ce que les ressources naturelles nécessaires à la vie restent intactes aujourd'hui et pour les générations futures.

Garantir une société forte, saine et juste : Répondre aux divers besoins de tous les peuples des communautés existantes et futures, promouvoir le bien-être personnel, ainsi que la cohésion et l'inclusion sociales, et créer des chances égales pour tous.

Établir une économie durable : Bâtir une économie solide, stable et durable, qui sera porteuse de prospérité et d'opportunités pour tous, et dans laquelle les coûts environnementaux et sociaux seront supportés par ceux qui les occasionnent (principe du pollueur-payeur) et l'utilisation efficace des ressources est favorisée par des mesures incitatives.

Promouvoir une gouvernance performante : Promouvoir activement des systèmes participatifs et efficaces de gouvernance à tous les niveaux de la société, en mobilisant la créativité, les énergies et la diversité des citoyens.

Utiliser des données scientifiques fiables de manière responsable : Veiller à ce que les politiques soient élaborées et mises en œuvre à partir d'éléments scientifiques solides, tout en tenant compte des incertitudes scientifiques (par le biais du principe de précaution) ainsi que des attitudes et des valeurs de la population.

Pour ce qui est des systèmes de planification nationaux, les travaux de Farthing et Carrière (2007) et de Farthing (2008) indiquent une tendance convergente des thèmes stratégiques définis en Angleterre et en France dans la mesure où la rhétorique et les priorités des politiques publiques en matière de planification spatiale admettent les conséquences

sociales et environnementales indésirables de l'étalement urbain. Au niveau national, les deux pays ont adopté des politiques de « compaction urbaine » – sous l'étiquette de renouvellement urbain ou de *urban renaissance* – soulignant ainsi l'importance du « développement durable ».

Pour mieux comprendre comment les politiques publiques, et en particulier leur volet consacré aux systèmes de planification spatiale, ont évolué avec l'émergence du concept de développement durable, on peut se référer à March et Olsen (1989) pour qui la science politique moderne tend à traiter le changement comme une conséquence de forces exogènes, donc comme un phénomène qui dépend du contexte. Ainsi, l'infléchissement des politiques publiques tiendrait principalement aux évolutions de la structure des classes sociales et des contraintes économiques internationales. Selon la « théorie de l'État », par exemple, le changement en matière de politiques publiques est associé à « des impératifs structurels généraux auxquels se heurte le capitalisme, en lien avec des notions telles que le fordisme, le post-fordisme, le néolibéralisme » (Gleeson et Low, 2000, cités dans Haughton et Counsell, 2004). Par ailleurs, l'approche institutionnelle s'attache à étudier « comment les institutions de la sphère politique, notamment les ossatures administratives, assurent l'ordre et influencent les changements dans cette sphère » (March et Olsen, 1989, p. 16). Autrement dit, l'évolution de la politique et de l'action publique dépend « des structures institutionnelles imbriquées propres à chaque nation » (Cole et John, 2001, p. 143).

En sciences sociales, l'institutionnalisme prend des formes variées (Hall et Taylor, 1996). Selon le courant historique (voir Thelen et Steinmo, 1992), les institutions de l'État et les pratiques correspondantes, qui se sont imbriquées au fil du temps, découlent de décisions prises à des moments critiques, amenant les pays sur telle ou telle voie de développement. Ce sont les tenants de ce courant qui utilisent la métaphore de la dépendance du sentier (voir Booth, 2011). Farthing (2008, p. 181) préconise qu'en conséquence, « les auteurs des politiques publiques doivent aborder l'évolution de celles-ci en tenant compte de l'historique de la situation ». Par exemple, il affirme que les approches de la planification des régions urbaines en France et en Angleterre au début du XXI^e siècle se placent dans un contexte façonné par des décisions prises à la fin du XVIII^e et au XIX^e siècle, lorsque les pouvoirs publics modernes ont été instaurés dans les deux pays. Les structures médiévales des *local governments* anglais ont été réformées deux fois, d'abord en 1835, puis dans les années 1880-1890. En France, c'est après la Révolution que la structure de l'Ancien Régime est tombée « d'un seul coup de hache » (Wollman, 2000, p. 40). Les institutions locales créées alors ont donc perduré dans les deux pays.

Les systèmes anglais et français de gouvernance locale reposent cependant sur des traditions différentes. Page et Goldsmith (1987) établissent une distinction entre les modèles du « Nord » et du « Sud » à partir de plus aspects : l'ampleur des fonctions attribuées au niveau local, le pouvoir discrétionnaire légal laissé aux auteurs des politiques locales, et l'accès des hommes politiques locaux aux sphères nationales de l'État. En Angleterre, les autorités locales sont conçues comme un mécanisme de fourniture des services locaux (dont la planification, souvent appelée « *planning service* ») placé sous le contrôle des autorités centrales (démocratie fonctionnelle britannique). Quant aux autorités locales françaises, elles se fondent sur la conviction que les territoires locaux doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux (démocratie territoriale française). En matière de planification et de développement, la décentralisation des compétences au niveau local menée depuis les années 1980 a perpétué cette tradition. Toutefois, il ne s'agit pas de dire que l'autonomie locale n'a pas de limites puisque, par exemple, l'urbanisme doit intégrer des obligations environnementales, et certains impératifs d'aménagement sont soumis à un contrôle préfectoral – un rôle particulièrement important dans les zones littorales et montagneuses.

La position de force de la commune dans le système français de gouvernance locale, alliée à la petite taille des communes, a poussé le pouvoir central à encourager une coopération intercommunale pour traiter les questions de planification. Des réformes, telles que la

création des SCoT (Schémas de cohérence territoriale, étudiés au chapitre 2), ont d'ailleurs pour but de cimenter ces relations. En Angleterre, le gouvernement central est habilité à créer des niveaux intermédiaires de gouvernance locale, ou d'en supprimer, ce qu'il a fait dans les cas des autorités métropolitaines dans les années 1980.

En matière de planification, le courant de recherche de l'institutionnalisme est associé plus particulièrement aux travaux de Patsy Healey et de ses collaborateurs. Cette auteure a notamment réalisé une étude comparative (Healey, 2007) sur la planification stratégique spatialisée réalisée dans trois régions urbaines situées dans trois pays européens (Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Pour Healey, influencée par la théorie de la planification communicationnelle, la mission primordiale des acteurs de l'aménagement est la communication avec les autres participants au processus d'élaboration des politiques publiques (voir Chapitre 1). Du fait de cette communication, des perceptions ou des significations communes peuvent s'affiner et des idées ou « discours de politique publique » peuvent naître et évoluer. De notre point de vue et compte tenu de notre intérêt pour la mise en œuvre des politiques publiques, ce que souligne cette perspective, c'est que le changement « ne tient pas seulement à la formalisation d'une législation nouvelle et à une allocation de recettes : il implique aussi la mutation des discours dans toutes les arènes de dialogue importantes pour qu'une politique publique prenne effet » (Vigar et alii, 2000, p. 50-51). C'est pourquoi la rhétorique du développement durable utilisée au niveau national et l'importance de l'environnement dans le processus décisionnel doivent être traduites en idées et en arguments pertinents pour les acteurs au niveau local. Faute de quoi, les coutumes et traditions de l'action risquent de résister au changement, de canaliser l'évolution dans des directions spécifiques, ou de réinterpréter les transformations dans des termes familiers. Ce point de vue met en avant l'importance des modes de pensée des acteurs et des organisations qui se servent des instruments et capacités du système de planification pour atteindre leurs objectifs.

Il faut néanmoins souligner combien les instruments formels de chaque système de planification et les divergences entre les systèmes anglais et français sont importants car « ils intègrent des capacités conférées à la fois par leur conception initiale et par l'accumulation des pratiques au fil du temps » (Vigar et alii, 2000, p. 7). La section 3 compare les principales composantes des systèmes en place dans les deux pays, ainsi que les changements importants apportés dernièrement ; pour ce faire, elle utilise un cadre analytique conçu par Vigar et alii (2000) à partir des travaux antérieurs de Lichfield et Darin-Drabkin (1980) et de Healey et alii (1988), ce qui permet de mettre en lumière quelques disparités significatives entre les systèmes. Nous centrerons notre étude sur la période qui débute dans les années 1990. La section ci-après se penche sur les modèles d'urbanisation, leur évolution, et les défis qu'ils posent en termes de gestion de la croissance urbaine.

2. Les « régions » urbaines en Angleterre et en France

Cette section aborde d'abord la décentralisation de la population et de l'activité économique dans les régions urbaines (section 2.1), puis elle examine l'enjeu que représente la gestion de ces modèles de développement pour les collectivités locales (section 2.2).

2.1 *Étalement urbain*

En Europe, les schémas d'urbanisation liés aux évolutions économiques ont fait apparaître autour des grandes villes de vastes zones plus ou moins intégrées à la ville centre par les mécanismes des marchés du travail et du logement. La croissance de la population dans ces zones péri-urbaines dépend de deux ensembles de processus : la décentralisation de la population et la décentralisation de l'activité économique (et de l'emploi). En décrivant la problématique de l'étalement urbain et économique en France, le chapitre 1 a souligné que

l'usage économique des sols dans les zones péri-urbaines s'est accru, voire accéléré au cours de ces dernières années.

Selon Farthing et Carrière (2007), il faut tenir compte de l'histoire de l'industrialisation et de l'urbanisation dans les deux pays étudiés pour comprendre les préoccupations actuelles en matière de politique publique. Les processus de suburbanisation étaient déjà en place en Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle, puis ils ont marqué toutes les grandes villes anglaises pendant l'entre-deux-guerres ; par exemple, l'agglomération londonienne a doublé de superficie (Hall, 1989). Ce phénomène est moins ancien en France du fait de son urbanisation généralement plus récente (Sallez et Burgi, 2004).

Contrairement à la France, où les grandes villes ont bénéficié d'une nette croissance des capacités d'embauche pendant les Trente Glorieuses, l'Angleterre a connu dans le même temps une migration du travail de la ville vers la campagne, évolution qui a fait l'objet de nombreuses études. Begg, Moore et Rhodes (1986) ont montré que l'emploi industriel, à la fois au cœur des villes les plus importantes (conurbations) et dans les communes plus petites situées à la périphérie des conurbations (comptant plus de 250 000 habitants), s'est mis à décliner à partir des années 1950, cette diminution étant masquée par la progression du tertiaire jusqu'aux années 1960, moment où la croissance de ce secteur s'est elle aussi infléchie dans le centre des conurbations. Dans les années 1960, l'expansion du tertiaire au sein des villes indépendantes a retardé jusqu'aux années 1970 l'apparition de la chute générale de l'emploi dans les grandes villes. À la fin de cette décennie, la Grande-Bretagne a subi une grave récession qui a frappé plus durement l'industrie manufacturière, notamment dans les grosses conurbations (Fothergill et alii, 1985, cité dans Turok et Edge, 1999). Bien que le déclin de l'emploi se soit poursuivi à Londres et dans les grandes villes au cours des années 1980, cette tendance s'est inversée pendant la décennie suivante. Grâce à un redressement économique national pérenne, la situation du travail à Londres a connu une inversion complète de tendance et a affiché les meilleures performances parmi les métropoles en termes de création d'emplois. Par ailleurs, les grandes villes des Midlands et du Nord voyaient croître les chiffres de l'emploi pour la première fois depuis des dizaines d'années.

Les petites villes et les zones rurales anglaises ont affiché longtemps la croissance la plus rapide mais, par rapport à la France, il est beaucoup moins aisé de dissocier, d'une part, l'étalement ou la décentralisation du travail au sein des régions urbaines et, d'autre part, une contre-urbanisation (croissance de villes indépendantes, mais plus petites, à l'écart des grandes villes). Comme le font valoir Farthing et Carrière (2007), les mesures comparatives sont difficiles, mais il est communément admis que l'étalement urbain a été un phénomène plus tardif en France qu'en Angleterre, puisqu'il remonte essentiellement aux années 1970. C'est pour cette raison, mais aussi parce que la population française est plus nombreuse et moins dense, que cette question n'a pris de l'importance que relativement récemment en France. Néanmoins, le sujet fait désormais partie des priorités de l'intervention publique dans les deux pays : l'étalement urbain est un problème reconnu.

2.2 Gestion des régions urbaines

Autour des grandes villes, les *hinterlands* urbains, qui se développent en termes de population et d'emploi, englobent en général les territoires de plusieurs communes. D'après une de nos hypothèses de départ, l'échelle de la région urbaine est problématique pour les politiques publiques locales, étant donnée la nature interterritoriale des pressions en faveur du développement spatial (voir Chapitre 1). Évidemment, la gestion de ces zones a amené, en Angleterre comme en France, un large débat sur l'échelle la plus appropriée pour la gouvernance et la planification.

Il est possible que ce soit en partie pour répondre au défi du développement durable que les gouvernements des deux pays ont cherché à modifier à la fois les relations structurelles « verticales » (entre le central et le local) et les relations horizontales (interterritoriales) au

sein des régions urbaines (hypothèse 4 présentée au chapitre 1). De nouveaux dispositifs institutionnels permettraient ainsi de gérer « la région urbaine dans son ensemble », tout en autorisant une part de contrôle et de régulation des activités publiques et privées. Cependant, toute réforme est tributaire du système de gouvernance infranationale existant qui, dans chacun des pays, se fonde sur des traditions de pouvoirs publics locaux, comme évoqué plus haut.

En France comme en Angleterre, la réforme de la législation relative à la planification a lieu dans les années 2000. Elle s'accompagne effectivement de changements institutionnels dans le but d'instaurer une gouvernance territoriale mieux adaptée à la maîtrise de l'urbanisme. Des deux côtés de la Manche, ont lieu des débats sur la nécessité d'administrer la planification à l'échelle de la région urbaine (Pumain, 2004 ; Marshall, 2007). Cependant, la restructuration des institutions est articulée différemment, du moins au début des années 2000 : un « nouveau localisme » souffle sur la France, tandis que l'Angleterre met l'accent sur le niveau régional.

La réponse française se traduit par des transformations plutôt radicales des structures institutionnelles au niveau des villes (Borraz et Le Galès, 2005 ; Négrier, 2006). La gouvernance locale est assurée par un système relativement fragmenté, dans lequel les zones urbaines sont constituées de nombreuses petites communes. Il faut noter que le territoire français compte plus de 36 000 communes, et ce, malgré diverses tentatives de regroupement visant à assurer la fourniture de services à l'échelon de la zone urbaine. Plus récemment, depuis les années 1990, a lieu ce que certains ont appelé « la révolution douce », un grand nombre de communes se rassemblant au sein d'Établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI. Créés par la loi Chevènement de 1999, ces EPCI prennent la forme de communautés urbaines (plus de 500 000 hab.), de communautés d'agglomération (population totale comprise entre 50 000 à 500 000 hab.) et de communautés de communes (communes plus petites, voire petites villes en zone rurale). Les EPCI ont des responsabilités et des ressources fiscales qui, auparavant, relevaient du niveau communal².

Sur des points stratégiques tels que la planification, le développement économique, l'habitat, l'aide sociale et la gestion urbaine, les communautés urbaines et communautés d'agglomération bénéficient du transfert de responsabilités des municipalités au niveau intercommunal. D'autres domaines du ressort municipal, comme l'administration des routes locales et des parcs de stationnement, la gestion de l'eau et de l'assainissement, les questions d'environnement et la fourniture des principaux services publics, peuvent aussi entrer dans les missions intercommunales. L'un des facteurs qui a facilité l'étalement urbain a été la taxe professionnelle, variable d'une commune à l'autre au sein d'une même ville-région (voir chapitre 1). Cependant, une révolution a été également lieu à cet égard : un nombre rapidement croissant d'EPCI ont opté pour un taux unique. La pression fiscale n'entrant plus en ligne de compte, d'autres facteurs comme l'environnement ou les transports sont ainsi venus influencer plus nettement la répartition des emplois sur le territoire de l'EPCI.³

L'émergence de l'intercommunalité a été un processus intéressant. Traditionnellement, comme l'expose Goldsmith (2001), des structures de pouvoir à deux niveaux étaient instaurées dans les régions urbaines par le gouvernement central, qui les imposait aux territoires concernés. En revanche, dans le nouveau cadre intercommunal, chaque configuration à deux niveaux formalisée répond à une démarche volontaire, coopérative, menée localement à l'initiative des communes dans le cadre de la législation nationale. Il en résulte des mises en œuvre d'une extrême variété selon les régions urbaines (Négrier,

2 Depuis 2010, les regroupements les plus importants (plus de 500 000 hab.) peuvent devenir des « métropoles ».

3 La taxe professionnelle a été supprimée en 2010 et remplacée par la contribution économique territoriale (CET).

2006). L'une des autres conséquences est que les délimitations choisies pour les groupements intercommunaux ne coïncident pas toujours avec celles des régions urbaines, selon les critères utilisés par l'INSEE pour définir les agglomérations et les aires urbaines. Au milieu des années 2000, une communauté d'agglomération représente, en moyenne, 70 % de la population, mais seulement 30 % de la superficie de son aire urbaine (Demazière, 2009). De plus, des critiques soulignent les problèmes de légitimité que pose le processus intercommunal : il n'y a aucune élection à ce niveau et les dirigeants de ces groupements sont choisis parmi les élus municipaux.

Dans le cas de l'Angleterre, il est évident que le niveau régional du système de planification a pris de l'importance au cours de ces dernières années alors que, par tradition, il était le moins développé (Baker et alii, 1999). Certains commentateurs comme Owens et Cowell (2002) affirment que l'émergence du développement durable dans les années 1990 a contribué à raviver le débat sur l'échelle qui permettrait une planification efficace. En 1990, un ensemble de directives relatives à la planification régionale (*Regional Planning Guidance* ou RPG) est mis en place, rompant avec la tradition anglaise centralisée exposée plus en détail à la section 3.4. La *PPG15*, l'un des documents élaborés par le gouvernement central pour fournir des recommandations aux autorités locales en matière de politique de planification, préconise l'adoption de ces directives au début des années 1990. Les institutions régionales créées sont sans grand formalisme. Elles s'appuient sur le modèle de SERPLAN établi en 1961 pour l'aménagement de la région du Sud-Est de l'Angleterre ; il s'agit de « conférences » qui réunissent les *Local Planning Authorities* (autorités locales responsables de la planification ou LPA) dans le but de soumettre un projet de directive au ministère qui, à partir des documents remis par les régions, élabore la RPG. Ces directives régionales donnent un cadre aux plans structurels préparés au niveau des comtés. Le gouvernement *New Labour* se positionne rapidement en faveur du niveau régional en lui donnant davantage de responsabilités dans l'élaboration des politiques publiques. Ainsi, le rapport du ministère britannique de l'Environnement, du Transport et des Régions, intitulé *The Future of Regional Planning Guidance* (DETR, 1998a), propose que les directives reflètent davantage les impératifs régionaux par rapport aux priorités nationales. De plus, le document préconise que les conférences travaillent plus étroitement avec les acteurs régionaux et que soit organisée une audition publique (*Examination in public*) sur le projet de directive régionale en présence d'une commission indépendante, afin que les parties prenantes dans la région puissent exprimer leur opinion. Pour finir, les directives, qui tiennent compte du rapport de la commission, sont publiées par le ministre (Stephenson et Poxon, 2001).

Réformant la *Planning and Compensation Act (PCA 1991)* (loi relative à la planification et à l'indemnisation), la loi de 2004 *Planning and Compulsory Purchase Act 2004 (PCPA 2004)*, renforce le niveau régional. Supprimant le rôle des comtés, elle instaure le *Regional Planning Body* (conseil régional de planification ou RPB) en lui attribuant la responsabilité de la planification stratégique. La planification au niveau local reste du ressort de l'échelon le plus bas, celui-ci pouvant aussi bien être une collectivité unitaire (un seul niveau), un district ou une autorité métropolitaine. Comme dans le cas français, cette configuration pose un problème de légitimité. Les élus siégeant au RPB sont élus indirectement (comme pour les EPCI en France). Au sein de cette autorité régionale, ils prennent les principales décisions en matière de planification stratégique infrarégionale, moyennant un contrôle démocratique très indirect.

La création d'assemblées régionales élues pour représenter ces régions administratives anglaises suscite un certain intérêt au début. Cette idée est cependant abandonnée après que la proposition ait été rejetée par les électeurs du Nord-Est de l'Angleterre. Vers le milieu des années 2000, la perspective gouvernementale à l'égard de la gouvernance infranationale commence à se décaler des régions administratives vers les *city-regions*, les régions métropolitaines fonctionnelles (ODPM, 2006). L'intérêt sous-jacent est ici principalement de promouvoir le développement économique.

Cette nouvelle approche comble avantageusement un vide politique laissé par l'abandon du projet de régionalisation. La place des *city-regions* s'impose au sein du réseau des *Core Cities*, les huit principales métropoles régionales (hormis Londres), où le concept est mis au service de la lutte contre le déséquilibre, en termes de ressources fiscales et de prospérité, qui est constaté entre, d'une part, Londres et le Sud-Est et, d'autre part, les régions du Nord (Healey, 2008 ; Etherington et Jones, 2009).

Parmi les mesures politiques en faveur de cette transition, le gouvernement crée un programme pour les communautés durables, *Sustainable Communities Plan* (ODPM, 2003), qui définit et promeut quatre « zones de croissance » dans le Sud-Est (le couloir Londres-Stansted-Cambridge, Thames Gateway, la région de Milton Keynes et des South Midlands, et l'aire d'Ashford), ainsi que l'initiative de développement économique axée sur trois régions administratives du Nord et baptisée *Northern Way* (ODPM, 2004a). Dans ces deux cas de figure, les visions spatiales identifient les grandes villes et les régions métropolitaines comme des pôles économiques vitaux dont la manifestation spatiale dépasse les frontières administratives régionales (Harrison, 2010).

Le gouvernement britannique a confirmé son intérêt pour les régions métropolitaines dans son étude sur la régénération et le développement économique infranational, *Review of Sub-national Economic Development and Regeneration* (HM Treasury, 2007). Celle-ci présente les possibilités de collaboration interterritoriale ou « infrarégionale », dont le but premier est de développer les activités économiques par le biais de *Multi-Area Agreements* (accords territoriaux mixtes ou MMA). Il s'agit d'ententes volontaires conclues entre des groupements de collectivités locales et le ministère chargé de l'aménagement du territoire (*Secretary of State for Communities and Local Government*). La plupart des MAA sont de grandes villes et leur *hinterland* (au sens littéral, leur arrière-pays). L'objet de ces accords est de faciliter la collaboration en déléguant certaines responsabilités et ressources aux localités qui prennent des mesures pour résoudre des problèmes de gouvernance complexes en termes d'espace. Le gouvernement britannique réaffirme en 2009 son intérêt privilégié pour les espaces des régions métropolitaines, encourageant les accords avec les autorités de Manchester et de Leeds pour en faire des cas pilotes de *city-regions* (HM Treasury, 2009). Les dispositifs de gouvernance de ces régions sont destinés à dépasser les compétences limitées prévues dans le cadre des MAA et à transférer des responsabilités supplémentaires d'accompagnement de la croissance économique à des groupements de collectivités représentatives d'une zone économique fonctionnelle. Ces deux régions métropolitaines seront reconduites en 2010, avec des Conseils composés en majorité d'élus locaux.

Cependant, à son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement de coalition les supprime, de même que les MAA et les agences de développement régional, et encourage la création de Partenariats économiques locaux (*Local Economic Partnership* ou LEP), à la tête desquels on trouve des entreprises (au lieu d'instances administratives) et qui sont chargés de promouvoir le développement économique. Ces partenariats existent dans tout le pays, sans se limiter aux grandes villes. Sur les territoires où il existait préalablement des MAA ou des régions métropolitaines, les nouvelles structures reprennent exactement les anciennes frontières. C'est ainsi que la coopération interterritoriale s'est poursuivie en Angleterre, bien que sous une forme différente.

3. Les outils d'intervention sur les marchés foncier et immobilier

Les systèmes de planification ne cessent d'évoluer. Tout d'abord, ce que Healey (1997) appelle l'« infrastructure fixe », c'est-à-dire les lois et réglementations, définissent le cadre d'organisation de la planification dans tel ou tel pays. Breuillard et Fraser (2007) notent une réforme législative importante, en France avec la loi SRU de 2000, et en Angleterre avec la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004. Ces deux textes répondent à une volonté gouvernementale de moderniser les pouvoirs publics locaux. À cet égard, plusieurs

commentateurs considèrent la loi anglaise de 2004 comme une avancée considérable : la planification se doit d'être « un moyen de coordination proactif et stratégique de toutes les actions publiques qui influent sur le développement spatial » (Nadin, 2007, p. 43). Jusque-là, l'aménagement du territoire a plutôt fonctionné comme une sphère indépendante des politiques publiques au sein des autorités locales (Vigar et alii, 2000). Outre la réforme qui souligne le rôle coordinateur de ce qui s'appelle dorénavant *spatial planning* (planification spatiale), le texte de 2004 définit, pour la première fois, le développement durable comme objectif du système de planification. En France, le but poursuivi est similaire et la loi SRU de 2000 vise aussi à redonner un nouveau souffle à la planification stratégique réglementaire afin d'intégrer ou d'harmoniser les politiques d'aménagement du territoire, du logement et des transports.

Certains aspects fondamentaux propres au régime anglais de planification instauré par le *New Labour* (2004-2010) sont supprimés après l'accession au pouvoir du gouvernement de coalition, notamment l'échelon régional de la planification stratégique. En revanche, d'autres aspects sont conservés. La *Localism Act* de 2012, loi qui valorise les compétences locales, est promulguée. Les directives que le gouvernement national transmet aux *Local Planning Authorities* quant à l'exécution de leurs missions de planification sont révisées et ramenées à un (relativement) petit nombre de pages sous l'intitulé *National Planning Policy Framework* (Cadre national de la politique de planification ou NPPF). Le processus de mise en place du nouveau système est donc en route, mais la décentralisation à la française des activités de planification dans les deux pays crée logiquement un décalage entre l'adoption des législations par les parlements nationaux et la réaction des pouvoirs publics infranationaux face aux nouvelles possibilités qu'apportent ces réformes.

C'est là qu'entrent en scène les pratiques (ou « infrastructure souple ») en matière de planification. Comme nous l'avons déjà vu, pour évaluer le changement dans ce domaine, il faut prendre en compte les valeurs, les visions du monde, les « discours » des acteurs impliqués, car tous ces facteurs façonnent leurs pratiques, tout en facilitant ou en entravant les transformations potentielles. Par conséquent, même si la rhétorique du développement durable est inscrite dans la législation et dans la constitution, ce que se passe sur le terrain dans chaque région urbaine peut traduire des pratiques, des priorités et des perceptions sur le plan local, tout en étant susceptible d'accentuer l'étalement économique – au lieu de le contraindre – comme nous le suggérons dans une des hypothèses énoncées dans le chapitre 1.

Il est entendu que le sujet de ce projet de recherche est « la planification stratégique spatialisée » (*Strategic Spatial Planning* ou SSP). Tandis que celle-ci représente toujours une part importante des activités de planification en France, elle a été officiellement supprimée en Angleterre avant que nos études de cas ne soient réalisées. Néanmoins, comme la réforme du système est très récente, les témoignages des acteurs que nous avons sollicités reflétaient très largement les expériences et pratiques du régime de « planification spatiale » en vigueur entre 2004 et 2010. En France, les conséquences de l'application de la loi Grenelle 2 restent incertaines.

Comme indiqué au chapitre 1, cette étude a pour but de fournir des réponses aux questions suivantes : Quel est le rôle du système de planification réglementaire dans la maîtrise des objectifs de croissance économique et de gestion environnementale, notamment en cas de production d'espaces construits à vocation économique ? Ce rôle diffère-t-il entre la France et l'Angleterre et, si oui, de quelle manière ? Les informations recueillies par l'étude de cas et présentées dans les chapitres suivants nous permettent d'apporter une réponse provisoire à cette interrogation. Dans cette section, nous décrivons comment le système de planification de chacun des deux pays peut, par sa nature, affecter l'équilibre entre les deux d'objectifs. Nous étudierons ensuite des éléments d'appréciation provenant d'études antérieures.

Pour ce qui est des outils de planification disponibles tant en Angleterre qu'en France, la législation et, dans le cas anglais, la réglementation qui créent « l'infrastructure fixe »

(Healey, 1997) du système devraient permettre de déterminer les instruments de politique publique à utiliser, leurs utilisateurs et leurs modalités d'utilisation. Bien que le résultat dépende beaucoup de la façon dont les acteurs s'en serviront, ces dispositifs peuvent d'eux-mêmes influencer sur la décision en donnant plus ou moins de « poids » à la gestion de l'environnement par rapport au développement économique. On dénombre quatre types d'outils disponibles (Lichfield et Darin-Drabkin, 1980 ; Healey *et al.*, 1988), tous n'étant pas exploités dans la même mesure dans les deux pays.

3.1 Les mécanismes de contrôle

Le système de planification réglementaire que la législation anglaise a instauré en 1947 vise à réguler l'usage et le développement des terrains et des bâtiments. Comme le droit d'aménager les territoires a été nationalisé par cette loi (contrairement au droit de propriété foncière), ceux qui souhaitent développer un terrain doivent déposer une demande de permis. L'occupation des sols se divise en plusieurs catégories définies au niveau national par une ordonnance, *Use Classes Order* (par exemple, B1 pour les bureaux, B2 pour les usines, B8 pour les entrepôts). De plus, toute modification de ces affectations établies officiellement doit être approuvée. Les demandes de permis peuvent être acceptées, acceptées sous conditions, ou refusées.

Les *Local Planning Authorities* (autorités locales responsables de la planification ou LPA) sont les organismes chargés de statuer sur les permis d'aménagement des terrains et de changement d'usage des bâtiments. Elles ont en la matière un pouvoir discrétionnaire, mais doivent prendre en considération les politiques de planification nationale, régionales et locales, ainsi que les autres « considérations pertinentes » – autrement dit, ce que déciderait une « personne raisonnable » dans un cas précis. Cette configuration est totalement différente du système français, selon lequel le Plan local d'urbanisme (PLU) a force de loi pour tous et est opposable aux tiers.

En général, la majorité des décisions relatives aux demandes de permis sont prises par des planificateurs professionnels qui travaillent à la gestion des projets de développement au sein du Bureau de planification de la LPA. Les décisions plus importantes ou plus délicates relèvent d'une commission composée de conseillers. Les grands projets aux conséquences économiques considérables seront donc probablement pris en charge officiellement par des élus locaux. Dans le cadre de ce processus, le contenu du plan d'aménagement local, y compris le zonage, de même que la stratégie définie à l'échelon régional, sont des considérations pertinentes, sans pour autant être des facteurs déterminants. Comme spécifié plus haut, le système anglais de régulation de la planification accorde un pouvoir discrétionnaire aux décideurs, ce qui permet aux conseillers des instances locales de prendre en considération les effets économiques, environnementaux et sociaux de tout projet présenté. C'est pourquoi nous pensons que les décisions relatives aux demandes d'aménagement à vocation économique pourraient donner lieu à des pressions démocratiques plus facilement en Angleterre qu'en France. Toute demande de permis fait normalement l'objet d'une publicité, les occupants des parcelles voisines du projet sont informés de leur droit de présenter des observations suite à la demande, et celle-ci est soumise à une notification officielle à proximité du site concerné. Dans les zones rurales éloignées des villes principales, les conseils paroissiaux sont consultés officiellement en cas de projets situés sur leur territoire. Les conseillers ou planificateurs qui statuent sur la demande peuvent donc être l'objet de pressions de la part de conseils paroissiaux, d'associations de protection de l'environnement, de groupements de voisins, mais aussi de lobbies économiques ou de promoteurs indépendants. Dans les régions urbaines, les groupes anti-développement pourraient avoir, dans la pratique, davantage de latitude en Angleterre pour se mobiliser dans les zones périphériques (Farthing et Carrière, 2007), ce qui pourrait être un moyen de peser sur les décisions locales en faveur de la protection de l'environnement.

Toute personne qui voit sa demande de permis rejetée dispose d'une voie de recours auprès du ministre. Le dossier peut alors être réexaminé par un inspecteur qui tiendra compte des arguments du demandeur et de l'autorité de planification. L'inspecteur transmet ensuite ses recommandations au ministre qui rend une décision définitive, ce qui met en évidence la nature plus centralisée du système de planification anglais.

3.2 Les aspects financiers (subventions, fiscalité, mesures d'incitation)

Dans le système de planification anglais, ce domaine de compétences est limité. Il a servi principalement au gouvernement central pour stimuler les projets de renouvellement urbain en cas de faiblesse du marché foncier, par exemple pour inciter l'implantation de sociétés dans les *Enterprise Zones* au cours de la période 1980-1990. Depuis les années 1980, les collectivités locales ont vu leurs capacités de recettes fiscales fortement limitées par le pouvoir central et, comme le concluent Vigar et alii (2000, p. 14), « la panoplie d'outils financiers à disposition des autorités locales britanniques a ainsi été considérablement réduite par comparaison à leurs homologues, en Europe et ailleurs, où les taxes locales et les recettes liées aux processus de promotion immobilière locaux sont beaucoup plus importantes ». Les communes françaises (ou les EPCI) sont en droit de fixer le niveau de la la taxe professionnelle (et désormais de la cotisation foncière des entreprises) pour les projets qui génèrent des emplois. Cette prérogative offre donc une capacité d'incitation considérable lorsqu'il s'agit d'encourager le développement d'un projet créateur d'emplois dans la localité. En Angleterre, les collectivités locales disposent de quelques rares mesures d'incitations fiscales, soit en manipulant les taux de la fiscalité locale, soit en encourageant le développement économique puisque les recettes tirées de la taxation des entreprises sont réparties entre collectivités locales en fonction d'une formule nationale.

Toutefois, les LPA disposent d'un instrument financier grâce à la négociation d'accords contractuels sur les *planning obligations* (obligations de planification). En cas de projet de développement de grande envergure, le permis peut être octroyé à condition que le demandeur signe un accord avec l'autorité locale (un accord de planification). Dans le passé, cette démarche était loin de faire l'unanimité, mais elle est désormais largement admise (Cullingworth et Nadin, 2006). La question est de savoir jusqu'où les collectivités locales peuvent « exiger légitimement des opérateurs qu'ils assument des coûts extérieurs au projet d'aménagement : infrastructures nécessaires, écoles et autres services municipaux ou locaux » (dont le secteur public risque de ne plus se charger). Les « obligations » convenues dans l'accord constituent un moyen pour les collectivités locales de faire financer par les promoteurs des travaux publics tels que routes, établissements scolaires (dans le cas de logements), espaces libres, aménagement de paysages ou amélioration des centres-villes. Certains de ces travaux ne sont pas forcément indispensables dans le cadre du projet proprement dit, mais les autorités locales profitent de ce contexte pour mettre en place des changements souhaités au niveau local. Les accords contractuels peuvent aussi servir à financer des travaux de restauration de l'environnement affecté par le développement. Même si ce mécanisme peut inciter à octroyer le permis d'aménager, il faut aussi que la rentabilité du projet de développement à vocation économique soit suffisante pour couvrir ces coûts supplémentaires. C'est pourquoi la négociation d'accords contractuels se révèle plus facile dans de cas de projets d'aménagement résidentiels et commerciaux (Campbell et alii, 2000). En France, la pratique la plus proche est le Projet urbain partenarial, qui permet d'obtenir des contributions financières en vue de la viabilisation des terrains avant le développement.

3.3 L'aménagement direct par la puissance publique

Des prérogatives légales autorisent les collectivités locales anglaises à prendre possession de terrains en vue d'aménagements, à organiser et gérer le processus de développement, et à détenir et louer des terrains et des bâtiments. Toutefois, ces dispositions sont rarement mises en œuvre, non seulement parce que les autorités locales manquent de ressources,

mais aussi parce que le gouvernement central décourage l'utilisation de cette compétence. Par conséquent, il est très rare que, dans les années 2000, des collectivités locales anglaises soient propriétaires de grandes superficies de terrains à des fins de développement ; de même, il est peu courant qu'elles procèdent à des expropriations dans ce but. Ces entraves n'existent pas en France. Galey et Booth (2007) décrivent l'« impressionnant attirail » de moyens qu'ont les pouvoirs publics pour s'approprier des terrains, ce qui se justifie par la fragmentation de la propriété foncière dans ce pays. Cet éventail de moyens de réalisation (comme la possibilité de créer une Zone d'aménagement concerté ou ZAC) inciterait donc les municipalités françaises à développer des sites à vocation économique.

De nombreuses collectivités locales en Angleterre (notamment dans les régions urbaines du Nord), lorsqu'elles cherchent à promouvoir le développement économique, souhaiteraient aménager des terrains pour créer et préserver des emplois sur leur territoire. Les années 1980 correspondent à une période pendant laquelle du foncier à usage économique a été mis à disposition pour développer des *Enterprise Zones* et des sites pris en charge par des *Urban Development Corporations* (sociétés d'urbanisme privées). Dès les années 1990, cette offre de terrain diminuait tandis que « les priorités données à la compétitivité concentraient l'attention sur les types d'implantation que recherchaient les grands investisseurs extérieurs à la région » (Vigar et alii, 2000, p. 121). Certains pôles ont pu être aménagés par l'autorité locale via la signature d'un partenariat avec les propriétaires fonciers privés. Mais ailleurs, dans les années 1990 et 2000, les collectivités se sont trouvées en concurrence pour décrocher des fonds publics et faciliter le développement de sites. Les sources de financement comprenaient alors l'Union européenne, les agences de développement régional, et un organisme chargé des projets de régénération, *English Partnerships*, qui deviendra ensuite l'agence *Homes and Communities Agency*, chargée notamment du financement des logements sociaux). Les agences de développement régional et les *English Partnerships* ont été mis en place en 2002 sur fond d'engagement en faveur du développement durable, dans le but spécifique de revaloriser des terrains déjà aménagés comme les friches industrielles (*brownfields*). Nous reviendrons sur cet aspect dans la section suivante.

4. Les plans et directives de politique publique : analyse comparée

4.1. Plans stratégiques et locaux

La planification stratégique spatialisée a suscité à peu près le même intérêt en France et en Angleterre dans les années 1960 puis dans les années 2000. Selon Verhage et alii (2007), la loi d'orientation foncière de 1967 a créé en France une hiérarchie des documents liés à la planification, avec à la fois des plans stratégiques et des plans locaux. Ces auteurs estiment que le Schéma directeur, qui définit la stratégie d'ensemble, « n'a pas réussi à apporter un cadre adéquat à une réflexion stratégique à l'échelle métropolitaine » (p. 83). Le Plan d'occupation des sols (POS), établi au niveau local, a néanmoins permis un contrôle précis des projets d'aménagement. Il a le statut d'un document juridique et s'appuie sur un système de zonage pour attribuer des droits d'aménagement à des parcelles spécifiques, et ce, d'une manière sans équivalent en Angleterre.

Les travaux de Vigar et al. (2000) montrent que, dès l'instauration du système anglais en 1947, on reconnaît la nécessité potentielle de plans stratégiques et locaux, mais ce n'est qu'avec la loi de 1968 que ceux-ci voient le jour sous la forme du plan structurel et du plan local. Les plans structurels sont conçus pour offrir une perspective d'ensemble sur la trajectoire de développement d'un comté, tandis que les plans locaux doivent être élaborés

« pour les zones susceptibles de faire l'objet d'actions de développement particulières ou de pressions réglementaires » (Vigar et alii, 2000, p. 16). Dans les années 1990, il devient obligatoire de soumettre des plans locaux pour l'intégralité du territoire couvert par l'autorité de planification des districts. Cependant, même pour les zones à développer, ces documents n'allouent aucun droit d'aménagement. Ils ne sont remis qu'à titre « indicatif » (Galey et Booth, 2007) ; autrement dit, ils ne font que suggérer le genre de facteurs à prendre en compte au cas où l'une des zones traitées par le plan ferait l'objet d'une demande de permis.

En vertu de la loi de 1968, la préparation des plans est répartie entre les autorités responsables de la planification : au niveau du comté, elles sont chargées d'élaborer les plans structurels, et au niveau du district les plans locaux. Cette configuration provoquera quelques contradictions entre les politiques publiques décidées par les unes et les autres. De plus, l'atout potentiel d'une vision stratégique à l'échelle métropolitaine, exprimée dans les plans structurels, disparaît avec la suppression des comtés métropolitains dans les années 1980. Dans plusieurs « conurbations » anglaises, diverses structures de coopération sont librement mises en place afin de coordonner la politique stratégique entre les autorités unitaires de ces zones.

Dans les années 2000, la France comme l'Angleterre entreprennent de réformer à nouveau leur système de planification et de redynamiser la planification stratégique spatialisée. Alors que les plans créés dans les années 1960 s'inscrivaient dans une période de forte croissance économique et que la finalité était de guider et de contrôler le développement, quarante ans plus tard l'un des objectifs recherchés est d'aboutir à un « développement durable », comme nous l'avons vu plus haut. À cette fin, les principaux outils en France sont le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le Plan local d'urbanisme (PLU).

En Angleterre, la loi de 2004 provoque une réforme radicale des outils de planification et supprime le niveau local du comté qui s'occupait de la planification stratégique (structurelle). Entre 2004 et 2010, les principaux plans sont d'abord les Stratégies spatiales régionales (*Regional Spatial Strategies* ou RSS), dans lesquelles s'inscrivent des stratégies infrarégionales. Les frontières infrarégionales sont délimitées par le *Regional Planning Body* (conseil régional de planification ou RPB) après négociation avec les collectivités et organismes locaux du territoire concerné (parcs nationaux, comtés, collectivités locales unitaires ou de district). Certaines subdivisions régionales des Midlands sont ainsi créées pour des zones limitrophes de la région du Sud-Est de l'Angleterre où d'importants aménagements nouveaux sont envisagés. Dans les RSS du Nord, les frontières infrarégionales correspondent à celles des autorités locales qui ont accepté d'être intégrées aux régions métropolitaines qui entourent les grandes villes comme Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield ou Newcastle. En effet, on estime que ces limites correspondent aux régions économiques fonctionnelles, ou au moins s'en approchent-elles davantage que celles des *Core cities* elles-mêmes. Cependant, elles ne suivent pas le périmètre des zones de déplacement domicile-travail définies à la suite du recensement.

Le second type de plan mis en place par la loi de 2004 est le *Local Development Framework* (Schéma directeur de développement local ou LDF) élaborés par les districts ou les autorités unitaires dans des périmètres correspondant à ceux d'administrations locales. Ces plans ne sont pas des documents juridiques (contrairement au PLU) et conservent leur caractère « indicatif ». L'une des composantes essentielles du LDF est la *Core strategy* (stratégie de base) qui doit tenir compte des RSS, mais aussi des *Planning Policy Guidance* (directives relatives à la politique de planification ou PPG) définies par le gouvernement central.

Plusieurs classifications des outils de planification ont été tentées en fonction de leur finalité (voir, par exemple, *Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, CEC, 1997). Le tableau 3.1 (page suivante) classe les outils de planification « officiels », anglais et français, selon l'échelle territoriale. Il distingue la planification régionale, infrarégionale et locale, en fonction de la taille de la zone couverte par l'instrument d'action publique. Cependant, cette distinction est forcément imprécise dans la pratique et au sein des régions ; par exemple, le

niveau infrarégional tend à coïncider avec l'échelle de la région urbaine, mais des variations apparaissent au cas par cas.

Tableau 3.1 : Instruments des politiques de planification en Angleterre et en France

	France 1999-2012	Angleterre (<i>New Labour</i>) 2004-2010	Angleterre (Coalition) Depuis 2011
Niveau spatial			
Régional	SRCE – Schéma régional de cohérence écologique PCT – Plan Climat territorial SRADDT – Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire DTA, puis DTADD – Directives territoriales d'aménagement et de développement durable	RSS – Stratégie spatiale régionale	
Infrarégional	SCoT – Schéma de cohérence territoriale	Stratégie infrarégionale	
Local	PLU – Plan local d'urbanisme	LDF – Schéma directeur d'aménagement local (<i>Core strategy</i>)	LDF – Schéma directeur d'aménagement local (<i>Core strategy</i>) <i>Neighbourhood Plans</i> (au niveau des quartiers)

Source : auteurs.

4.2. La viabilité écologique dans les documents de planification en France et en Angleterre

L'introduction du concept de développement durable dans le système de planification est lié à plusieurs facteurs :

- Les plans de développement doivent désormais prendre en considération un éventail plus large d'objectifs.
- Le recours aux techniques d'évaluation s'est généralisé dans le sillage des directives européennes sur l'environnement, la directive ESIE (Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement) de 2001 ayant joué un rôle prépondérant à cet égard.
- Il paraît important que les résultats du Rapport sur les incidences environnementales puissent faire l'objet d'une consultation avec le public et les autorités responsables de l'environnement.

En France, à la suite des lois Grenelle, le Schéma de cohérence territoriale est désormais l'instrument incontournable en matière de développement durable : des documents de ce type ont été préparés, ou sont en cours de préparation, sur tout le territoire national. Le SCoT devient apparemment un document holistique nécessaire pour respecter les trois piliers (environnemental, social, économique) du développement durable. Il prend peu à peu

un caractère plus normatif. Selon des observations empiriques, les SCoT sembleraient privilégier le développement économique, ou du moins négliger les questions cruciales en matière d'environnement (voir Chapitre 1).

Côté anglais, comme nous l'avons montré précédemment, il n'existe pas de plan qui équivaldrait au SCoT français. L'instrument comparable le plus proche est la stratégie infrarégionale élaborée dans le cadre de la Stratégie spatiale régionale (RSS), en vertu de la loi de 2004.

De plus, contrairement à ce qui se passe en France, le développement durable n'est pas privilégié par un type de plan particulier : il doit être pris en considération dans tous les plans. Il est donc prévu que les stratégies spatiales régionales « contribuent à la réalisation d'un développement durable » (ODPM, 2004b) et, conformément au PPS11⁴ (ODPM, 2004b), visent à :

« présenter une stratégie globale de développement de la région sur une durée comprise entre quinze et vingt ans. Les aspects suivants doivent être pris en compte :

- Identification de l'ampleur et de la répartition de l'offre de logements
- Priorités données à l'environnement, telle la protection des campagnes et de la biodiversité
- Transports, infrastructures, développement économique, agriculture, extraction minière, traitement et rejet des déchets. »

Le cabinet Levett-Therivel (2007) a mené une étude sur la viabilité écologique des RSS en Angleterre. Ces recherches étaient centrées sur l'un des cinq piliers de la stratégie de développement durable du gouvernement britannique : « vivre en respectant les limites environnementales ». Les résultats mettent en lumière les problèmes auxquels se heurtent ces plans régionaux pour atteindre ce but. En premier lieu, bien que les RSS affirment souvent vouloir répondre à l'objectif, elles réussissent rarement à préciser les moyens d'y parvenir et en restent souvent au stade de l'intention. En deuxième lieu, révélant les tensions entre viabilité écologique et croissance économique, l'étude de Levett-Therivel (2007) indique en conclusion que les planificateurs et techniciens impliqués dans l'élaboration de ces stratégies jugeaient les « RSS aussi viables que possible compte tenu des contraintes par ailleurs ». Parmi ces contraintes, se trouve la nécessité de parer aux besoins croissants en matière de logement et d'emploi, tout en respectant une politique nationale incompatible avec les deux objectifs visés. Une extension d'aéroport est, par exemple, à la fois une incitation à accroître les déplacements aériens et un moyen de générer de la croissance économique. On retrouve des contradictions similaires dans l'approche du trafic routier : les principes directeurs relatifs à la régulation de la demande et la priorité donnée au développement des transports publics vont à l'encontre des politiques d'amélioration des réseaux routiers dans les régions, qui incitent plutôt à accroître l'utilisation de la voiture.

En troisième lieu, d'après le rapport d'étude, l'une des contraintes qui pèse sur la durabilité au niveau régional tient aux stratégies infrarégionales elles-mêmes. Celles-ci constituent les « principaux mécanismes de mise en œuvre, les actions publiques qui déterminent ce qui sera construit et où » (p. 30). Tandis que les RSS sont élaborées en grande partie par le biais de discussions faisant suite à une analyse technique des problèmes, les stratégies infrarégionales « naissent généralement d'un système de négociations de nature plus politique, auquel s'ajoute la rivalité entre les sous-régions qui espèrent financer l'amélioration de leurs infrastructures en décrochant une modeste cagnotte, chacune tentant de faire entrer des projets prestigieux dans la RSS. [...] Pour les territoires infrarégionaux en difficultés, les politiques publiques prennent souvent la forme d'une longue liste de projets "bateau" »

4 PPS : Planning Policy Statements. Ce sont des principes directeurs de la politique de planification établis au niveau gouvernemental.

(p. 30). Le rapport cite, par exemple, les passages suivants tirés de l'une des stratégies prévues pour le Nord-Est (SERPLAN), *Policy 6* :

« Région urbaine de Tyne & Wear [...] concentrer le nouveau développement économique principalement sur les centres-villes de Newcastle et de Sunderland, ainsi que sur les pôles d'emploi de prestige de West Hartford (Blyth Valley), Newcastle Great Park, Riverside (Newcastle), TyneWear Park (South Tyneside) et Baltic Business Park (Gateshead) ; accompagner l'initiative "Newcastle, ville scientifique" qui privilégie l'aménagement de la partie Ouest de la ville à des fins scientifiques et technologiques et tisse un réseau de pôles complémentaires, notamment avec le Baltic Business Park de Gateshead, l'université de Northumbria (site de Manors), le centre dédié aux énergies renouvelables de Blyth [...] »
(p. 30).

Dans ce contexte, on pourrait ajouter une contrainte supplémentaire pesant sur la viabilité écologique dans ces subdivisions régionales : l'existence de Stratégies économiques régionales (*Regional Economic Strategies* ou RES). Élaborées dans toutes les régions par les agences de développement (RDA), elles ont été mises en place par le gouvernement *New Labour* dans le but premier d'améliorer les performances économiques et de renforcer la compétitivité de chaque région. Dans le Nord de l'Angleterre, les RDA de trois régions (Nord-Ouest, Nord-Est, Yorkshire et Humerside) ont ainsi conçu un projet, *Northern Way Growth Strategy*, afin de favoriser la croissance de huit régions urbaines et de relancer l'emploi et la productivité, la véritable finalité étant de réduire le fossé entre le Nord et le Sud du pays. Ce projet a également reçu le soutien du gouvernement central à travers quelques modestes financements complémentaires (hors du budget initial des trois agences de développement). Les RDA ont été supprimées en 2011.

Depuis la disparition en 2010 des stratégies régionales spatialisées et de l'infrastructure de la planification au niveau des régions, l'échelle la plus pertinente pour intégrer le développement durable dans la planification est le niveau local.

4.3. Les protections liées aux qualités environnementales des espaces en Angleterre et en France⁵

Depuis la fin du XIX^e siècle, l'Angleterre s'est toujours soucieuse de protéger ses zones rurales contre l'expansion urbaine (voir Farthing, 2008). En remontant, dans certains cas, jusqu'à la création du système de planification de l'après-guerre, on constate que la désignation de territoires en termes environnementaux est peu à peu devenue un outil stratégique essentiel dans les débats sur l'aménagement. Par exemple, les parcs nationaux (*National Parks*) ont été institués par la législation de 1949, alors que l'organisme de protection de la nature, *Nature Conservancy*, était créé depuis 1948 avec le pouvoir de mettre en place des réserves naturelles nationales et de protéger les habitats naturels. Les sites d'intérêt scientifique particulier (*Sites of Special Scientific Interest* ou SSSI) ont ensuite vu le jour dans toute la Grande-Bretagne ; en 2011 au Royaume-Uni, on en dénombrait 6 500, dont la taille allait de moins d'un hectare à 30 000 hectares.

Trois catégories de désignations influent sur le poids que les considérations écologiques peuvent avoir dans les décisions prises en matière de planification (voir tableau 3.2 ci-après). On estime que plus de 40 % du territoire britannique relèvent de l'une de ces désignations, ce qui les protège de tout développement conséquent (Hall, 1989). En général, dans le cadre des discussions sur des projets de politique publique ou d'aménagement, le poids accordé à la protection de zones qualifiées de cette manière a tendance à décroître de la première à la troisième catégorie (voir Sinnett, 2011). Par exemple, en vertu de la législation européenne, le gouvernement est dans l'obligation de protéger les sites Natura (qui existent aussi en France et dans toute l'UE). Une atteinte à l'un de ces sites, du fait d'un

⁵ Nous tenons à remercier Danielle Sinnett pour son aide dans la rédaction de la partie anglaise de cette section.

projet d'aménagement, ne peut être justifiée que par « l'intérêt national » et, même dans ce cas, des mesures compensatoires doivent être mises en œuvre. Tout dommage à l'un de ces sites peut faire l'objet d'une procédure en justice. En outre, les autorités locales doivent appliquer le principe de précaution lorsqu'elles doivent statuer sur des plans et des projets de développement susceptibles de les affecter. « Cela signifie tout simplement que si une première évaluation révèle une incidence non identifiée ou potentielle, la charge de la preuve revient au promoteur, et non aux opposants à l'aménagement, et que jusqu'à ce que cette preuve soit apportée, le principe de précaution s'applique » (Sinnott, 2011). Nous y reviendrons plus loin.

Tableau 3.2 : Désignations liées à l'environnement applicables en Angleterre

Désignations au titre d'un traité international, ratifiées par le Parlement

Sites Ramsar (Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale)

Sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO

Sites Natura : Zones de protection spéciales (SPA) ou Zones spéciales de conservation (SAC)

Désignations attribuées par le Parlement

Green Belt ou Ceinture verte (statutaire)

Parcs nationaux

Zones d'une beauté naturelle exceptionnelle (AONB)

Site d'intérêt scientifique particulier (SSSI)

Haies protégées

Désignations locales

Réserves naturelles locales

Réserves naturelles privées

Ancient Woodland (patrimoine forestier)

Parcs, espaces verts et infrastructures de verdure identifiés dans les plans locaux

Stratégies de confinement de la ville, hors ceintures vertes (ex. : coulées vertes)

Deux concepts ont une place particulière dans les débats écologiques en Angleterre. Le premier, celui des « ceintures vertes » qui entourent les grandes villes et limitent l'étalement urbain, n'est pas seulement un instrument pour les promoteurs ; il est entré dans la conscience collective (voir Natural England et CPRE, 2011) et l'idée de « protéger la ceinture verte » est exploitée pour écarter tout nouveau projet de développement vers d'autres zones. En Angleterre, cette notion remonte à la fin du XIX^e siècle et aux propositions de *Garden City*

d'Ebenezzer Howard, avec des cités-jardins entourées d'une ceinture verte comme moyen de maîtriser l'extension des villes dans les grandes régions urbaines. Une ceinture verte a été mise en place autour de Londres en 1938, et le principe est resté inscrit dans le plan Abercrombie de 1944 consacré au développement de la région de Londres après la guerre. Par la suite, en 1955, une circulaire gouvernementale adressée aux *Local Planning Authorities* les encouragera à prévoir des zones de ce type autour des conurbations et des principales villes indépendantes, la finalité étant de bloquer l'extension urbaine. Des ceintures vertes ont ainsi vu le jour aux limites des grandes cités anglaises.

Le second concept, plus récent, est associé explicitement au développement durable et à la politique de « *urban renaissance* » lancée en 1999 (Urban Task Force, 1999). Il s'agit de protéger les sites vierges (*greenfields*) contre l'incidence des projets de développement en encourageant le recours aux friches industrielles (*brownfields*). Comme dans le cas des ceintures vertes, le gouvernement britannique transmet ses orientations aux autorités responsables de la planification. Ainsi, le principe directeur PPS1 (ODPM, 2005) traite des interprétations et applications possibles de la notion de développement durable dans le cadre des nouveaux plans en vertu de la loi de 2004. Le document préconise la reconversion des parcelles précédemment aménagées puis abandonnées – immeubles ou terrains vagues, pollués ou non (ODPM, 2000). Ces surfaces se situent en grande partie à l'intérieur du périmètre urbain existant et, compte tenu de la désindustrialisation des grandes villes anglaises, il s'agit généralement de bâtiments ou terrains industriels à l'abandon. La réutilisation de ces surfaces présente plusieurs avantages dont la limitation de l'étalement urbain, la préservation de « la ville compacte » et le renouvellement urbain. Les principes directeurs gouvernementaux ont insisté sur la réaffectation des sols à un usage résidentiel, en fixant un objectif de 60 % de nouveaux logements à construire sur ces terrains entre 1998 et 2008 (DETR, 1998b). À la suite du diagnostic établi en 2005 sur le schéma de développement durable du Royaume-Uni, un nouvel indicateur de durabilité a été créé ; il est pris en considération dans tout nouveau projet d'aménagement, donc tout terrain, qu'il soit à finalité résidentielle ou économique.

Outre la désignation de zones, la législation sur la biodiversité vise à protéger des espèces où qu'elles se trouvent (dans un habitat inscrit officiellement ou pas). Les autorités locales ont une obligation de préservation de la biodiversité (depuis 2006) et sont tenues d'établir à la fois un Plan d'action pour la biodiversité et des Plans d'action pour l'habitat naturel. C'est pourquoi toute preuve de la présence d'une espèce protégée, même sur une friche industrielle, implique automatiquement un niveau de protection écologique qui peut entraîner le refus du permis d'aménager si l'opérateur n'est pas en mesure de démontrer que le risque lié au projet est négligeable pour l'espèce protégée.

En France, la problématique de l'étalement urbain est apparue plus récemment dans les politiques publiques à cause de plusieurs facteurs : l'urbanisation y a été plus tardive ; l'après-guerre a été marquée par une migration campagne-ville, à l'origine d'un déficit de population dans certaines régions rurales ; la politique du logement (menée jusqu'aux années 1960) a mis l'accent sur un habitat social à forte densité autour des centres urbains existants. De plus, le territoire national est quatre fois plus grand que celui de l'Angleterre, ce qui induit une pression urbaine potentiellement plus faible. Cependant, malgré des différences de nomenclature, on retrouve dans les deux pays des qualifications similaires pour les zones d'intérêt environnemental et écologique. Dans ce domaine, il existe en France actuellement les mêmes désignations établies par les traités internationaux (Ramsar, sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO, sites Natura), ces territoires jouissant alors d'une protection privilégiée identique. De plus, la France gère quelques réserves de biosphère reconnues par l'UNESCO, dont le caractère exceptionnel devra être pris en compte par les futurs projets d'aménagement. À ce premier ensemble, il faut ajouter un deuxième groupe de sites qui est issu de la législation française et qui jouit d'une protection tout aussi importante en cas d'aménagement nuisible : les parcs naturels et les réserves naturelles nationales. À un niveau de protection relativement plus faible, on identifie le

troisième groupe présenté au tableau 3.3 (voir page suivante). Il comprend les Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), elles-mêmes divisées en deux types ; le type I se compose des secteurs d'un grand intérêt biologique ou écologique, et le type II porte sur des environnements naturels riches, peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes. Cette classification des sites est devenue l'une des principales composantes de la protection de la nature en France. De plus, ces désignations doivent être consultées pour tout projet d'aménagement. Les ceintures vertes, bien que n'étant pas inconnues en France, n'ont pas été utilisées pour contenir l'étalement urbain comme cela s'est fait en Angleterre.

Tableau 3.3 : Espaces protégés en France

Désignations au titre d'un traité international

Sites Ramsar (Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale)

Sites inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO

Sites Natura : Zones de protection spéciales (ZPS) ou Zones spéciales de conservation (ZSC)

Réserves de biosphère reconnues par l'UNESCO

Désignations attribuées par le Parlement

Parc national : zone de cœur

Parc national : zone d'adhésion

Réserve naturelle nationale

Réserve naturelle de chasse et de faune sauvage

Site du conservatoire du littoral

Désignations régionales et locales

Parc naturel régional

Arrêté préfectoral de protection de biotope

Parc naturel marin

ZNIEFF type I

ZNIEFF type II

Dans cette recherche, nous nous intéressons à la façon dont ces outils d'information et de politique publique répondent (ou ont répondu) à la problématique du développement durable, tout en examinant comment les décisions prises ont pu concilier le développement économique et les impératifs de compétitivité avec les préoccupations environnementales. Malgré les différences notables entre les instruments d'action publique dans les deux pays, rien ne permet de dire que, comparée à la France, l'Angleterre accorde une priorité plus

élevée à la protection de l'environnement par rapport au développement économique. Ce qui importe, c'est l'usage que les différents acteurs de la planification dans les régions urbaines font des instruments de politique publique disponibles en fonction des objectifs spécifiques qu'ils poursuivent. Cependant, comme les politiques anglaises ont tendance à promouvoir la réutilisation des friches industrielles, cette orientation pourrait influencer nettement les réflexions de ceux qui élaborent les plans.

Notre second centre d'intérêt est le lien entre ces plans et les décisions qui ont abouti au développement du foncier à vocation économique. À cet égard, il faut noter que les agences (RDA, *English Partnerships*) qui jouent un rôle important dans la mise à disposition de terrains à aménager s'intéressent aussi à la revalorisation des friches industrielles. Là encore, il est indispensable de bien comprendre la façon dont les acteurs locaux choisissent d'utiliser les plans prévus par le système réglementaire.

5. Les actions de développement économique local

Nos études de cas portent sur les différents acteurs et organisations impliqués dans le développement économique local de chacune des régions urbaines concernées. Comme Cole et John le montrent (2002, p. 63) dans leur analyse comparative de ce domaine des politiques publiques dans les villes françaises et anglaises, « la politique économique locale s'exerce presque intrinsèquement en réseau. Les acteurs des secteurs public et privé ont leur place dans le développement économique » et « la combinaison des actions publiques et privées varie en fonction des pays, et des villes d'un même pays ». Étant donné le grand nombre de mesures susceptibles d'être adoptées pour développer l'économie locale, les acteurs et agences sollicités dans ce cadre sont très diversifiés. Cole et John (2001) les ont répertoriés en quatre groupes, dans les deux pays à la fin des années 1990 : les conseils composés d'élus locaux (et régionaux en France), les acteurs de l'État et les milieux d'affaires, qui peuvent appartenir à n'importe quelle communauté d'action publique locale (*policy community*). En France, il convient d'intégrer dans la première catégorie les EPCI à fiscalité propre, groupements intercommunaux qui se multiplient sur l'ensemble du territoire depuis 1999, ainsi que les conseils généraux qui n'ont pas de compétence formelle en matière de développement économique local, mais qui ont été progressivement impliqués dans ce domaine.

À cet égard, notre sujet n'est pas à proprement parler la combinaison des acteurs mais la façon dont les aspects écologiques sont conciliés avec la volonté de promouvoir le développement économique local. Or, selon notre postulat, la composition des réseaux concernés affecte cet équilibre. Certains auteurs avancent qu'à cause des mutations des années 1980 (« l'ère Thatcher »), le secteur privé et les milieux d'affaires pourraient être plus présents dans le développement économique local en Angleterre qu'en France par le biais des partenariats public-privé, et que cette situation, si elle était avérée, pourrait alors se traduire par une pondération plus importante des arguments en faveur de la croissance économique et de la compétitivité en Angleterre. De même, il est évident que les enjeux de l'aménagement des territoires contribuent à l'assortiment de mesures prises pour développer les économies locales. C'est pourquoi nous examinerons également comment les membres des réseaux de développement économique interviennent dans les activités de planification statutaires, puis nous chercherons si cette participation rend plus prégnantes les considérations de gestion environnementale dans les décisions locales, étant donné que le développement durable est devenu un objectif de la planification dans les deux pays.

Que le secteur privé et les milieux d'affaires soient (ou ne soient pas) plus étroitement associés aux politiques de développement économique dans les villes anglaises étudiées est une question empirique. Il est indéniable que les acteurs privés sont devenus plus visibles en Angleterre dans le cadre d'enjeux comme la ville ou le renouvellement urbain depuis les années 1980. De plus, comme cette forme de rénovation exige (généralement) le

développement du foncier et du bâti, le système de planification a aussi joué un rôle plus direct dans ces activités qui impliquent plusieurs organismes ou agences.

Les travaux de Trache et alii (2007) identifient trois facteurs distincts dans cette évolution. Premièrement, il y a eu la mise en place du programme *City Challenge*, cofinancé par des fonds publics et privés, dans le but d'encourager les partenariats publics-privés (PPP). Au début des années 1990, les initiatives des groupes de travail *Urban Task Force*, qui se consacraient surtout aux centres-villes, étaient des "co-entreprises" dans le sens le plus vaste du terme » (Trache et alii, 2007, p. 175). Deuxièmement, les PPP se sont généralisés dans le cadre de la gestion des centres-villes. Dans ces quartiers, les propriétaires immobiliers et les petits commerçants sont sensibles aux avantages commerciaux que peuvent leur offrir ces partenariats, dont l'autorité locale tire également bénéfice. Troisièmement, des relations se sont tissées entre les acteurs publics et privés par le biais d'accords de planification (présentés plus haut) dans le cadre desquels les auteurs d'un projet d'aménagement acceptent de contribuer, en tout ou partie, à des objectifs de développement urbain de plus grande ampleur.

En termes d'outils de création de partenariats, Trache et alii (2007) affirment cependant que la France devance le Royaume-Uni grâce à sa longue tradition des Sociétés d'économie mixte (SEM). Alliances d'entités publiques et privées, les SEM sont associées à des actions de développement économique très variées. Euralille offre un exemple remarquable de SEM.⁶ Par ailleurs, comme la France fait depuis longtemps appel à des entreprises privées pour assurer des services publics, en partie à cause des défaillances des municipalités, Cole et John (2001, p. 77) concluent que « l'influence du privé y est générale ». On ne peut donc se fonder ici sur la présence du secteur privé pour dire que, dans les décisions locales, la croissance économique et la compétitivité ont davantage de poids en Angleterre qu'en France.

Voyons maintenant ce que les recherches antérieures nous apprennent sur la façon dont les enjeux environnementaux sont exprimés par les acteurs et décideurs de l'action publique anglaise en matière de développement économique local. Les constatations d'une étude de cas menée dans les années 1990 par Vigar et alii (2000) en l'Angleterre, sur trois territoires (Lancashire, West Midlands et Kent), permettent d'avancer que, dans aucun des cas étudiés, les communautés d'action publique n'ont pas été influencées par des considérations d'ordre écologique pour élaborer leurs stratégies, ces dernières étant conçues en conformité avec le discours dominant sur la « compétitivité économique ». Cette situation tient en partie au fait que les acteurs concernés par la gestion et la protection de l'environnement (notamment les planificateurs et autres membres des services chargés de l'environnement dans les collectivités locales) ne faisaient pas systématiquement partie de ces communautés d'action.

La question essentielle est pour nous de savoir dans quelles « arènes » la stratégie de développement économique local est élaborée dans chacune des villes. Il faut aussi déterminer comment ces espaces de dialogue prévus par le système de planification ont été utilisés concrètement pour négocier l'équilibrage des objectifs. D'après les travaux de Vigar et alii (2000), le système de planification réglementaire en vigueur dans les années 1990 n'instaurait aucune arène conçue spécifiquement pour élaborer une position commune sur les priorités à donner au développement économique et à la gestion de l'environnement. Le programme de développement économique était établi par ailleurs. Néanmoins, lorsqu'il fallait des terrains pour un projet (pour aménager un vaste site destiné à l'implantation d'entreprises extérieures, par exemple), les plans stratégiques et/ou locaux étaient fournis par le système de planification. Selon Vigar et alii (2000), le rôle du système se bornait alors à valider l'allocation des sols. Avec l'émergence d'un nouveau discours sur le développement économique, l'Europe est apparue comme un espace de compétition pour les capitaux

⁶ Depuis 2006, des directives européennes ont mis un terme à cette tradition. Les SEM ont été reconstituées sous la forme d'entreprises publiques locales à capital exclusivement public.

extérieurs. Or, dans de nombreuses zones, la philosophie de « confinement » urbain a limité les projets de développement, ce qui pourrait créer un besoin en sites vierges. L'âpreté de cette concurrence internationale a alors servi d'argument pour ne pas répondre aux critères écologiques. Cependant, les pressions d'ordre environnemental ont augmenté dans les années 1990. D'après les co-auteurs, il est donc devenu de plus en plus difficile de passer outre la politique environnementale mise en œuvre sous la forme des ceintures vertes et de la qualification des paysages. En effet, au cours des décennies précédentes, les arguments invoquant des sites « haut de gamme » ou « emblématiques » auraient eu davantage de poids.

Pour les associations de défense de l'environnement, les groupes de pression opposés au développement local et les électeurs des circonscriptions concernées, le système de planification a créé la seule arène où ils ont pu contester la priorité donnée à l'expansion économique au sein des politiques locales (ce que la communauté d'action publique pour le développement économique a admis de plus en plus souvent au cours de cette période).

Des données sur le South Hampshire obtenues plus tard, dans les années 2000 (Buser et Farthing, 2011), alors que le système de planification avait été réformé par la loi de 2004, suggèrent que, dans ce cas au moins, la mise en œuvre de la planification infrarégionale dans le cadre de la RSS du Sud-Est s'est traduite par la création d'un forum de 11 autorités locales (appelé PUSH, *Partnership for Urban South Hampshire*) qui a pu mettre au point une politique de développement économique concertée pour promouvoir l'essor de l'économie en l'intégrant à une vision de la gestion de la croissance urbaine sur le territoire infrarégional. Cette vision spatiale a tenu compte de la « problématique environnementale » liée au développement durable, telle qu'elle est définie dans le discours habituel sur la « protection des campagnes ». Concrètement, cette initiative a permis d'écartier des propositions d'aménagement sur des terrains inscrits comme étant des zones d'une beauté naturelle exceptionnelle (AONB) ou des parcs nationaux, et elle a privilégié le développement des friches industrielles. Cependant, d'après le Bilan de viabilité écologique de la stratégie spatiale régionale (*Sustainability Appraisal of the South East RSS*), d'autres coûts environnementaux potentiels ont été ignorés. Le rapport cite notamment la qualité de l'eau sur le littoral de la sous-région et des menaces pour la biodiversité, y compris dans des sites présentant un intérêt pour la protection de la nature.

Dans le South-Hampshire, les associations de protection de l'environnement n'ont pas été impliquées dans l'élaboration de la stratégie infrarégionale, mais la forme de consultation publique mise en place leur a permis de protester contre le projet de stratégie, perpétuant ainsi la démarche de débat contradictoire instaurée dans les années 1990 pour élaborer les politiques publiques.

Une analyse des Stratégies économiques régionales réalisée par des RDA au milieu des années 2000 (Levett-Therivel, 2007) fait apparaître qu'à cette époque, la durabilité avait déjà commencé à influencer au moins le type de discours dans les analyses du développement économique. La durabilité et l'environnement sont abordés en termes d'opportunités commerciales pour les entreprises du secteur écologique, mais aussi sous l'angle des risques encourus par un refus de suivre la voie du développement durable. Le potentiel des technologies vertes et les problèmes liés au changement climatique sont également évoqués. L'étude conclut que « par comparaison à quelques années plus tôt, la progression de l'intérêt et de l'engagement est impressionnant » (p. 56). L'environnement est toutefois considéré comme un secteur d'activité doté d'un potentiel de croissance qui s'inscrit, pour chaque région, dans un objectif impérieux de maximiser la valeur ajoutée brute.

Pour ce qui est de la France, une étude de cas qui portait sur la ville de Lyon a été menée par Verhage et alii (2007) ; elle avait pour but d'apprécier la valeur que les décideurs lyonnais accordaient au système de planification stratégique spatialisée et au SCoT mis en place à la suite de la loi SRU de 2000. Là encore, comme en Angleterre, on constate que la stratégie de développement économique, qui prend en considération la problématique de

l'aménagement spatial, a été mise au point avant la présentation du SCoT, donc hors des lieux de dialogue prévus par le système de planification réglementaire. La législation française n'impose pas l'élaboration d'un Scot, alors que les RSS et les LDF sont obligatoires en Angleterre. C'était à la communauté urbaine du Grand Lyon de déterminer si et quand elle souhaitait se livrer à cet exercice de planification. Elle n'était pas pressée de le faire au moment où l'étude a été menée, étant donné qu'elle venait de terminer un PLU très précis de son territoire.

6. Hiérarchies au sein des systèmes de planification

Dans la pratique, la planification est façonnée par la répartition des responsabilités officielles ou légales entre les niveaux qui composent les systèmes en place. Ces responsabilités s'accompagnent du pouvoir « d'utiliser différents outils, de les modifier et d'en surveiller l'utilisation par d'autres » (Vigar et alii, 2000). L'aménagement des régions urbaines a des conséquences à tous les échelons : local, régional, national et même international. Les résultats des décisions prises dans ce domaine peuvent donc intéresser chaque échelon à des titres particuliers. De plus, il est évident que l'affectation de ces responsabilités varie considérablement selon les pays et leur historique institutionnel, comme nous le verrons plus loin. Notre étude cherche à déterminer si cette répartition affecte ou non la nature des décisions prises au niveau local.

Tableau 3.4 : Hiérarchies au sein du système de planification anglais (2004-2010)

Niveau	Outils : Réglementation	Outils : Financement	Outils : Information et politique publique
Union européenne	Exigences de la législation européenne		Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)
National	Législation Ressources allouées Procédures d'appel		Principes directeurs de la politique de planification
Régional			Stratégies spatiales régionales (RSS) (dont infrarégionales)
Local (district unitaires) et autorités	Décisions de planification	Obligations de planification	Schémas directeurs d'aménagement local (LDF)
Inspectorat de la planification	Exécution de la procédure d'appel		Auditions publiques

La réponse est que cette configuration des responsabilités a une incidence du fait des diverses pressions et contraintes qu'elle exerce sur les décideurs au niveau local.

Niveau de l'Union européenne

Les exigences posées par les directives européennes en matière de techniques d'évaluation se sont répercutées sur les outils réglementaires, ainsi que sur les outils d'information et de politique publique, prévus par les systèmes de planification des deux pays. Les Évaluations

de l'impact sur l'environnement (EIE) sont appliquées obligatoirement aux grands projets d'aménagement depuis 1988 et, depuis 2004, aux stratégies et politiques publiques (directive ESIE, Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement). Dans ces deux cadres, il est impératif d'évaluer les effets directs et indirects d'un projet (ou de politiques) sur « les êtres humains, la faune et la flore, les sols, l'eau, les facteurs climatiques, l'air, les biens matériels, le patrimoine culturel, les paysages et les interactions entre ces facteurs » (Wilson et Piper, 2010, p. 144). Ce qui importe dans le processus d'évaluation mis en place, c'est qu'il « est mené préalablement à la prise de décision » (Wilson et Piper, 2010, p. 144) et qu'il vise à renforcer la place des facteurs environnementaux dans toute décision afin d'assurer effectivement « un niveau élevé de protection de l'environnement » (Article 1 de la directive ESIE).

Cependant, en Angleterre du moins, la réalité des effets de ce mécanisme est mise en doute. En premier lieu, l'exigence européenne relative aux évaluations EIE a été intégrée dans un outil national appelé *Sustainability Appraisal* qui, lui-même, a étendu le champ de l'évaluation, de l'environnement biophysique aux conditions sociales et économiques. De ce fait, dans toute évaluation de RSS et de LDF, les critères environnementaux peuvent être dilués par la dynamique d'autres facteurs ou considérations. Selon Owens et Cowell (2002), cela accentuerait la prééminence des discours traditionnels sur la croissance et ramènerait la notion de développement durable à « guère plus qu'un argument en faveur du *statu quo* » (p. 69). En deuxième lieu, l'intérêt pour l'environnement était déjà bien présent dans les années 1980, quoique la directive européenne ait sans doute contribué à légitimer l'apparition de cette problématique dans les débats sur le développement. Troisièmement, il n'est pas évident que les bilans de viabilité aient eu un quelconque effet sur des décisions (Owens et Cowell, 2006). Même lorsque des informations claires sont disponibles, et transmises à ceux qui doivent statuer, les éléments fournis par les bilans sont susceptibles de ne pas être exploités, d'être ignorés ou de servir à justifier des décisions prises en fonction d'autres motifs. Dans son analyse des RSS en Angleterre, le rapport Levett-Therivel (2007) avance que les bilans de viabilité ne génèrent pas de durabilité environnementale pour toutes les raisons précitées, mais surtout parce que la planification est tenue de prendre ces éléments « en compte », mais pas de s'y conformer.

Les conclusions de Levett-Therivel (2007) insistent sur la force non contraignante des Bilans de viabilité écologique, par comparaison aux prérogatives accordées au processus d'évaluation prévu par la directive Habitats. Dans le cas de cette dernière, étant donné le caractère « strict » des exigences et les conséquences juridiques des impacts sur les zones de protection spéciale ou les zones spéciales de conservation, ces impératifs sont pris en compte dès les premiers stades de la démarche de planification, afin d'éviter tout risque. Il en serait de même avec la directive Cadre sur l'eau (2000), d'après les auteurs du rapport.

En France, le degré d'amélioration de la protection de l'environnement attribuable aux évaluations environnementales est également sujet à caution. Le Commissariat général au Développement durable (2011) constate que ce type d'évaluation sert peu souvent d'outil d'aide à la décision. De nombreux plans qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique n'ont en réalité pas été examinés. Même en cas d'évaluation, celle-ci est vue surtout comme une formalité administrative liée à la remise d'un rapport. De plus, d'après le Commissariat général, les conclusions de l'étude d'impact influencent rarement les décisions. Les critères techniques et économiques priment généralement sur les critères environnementaux.

Niveau national

En Angleterre, la planification est, et a toujours été, décentralisée au sens français du terme. Conformément à la loi de 2004, la planification stratégique est menée par les *Regional Planning Bodies*, et la planification locale par les *Local Planning Authorities*. Toutefois, il faut comprendre en quoi les structures institutionnelles diffèrent de celles de la France, et appréhender les rapports entre le gouvernement, les régions et les autorités locales. Le

gouvernement central anglais dispose de plusieurs mécanismes capables d'entraver l'autonomie des niveaux régionaux et locaux du système de planification.

Régulation de l'aménagement : Le gouvernement central influe considérablement sur la planification locale puisque le système anglais s'appuie sur la notion de « considérations pertinentes » (*material considerations*). Plus précisément, lorsqu'une décision est prise au niveau local sur un projet d'aménagement d'un terrain (à la suite d'une demande de permis), elle doit prendre en compte toutes les considérations pertinentes. Or, celles-ci englobent les orientations du ministre (sous la forme de PPS, par exemple), qui ont une incidence non négligeable sur les décisions locales. Cette situation est parfaitement illustrée par la priorité donnée à la reconversion des friches industrielles en terrains à usage résidentiel. En revanche, à l'égard du foncier à usage économique, Vigar et alii (2000) estiment que, par comparaison, les autorités locales ont bénéficié d'une latitude considérable dans les années 1990. Il en va de même dans les années 2000 pour le principe directeur PPS 4, lequel précise que la nouvelle croissance économique durable doit cibler les centres-villes existants. Lorsque la régulation de l'aménagement porte sur des cas importants, le ministre peut « récupérer » des demandes de permis déposées au niveau local pour statuer au niveau central.

Directives en matière d'information et de politiques publiques : La réflexion des planificateurs locaux anglais, ainsi qu'une grande partie des « recherches » qu'ils effectuent avant d'entamer le processus de planification, passent par la lecture des principes directeurs, ou PPS, appropriés à la situation. Le rapport de Levett-Therivel (2007) note par exemple que « les planificateurs régionaux semblent souvent submergés par une série apparemment interminable d'évaluations à réaliser, d'éléments d'appréciation à réunir et d'acteurs à consulter, pour satisfaire aux exigences gouvernementales » (p. 23). Une fois rédigés, les plans sont ensuite transmis pour vérification au gouvernement central. Les régions élaborent des stratégies spatiales régionales, mises en place par la loi de 2004, mais ces stratégies sont finalement approuvées par le ministre chargé de l'aménagement du territoire (*Secretary of State for Communities and Local Government*). Les plans de développement locaux (*Core strategies*) sont rédigés par les *Local Planning Authorities*, mais sont examinés par un inspecteur, expert en planification, et c'est lui qui approuve le plan (ou non). Au cours de procédure d'enquête, ceux qui sont soucieux de la protection de l'environnement peuvent exprimer leur avis. Toutefois, pour illustrer la place de la régulation centrale des *Core strategies*, on peut citer la remarque d'un inspecteur dans le compte rendu de l'Audition publique sur la *Core strategy* de Poole : « On m'a fait vigoureusement remarquer [...] que le plan n'était pas viable. Il a été suggéré que la politique du gouvernement était imprécise, ce qui ne permettait pas à la directive nationale de reconnaître que certains aspects, tels que la croissance économique, sont incompatibles avec une exploitation prudente des ressources et que, compte tenu de la menace d'une crise environnementale imminente, il faudra sacrifier d'autres objectifs [...]. » Et l'inspecteur a poursuivi en déclarant que ce type d'argument n'avait rien à voir avec une décision sur le « bien-fondé » du plan, c'est-à-dire s'il était conforme aux politiques publiques nationales et régionales (*Poole Core Strategy EIP Report*, cité dans Elkington, 2009).

La situation en France est différente car, d'après Breuillard et alii (2007), la décentralisation fait que les collectivités (dont les régions, les communes et les EPCI) « disposent de beaucoup de latitude pour élaborer des plans, comme le SCoT ou le PLU, qui reposent sur des politiques publiques établies par les instances locales » (p. 57).

L'État français porte un intérêt à ce qui se passe à l'échelon local et certains projets entrent dans le cadre de la planification qui relève de la compétence de l'État. De plus, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) sont élaborées en partenariat avec les régions, les départements, les comités de massif et les communes les plus importantes. Ces textes définissent les principaux objectifs nationaux en matière d'aménagement.

Il est évident qu'au moment d'évaluer la localisation d'activités économiques, les décideurs locaux français bénéficient de plus d'autonomie pour déterminer, dans leurs plans, ce que serait un équilibre raisonnable entre contraintes environnementales et priorités liés au développement de l'économie. Cela ne veut pas dire que toute interprétation locale des directives gouvernementales est impossible en Angleterre, mais la marge est réduite.

Aménagements directs : Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement britannique a découragé les autorités locales de s'impliquer dans l'acquisition, la viabilisation et le développement de terrains, tandis que les municipalités françaises espèrent jouer un rôle considérable dans l'aménagement du territoire, et peuvent exercer leurs compétences pour contribuer à la réalisation de projets.

Niveau régional

Le niveau régional du système de planification, tel qu'il a existé entre 2004 et 2010, n'était doté d'aucun pouvoir statutaire, ni d'aucun outil financier lui permettant de promouvoir des projets d'aménagement dans des lieux spécifiques, tels que des sous-régions ou des centres-villes dans l'une de ces subdivisions territoriales. Ses instruments d'action publique étaient les stratégies régionales spatialisées (RSS) et il pouvait suggérer, au sein des sous-régions, des lieux d'implantation pour des aménagements utiles. Il encourageait ainsi les autorités locales de ces zones à évaluer le potentiel de développement de leur territoire, à freiner les aménagements ailleurs, et à octroyer les permis en conséquence. Les schémas directeurs (LDF) devaient être rédigés en respectant la RSS même si, conformément à la politique d'aménagement en Angleterre, il s'agissait surtout des chiffres des logements à créer sur la durée du plan. Toutefois, comme nous l'avons vu, les stratégies infrarégionales étaient moins le fruit de décisions en haut-lieu que le résultat d'une démarche de négociations entre la subdivision régionale et la région. Les agences de développement régionales (RDA) disposaient de fonds mobilisables pour financer des projets de développement économique dans des sites précis. Cependant, même si le système réformé de planification spatiale insistait sur l'harmonisation des politiques publiques, il n'y avait pas forcément de lien entre les dépenses effectuées et la RSS.

Conclusion

Il est manifeste que dans les deux pays, la France et l'Angleterre, le système de planification a reçu une mission importante dans la mise en œuvre du « développement durable ». En revanche, à notre avis, l'interprétation qui en est faite diffère d'un pays à l'autre, de même que varie le rôle spécifique des systèmes respectifs dans la réalisation de l'objectif de développement durable. Les deux pays ont instauré des modalités de régulation de l'aménagement, mais le système français prévoit des mécanismes incitatifs pour permettre la réalisation de projets de développement (*via* la taxe professionnelle). Par contre, dans les années 2000, les collectivités locales anglaises ne pouvaient pas conserver les recettes perçues auprès des entreprises implantées sur leur territoire, car ces ressources étaient redistribuées sur le plan national.

De plus, dans le système français, les compétences en matière d'aménagement direct influent sur la mise en œuvre du développement (au moyen des ZAC par exemple), et les acteurs politiques locaux sont plus libres dans leurs initiatives de développement. En Angleterre, les autorités locales sont souvent obligées d'attendre que des opérateurs privés proposent des projets, auquel cas elles peuvent leur demander d'assumer le coût de la viabilisation et des infrastructures pour que ces aménagements puissent voir le jour. Si les collectivités locales veulent générer de nouveaux emplois sur leur territoire et intervenir en lançant l'aménagement de terrains à vocation économique, il faudra sans doute qu'elles signent un contrat avec un propriétaire foncier pour développer le site. Elles ont aussi la possibilité d'agir en identifiant ce site dans leur Plan de développement local en tant que pôle

d'emploi possible. De plus, si l'autorité locale détient des parcelles dans la zone, elle peut influencer plus facilement sur la nature du projet. Les agences de développement régional et l'organisme chargé de la régénération urbaine, *English Partnerships* (qui deviendra la HCA, *Homes and Communities Agency*) peuvent également être sollicités par les autorités locales pour contribuer à l'acquisition du site et pour financer son développement.

Les plans ont un caractère plus impérieux dans le système français : ils ont force juridique. En Angleterre, les plans sont à prendre en compte mais pas de façon stricte ; d'autres considérations peuvent intervenir dans la décision d'autoriser ou non un projet. La régulation de l'aménagement est par conséquent relativement plus importante en Angleterre, car un débat s'instaure non seulement pour l'élaboration du plan, mais sur chaque projet. En France, les débats sont scindés entre l'élaboration du SCoT ou du PLU et les discussions autour du projet. De ce fait, d'après notre étude, le système de planification anglais laisserait davantage de champ aux pressions démocratiques en faveur de la protection de l'environnement que son équivalent français. En France, les débats tranchés par le plan peuvent difficilement être réouverts, en Angleterre les arguments avancés peuvent éventuellement l'emporter sur les orientations du plan.

La compétence principale en matière de planification se situe au niveau local dans les deux pays. Cependant en Angleterre, une forte influence nationale s'exerce sur les mécanismes de régulation locale et les plans, notamment à cause de la notion de « considérations pertinentes ». En effet, les décisions locales relatives aux projets de développement et la préparation des plans locaux doivent prendre en compte les directives et principes directeurs établis aux niveaux national et régional. La marge laissée à l'autonomie locale dans les processus décisionnels est donc plus étroite en Angleterre qu'en France, ce qui signifie que les interprétations nationales du « développement durable » ont plus de poids en Angleterre.

Pour ce projet de recherche, nous nous intéressons, d'une part, aux décisions relatives au développement du foncier à vocation économique dans les régions urbaines et, d'autre part, aux façons dont les arguments environnementaux et économiques sont formulés et discutés dans le cadre de ces processus décisionnels. En outre, nous avons cherché à savoir où se situaient les terrains aménagés et à déterminer dans quelle mesure ces choix contribuaient à l'étalement urbain. Deux axes ont été identifiés pour analyser ces questions. En premier lieu, nous nous attendons à ce que les pratiques en matière de politique publique varient selon les villes, étant donné leur contexte local et leur historique spécifique. En second lieu, nous constaterons des différences qui refléteront les traditions et structures nationales propres à la France et à l'Angleterre. Ce chapitre a exploré ce second axe, et la conclusion revient maintenant sur les éléments que nous avons tirés des publications documents relatifs aux quatre hypothèses énoncées dans le chapitre 1.

La première hypothèse porte sur l'étalement économique dans les régions urbaines qui, selon nous, pourrait être favorisé, plus qu'atténué, par l'action publique locale. On peut logiquement supposer que cette tendance sera plus marquée en France qu'en Angleterre. Parmi les facteurs qui pourraient renforcer cet étalement, on peut citer la concurrence entre les EPCI d'une même région qui souhaitent réaliser des projets d'aménagement économiques ; en effet, s'ils réussissent à attirer des entreprises, ils verront leurs recettes fiscales locales augmenter. À cette capacité d'implantation et cet atout budgétaire, s'ajoutent des compétences en matière de planification qui procurent aux EPCI les outils pour acquérir et développer des terrains à des fins économiques. En Angleterre, par contre, les doctrines ou discours conventionnels sur la planification visent à restreindre l'expansion urbaine sur les terres agricoles, et une part non négligeable du territoire est protégée contre les projets d'aménagement par des désignations à caractère environnemental. De plus, des objectifs ont été transmis aux organismes publics détenteurs des ressources nécessaires à l'aménagement du foncier à vocation économique pour qu'ils privilégient la revalorisation des friches industrielles.

Même si, dans la première décennie de ce siècle, les deux pays ont mis en avant l'objectif de développement durable, ainsi que la mise en cohérence des politiques de développement économique et de protection de l'environnement, notre seconde hypothèse est que la pratique révèle un déficit d'intégration entre ces deux domaines d'action publique. D'après des études antérieures relatives aux deux pays concernés, les priorités de développement économique pour une région urbaine (ou pour des sous-ensembles d'une région urbaine) auraient été élaborées par des acteurs et des agences extérieurs aux « arènes » prévues par le système de planification réglementaire, alors que ce sont les outils de ce système qui doivent être utilisés pour réaffecter un terrain à un nouvel usage.

La tradition d'un niveau de gouvernance infranational a des conséquences considérables, notamment sur la place du système de planification dans les activités des différents acteurs. La légitimité des décisions et la façon dont le système de planification confère cette légitimité sont ici cruciales. Bien que le système de planification français insiste sur les prérogatives légales, les décisions locales sont légitimées par la Constitution et par le mandat démocratique des maires. En France, les décisions prises dans le cadre du système de planification traduisent la légitimité reconnue des hommes politiques locaux, mais ne la créent pas. En revanche, le système de planification anglais est un mécanisme qui octroie une légitimité aux choix environnementaux « difficiles » que les hommes politiques locaux doivent faire. À cet effet, il prévoit des « arènes » de débat et de participation publique, afin que tous les points de vue puissent être exprimés avant la prise de décision définitive, assurant un processus démocratique fondé sur le débat contradictoire, plutôt que sur une discussion collaborative. L'incidence du système de planification sur l'équilibre entre développement économique et gestion de l'environnement est donc tout à fait différente d'un pays à l'autre. Les conclusions de notre étude devront établir si les réformes des deux systèmes nationaux dans les années 2000, et les initiatives de planification stratégique spatialisée qu'elles ont suscitées, ont fait évoluer cette situation.

Pour ce qui est de l'échelle de la région urbaine, les deux pays ont connu une réforme institutionnelle importante sous l'impulsion politique du gouvernement central, dans le but de favoriser une approche mieux coordonnée du développement économique local. Toutefois, il semblerait que cette évolution génère des difficultés de coordination de l'action publique similaires en France et en Angleterre, les municipalités appartenant à une même région urbaine étant susceptibles d'avoir des intérêts divergents à l'égard de leur développement futur respectif. Dans les deux pays, ces collectivités sont généralement favorables à un essor de l'activité économique sur leur territoire. En France, leurs difficultés à s'entendre tiennent, d'après nous, au partage des recettes fiscales générées par la création de nouveaux emplois supplémentaires. En Angleterre, elles seraient liées aux mécanismes proposés pour éviter les externalités environnementales négatives associées une croissance de l'emploi supplémentaire.

Références bibliographiques citées

- Baker, M., Deas, I. et Wong, C. (1999), Obscure ritual or administrative luxury? Integrating strategic planning and regional development, *Environment and Planning B Planning and Design* 26, n° 5, p. 763782.
- Begg, I., Moore, B. et Rhodes, J. (1986), Economic and social change in urban Britain, in Hausner, V. (ed.), *Critical Issues in Urban Economic Development*, Volume 1, Oxford, University Press Oxford.
- Booth, P. (2011), Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison, *Town Planning Review*, n°82 (1), p. 1328.
- Borraz, O. et Le Galès, P. (2005) France: the intermunicipal revolution, in Denters, B. et Rose L. E. » (eds), *Comparing Local Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Breuillard, M. et Fraser, C. (2007), The purpose and process of comparing British and French planning, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Breuillard, M., Stephenson, R. et Sadoux, S. (2007), Institutional frameworks and planning processes, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Buser, M. et Farthing, S. (2011), Spatial planning as an integrative mechanism: A study of sub-regional planning in South Hampshire, England, *Planning Practice and Research*, n° 26 (3), p. 307324, ISSN 0269-74.
- Campbell, H., Ellis, H., Hennebury, J. et Gladwell, C. (2000), Planning obligations, planning practice, and land-use outcomes, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 27, p. 759775.
- Commissariat général au Développement durable (2011), *Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale locale en 2010*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.
- CEC – Commission of the European Communities (1997), *Compendium of European planning systems*, CEC.
- Cole, A. et John, P. (2001), *Local Governance in England and France*, Londres, Routledge.
- Cullingworth, JB. et Nadin, V. (2006), *Town and Country Planning in the UK*, 14th Edition, Londres Routledge.
- Demazière, C. (2009), Construction intercommunale et développement économique : élément de problématique et application aux communautés d'agglomération, in *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française.
- DETR– Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a), « *The Future of Regional Planning Guidance* », Londres, DETR.
- DETR – Department of the Environment, Transport and the Regions (1998b), « *Planning for Communities of the Future* », Londres, DETR.
- Elkington, M. J. (2009), *English Planning Authorities' Approach to Sustainable Development*, Unpublished JDLD MA dissertation [thèse non publiée], UWE, Bristol.
- Etherington, D. et Jones, M. (2009) City-regions: new geographies of uneven development and inequality, *Regional Studies*, n° 43 (2), p. 247265.
- Farthing, S. et Carriere, J.-P. (2007), Contemporary urban and regional changes and policy problems, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Farthing, S. (2008), National Planning Systems and the Emergence of City Regional Planning in England and France, in Atkinson, R. et Rossignolo, C. (eds), *The Re-creation of the European City*, Amsterdam, Techne Press.
- Galey, M. et Booth, P. (2007), Land law, land markets and planning, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Gleeson, B. et Low, N. (2000), Revaluing planning. Rolling back neoliberalism in Australia, *Progress in Planning*, n°53, p. 83164.

- Goldsmith, M. (2001), Urban Governance, in Paddison, R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, Londres, Sage.
- Hall, P. (1989), *Urban and Regional Planning*, Londres, Penguin.
- Hall, P. A. et Taylor, R. C. R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, vol. XLIV, p. 936957.
- Haughton, G. et Counsell, D. (2004), Regions and sustainable development: regional planning matters, *The Geographical Journal*, n° 170 (2), p. 135145.
- Harrison, J. (2010), Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: the new politics of city-regionalism, *Political Geography*, n° 29 (1), p. 1727.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning*, Londres, Macmillan.
- Healey, P. (2007), *Urban complexity and Spatial Strategies*, Londres, Routledge.
- Healey, P. (2008), City-regions and place development, *Regional Studies*, n° 43(6), p. 113.
- Healey, P., Mc Namara, P., Elson, M. et Doak, A. (1988), *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HM Treasury (2007), *Review of Sub-National Economic Development and Regeneration*, Londres, Crown Copyright.
- HM Treasury (2009), *Budget 2009*, Londres, HM Treasury.
- Jacobs, M. (1999), *Environmental modernization: the New Labour Agenda*, Londres, Fabian Society.
- Levett Therivel Consultants (2007), *Environmental Sustainability and English Regional Strategies*, Rapport de CPRE, WWF-UK and Friends of the Earth, Oxford.
- Lichfield, N. et Darin-Drabkin, D. (1980), *Land Policy in Planning*, Londres, George Allen & Unwin.
- March, J. G. et Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Marshall, T. (2007), After Structure Planning: The New Sub-regional Planning in England, *European Planning Studies*, vol. 15 (1), p. 107132.
- Nadin, V. (2007), The emergence of the spatial planning approach in England, *Planning Practice and Research*, Vol. 22 (1), p. 4362.
- Natural England and CPRE (Council for the Protection of Rural England) (2010), *Green Belts: a greener future*, Londres, Natural England et CPRE.
- Négrier, E. (2006), Rescaling French Urban Territories: State, Local Power and Regional Configurations in the Building of New Metropolitan Institutions, *European Planning Studies*, vol. 14 (7), p. 939958.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2000), *Planning Policy Guidance Note 3: Housing*, Londres, ODPM.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2003), *Sustainable Communities. Building for the Future*, Londres, ODPM.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2004a), *Making it happen. The Northern Way*, Londres, HMSO.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2004b), *Planning Policy Statement 11 Regional Spatial Strategies*, Londres, ODPM.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2005), *Planning Policy Statement 1 Delivering sustainable development*, Londres, ODPM.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2006), *A Framework for City Regions*, Londres, ODPM.
- Owens, S. et Cowell, R. (2002), *Land and Limits. Interpreting Sustainability in the planning process*, Londres, Routledge.
- Owens, S. et Cowell, R. (2006), Governing space: planning reform and the politics of sustainability, *Environment and Planning C Government and Policy*, n° 24, p. 403421.
- Page, E. et Goldsmith, M. (1987), *Central and Local Government Relations*, Beverley Hills, Sage.

- Pumain, D. (2004), Urban sprawl: Is there a French Case?, in Richardson, H.W. et Bae, C-H. C. (eds), *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*, Ashgate, Aldershot.
- Sallez, A. Burgi, R. (2004), Urban sprawl in France 1990-1999, in Richardson, H.W. et Bae, C-H. C. (eds), *Urban Sprawl in Western Europe and the United States*, Ashgate, Aldershot.
- Sinnett, D. (2011), *Notes on the protection of bio diversity in the UK*, Non publié, UWE, Bristol.
- Stephenson, R. et Poxon, J. (2001), Regional strategy making and the new structures and processes for regional governance, *Local Government Studies*, vol. 27(1), p. 109124.
- Thelen, K. et Steinmo, S. (1992), Historical institutionalism in comparative politics, in Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds), *Structuring politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Trache, H., Green, H. et Menez, F. (2007), Public-private partnership in urban regeneration, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Turok, I. et Edge, N. (1999), *The Jobs Gap in Britain's Cities: Employment Loss and Labour Market Adjustment*, Bristol, Policy Press.
- Urban Task Force (1999), *Towards an Urban Renaissance*, Department of Environment, Transport and Regions.
- Verhage, R., Baker, M., Boino, P. (2007), Strategic spatial planning at the metropolitan level, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C. et Paris, D. (eds), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A., Davoudi, S. (2000), *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain*, Londres, Macmillan.
- Wilson, E. et Piper, J. (2010), *Spatial Planning and Climate Change*, Londres, Routledge.
- Wollmann, H. (2000), Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as comparative cases in point, *Environment and Planning C Government and Policy*, vol. 18, p. 3355.

Chapitre 4

Identification des études de cas et méthodes d'enquête en Angleterre et en France

Christophe Demazière,

Ian Smith

Introduction

Pour traiter de la prise en compte inégale de la viabilité écologique dans la planification spatiale du développement économique, cette recherche opère un croisement entre, d'une part, les systèmes institutionnels de planification spatiale en Angleterre et en France et, d'autre part, la mise en œuvre, au niveau local, des instruments de planification stratégique. Le premier axe a été traité en détail dans les chapitres 2 et 3 de ce rapport. L'analyse de la contribution effective de la planification stratégique spatialisée à la viabilité écologique du développement économique est abordée au travers d'études de cas dans huit grands territoires urbanisés. Les chapitres 5 et 6 en rendront compte.

Ce chapitre expose la démarche méthodologique suivie pour ces études de cas. Il présente cette démarche en trois parties : l'identification de l'unité territoriale d'analyse (section 1) ; la structure d'analyse mise en œuvre pour chaque étude de cas (section 2) ; les critères qui ont guidé le choix des terrains en Angleterre et en France (section 3) en ce qui concerne les territoires et les projets à vocation économique. Au total, ce chapitre présente de façon structurée les questions de recherche auxquelles on cherche réponse sur les territoires de Birmingham, Bristol, Newcastle et Sheffield, en Angleterre, Marseille-Aix-en-Provence, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours, en France.

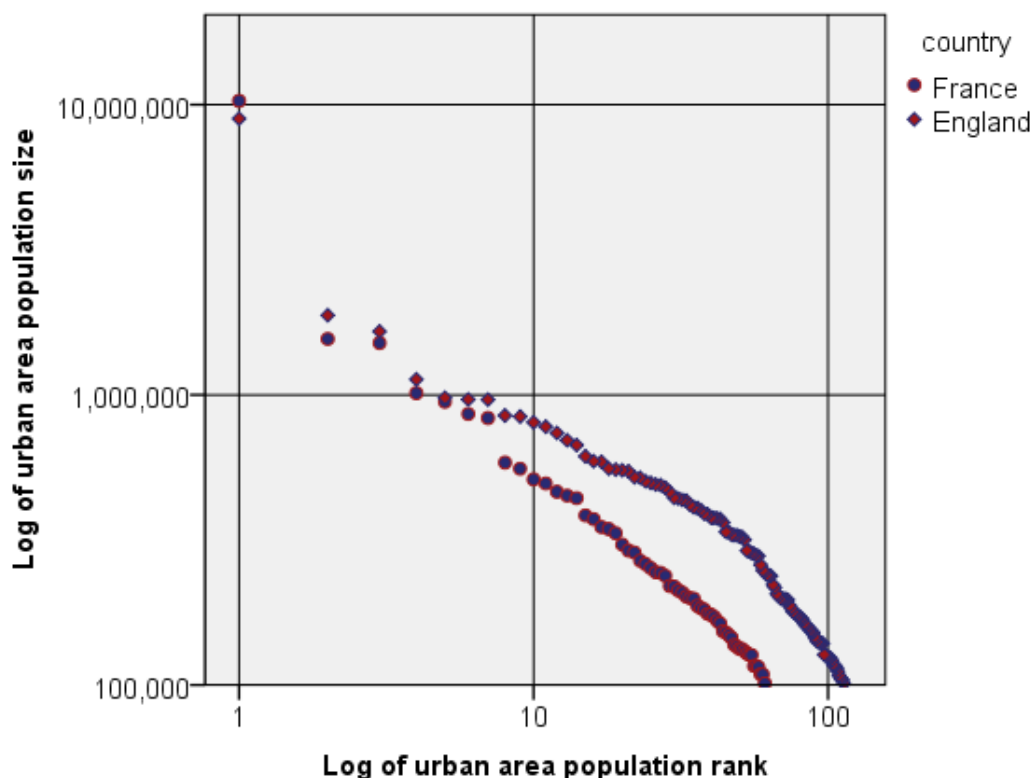
1. L'identification des unités territoriales d'analyse

Les questions de recherche énoncées dans ce projet ont des dimensions géographiques complexes. Aussi, l'équipe de chercheurs a dû identifier les unités d'analyse qui expriment le mieux l'échelle territoriale de la région urbaine, l'échelle territoriale des principaux instruments d'action publique locale et l'échelle des projets circonscrits de développement économique. Les choix opérés sont liés à l'analyse comparative des systèmes institutionnels nationaux menée dans le chapitre 3.

En termes d'armature urbaine, la France est un pays quatre fois plus étendu que l'Angleterre (550 000 contre 130 000 km²), pour une population de 62 millions (en France métropolitaine), contre 51 millions en Angleterre, à la fin des années 2000. La densité de population, mesurée à l'échelle nationale comme à l'échelle locale est donc bien moindre en France. Par ailleurs, le phénomène de croissance des villes, très marqué au XIXe siècle, outre-Manche, dans le contexte de l'industrialisation d'alors, s'est produit en France de façon plus tardive, et avec une intensité moindre (Farthing et Carrière, 2007). Les grandes agglomérations françaises sont moins peuplées, et surtout moins denses que leurs équivalentes en Angleterre.

Dans le cadre de cette recherche, une conséquence importante de cette situation est que les régions urbaines fonctionnelles, projection au sol des marchés locaux du travail, ont une superficie plus grande en France. Selon le rapport ESPON 1.1.1. réalisé au début des années 2000, la France comptait 211 régions urbaines fonctionnelles de plus de 20 000 habitants, contre 146 pour tout le Royaume-Uni. En Angleterre, les *travel to work areas* sont plus confinées, elles correspondent à l'hinterland immédiat des grandes villes. La distance entre les agglomérations anglaises de plus de 100 000 habitants est toujours inférieure à 100 kilomètres, alors qu'en France, seul le Nord a un maillage urbain comparable. Dans le reste de l'espace français, notamment dans l'Ouest, la distance entre les grandes agglomérations permet la formation d'aires urbaines étendues. Par ailleurs, compte tenu du legs urbain de la Révolution Industrielle (massif en Angleterre, réduit à certaines régions, côté français), les plus grandes aires urbaines françaises – en dehors des aires de Paris, Lyon et Marseille – sont aimantées par des villes qui ont un poids démographique moindre que leurs équivalentes en Angleterre.

Figure 4.1 : Structures urbaines en Angleterre et en France (unités urbaines françaises et travel to work area anglaises de plus de 100 000 habitants)



Le problème pratique pour l'équipe de recherche était lié à l'identification des régions urbaines fonctionnelles. L'équipe a utilisé les définitions officielles. En France, les villes sont définies par rapport à l'unité urbaine, caractérisée par la continuité de la zone bâtie, ou par rapport à l'aire urbaine, qui est définie par rapport à l'emploi et aux navettes domicile-travail. Les villes anglaises sont également définies par rapport à leur zone bâtie ou par rapport aux migrations quotidiennes.

Bien que les régions urbaines soient un aspect important de la compréhension de l'impact du développement économique sur l'environnement, à travers les processus de déconcentration d'activités, il y a une absence remarquable d'institutions publiques à cette échelle dans les deux pays. Il s'agit de reconnaître que la principale échelle d'élaboration des politiques de développement économique local, de planification et de protection de l'environnement est différente de celle de la région urbaine fonctionnelle. Dans le chapitre 3, nous avons vu qu'il fallait considérer, comme niveau primordial de l'action publique au sein des régions urbaines françaises, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France, tandis que, côté anglais, l'échelle principale d'action est l'autorité (unitaire) de planification locale (LPA).

La France se caractérise par son nombre très élevé de communes. S'agissant d'agglomérations et de grands territoires, le niveau municipal n'est bien sûr pas pertinent, même si, du point de vue des orientations politiques et stratégiques, il reste parfois prégnant. Pour concilier la géographie et la donne institutionnelle, nous avons privilégié le niveau des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce choix a trois raisons principales. Premièrement, la loi Chevènement a constitué un succès quantitatif, puisqu'elle a structuré la coopération intercommunale dans toutes les grandes agglomérations françaises, y compris celles où la tradition de coopération était réduite, jusque dans les années 1990 (on peut citer Clermont-Ferrand, Marseille, Nice, Tours...). Deuxièmement, cette loi a homogénéisé en apparence les nouvelles institutions locales,

puisque les communautés urbaines sont dotées des mêmes compétences, de même que les communautés d'agglomération, ainsi que les communautés de communes périurbaines. Ceci constitue certainement un atout pour la comparaison. Enfin, tous les EPCI appartenant à ces trois catégories ont comme première compétence obligatoire l'aménagement de l'espace et le développement économique (et certaines exercent parfois des compétences dans le domaine environnemental), ce qui, compte tenu de l'objet de recherche, plaide pour leur analyse.

Tableau 4.1 : Types et effectifs d'EPCI communautaires au 1^{er} janvier 2012

Catégorie		Nombre	Nombre de communes regroupées	Communes regroupées (%)	Population regroupée (millions d'habitants)	Population regroupée (%)
Communautés urbaines	Effectif total	15	398		7,2	
	Dont : avec fiscalité professionnelle unique	12	365		6,9	
Communautés d'agglomération		202	3 600		24,1	
Communautés de communes	Effectif total	2 393	30 246		26,6	
	Dont : avec fiscalité professionnelle unique	1037	12 978		14,8	
Total*			34 244	96,2%	57,9	90,2%

Source: DGCL.

*EPCI à fiscalité propre et Syndicats d'agglomération nouvelle

Début 2012, 90% de la population française et 96% des communes étaient regroupées en communautés (voir tableau 4.1 ci-dessus). Les 202 communautés d'agglomération et les 12 communautés urbaines à fiscalité professionnelle unique regroupent, à elles seules, la moitié de la population française. Ces EPCI sont souvent au cœur des grandes aires urbaines. En moyenne, ils rassemblent 70% de la population et des emplois, sur 30% de la superficie de l'aire urbaine. Le tableau ci-dessous montre que la France compte 95 EPCI à fiscalité professionnelle unique de plus de 100 000 habitants, dont 17 ont plus de 300 000 habitants. Cette recherche prend en considération les EPCI de cette taille, situés au centre de régions urbaines. Nous les appellerons EPCI central. Cependant, dans la mesure où ces communautés n'occupent qu'une part minoritaire de l'espace des aires urbaines, et compte tenu de l'hypothèse selon laquelle l'action communautaire accompagne les tendances à l'étalement économique, nous examinerons systématiquement, dans chaque région urbaine, les stratégies de deux autres EPCI (communautés de communes périurbaines ou autre communauté d'agglomération, dans le cas de régions urbaines polycentriques).

Tableau 4.2 : Répartition des communautés urbaines et d'agglomération par taille démographique (au 1^{er} janvier 2012)

Catégorie d'EPCI	Nombre d'EPCI par Strate démographique				Total
	20- 50 000 habitants	50- 100 000 habitants	100 300 000 habitants	> 300 000 habitants	
Communautés urbaines à fiscalité propre unique	0	2	3	7	12
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	0	2	1	0	3
Communautés d'agglomération	11	106	75	10	202
Total	11	110	79	17	217
Dont EPCI à fiscalité professionnelle unique	11	108	78	17	214

Source : DGCL

Les communautés disposent toujours de la compétence aménagement de l'espace, mais, à la différence des *Local Planning Authorities*, le contenu de cette compétence est variable selon les structures considérées. Ainsi, pour la réalisation du plan local d'urbanisme, on peut distinguer :

- * Les communautés urbaines, où le PLU est, de par la loi, une compétence de l'EPCI ;
- * Les communautés d'agglomération (ou communautés de communes) qui choisissent de réaliser un PLU communautaire. Les raisons sont variées, allant du fort degré de mise en commun des politiques sectorielles à l'économie réalisée par la réalisation d'un document unique (surtout en milieu peu dense) ;
- * Les communautés d'agglomération, ou de communes où la réalisation du PLU reste communale. Ceci est le cas le plus fréquent (voir chapitre 2).

En dehors du premier cas, qui découle de la législation, on explique en général la propension à réaliser un PLU communautaire en milieu urbain par l'ampleur de la construction intercommunale (Baraize et Négrier, 2001 ; Scherrer, 2007). Inversement, l'absence de PLU communautaire dans une communauté d'agglomération de grande taille (de plus de 200 000 habitants, par exemple) interroge la force de l'apprentissage intercommunal qui s'y déroule. Aussi, la sélection des études de cas visera à couvrir cette diversité de situations.

Tableau 4.3 : Degrés de construction intercommunale et interterritoriale : idéaux-types des études de cas françaises

	Faible ou récente	Forte ou ancienne
Construction intercommunale	Communauté d'agglomération créée ex nihilo	Communauté d'agglomération/urbaine par transformation d'un EPCI à fiscalité propre préexistant (ex : district)
	PLU communaux	PLU communautaire
Construction interterritoriale	Plusieurs SCoT d'EPCI au sein de la région urbaine	SCoT représentant la majorité de la superficie de la région urbaine SCoT porté par un syndicat mixte portant d'autres missions que la planification spatiale

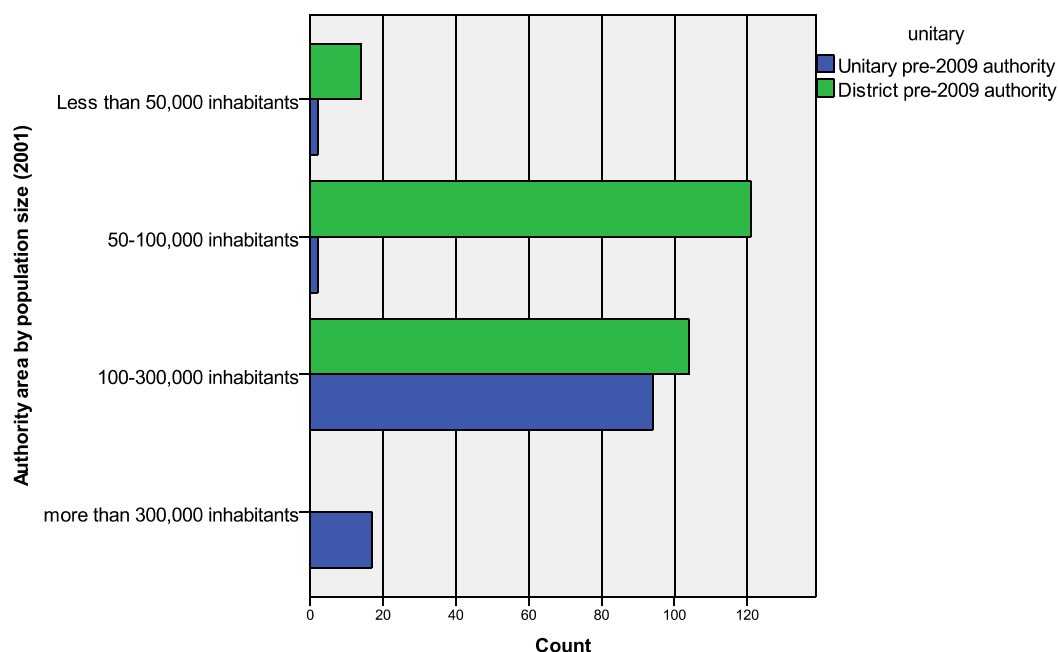
Source : auteurs.

Au niveau de la réalisation du SCoT, les situations sont également contrastées, même si elles expriment toutes, au final, la fragmentation de la région urbaine fonctionnelle (Laborie, 2007). Certains EPCI d'agglomération réalisent un SCoT à leur échelle ; d'autres documents analogues sont éventuellement réalisés, de leur côté, par les EPCI riverains. D'autres communautés urbaines ou d'agglomération s'engagent, avec des EPCI périurbain, dans un syndicat mixte qui réalise le SCoT. Ce syndicat mixte peut être créé pour la circonstance, ou préexister et avoir d'autres fonctions.

Là aussi, la sélection des régions urbaines sera faite de façon à avoir cette diversité de situation. Globalement, les critères institutionnels en général, et de forme d'intercommunalité en particulier, sont un critère important de sélection des études de cas, côté français, tandis que côté anglais les régions urbaines sont de plus petite taille et gérées par un beaucoup plus petit nombre d'autorités locales. Dans ce contexte, côté anglais, les dynamiques économiques et situation environnementales sont des critères important de sélection.

Comme il a été indiqué au chapitre 3, le contexte de la planification du développement économique, en Angleterre, a été en constante réforme, depuis 2004. Il y a eu à la fois des changements du système de planification, mais aussi des processus plus larges de modernisation de l'administration locale. Au même moment, la notion de durabilité a été introduite. Depuis mai 2010 et la mise en place d'un gouvernement de coalition *Tory-Liberal Democrat*, d'autres modifications ont créé un degré élevé d'incertitude pour la planification et l'aménagement du territoire, avec, de surcroît, un plus grand besoin de stimuler l'activité économique, dans le contexte de crise mondiale.

Figure 4.2 : Répartition des autorités locales de planification en Angleterre (*Local Planning Authorities - LPA*) par strate de population (avant 2009)



La figure 4.2 propose une distinction entre les LPA, selon la population regroupée. L'autorité locale de planification peut être unitaire (avec l'exigence historique de produire des plans locaux et des plans stratégiques avant 2004). Elle peut aussi correspondre à une autorité de district qui fonctionne dans un système à « deux vitesses » (les districts ne produisaient que des plans locaux, avant 2004). Pour les grandes régions urbaines, les autorités locales de planification sont généralement unitaires.

Tableau 4.4 : Les niveaux d'analyse pour les études de cas

Echelle territoriale à privilégier	France	Angleterre
Région urbaine fonctionnelle (définitions officielle)	Aire urbaine (définie en 2010 par l'INSEE)	Région fonctionnelle définie en relation avec les marchés du travail (TTWA 2001)
Principale unité territoriale	EPCI (3 par région urbaine)	Local Planning Authority (2 par

Projet circonscrit à vocation économique

Tel qu'inscrit dans le processus de planification (2 par région urbaine)

Tel qu'inscrit dans le processus de planification (2 par LPA)

Compte tenu du fait que la planification locale s'effectue à un niveau spatial qui se situe nettement en deçà des régions urbaines, en Angleterre comme en France, on a choisi comme niveau d'étude les unités les plus denses en politiques publiques. L'autorité de planification locale en Angleterre, l'EPCI en France constituent ce niveau. Par ailleurs, on s'intéresse au niveau des projets circonscrits à vocation économique.

2. La démarche d'enquête pour chaque étude de cas

Procéder à des études de cas se révèle utile pour collecter des informations précises sur des questions complexes. La territorialisation du développement durable à travers l'évolution des politiques locales fournit l'exemple d'un contexte complexe et composite (les régions urbaines), où les acteurs sont aux prises avec un objectif ambitieux (la durabilité). De plus, l'équipe de recherche a dû aborder la question de la signification des concepts liés à l'aménagement du territoire dans des contextes linguistiques différents. En Angleterre et en France, les chercheurs ont utilisé une grille d'enquête commune pour les études de cas.

La collecte d'information s'est faite aux trois niveaux spatiaux distingués dans le tableau 4.4 : la région urbaine, l'instance principale locale d'action publique (EPCI ou LPA), le projet circonscrit à vocation économique. La collecte des données s'est organisée en quatre rubriques. Avant de les présenter, il faut remarquer que les questions mentionnées dans chaque rubrique ne correspondent pas aux questions posées aux acteurs rencontrés, mais sont celles définies par l'équipe de recherche. En plus des entretiens menés, une partie du travail d'enquête repose sur l'analyse de documents produits par les acteurs (documents de planification, documents stratégiques,...), sur le traitement de données, sur l'exploitation de travaux de recherche préexistants et sur une revue de presse.

2.1. Les régions urbaines

La région urbaine était le contexte plus large pour l'élaboration de stratégies et la prise de décision par les EPCI ou LPA. Le tableau 4.5 présente les données de base que les équipes de recherche ont réunies à l'échelle de la région urbaine. Le tableau indique non seulement les thèmes structurants pour la collecte, mais aussi les principales sources de données mobilisées pour chaque thème. Cette phase du travail vise principalement à caractériser les processus de développement économique et le contexte environnemental dans lequel le travail de planification est mené par les acteurs.

Tableau 4.5 : Grille de collecte des données pour l'analyse des dynamiques à l'échelle des régions urbaines

Sous-thème	Sous-questions/Activités de recherche	Principales sources
------------	---------------------------------------	---------------------

		Document	Traitement de données	presseRevue de littérature, de
11 Géographie	Mesurer la progression de l'aire urbaine Part des surfaces artificialisées et naturelles (et évolution de ces parts) Accessibilité interne et externe procurée par les infrastructures de transport Mono ou polycentrisme, modèles spatiaux de développement	X	X	X
12 Economie	Analyse structurelle/résiduelle. Valeur ajoutée, PIB, évolution du marché du travail, création d'entreprises Secteurs en croissance et en déclin ; potentialités de croissance verte Evolution de la localisation des activités (grandes tendances)	X	X	X
13 Enjeux environnementaux	Biodiversité. Risque d'inondation Analyse spatiale	X	X	X

2.2. Processus et résultats de la planification stratégique spatialisée au regard de la viabilité écologique du développement économique

Dans cette partie, l'analyse porte sur les politiques menées respectivement, dans le champ du développement économique local (DEL), de la gestion de l'environnement (et plus spécifiquement de la gestion du risque d'inondation et de la protection de la biodiversité) et de la planification locale au niveau des EPCI ou LPA. Le tableau 4.6 présente la manière dont les études de cas sont structurées, les questions clés qui doivent être étudiés, les principales sources de données mobilisées.

Des deux côtés de la Manche, les documents de planification ont tous adopté une teinte de développement durable, à partir des années 2000. Dans cette évolution, l'action des gouvernements a été déterminante. Il n'en reste pas moins que les plans sont réalisés différemment dans les deux pays et que la valeur du plan, au regard de projets de développement économique, n'est pas la même (cf. chapitres 2 et 3). Ceci a un impact sur notre stratégie de recherche. En Angleterre, les plans locaux sont réalisés de façon standardisée et les chercheurs, dans l'analyse des documents, peuvent donc utiliser une grille commune (voir tableau 4.8 plus loin), afin de tester l'homogénéité des plans qui en résultent. En France, les processus d'élaboration des plans méritent d'être décryptés tout autant que les résultats (voir tableau 4.7).

Les plans stratégiques qui ont été enquêtés en France sont les schémas de cohérence territoriale. Pour construire les questionnements, on s'est beaucoup inspiré d'une analyse du développement économique dans le cadre de la démarche ScoT-Témoins (CERTU-ETD-CETE, 2006), de travaux du Gridauh (Planchet, 2009), et d'un récent travail du CERTU sur le développement économique dans les SCoT (Baudet alii, 2011).

Tableau 4.6 : Grille d'analyse des autorités locales et actions publiques sectorielles en ce qui concerne l'économie locale et de l'environnement

Sous-thème	Sous-questions/Activités de recherche	Principales sources			
		Document	Entretien	Traitement de données	Revue de littérature,
21 Les actions de DEL					
Stratégies	Quels sont les plans ou programmes de DEL au niveau local ? Quels sont les principaux objectifs de DEL ? Y a-t-il accord /désaccord sur ces objectifs ?	X	X	X	X
Acteurs, arrangements institutionnels, coalitions	Quels sont les acteurs clés en matière de DEL ? Sont-ils organisés en partenariats formalisés ? En partenariats informels ? Dans quelle mesure le secteur privé (<i>business community</i>) est-il engagé dans les stratégies et politiques de DEL ? Dans quelle mesure la société civile (<i>outside the business community</i>) est-elle engagée dans les stratégies et politiques de DEL ? Selon vous, quels acteurs devraient être impliqués dans les stratégies et politiques de DEL ?	X	X	X	X
Les EPCI/LPA	Compétences. Ressources et dépenses (budgets) Analyse des actions de développement économique (type, importance dans le budget...). Analyse des organigrammes	X	X	X	X
Evaluation	La politique de DEL a-t-elle atteint ses objectifs ? Y a-t-il eu des résultats inattendus, des dysfonctionnements ? des atteintes à l'environnement ?	X	X	X	X
Relation du DEL aux autres domaines	Comment les discours et actions de DEL sont-ils liés aux discours et actions dans le champ environnemental, dans le domaine social ? Quelles sont les zones de synergie/conflit entre les objectifs de DEL et la gestion de l'environnement, localement ? Qu'est-ce qui a changé dans les relations DEL/gestion de l'environnement ces 5 dernières années ? Compte tenu de ces évolutions, traiteriez- vous différemment certains aspects du DEL ? Lesquels et comment ?	X	X	X	X
22 Les actions environnementales des EPCI	Comment les discours et actions de DEL sont-ils liés aux discours et actions dans le champ environnemental, dans le domaine social ? Quelles sont les zones de synergie/conflit entre les objectifs de DEL et la gestion de l'environnement, localement ? Qu'est-ce qui a changé dans les relations DEL/gestion de l'environnement ces 5 dernières années ? Compte tenu de ces évolutions, traiteriez- vous différemment certains aspects du DEL ? Lesquels et comment ?	X		X	X

Tableau 4.7 : Grille d'analyse de la planification stratégique spatialisée au regard de la viabilité écologique du développement économique

Sous-thème	Sous-questions/Activités de recherche	Principales sources
------------	---------------------------------------	---------------------

		Document	Entretien	presse...Revue de littérature, de
31 Maître d'ouvrages et périmètres, articulation des documents de planification	<p>Sur une même région urbaine, combien y a-t-il de documents de type SCoT ?</p> <p>Quelle est la chronologie de leur réalisation ?</p> <p>Sur les périmètres correspondant au(x) SCoT analysé(s), quels sont les acteurs initiateurs/porteurs du SCoT ?</p> <p>Quels sont les autres principaux éléments de planification stratégique (réglementaire: DTA, PLUi... ; non réglementaire : agenda 21, PCET...)</p> <p>Quand (et par quels maîtres d'œuvre) ont-ils été réalisés ?</p> <p>Est-ce que les documents font référence les uns aux autres ?</p>	X	X	
32 Comment est traitée l'économie dans le SCoT « X » ? Au niveau du diagnostic du SCoT	<p>321 Quel traitement de l'économie ?</p> <p>Quel est le degré de précision de l'analyse économique ?</p> <p>Quels sont les secteurs de l'économie analysés ? Des thématiques spécifiques sont-elles développées ? Sont-elles en lien avec des questions environnementales ? Quelle est la précision apportée dans la présentation des zones d'activités ?</p> <p>L'économie du territoire est-elle resituée dans un ensemble géographique plus vaste ?</p> <p>Quelles compétences ont été mobilisées pour faire le diagnostic économique ? Des études ont-elles été commanditées ? Lesquelles ? Quel fut leur impact sur le PADD et le DOG ?</p> <p>Au-delà du regard porté sur la situation présente et passée de l'économie du territoire, des prévisions économiques sont-elles faites ? Une prospective (donc différents scénarios de développement) ? Quelle valeur y est accordée au sein du SCoT ?</p> <p>Les analyses se cantonnent-elles aux politiques économiques locales (et à leurs prolongement en matière d'offre spatiale) ou abordent-elles la demande (les critères d'implantation d'entreprises, etc.) ?</p>	X	X	X
	<p>322 Quelle intégration par le SCoT des discours locaux sur l'économie ? Que change le SCoT aux discours locaux sur le DEL ?</p> <p>En dehors du SCoT, quelles sont les principales scènes locales d'échange et de mobilisation autour du développement économique ? Quels sont les discours sur l'économie du territoire ?</p> <p>Le contenu du SCoT (document d'urbanisme) fait-il référence à d'autres documents ayant pour finalité d'exprimer une stratégie de développement économique ?</p> <p>(réciproquement) Quel regard portent sur les SCoT les promoteurs de stratégies de développement économique ? (CCI, notamment).</p> <p>Dans quelle mesure la société civile (<i>outside the business community</i>) est-elle engagée dans la planification ?</p> <p>Selon vous, quels acteurs devraient être impliqués ?</p>	X	X	X

<p>Au niveau du PADD/du DOG</p>	<p>323 Quelle conception de l'économie dans le PADD ? A la suite de Planchet (2009, pp. 153-154), le projet économique peut-il être qualifié de « faible » (orientations succinctes et consensuelles), de « volontariste » (le développement économique, axe important du projet de territoire) ou d' « ambitieux » ? (orientations précises, projet allant au-delà de la détermination de pôles ou de zones économiques) ? Dans quelle mesure les résultats des prévisions ou de la prospective sont-ils mobilisés pour le PADD ? Sont-ils mobilisés pour définir des objectifs quantitatifs en matière de foncier économique ? (cf. CERTU, 2012, p. 19) Le PADD est-il centré uniquement sur les aspects du développement économique transposables en espaces ? D'autres conceptions ou orientations économiques sont-elles mises en avant (économie de la connaissance, croissance verte, économie sociale et solidaire...) ?</p>	X	X	X
	<p>324 Quel projet économique dans le PADD ? Le PADD privilégie-t-il une approche quantitative du développement économique, centrée sur l'offre foncière ? Les acteurs du SCoT ont-ils davantage de réticences à encadrer le foncier économique que le foncier dédié à l'habitat ? A-t-on une attitude plutôt prescriptive, de définition a priori des enveloppes globales dévolues au foncier économique ? Et pourquoi ? Le PADD privilégie-t-il une approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire ? Evoque-t-il la maîtrise de l' «étalement économique », la reconquête de friches ? Y a-t-il des préconisations pour les zones existantes : (prévoit-on un traitement de la circulation, etc.) Y a-t-il des préconisations pour les zones nouvelles (en matière paysagère, de desserte par les TC...) Prévoit-on des mesures de compensation ? Le SCoT met-il en avant le souci de mieux intégrer les espaces économiques au développement urbain (par exemple, en continuité des zones urbanisées), de mieux les insérer dans le paysage, de limiter les extensions de zones économiques déjà réalisées ? Met-il en avant la création ou la requalification de ZAE à haute qualité environnementale ? Le SCoT précise-t-il les modalités de réalisation de ZAE (recherche de densité, d'amélioration de la qualité paysagère...) ?</p>	X	X	X
	<p>325 En aval du PADD Dans la mesure où le développement économique ne dispose pas d'un outil de planification spécifique, qui supposerait une compatibilité avec le SCOT, des outils de suivi et d'évaluation sont-ils mis en place ? (cf. CERTU, 2012, p. 12) La réalisation de zones d'activité est-elle réfléchie en termes de consommation de foncier, ou de desserte par des transports en communs ? Des mesures sont-elles prises pour diminuer les impacts environnementaux au sein des zones d'activité ? Qu'est-ce qui a changé dans les relations économie/environnement ces 5 dernières années ? Compte tenu de ces évolutions, traiteriez-vous différemment certains aspects du développement économique ? Lesquels et comment ?</p>	X	X	X
<p>33. Comment est traité l'environnement dans le</p>	<p>331 Les normes Quels sont les obligations qui s'imposent au SCoT ? Quels</p>	X	X	X

SCoT « Z » ?	<p>sont, parmi les espaces désignés comme étant à protéger (loi littoral ...), ceux devant être intégrés dans le SCoT « Z » ? Quelles sont les mesures qui créent des servitudes (Espace Naturel Sensible, etc.) ? Y a-t-il des inventaires ? Sont-ils repris dans le SCoT ?</p>			
	<p>332 Les acteurs Y a-t-il des structures spécifiques, des acteurs qui portent la question environnementale ? S'impliquent-ils/sont-ils impliqués dans la planification stratégique spatialisée ?</p>	X	X	X
	<p>323 Le SCoT va-t-il au-delà de ce qui est obligatoire ? A-t-on une vision de réseaux écologique, de corridors, etc. ? Y a-t-il des préconisations ? Une évaluation est-elle prévue, des indicateurs ?</p>	X	X	X
34 L'implication des acteurs dans l'élaboration des documents de planification	<p>Pour le(s) SCoT analysé(s) dans la région urbaine, comment sont (ont été) organisés les échanges entre EPCI ? Comment sont organisés les échanges avec les (représentants des) entreprises ? de l'environnement ? Comment s'est faite la concertation du SCoT ? Qui y a participé ?</p>		X	X

Comme nous l'avons dit auparavant, le système de planification locale a été homogénéisé, outre-Manche, à travers les années 2000. Aussi l'équipe de recherche anglaise a pu développer un système de « notation » des stratégies telles qu'elles apparaissent dans le *Local Development Framework*, en s'appuyant sur les travaux de Lubell et alii (2009). Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, Lubell et alii (2009) ont analysé les plans locaux en Californie et ont démontré qu'il y avait une certaine variation dans le déploiement de ces politiques, entre les municipalités représentant des centres urbains établis et ceux qui représentent des espaces périurbains. Le tableau 4.8 liste les 27 politiques qui ont été retenues dans l'enquête sur les documents de planification locaux, regroupés sous les titres suivants : lutte contre la pollution, développement économique, utilisation des terres, zonage, transports, gestion de la demande.

Tableau 4.8 : Grille d'analyse de la planification locale anglaise

Pollution related policies		Description
A1	Air quality management areas	Policies related to the identification and management of known areas of air pollution (various sources) and policies around limiting the growth of air pollution
A2	Contaminated land policy	Policies related to tackling and remediating land that is currently contaminated (range of sources)
A3	Waste management	Policies relating to the reduction of waste production, encouragement of re-use and recycling and for the provision of more sustainable in-situ waste practices
Economic development policies		
B1	'Green' business parks	The promotion of business parks (and other employment sites) where demand management, low carbon design and green business sectors can be realized
B2	Clustering policies	The promotion of policies that cluster employment land uses by sector (for the purposes of economic development) or for the purposes of ensuring public transport provision
B3	Impact fees	The exaction of development fees to ensure infrastructure development

		against a standardised tariff (the local financial instruments noted in Chapter 3)
B4	Land transfer (public goods)	The transfer of land ownership (for public good uses such as parks or green infrastructure) to third party ownership (possibly the local authority) to ensure on-going management of facility
B5	Negotiated exactions (conditions/obligations)	The negotiation of planning conditions and obligations to fund infrastructure development appropriate for development scale and impact on a case by case basis (the local financial instruments noted in Chapter 3)
B6	Public investment	The deployment of public finance to ensure development
B7	Development agencies	The promotion of a development agency as a vehicle for on-going development of a site
B8	Brown field land policy	The development of land that has previously been developed
B9	Affordable workspace	The provision of workspace for 'non-standard' parts of the local economy – such as small and micro businesses and start-ups
Land use related policies		
C1	Change of use policies	Policies that frame the conditions under which sites might be developed as a 'change of use' – for example from employment land use to either a mixed or residential land use
C2	Mixed use zoning	Policies that promote the development of sites as 'mixed use' – where part of that use may be employment-related
C3	Green Belt strategy	Policies that prevent development around a built up area to ensure that neighbouring settlement remain separate
C4	Flood zoning	Policies that promote awareness of flood risk and that take into consideration flood risk when granting planning permission
Zoning policies		
D1	Environmental zoning	Policies that identify areas of environmental value (see Chapter 3)
D2	Habitat (species) conservation	Policies that identify areas of habitat for the maintenance of biodiversity
D3	Conservation easements	Policies that designate either environmentally sensitive areas or habitat-rich areas and ensure that such land is transferred to bodies who will manage it for its environmental/habitat value
D4	Green/Blue infrastructure	Policies that look to create networks of either green-space or water-based features to create networks of habitat
D5	Site design guidance	Policies that look to define design standards in particular areas/zones
D6	Growth phasing	Policies that look to release land in phases to ensure appropriate development
Transport-related policies		
E1	Parking standards	Policies that define how many car parking spaces are to be associated with development
E2	Green transport plans	Policies that make developers/end users define how the working force will commute into and out of site – often with aim of reducing the use of the private car
Demand management policies		
F1	Low carbon building design	Policies that define the building standards to be applied – often linked to ensuring energy efficient design and building materials that have a lower embedded carbon content
F2	Energy conservation programs	Policies that define ways in which energy demand might be lowered when the building is in operation
F3	Water conservation program	Policies that define ways in which water demand might be lowered when the building is in operation
F4	Environmental limit /eco footprint	Policies that set out development limits in terms of an environmental carrying capacity

Dans cette recherche, plus on peut identifier des politiques mentionnées dans le tableau dans les *Local Development Framework*, plus on considérera que le cadre d'action de l'autorité locale de planification correspond à une recherche de durabilité territoriale. Ce type de grille d'analyse a également permis à l'équipe d'étudier le degré de variation du contenu des outils de planification entre les régions urbaines, afin de voir dans quelle mesure le contexte économique et environnemental jouait sur les priorités et formes d'action au sein de chaque grand territoire.

2.3. Les projets circonscrits à vocation économique

Deux éléments principaux ont plaidé pour compléter l'analyse des documents et processus de planification par l'étude de projets circonscrits à vocation économique. Premièrement, tout au long des années 2000, dans les deux pays considérés, les systèmes de planification ont été réformés par les gouvernements pour orienter les plans locaux vers la prise en compte des questions de développement durable. Cependant, les documents sont réalisés à des dates variables. Pour s'en tenir à la France, il peut s'agir de SCoT SRU ou de SCoT Grenelle. Comme l'a montré le chapitre 2, la différence entre les deux n'est pas mince. C'est pourquoi, l'analyse de projets récents à vocation économique permet de tester la volonté/capacité réelle des acteurs d'aller vers le développement durable. Deuxièmement, le plan a une valeur légale variable, selon le pays considéré. En Angleterre, le plan local n'est qu'un élément d'appréciation d'un projet. D'autres considérations peuvent être prises en compte (voir Chapitre 3). Il est donc indispensable de décortiquer le système d'autorisation de projets. En Angleterre comme en France, les projets circonscrits à vocation économique confirment-ils, amplifient-ils ou atténuent-ils les orientations des plans ?

Les méthodes employées pour les autres échelles d'analyse (analyse de documents et entretiens semi-directifs) sont également pertinentes pour l'analyse des projets.

Tableau 4.9 : Type de matériaux mobilisés pour l'analyse des projets à vocation économique

France	Angleterre
Cahier des charges du projet	<i>Application file</i> (grands axes de conception, superficies construites, surfaces de parking, évaluation environnementale, avis du <i>planning officer</i>)
Montage opérationnel	Lettres de support (ou contre le projet)
Etude d'impact environnemental	Décision et justification des élus (ne sont pas obligés de suivre le <i>planning officer</i>)
Documents de communication - site internet	Conditions à la réalisation du projet

Les acteurs rencontrés sont ceux liés à la conception et au portage du projet. En France, il s'agit des développeurs économiques, aménageurs, chargés d'études ou bureau d'étude environnement, éventuellement des représentants d'une association environnementale critique vis-à-vis du projet. En Angleterre, sont interrogés les personnes qui exercent les fonctions suivantes : *developer*, *planning officer*, *planning consultant*, représentant de l'*Environmental Agency*.

Une grille d'analyse des projets circonscrits à vocation économique a été réalisée. Elle inclut un guide d'entretien adapté au type d'acteur rencontré, mais avec une trame centrale.

Encadré 4.1 : Guide d'entretien-type

I - Economie

- Présentation du projet du point de vue économique (vocation économique recherchée, nombre d'entreprises escomptées, taille, caractéristiques physiques...)
- Quels sont les forces et faiblesses du projet d'un point de vue économique (localisation, adéquation à la demande...)?
- Comment situez vous le projet par rapport aux projets déjà existants (de même nature, à proximité, à une échelle plus large)

- Est-ce que l'environnement a été une dimension importante dans le projet ? A quel niveau ?

II - Environnement

- Au moment de la conception du projet, avez-vous cherché à réduire les impacts environnementaux (localisation, par rapport aux transports en commun et aux zones à enjeux environnementaux, taille, densité) ?
- Dans le fonctionnement quotidien du projet, quels sont selon vous les impacts environnementaux du projet (pollution, consommation d'énergie, flux générés, déchets, biodiversité – empreinte écologique) ?
- Avez-vous mis en place des outils spécifiques pour réduire les impacts environnementaux soit pendant la phase de construction soit pendant la phase op opérationnelle rationnelle?
- Quels sont les outils qui étaient imposés par les conditions réglementaires locales particulières ?
- Comment vous avez quantifié les impacts environnementaux sur le projet/les impacts du projet sur l'environnement ?

III - Acteurs intervenus lors de la conception du projet

- Qui est à l'initiative du projet ? Une étude de marché a-t-elle été réalisée ?
- Quels acteurs sont intervenus lors de la phase pré-opérationnelle ? Avez-vous associé des acteurs économiques ou leurs représentants ? des acteurs environnementaux ?
- Lors de la conception du projet, avez-vous tenu compte de la planification stratégique spatialisée ? Comment ?
- Est-ce que votre projet a été contraint/facilité par des politiques publiques locales sur le développement durable ?

Même si les projets interviennent dans des contextes locaux précis, on attend de leur étude qu'ils permettent d'enrichir la comparaison des démarches entre les régions urbaines et entre les deux pays. Quels sont les effets des politiques locales sur la conception du projet ? La forme de la maîtrise d'ouvrage influe-t-elle sur la conception du projet ? La prise en compte de l'environnement est dépendante de la forme de la maîtrise d'ouvrage choisie ?

3. Critères d'identification et de sélection des études de cas anglaises et françaises

La démarche de choix des études de cas a été abordée dès le premier séminaire commun à l'ensemble des chercheurs participant à l'opération de recherche. Les dynamiques économiques, environnementales et institutionnelles locales sont apparues déterminantes. Toutefois, ces dimensions peuvent s'incarner dans des critères nombreux. De plus, les appareils statistiques nationaux ne renseignent pas toujours les mêmes dimensions et les mêmes échelles spatiales. Au final, plus que d'utiliser les mêmes critères de sélection, les chercheurs ont adopté une même démarche, ajoutant à des critères quantitatifs les connaissances des terrains potentiels d'enquête.

Les réalités territoriales, institutionnelles, économiques et environnementales introduisent des distorsions pour la comparaison. L'Angleterre est un pays où la variété institutionnelle et spatiale des régions urbaines fonctionnelles est limitée, en regard de la France. C'est aussi une nation marquée par un *north-south divide* qui renvoie à l'histoire économique du pays (Farthing et Carrière, 2007). Aussi, les études de cas anglaises ont été sélectionnées essentiellement à partir des situations économiques (croissance régulière versus ralentissement, voire crise économique) et environnementales (intensité de la protection des espaces). En France, les formes du pouvoir local semblent être un élément de variation important de la gestion des régions urbaines. En effet, l'organisation du pouvoir local dérive de réformes *incitatives* initiées par le législateur, alors qu'en Angleterre les réformes sont structurantes et peuvent être radicales – allant jusqu'à la suppression d'un niveau institutionnel (dans les années 1980, les *Metropolitan Councils*, aujourd'hui les *Regional Development Agencies*). En France, compte beaucoup la capacité des collectivités locales à donner un sens aux politiques constitutives, à organiser les échanges entre acteurs publics qui restent autonomes. L'appropriation locale de la norme permet, notamment, d'expliquer l'ampleur inégale de la construction intercommunale (Baraize et Négrier, 2001). Aussi, le choix des études de cas françaises a correspondu à la recherche de degrés divers de construction intercommunale et interterritoriale, tout en prenant en compte, par ailleurs, des degrés divers de croissance économique et de protection environnementale.

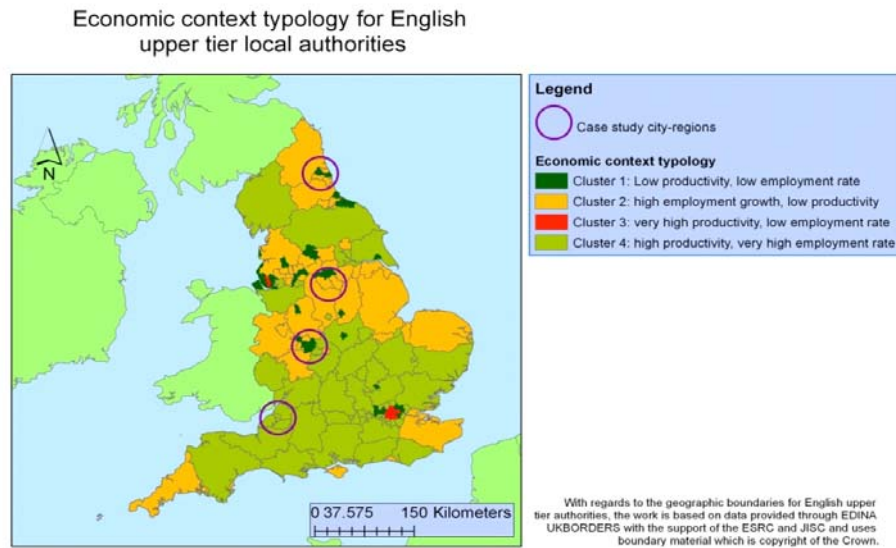
3.1. La stratégie de choix des études de cas en Angleterre

Dans l'opérationnalisation du contexte de planification en lien avec le développement économique, en Angleterre, l'équipe de recherche a cherché tout d'abord à préciser les conditions économiques et environnementales à travers l'Angleterre. On a ainsi recueilli des données au niveau de l'ensemble des autorités locales de planification (niveau territorial principal pour la planification et l'élaboration de stratégies pour le développement économique), sachant que le niveau NUTS 3 est le plus bas niveau auquel les statistiques en matière économique sont produites. Étant donné qu'il est difficile de caractériser a priori l'attitude de décideurs, l'équipe de recherche a tenté de produire une typologie des contextes sur la base de la performance de l'économie locale, d'un côté, et des conditions de l'environnement, de l'autre. On a généré une typologie spatiale des autorités unitaires et de comté, par un algorithme de *clustering* qui pourrait le mieux résumer les problèmes sous-jacents dans ces domaines. Ceci forme une des bases permettant d'interroger l'influence du contexte sur le contenu et les formes de planification.

Le contexte économique des territoires a été évalué par rapport à :

- La productivité de l'économie locale, mesurée par la valeur ajoutée brute dans une région, par employé, en 2008, ce qui forme une approximation de la productivité du travail ;
- Le taux de croissance de l'emploi entre 1998 et 2008, au-delà du taux de croissance de l'emploi qui aurait été attendu en fonction de la structure de l'emploi de l'économie locale (calculé par une analyse *shift-share*) ;
- Le taux d'emploi pour l'économie locale (estimation basée sur la résidence basée dans l'Enquête sur la population active) entre avril 2007 et mars 2008.

Figure 4.3 :



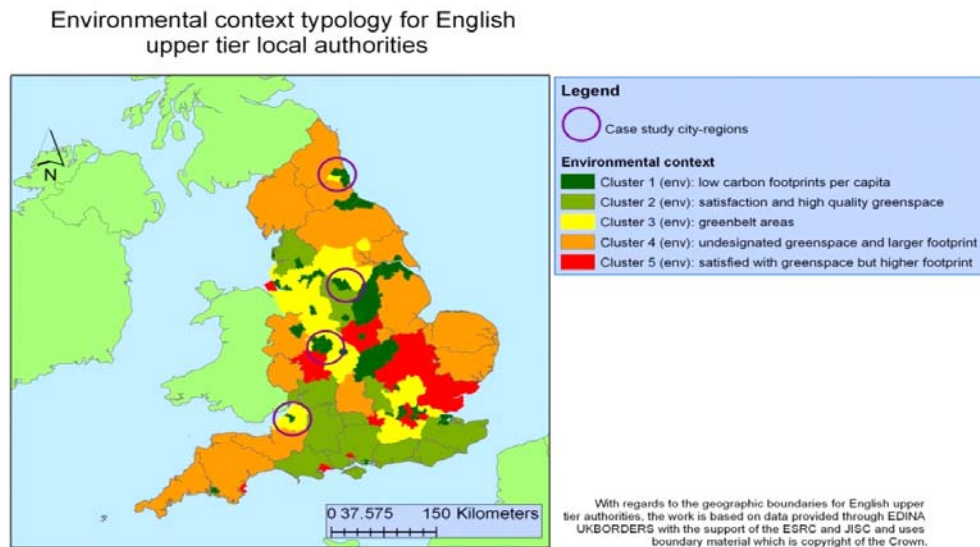
L'algorithme de classification génère quatre catégories pour les autorités locales à travers l'Angleterre. Ceci est illustré à la figure 4.3. La carte montre la pertinence de choisir comme études de cas quatre régions urbaines (Newcastle, Sheffield, Birmingham et Bristol), allant du Nord-Est au Sud-Ouest du pays. En effet, le Sud de l'Angleterre et les Midlands sont des zones à fort taux d'emploi et productivité élevée (même si modeste en comparaison à Londres), tandis que dans les villes du Nord ont des taux d'emploi et une productivité faibles. Les études de cas couvrent donc un large éventail de différents contextes socio-économiques.

De son côté, le contexte environnementale des territoires a été apprécié par rapport à:

- La quantité d'espace vert (espace public, espace agricole et naturel, jardins domestiques) par habitant ;
- Le pourcentage de résidents qui ont déclaré être satisfaits de la qualité des espaces verts dans leur région (mesuré dans le cadre du *Place Survey*) ;
- L'empreinte écologique des activités au sein du périmètre de la collectivité locale (en hectares globaux par habitant) ;
- La superficie désignée comme « ceinture verte », en proportion de la superficie totale du territoire ;
- La superficie désignée comme un parc national ou une zone d'une beauté naturelle exceptionnelle, en proportion de la superficie totale du territoire.

En utilisant une technique de clustering, cinq groupes de contextes pour les collectivités locales ont été générés à partir de ces cinq indicateurs. La figure 4.4 cartographie les résultats obtenus. Les territoires des *Local Planning Authorities* au coeur des régions urbaines sont caractérisés comme ayant une empreinte carbone par habitant plus faible, tandis que les LPA périphériques correspondent à des proportions relativement élevées d'espaces verts, en particulier ceux identifiés comme ceinture verte.

Figure 4.4 :



Cette contextualisation nous permet de sélectionner des études de cas correspondant à des autorités locales qui doivent répondre à différents types de questions environnementales et économiques. Globalement, on pourrait s'attendre à ce que, dans des zones à économie locale productive, connaissant des pénuries de main d'œuvre, certains arguments sur les limites environnementales de la croissance puissent être diffusés. A l'inverse, là où les taux de productivité et d'emploi sont faibles, les limites environnementales ne peuvent probablement pas être considérés comme suffisamment importants pour participer de la régulation par la planification.

Quatre régions urbaines ont été choisies pour constituer une étude de cas: Bristol, Birmingham, Sheffield et Newcastle. Ensemble, elles couvrent le Sud-Ouest du pays, relativement prospère (Bristol, Birmingham) et le nord en reconversion industrielle (Sheffield et Newcastle).

3.2. Contexte économique et identification des études de cas françaises

Comme pour la sélection des études de cas, côté anglais, on va ici manier quelques indicateurs de la performance économique des territoires. En France, comme dans le cas anglais, les données du PIB ne sont disponibles, pour les années récentes, qu'à l'échelle régionale. On choisit d'approximer la productivité du travail par les données du PIB par employé dans les années 2000.

A la lecture du tableau 4.10 (page suivante), on voit qu'en 2000, en dehors de l'Île-de-France, six régions françaises ont une performance supérieure à la moyenne des régions de province (régions en grisé). Il s'agit de régions à présence localisée d'activités contribuant fortement au PIB (Champagne-Ardenne et son activité viticole à forte valeur ajoutée, Haute-Normandie et ses activités industrialo-portuaires, Picardie), ou de régions où l'économie est plus urbaine (PACA, Rhône-Alpes), ou les deux (Alsace). La liste est pratiquement

inchangée en 2008, seule l'Aquitaine passant au-dessus de la moyenne des régions de province. Dans cette liste, seules les régions à maillage urbain important nous intéresseront.

Tableau 4.10 : Produits Intérieurs Bruts Régionaux par emploi en France métropolitaine (en euros) et évolution 2000-2008

Région	2000	2008	Evolution 2000-2008 (%)
Alsace	58 175	70 639	21,43%
Aquitaine	54 666	70 752	29,43%
Auvergne	50 891	64 433	26,61%
Basse-Normandie	50 248	62 518	24,42%
Bourgogne	53 170	66 315	24,72%
Bretagne	52 025	66 534	27,89%
Centre	53 888	67 749	25,72%
Champagne-Ardenne	57 223	71 222	24,46%
Corse	51 873	65 470	26,21%
Franche-Comté	52 922	64 787	22,42%
Haute-Normandie	57 121	70 303	23,08%
Île-de-France	77 578	99 688	28,50%
Languedoc-Roussillon	54 758	68 501	25,10%
Limousin	49 395	62 803	27,14%
Lorraine	54 073	68 511	26,70%
Midi-Pyrénées	53 228	68 743	29,15%
Nord - Pas-de-Calais	53 033	67 848	27,94%
Pays de la Loire	52 653	66 441	26,19%
Picardie	55 142	67 977	23,28%
Poitou-Charentes	51 174	65 530	28,05%
Provence - Alpes - Côte d'Azur	60 478	74 585	23,33%
Rhône-Alpes	58 699	73 980	26,03%
Province	54 892	69 139	25,95%
France métropolitaine	59 973	75 929	26,61%

Source : INSEE ; propres calculs.

La dernière colonne du tableau présente les rythmes d'évolution du PIB par employé dans les années 2000 ; en grisé, figurent les régions qui ont une performance supérieure à l'évolution provinciale moyenne. Parmi les régions productives déjà citées, seules Aquitaine et Midi-Pyrénées voient le PIB par employé augmenter plus vite que la moyenne des régions

de province, entre 2000 et 2008. Pour Rhône-Alpes la différence est infime. Les autres régions dynamiques se répartissent en trois catégories : les régions à PIB faible, qui connaissent une embellie (Auvergne, Corse, Limousin, Poitou-Charentes), les régions de tradition industrielle, qui ressurgissent après une crise profonde (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais), les régions en forte croissance sur une base productive et résidentielle (Pays de la Loire, Bretagne, Midi-Pyrénées). Pour ces dernières régions (et pour Aquitaine et Rhône-Alpes) se pose localement la question de la gestion spatiale de la croissance économique. Aussi, plusieurs de nos études de cas s'inséreront dans ces régions.

L'échelle régionale introduit un certain biais. Toutefois, nous pouvons déjà retenir que les régions urbaines au sein des régions Aquitaine, Bretagne, Midi-Pyrénées, Pays-de-la Loire et Rhône-Alpes peuvent être choisies pour des études de cas. Cette première liste n'est pas définitive car certaines agglomérations insérées dans des régions plus rurales ne peuvent ressortir des données que nous avons maniées. Il convient d'analyser plus précisément les évolutions de population et d'emploi, à une échelle plus fine.

En ce qui concerne l'emploi et son évolution, on dispose des données à l'échelle des zones d'emploi, telles que récemment redéfinies (DARES-DATAR-INSEE, 2011). La France métropolitaine compte ainsi 304 zones d'emploi, dont, en première approximation, seules les 10% les plus importantes nous intéressent ici¹.

La population française a augmenté de 0,7% en moyenne annuelle entre 1999 et 2009. Le tableau recense (en grisé) les 12 zones d'emploi où la croissance démographique est supérieure à la moyenne nationale, considérant que la population est un facteur essentiel du dynamisme économique. L'augmentation de population est supérieure à 1% dans les grandes zones d'emploi de Toulouse (+1,7%), Montpellier et Rennes (+1,4%), ainsi qu'à Nantes (+1,1%) et Bordeaux (+1,0%). Elle est également supérieure à 1% dans deux zones d'emploi qui comptent moins de 500 000 habitants : Cannes-Antibes et Aix-en-Provence.

Tandis que l'emploi total a connu en France, entre 1999 et 2009, une hausse de 0,8% en moyenne annuelle, 18 zones d'emploi de province font aussi bien ou mieux. Elles figurent également en grisé dans le tableau. On constate que les 12 zones d'emploi qui ont crû plus vite en population que la France sont dans cette catégorie. Huit espaces ont une croissance au moins double de l'évolution nationale de l'emploi. Il s'agit, parmi les zones représentant plus de 300 000 emplois, de Toulouse, Nantes et Rennes, de Montpellier et de quatre zones d'emploi de PACA : Toulon, Avignon, Cannes-Antibes et Aix-en-Provence.

En ce qui concerne le taux de chômage, il représentait, au dernier trimestre 2011, 9,4% de la population active, en augmentation de 1,1 point sur la période 2003-2011. 11 zones d'emploi font aussi bien ou mieux. Elles correspondent à des zones d'emploi à forte dynamique de création d'emploi (Lyon, Toulouse, Nantes, Grenoble, Rennes, Aix-en-Provence...), mais aussi à des zones d'emploi proches des évolutions nationales (Nice, Saint-Etienne, Angers). Avec Montpellier, Aix-en-Provence, Cannes-Antibes et Toulon sont les zones d'emploi, en France, à voir le taux de chômage reculer entre 2003 et 2011.

L'examen simultané des critères de croissance de la population, de l'emploi et d'une performance meilleure, en matière de chômage, que dans la France entière, permet de dégager cinq territoires. A chacun d'entre eux correspondent quatre cases grisées. Il s'agit, par ordre décroissant de population, de Lyon, Nantes, Rennes, Tours et Aix-en-Provence. Ici, il faut considérer les relations entre le périmètre des zones d'emploi et celui des aires urbaines. En effet, dans cette recherche, l'aire urbaine a été retenue pour l'analyse, afin de permettre la comparaison avec les régions urbaines fonctionnelles anglaises. Nantes, Rennes et Tours ont des aires urbaines plus petites que leurs zones d'emploi, mais elles concentrent l'essentiel des populations et des emplois. Le raisonnement mené ci-dessus

¹ Le dixième décile des zones d'emploi correspond à une population de 419 052 habitants, une population active de 198 835 et à 180 456 emplois au lieu de travail (données au 1^{er} janvier 2008).

reste donc valable et ces territoires peuvent constituer des études de cas. Par contre, la zone d'emploi de Lyon représente une petite partie seulement de l'aire urbaine lyonnaise, qui comprend trois autres zones d'emploi. Dans une étude de cas, les masses de populations et d'emplois, les surfaces à considérer seraient très importantes ; par ailleurs, les exercices de planification spatiale sont en net décalage avec cette échelle (Estèbe, 2008). Aix-en-Provence présente un cas analogue – la zone d'emploi est incluse dans l'aire urbaine de Marseille-Aix – mais les données de population et d'activités sont bien inférieures. Lyon est la première zone d'emploi de province, Aix-en-Provence la 30^{ème}. L'analyse de sa dynamique économique et des politiques locales menées ne peut être disjointe de l'analyse de l'agglomération marseillaise, qui apparaît moins dynamique au regard des données que nous avons utilisés. Mais justement, certains auteurs établissent un lien entre le relatif déclin marseillais, ces dernières décennies, et l'essor d'autres pôles, dont Aix-en-Provence, dans la région urbaine marseillaise (Morel, 1999 ; Da Silva et alii, 2007).

Tableau 4.11 : Données démographiques et d'emploi sur les 30 plus importantes zones d'emploi en France (hors Ile-de-France)

Nom de la Zone d'emploi	Région d'insertion	Population totale 2009	Evolution annuelle moyenne de la population totale 1999-2009 (en %)	Estimation d'emploi total 2009	Evolution en moyenne annuelle des estimations d'emploi 1998-2009 (%)	Taux de chômage localisé, dernier trimestre 2011 (%)	Evolution des taux de chômage localisés , T1 2003 – T4 2011 (en points)
Lyon	Rhône-Alpes	1 708 345	0,8	864 971	1,3	8,7	1
Toulouse	Midi-Pyrénées	1 352 215	1,7	615 711	2,4	9,5	0,1
Marseille-Aubagne	Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 298 686	0,7	541 895	1,4	13,1	1
Bordeaux	Aquitaine	1 191 193	1,0	543 060	1,5	9,6	0,8
Nantes	Pays de la Loire	992 089	1,1	459 887	2,0	7,6	0,1
Rouen	Haute-Normandie	819 550	0,3	334 592	0,7	10,1	1
Grenoble	Rhône-Alpes	790 715	0,6	351 296	1,0	7,7	0,3
Lille	Nord-Pas-de-Calais	784 327	0,3	413 669	1,1	10,9	1,2
Rennes	Bretagne	751 527	1,4	344 575	1,7	7,3	0,9
Saint-Étienne	Rhône-Alpes	628 102	0,3	247 685	0,1	9,3	1
Nice	Provence-Alpes-Côte d'Azur	617 127	0,4	258 147	1,1	9,4	1
Montpellier	Languedoc-Roussillon	615 819	1,4	275 897	2,7	12,8	-0,1
Toulon	Provence-Alpes-Côte d'Azur	605 716	0,8	236 822	1,8	10,5	-0,6
Strasbourg	Alsace	570 221	0,5	296 780	0,3	9,9	2,3
Tours	Centre	525 441	0,7	217 996	0,9	8,3	1
Nancy	Lorraine	514 418	0,2	222 034	0,5	8,7	1,3
Clermont-Ferrand	Auvergne	513 533	0,5	223 094	0,5	8,3	1,3
Metz	Lorraine	507 540	0,3	208 456	0,2	9,7	2,4
Avignon	Provence-Alpes-Côte	487 632	0,9	194 363	1,7	11,9	2,3

	d'Azur						
Orléans	Centre	471 433	0,6	212 844	0,6	7,8	2,1
Caen	Basse-Normandie	468 417	0,5	197 692	0,9	9,3	0,5
Angers	Pays de la Loire	452 895	0,6	190 502	1,0	9,3	1
Brest	Bretagne	449 382	0,4	179 116	0,7	8,2	1
Mulhouse	Alsace	427 520	0,5	164 771	0,4	10,4	3,1
Dijon	Bourgogne	422 399	0,4	193 389	0,8	7,7	0,7
Roubaix-Tourcoing	Nord-Pas-de-Calais	419 339	0,0	154 184	-0,1	14,7	2,2
Le Mans	Pays de la Loire	415 785	0,5	164 318	0,3	9,1	2,2
Cannes-Antibes	Provence-Alpes-Côte d'Azur	408 795	1,1	175 578	2,4	9,7	-0,1
Le Havre	Haute-Normandie	402 193	-0,2	159 406	0,5	12,2	1,4
Aix-en-Provence	Provence-Alpes-Côte d'Azur	390 773	1,0	175 411	3,6	9,4	-0,2
Evolution France métropolitaine			0,7		0,8	9,4	1,1

Source : DARES-DATAR-INSEE, 2011.

Au final, **nous choisissons de retenir, pour les études de cas françaises, les régions urbaines de Marseille-Aix, Nantes, Rennes et Tours**. Les aires urbaines correspondantes sont respectivement classés 3ème, 8ème, 11ème et 18ème en termes de population, en 2008.

Ces territoires se caractérisent par des degrés divers de construction intercommunale et interterritoriale. Sur Marseille-Aix-en-Provence, la construction intercommunale est lente. Parmi les 90 communes de l'aire urbaine, seules 14 étaient membres d'un EPCI au début des années 1990 et les conflits territoriaux sont récurrents (Da Silva et alii, 2007). Le contraste est fort avec l'aire urbaine rennaise, qui possède une historicité des pratiques de l'intercommunalité (au centre et en périphérie) sur le temps long et est largement couverte par un SCoT, porté par le Pays de Rennes, depuis 2004 (Gaultier et Sauvage, 2007). Pour sa part, Tours peine à se dégager des dynamiques économiques et migratoires propres au bassin parisien (Demazière, 2007). L'histoire intercommunale y a véritablement commencé en 2000, sous l'effet de la loi Chevènement. Une communauté d'agglomération s'est formée, entourée de communautés de communes défensives. Le SCoT qui les unit est en cours depuis 2003. Enfin, positionnée sur l'estuaire de la Loire, Nantes affiche depuis les années 2000 une communauté de destin avec Saint Nazaire, allant donc au-delà de l'aire urbaine nantaise. Dans les années 2000, ce système bipolaire a été uni par un schéma de cohérence territoriale à cette échelle, ce qui est rare dans le cas français, ainsi que par une Directive Territoriale d'Aménagement. Dans ce contexte, **nous entendons, par région urbaine de Nantes, le territoire qui comprend les deux aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire**. Etant donnée la tendance à la périurbanisation, l'INSEE a constaté en 2010 que ces aires urbaines étaient désormais contigües. L'enquête portera sur les deux EPCI principaux (Communauté Urbaine de Nantes, Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne) et sur une communautés de communes en position interstitielle, les trois structures participant au même schéma de cohérence territoriale. Polycentrique, la région urbaine Marseille-Aix sera traitée par l'analyse de la communauté urbaine de Marseille et de la communauté d'agglomération du pays d'Aix, qui élaborent séparément un SCoT.

Les questions environnementales dans les études de cas françaises

Si l'environnement peut être considéré comme une dimension incontournable pour l'étude de l'urbain, de sa gestion et de son aménagement, sa définition n'est pas la même suivant les contextes et les acteurs. Ceci amène à considérer l'environnement comme une notion polysémique. De fait, les données et indicateurs permettant de le caractériser sont multiples. Au regard de la problématique, trois éléments ont conduit à écarter certains critères environnementaux (Serrano et alii, 2012):

- l'échelle spatiale : il ne semble pas pertinent de retenir des critères qui renvoient à des actions localisées (et non généralisées) réalisées à l'échelle de la parcelle

cadastrale ou d'un projet (matériaux, systèmes de chauffage, épuration...);

- la dimension spatiale : la spatialisation doit être facilement appréhendée ce qui n'est pas le cas de la pollution, soumise aux conditions climatiques et atmosphériques locales (déplacements);
- le lien avec la planification et le projet : les critères choisis doivent être identifiés par les acteurs comme importants.

Au final, la biodiversité et les risques naturels nous semblent pertinents à retenir. Ils sont cartographiables et font l'objet d'une réglementation nationale qui est retranscrite localement. Une comparaison entre la prise en compte des risques naturels et la prise en compte de la biodiversité est intéressante car ces deux enjeux environnementaux ne sont pas identifiés de la même manière. La localisation des risques environnementaux s'impose en fonction du contexte géographique, de la dynamique propre au phénomène naturel, alors que la délimitation de périmètres de la protection des espèces résulte d'une sélection d'espaces parmi un ensemble. Il est donc possible de confiner les espaces de protection de la faune et de la flore dans des espaces à faible enjeux économiques alors que cela est beaucoup plus difficile pour les zones soumises à des risques.

Pour pouvoir comparer les régions urbaines sélectionnées, il est nécessaire de dresser un profil environnemental et des risques pour chacune d'elles. Ces profils vont permettre de contextualiser la localisation des zones d'activités. Lors de la constitution des bases de données géo-référencées, des contraintes sont apparues : problèmes d'échelle, de résolution spatiale et de données fragmentaires. Les différents dispositifs de protection (en considérant différentes catégories de protection), les bases de données d'occupation du sol (CORINE Land Cover ou autres sources produites par les acteurs locaux) ainsi que les études et diagnostics réalisés à l'échelle du département (atlas des paysages) ou de collectivités locales (étude des trames vertes et bleues...) ont été répertoriés afin de produire un tableau de synthèse, comportant une hiérarchie des contraintes à l'implantation des activités économiques et une collection de cartographies dont l'objectif est de spatialiser les enjeux et atouts identifiés. La protection de la faune et de la flore a été classée en trois niveaux en fonction de la contrainte imposée à l'implantation des activités humaines : le niveau fort correspond à une interdiction de toute implantation humaine, le niveau moyen à des restrictions partielles ou des orientations préférentielles et le niveau faible sont les outils qui n'ont qu'une portée informative. Pour les risques naturels et technologiques seul le risque inondation a été retenu car il concernait les quatre aires urbaines.

3.3. Critères de choix des projets circonscrits à vocation économique

Le choix des projets s'est fait à partir d'une première identification de projets qui existent sur chaque grand territoire. Il s'agit de projets significatifs en termes de développement économique à l'échelle de l'espace local, sans pour autant fixer une taille minimum, qui aurait été contraignante (nombre de mètres carrés construits, d'hectares, d'emplois engendrés, coût...). Les projets ont une vocation économique (bureaux, entrepôts, industrie...) et non pas d'habitat. Si les projets sont mixtes, la fonction économique doit cependant être très significative.

Tableau 4.12 : Les projets circonscrits à vocation économique, côté français

	Rennes	Tours	Nantes	Marseille-Aix
T1 Projets emblématiques de la croissance verte (cible éco-activités)	ZAC du Bourdonnais, La Mézière, (requalification) (CC du Val d'Ille, Scot Pays de Rennes) 10ha		La Folaine, Temple de Bretagne, (CC cœur d'Estuaire, ScoT Nantes-St-Nazaire) 60ha	ZA de l'Arbois (extension) Aix-en-Provence (futur ScoT CPA)
T2 Réaménagement de friche industrielle			ZAC des Isles Nantes Métropole, Rezé,	

			(Scot Nantes-St-Nazaire) 100ha	
T3 Projet dans une zone à niveau de protection réglementaire faible mais où la qualité de l'environnement est reconnue (trame verte et bleue)	ZA de la Touche-Tison, Rennes Métropole, (Scot Pays de Rennes) 40ha	Polaxis, Neuillé Pont-Pierre (Scot N.O.T) 96ha		
T4 Projet dans une zone à niveau de protection réglementaire fort (risque, écologie)		Node Park Touraine, (extension), Tauxigny, (Scot Lochois), Proximité Natura 2000 60ha		Parc des Florides, Marignane, CU Marseille Provence Métropole (Scot de MPM) 87ha

Source : auteurs.

Les projets étudiés doivent être récents, en l'occurrence être initiés après 2005. Cette année a été choisie en lien avec la date de changement du système de planification en Angleterre, et celle de l'achèvement du premier SCoT en France (2004).

Par ailleurs, les projets étudiés doivent illustrer les différents contextes au sein des régions urbaines choisies. Compte tenu de nos hypothèses, on pourrait s'attendre à voir trois types de conditions dans lesquelles les conflits entre les objectifs économiques et environnementaux pourraient émerger :

- * Les projets qui pourraient être menés sur des friches industrielles, y compris avec des terres qui ont gagné une valeur écologique à travers l'état de friche ;
- * Les projets qui pourraient se répercuter sur les sites environnementaux désignés à l'échelle locale/régionale («faible valeur réglementaire») ;
- * Les projets qui pourraient se répercuter sur les sites environnementales désigné à l'échelle nationale/internationale («forte valeur réglementaire »).

Ces trois types de projets permettent de tester l'hypothèse selon laquelle la capacité locale à concilier développement économique et environnement, à travers ces projets, dépend moins du niveau de protection que de l'orientation générale des acteurs de la localité vis-à-vis du développement économique (*pro-growth*, etc.).

En outre, il serait utile de comparer ces cas avec les délibérations autour des projets dont les promoteurs déclarent contribuer à la «croissance verte»². Ce quatrième type de projet permet de tester l'idée selon laquelle le contenu d'un projet déclarant contribuer à la croissance verte, change, par rapport à un projet qui n'affiche pas cette thématique.

Tableau 4.13 : Les projets circonscrits à vocation économique, côté anglais

Thématique du projet	Projet	Local Planning Authority	Territoire
T1 Projets emblématiques de la croissance verte (cible éco-activités)	Jarrow Riverside Business Park	South Tyneside	Newcastle
T2 Réaménagement de friche industrielle	Harton Quays Business Centre	South Tyneside	Newcastle
	Waverley Advanced Manufacturing Park	Rotherham	Sheffield
	Longbridge	Birmingham	Birmingham

² La croissance verte est définie par l'OCDE comme la poursuite de la croissance économique et le développement, tout en empêchant la dégradation environnementale coûteuse, le changement climatique, perte de biodiversité et une utilisation non durable des ressources naturelles.

T3 Projet dans une zone à niveau de protection réglementaire faible mais où la qualité de l'environnement est reconnue (trame verte et bleue)	Dearne Valley business parks	Rotherham	Sheffield
	Newcastle Great Park	Newcastle	Newcastle
T4 Projet dans une zone à niveau de protection réglementaire fort (risque, écologie)	Sevenside	South Gloucestershire	Bristol
	Emerson's Green Science Park (SPArk)	South Gloucestershire	Bristol
	Blyth Valley Business Park	Solihull	Birmingham

Le tableau 4.13 donne un aperçu des projets de développement retenus dans les études de cas anglaises. Ces projets correspondent à des démarches de recyclage du foncier, ou illustrent la manière dont la localisation des activités économiques a tendance à entrer en conflit avec les ceintures vertes. La protection de la ceinture verte ne réside pas dans la qualité de l'environnement, mais a un caractère politique et juridique, c'est pourquoi les projets correspondant sont rattachés au type 4 de projet d'aménagement.

Références bibliographiques citées

Baraize, F., Négrier, E. (eds) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

CERTU (2012), *SCoT : les enjeux de développement économique dans les schémas de cohérence territoriale*, Lyon, CERTU.

CERTU-ETD-CETE (2006), *L'économie dans les SCoT Témoins*, Paris, CERTU-ETD-CETE.

Da Silva, J., Douay, N., Motte, A. (2007), Marseille-Aix : la genèse d'un projet métropolitain improbable, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.

DARES-DATAR-INSEE (2011), *Atlas des zones d'emploi 2010*, Paris, DARES-DATAR-INSEE.

Demazière, C. (2007), Tours : construire une métropole interrégionale à l'ombre du bassin parisien, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.

Estèbe, P. (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF.

Farthing, S., Carriere, J-P. (2007), Contemporary urban and regional changes and policy problems, in Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (eds) *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.

Gautier, G., Sauvage, A. (2007), La communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.

Laborie, J.-P. (2007), Planifications sectorielles et politiques urbaines infra-métropolitaines, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.

Lubell, M., Feiock, R., Handy, S. (2009), City Adoption of Environmentally Sustainable Policies in California's Central Valley, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 75, No. 3, pp. 295-308.

Morel, B. (1999), *Marseille*, Paris, L'Harmattan.

Planchet, P. (2009), Projet territorial et développement, *Cahiers du Gridauh*, n°19, Paris, Gridauh.

Scherrer, F. (2007), Les dynamiques institutionnelles face au fait métropolitain, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.

Serrano, J., Demazière, C., Nadou, F., Servain, S., Lerousseau, N. Manson, C. (2012), *Localisation des activités économiques et gestion des espaces naturels à l'échelle des régions urbaines : les insuffisances de la planification stratégique spatialisée*, colloque APERAU : Penser et Produire la Ville au XXIème Siècle. Modernisation écologique, qualité urbaine et justice spatiale, Lausanne, 6 et 7 juin 2012.



Chapitre 5

Planification, projets d'aménagement à vocation économique et gestion environnementale : résultats des études de cas en Angleterre¹

**Stephen Hall,
Ian Smith**

¹ Chapitre traduit de l'anglais par Madame Ana Nemésio Carre.

Introduction

Ce chapitre résume les conclusions de quatre études de cas réalisées sur la planification du développement économique et de la viabilité écologique en Angleterre. Un compte rendu détaillé de chacune de ces études figure dans les annexes de ce rapport.

Il convient de rappeler qu'au niveau local les politiques de planification du développement économique sont très différentes en France et en Angleterre. Le chapitre 3 en donne une vue d'ensemble. Le système anglais de planification spatiale ne porte généralement que sur les questions associées à l'usage des sols. Le développement économique ne relève pas formellement de la compétence des autorités locales, car il est intégré dans une « compétence générale » transversale.

Nos études de cas concernent trois échelles spatiales : la *city-region* (région urbaine) ; le principal organe responsable de la politique de planification au sein des régions urbaines, qui correspond en Angleterre aux *Local Planning Authorities* ou LPA (autorités locales responsables de la planification) ; et les projets d'aménagement à vocation économique, qui sont encadrés en Angleterre par un processus de contrôle ou de gestion des projets d'aménagement. La conception des études de cas est décrite dans ses grandes lignes au chapitre 4.

Les recherches menées en Angleterre ont porté à la fois sur le processus de planification et sur le processus de gestion des projets d'aménagement dans huit *Local Planning Authorities* appartenant à quatre régions urbaines. Il s'agissait d'analyser les modalités selon lesquelles les *Local Planning Authorities* peuvent concilier impératifs économiques et impératifs environnementaux, en intervenant à la fois sur la désignation des terrains à vocation économique et sur l'autorisation d'aménager ces terrains pour y implanter des entreprises.

Le présent chapitre comporte quatre sections. La première section présente le contexte économique et environnemental des quatre régions urbaines et huit *Local Planning Authorities* étudiées. Nous verrons que le contexte de chacune des localités étudiées, caractérisé par une combinaison particulière d'atouts et de contraintes, conditionne les choix en matière de planification du développement économique et de la viabilité écologique.

La deuxième section examine comment, en s'appuyant sur le processus de planification, les *Local Planning Authorities* cherchent à concilier développement économique et viabilité écologique. Nous avons distingué quatre aspects ou étapes dans ce processus : la définition d'une vision spatiale ; l'élaboration d'un schéma directeur ; la constitution d'une offre de sites à vocation économique ; et l'adoption d'une vision du développement durable. Nous avons constaté que, malgré d'importantes différences de contexte économique et environnemental, le contenu et la mise en œuvre des politiques de planification au niveau local est relativement homogène, avec de légères différences d'une étape à l'autre.

La troisième section examine comment, en s'appuyant sur le processus de gestion des projets d'aménagement, les LPA cherchent à concilier développement économique et viabilité écologique. Nous avons constaté que les différences de contexte économique et environnemental se traduisent par une plus grande hétérogénéité au niveau des pratiques qu'au niveau de l'élaboration de la planification. Cette diversité est toutefois limitée par les mécanismes du marché et par la concurrence, implicite ou explicite, entre les LPA en matière de développement.

La dernière section est consacrée aux réponses qui peuvent être apportées aux quatre principales questions de recherche, à partir des données obtenues dans le cadre de nos études de cas :

- 1) Quelles sont les données montrant que l'étalement urbain peut être maîtrisé par le biais de la gestion du foncier à vocation économique ?

- 2) Quelles sont les données permettant d'apprécier les effets de la planification spatiale réglementaire sur le rapport entre développement économique et viabilité écologique ?
- 3) Quelles sont les données montrant que des stratégies ont été élaborées au niveau des régions urbaines ?
- 4) Quelles sont les données montrant que les politiques de planification au niveau local dépendent davantage du contexte local que du contexte régional ou national ?

1. Éléments de contexte

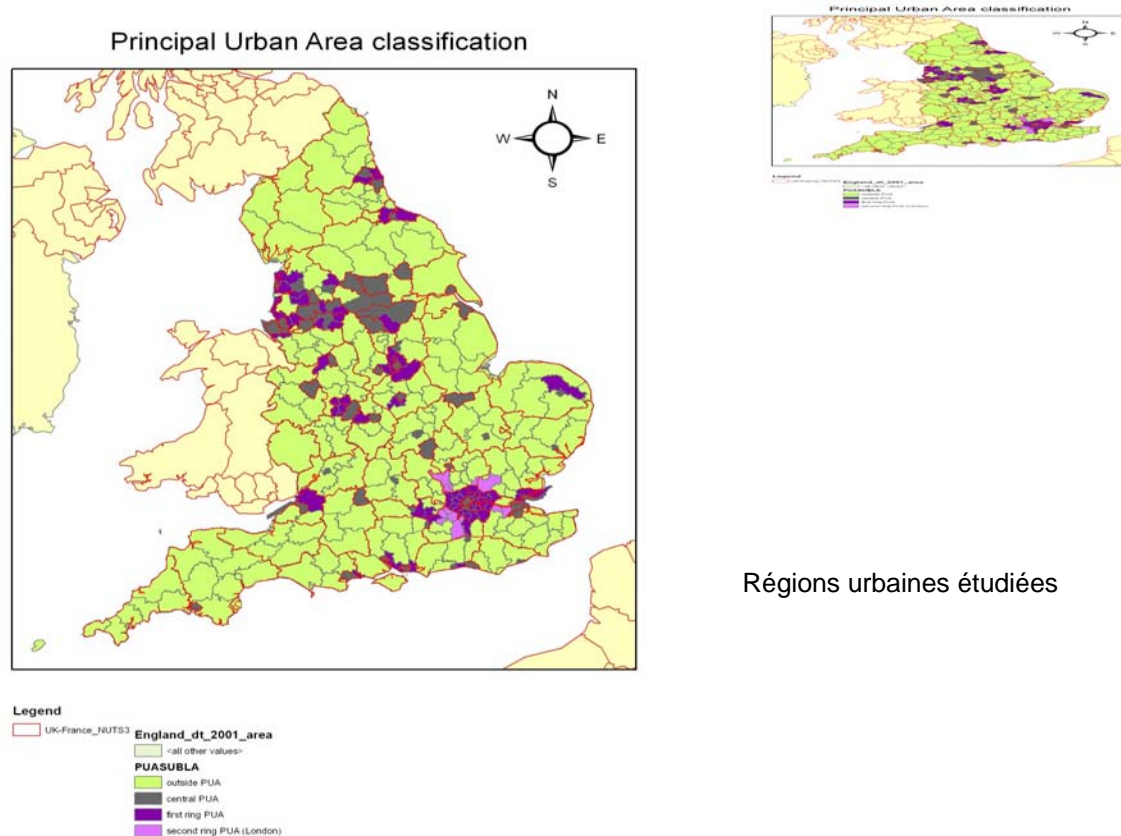
Les études de cas réalisées en Angleterre portent sur quatre régions urbaines, au sein desquelles huit *Local Planning Authorities* ont fait l'objet d'une attention particulière (voir chapitre 4 pour plus de détails). Pour chaque étude de cas, deux *Local Planning Authorities* ont été retenues, celle de la ville principale et celle d'un district adjacent. Du Nord au Sud de l'Angleterre, il s'agit de Newcastle et South Tyneside (région du North East), Sheffield et Rotherham (région du Yorkshire et du Humber), Birmingham et Solihull (région des West Midlands) et enfin, Bristol et South Gloucestershire (région du South West). Les quatre régions urbaines correspondant aux *Core cities* de Bristol, Birmingham, Sheffield et Newcastle sont indiquées sur la figure 5.1 (page suivante). Cette figure établit la cartographie des *Local Planning Authorities*, en précisant s'il s'agit d'un centre de zone urbaine principale (zone bâtie contigüe, selon la définition de l'organisation *Centre for Cities*), d'un territoire situé à l'intérieur d'une zone urbaine principale ou d'un territoire situé en dehors d'une zone urbaine principale. Ces définitions sont établies à partir des caractéristiques des aires des autorités locales anglaises, qui sont relativement grandes.

Les quatre régions étudiées sont représentatives des grandes régions urbaines de province anglaises. Newcastle et Sheffield représentent les régions urbaines industrielles du Nord, caractérisées par la prédominance historique de l'industrie traditionnelle et minière et par l'héritage que celle-ci a laissé. À l'inverse, Bristol représente les régions urbaines prospères du Sud, qui connaissent une économie locale plus diversifiée, faisant la part belle aux industries à forte valeur ajoutée et au secteur des services. L'agglomération de Birmingham, située dans la région des Midlands, comporte deux pôles : la ville industrielle traditionnelle de Birmingham et le prospère district périurbain de Solihull, où le secteur des services est prédominant. Le tableau 5.1 ci-après présente quelques statistiques descriptives concernant la population, la superficie et le dynamisme économique de ces régions urbaines dans les années 2000. Il recense également les *Local Planning Authorities* et partenariats économiques locaux (*Local Enterprise Partnerships* ou LEP). Les régions urbaines auxquelles se rapportent les données de ce tableau correspondent aux zones de déplacement domicile-travail (*Travel To Work Areas* ou TTWA) et non à l'agrégation des territoires de plusieurs LPA. Si on se base sur la définition normalisée des TTWA anglaises, trois régions urbaines étudiées sur quatre possèdent une seule TTWA. Seule la zone bâtie contigüe de Birmingham comporte deux TTWA, celle de Birmingham et celle de Black Country, à l'ouest de l'agglomération. De ce fait la région urbaine de Birmingham est dite « complexe » et non « simple ».

La figure 5.1 donne donc une image assez « grossière » des grandes villes anglaises.

La population des régions urbaines anglaises étudiées varie entre 800 000 habitants pour Sheffield et 1,3 million d'habitants pour la TTWA de Birmingham. Les TTWA qui ont la plus grande superficie sont celles de Bristol et de Newcastle. Sur la période 1998-2008, la croissance de l'emploi a été globalement positive dans les quatre régions urbaines étudiées.

Figure 5.1 : Classification des principales villes anglaises



Le tableau 5.1 (ci-dessous) donne la croissance de l'emploi calculée de deux manières différentes. Le premier chiffre correspond au taux de croissance de l'emploi obtenu à partir d'une analyse *shift and share* ; il représente la croissance de l'emploi attribuable à des « facteurs locaux ». Le chiffre entre parenthèses correspond à l'évolution de l'emploi réellement observée sur la même période.

Tableau 5.1 : Repères statistiques sur les régions urbaines anglaises étudiées

	Bristol	Birmingham	Sheffield	Newcastle
Superficie de la région urbaine ¹ (en 2011) (km ²)	1 335	1 042	796	1 236
Population de la région urbaine (en 2011) (million)	0,976	1,354	0,842	1,130
Évolution de l'emploi salarié par rapport à la moyenne nationale (1998-2008) ¹	14,1% (16,4%) ²	7,0% (4,3%) ²	13,2% (13,4%) ²	12,3% (9,7%) ²
Nombre de LPA et de LEP	2-3 LPA 1 LEP	6 LPA 2 LEP	2 LPA 1 LEP	4-6 LPA 1 LEP
Description de la structure urbaine	Simple	Complexe	Simple	Simple

1. La région urbaine correspond ici à la TTWA (sur la base du recensement de 2001)
2. Le chiffre entre parenthèses se rapporte à l'évolution de l'emploi « observée » et non à l'évolution de l'emploi attribuable à des facteurs locaux, obtenue à partir d'une analyse *shift and share*.

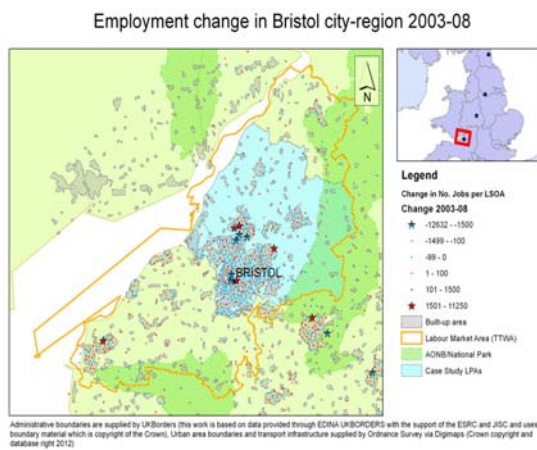
Ainsi, pour la région urbaine de Birmingham, l'évolution de l'emploi observée était d'environ 4 % alors que l'évolution de l'emploi attribuable à des facteurs locaux était de 7 %. Cela signifie que, compte tenu de la structure de l'emploi dans la région urbaine de Birmingham

et de la tendance générale sur le territoire national anglais, on aurait dû observer une diminution de l'emploi salarié d'environ 3 % mais que l'économie locale a néanmoins réussi à générer une croissance de l'emploi de 4 %. Dans cet exemple, le taux de croissance de l'emploi attribuable à des facteurs locaux a donc été de 7 %. Sur les quatre régions urbaines étudiées, seule Bristol pouvait s'attendre à ce que la croissance de l'emploi soit due à la structure locale de l'emploi au début de la période étudiée. C'est effectivement la région urbaine de Bristol qui a enregistré à la fois le plus fort taux de croissance de l'emploi observé et le plus fort taux de croissance de l'emploi attribuable à des facteurs locaux.

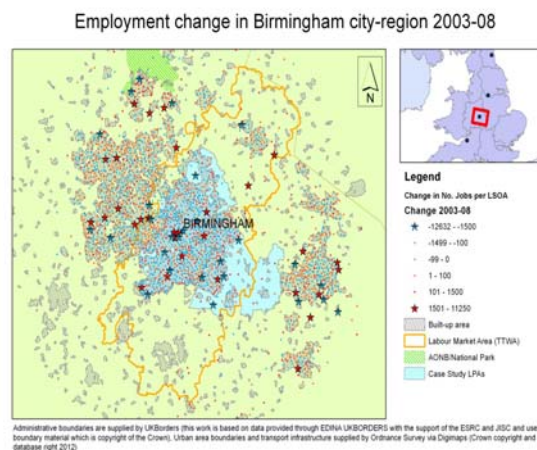
Du point de vue institutionnel, les régions urbaines étudiées comportent deux à six *Local Planning Authorities*. À l'exception de l'agglomération de Birmingham, toutes ont mis en place un seul LEP depuis 2010. La spécificité de l'agglomération de Birmingham tient à l'existence de deux TTWA et de deux LEP, correspondant approximativement aux bassins d'emploi de Birmingham et de Black Country.

Figure 5.2 : Croissance de l'emploi dans les régions urbaines étudiées (2003-2008)

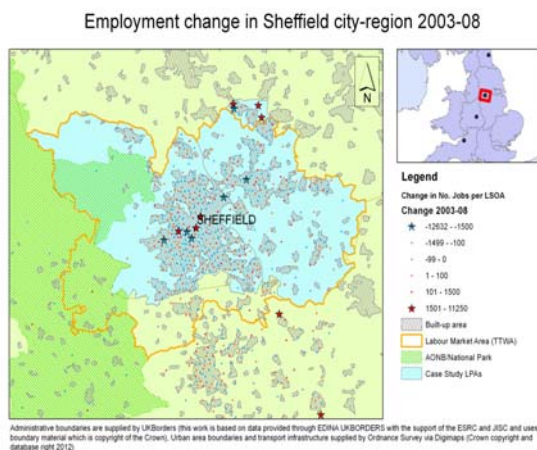
Bristol



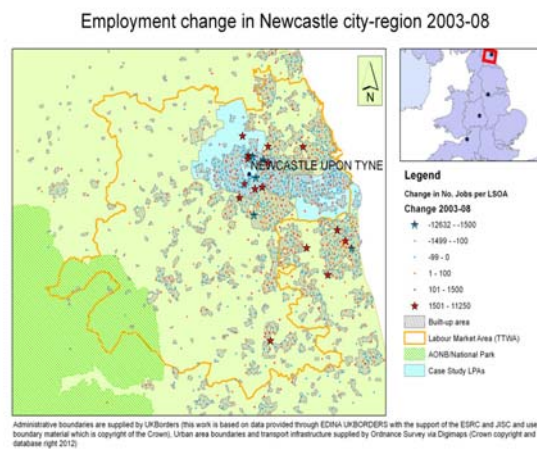
Birmingham/West Midland



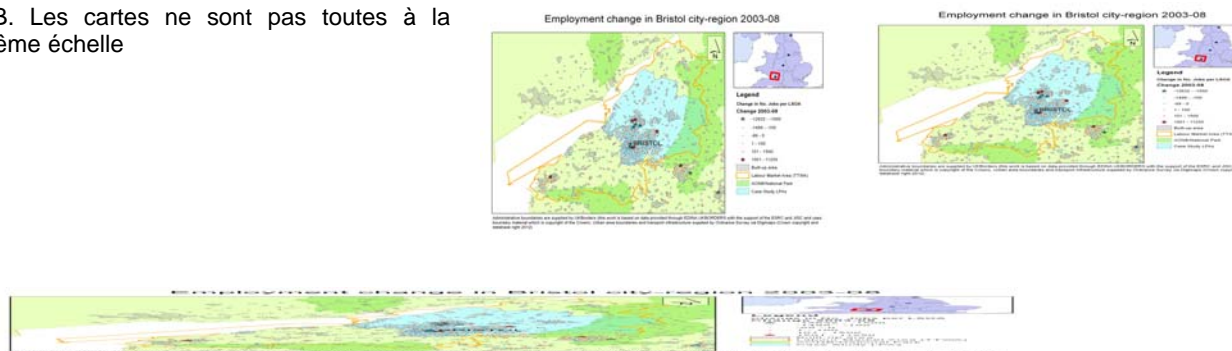
Sheffield



Newcastle/Tyneside



NB. Les cartes ne sont pas toutes à la même échelle



La figure 5.2 ci-dessus, indique l'évolution géographique de l'emploi dans les régions urbaines étudiées, en prenant pour base la plus petite unité territoriale de l'enquête annuelle sur les entreprises (*Annual Business Inquiry*). Les grandes étoiles bleues correspondent à des zones où on a estimé à plus de 1 500 le nombre de destructions d'emploi sur la période 2003-2008. Les grandes étoiles rouges correspondent à des zones où la croissance de l'emploi a été estimée à plus de 1 500 emplois pendant la même période. D'une manière générale, on a observé une croissance de l'emploi significative aussi bien dans le centre des villes qu'à la périphérie des zones bâties contiguës (hachurées en gris).

Le tableau 5.2 montre qu'il y a eu une certaine pression de développement à la périphérie des régions urbaines. Les deux premières lignes de ce tableau indiquent le nombre de dossiers de permis d'aménager concernant des projets majeurs, de plus de 1 000 m² de surface utile, traités par les LPA du centre des villes (exprimé en pourcentage du nombre de dossiers traités sur l'ensemble de la région urbaine pendant la période 2004-2008). Sur la région urbaine de Bristol, 43 % des demandes de permis d'aménager pour des projets majeurs destinés à des activités de bureaux, de recherche-développement et d'industrie légère (usages B1) et 43 % des demandes de permis d'aménager pour des projets concernant l'industrie lourde (usages B2 à B8) ont été traitées par la *Local Planning Authority* (LPA) du centre de la ville de Bristol. Si on considère maintenant l'offre de locaux à vocation économique, on constate qu'en 2008, 65 % de l'offre de bureaux (en termes de surface utile) était proposée par la LPA de la ville de Bristol. On constate donc qu'il existe une plus forte pression au niveau de la demande de locaux à usage de bureaux dans les *Local Planning Authorities* périphériques. La demande de locaux industriels correspond en revanche à peu près à la distribution géographique actuelle des locaux industriels et des entrepôts.

Tableau 5.2 : Répartition spatiale du développement économique dans les régions urbaines étudiées (2004-2008)

Demandes de permis d'aménagement traitées de 2004 à 2008 pour des projets concernant : (% des demandes traitées par la LPA du centre ville)	Bristol (3LPA)	Birmingham (8 LPA)	Sheffield (2 LPA)	Newcastle (4LPA)
Bureaux, recherche-développement, industrie légère	43,0%	48,9%	42,3%	49,6%
Industrie lourde, stockage et entreposage	43,1%	56,6%	68,7%	9,8%
Offre de surface utile à usage de : (% détenu par la LPA du centre ville)				
Bureaux	64,6%	70,0%	80,2%	57,3%
Usines	43,9%	65,2%	64,3%	22,9%
Entrepôts	50,8%	68,0%	65,1%	24,6%

Source : auteurs.

La même tendance s'est vérifiée dans les quatre régions urbaines étudiées, vers le milieu des années 2000. Pour les projets concernant des activités de bureaux, la tendance à la déconcentration était très nette. En revanche, pour les activités en lien avec l'industrie lourde et les entrepôts, la demande était plus en harmonie avec la répartition des locaux existants, et la tendance à la déconcentration moins nette.

Le tableau 5.3 page suivante résume les contraintes environnementales qui existent dans les régions urbaines étudiées, sous forme d'espaces verts génériques et terrains assimilés, de ceintures vertes (*green belts*), de sites d'intérêt scientifique particulier (*Sites of Special Scientific Interest* ou SSSI), de zones d'une beauté naturelle exceptionnelle (*Areas of Outstanding Natural Beauty* ou AONB) ou de parcs nationaux. Comme cela a été expliqué succinctement dans le chapitre 3, les politiques afférentes ont chacune une logique et des objectifs propres, allant de la maîtrise de l'étalement urbain (ceintures vertes) à la protection des habitats naturels (SSSI) ou à la protection des paysages (AONB). Les chiffres du tableau 5.3 ne sont pas systématiquement mutuellement exclusifs ou cumulatifs puisque les SSSI peuvent faire, et font même souvent, partie d'une AONB ou d'un parc national. Néanmoins, ils donnent une idée de l'importance que les politiques foncières en vigueur dans les différentes régions urbaines accordent à la protection des zones non bâties. Dans ce tableau, la région urbaine ne correspond pas au périmètre des TTWA mais prend en compte les données agrégées des TTWA et des LPA concernées. On peut constater que les ceintures vertes qui entourent ces régions urbaines représentent environ 40 % de la surface foncière, ce qui témoigne de la grande importance qui leur est accordée. Seules les régions urbaines de Bristol et Sheffield possèdent une surface significative de parcs nationaux et d'AONB. Ces deux régions urbaines sont également celles qui possèdent la plus grande superficie de SSSI ce qui suggère que, dans ce cas précis, les habitats naturels précieux correspondent approximativement aux paysages d'une beauté naturelle exceptionnelle.

Tableau 5.3 : Contraintes environnementales existant dans les régions urbaines étudiées

Région urbaine ¹	Bristol (3 LPA)		Birmingham (8 LPA)		Sheffield (2 LPA)		Newcastle (4 LPA)	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Surface administrative	103 060		166 405		65 742		40 754	
Terrains à usage des particuliers	10 638	10%	22 670	14%	8 782	13%	7 386	18%
Terrains (bâti) hors usage des particuliers	1356	1%	2 709	2%	1135	2%	1100	3 %
« Espaces verts » ²	85 287	83 %	143 005	86 %	55 349	84 %	30 280	74 %
Ceinture verte ³	39 320	38%	64 083	39%	29 780	45%	17 140	42%
SSSI	8 916	9%	3 479	2%	9 333	14%	528	1%
AONB / Parcs nationaux	15 779	15%	0	0%	7 558	11%	0	0%

1 : La région urbaine correspond ici au regroupement des territoires des LPA, contrairement à l'aire urbaine définie au tableau 5.1.

2 : On trouve des espaces verts aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones bâties

3 : Les ceintures vertes peuvent comporter des zones bâties

L'équipe de chercheurs a utilisé un ensemble d'indicateurs pour définir les éléments de contexte des huit *Local Planning Authorities* étudiées (pour plus de précisions, voir le chapitre 4). Le tableau 5.4 ci-dessous classe les régions urbaines étudiées en fonction de leur contexte économique et environnemental (typologie définie au chapitre 4).

Tableau 5.4 : Caractéristiques de contexte des Local Planning Authorities (LPA) étudiées

Type de viabilité	Zones à faible	Type de contexte économique		
		Faible productivité (par salarié) et faible taux d'emploi (catégorie 1ECON)	Faible productivité (par salarié) et forte croissance de l'emploi (catégorie 2ECON)	Forte productivité et taux d'emploi plus élevé (catégorie 4ECON)
		Birmingham,	Sheffield	Bristol

	empreinte carbone par habitant (catégorie 1ENV)	Newcastle, South Tyneside		
écologique	Zones possédant une ceinture verte significative (catégorie 3ENV)		Rotherham	South Gloucestershire, Solihull

Source : auteurs.

À l'exception du tandem Birmingham-Solihull, les deux LPA des trois autres tandems de LPA ont le même type de contexte économique. En revanche, seules les deux LPA du tandem Newcastle-South Tyneside ont le même type de contexte environnemental, les deux LPA des trois autres tandems ont des contextes environnementaux différents. Dans nos hypothèses de départ, nous avons supposé que ces contextes pouvaient avoir une influence sur le positionnement général des politiques locales ou sur leur manière d'aborder la viabilité écologique (voir chapitre 1). Nous nous attendions donc à ce que les LPA situées dans une même case du tableau 5.4 (comme, par exemple, South Gloucestershire et Solihull) abordent la viabilité écologique de manière semblable.

2. Processus de planification du développement économique durable dans les régions urbaines anglaises

Dans cette section nous examinerons comment, en s'appuyant sur le processus de planification, les *Local Planning Authorities* (LPA) cherchent à concilier développement économique et viabilité écologique. Dans un premier temps, nous examinerons l'évolution du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la planification du développement économique et de la viabilité écologique, et notamment le changement d'échelle de la planification spatiale. Dans les études de cas réalisées, nous avons constaté que le *Local Authority District* (ou municipalité) est le niveau territorial qui détient les pouvoirs réglementaires et les ressources clés en matière de planification de l'usage des sols à vocation économique. Les structures de gouvernance officielles à l'échelle de la région ou de la région urbaine ont une existence éphémère ou sont peu développées. Dans un deuxième temps, nous étudierons quatre aspects ou étapes du processus de planification : la définition d'une vision spatiale stratégique élargie, l'élaboration d'un schéma directeur pour le développement économique durable, la désignation des sites à vocation économique et l'adoption d'une vision du développement durable. Nous avons pu constater que le contexte économique et environnemental n'a pas la même influence sur ces divers aspects.

2.1. Le changement d'échelle de la planification spatiale

Historiquement, le développement économique et la planification spatiale menés à bien par les autorités locales anglaises ont évolué de façon indépendante (voir chapitre 3 pour plus de précisions). Toutefois, pendant la période d'administration régionale qui a caractérisé les mandats des gouvernements travaillistes de Tony Blair et de Gordon Brown (1997 à 2012), on a pu observer un rapprochement et une plus grande concertation entre ces deux domaines d'action publique. Le principal instrument politique permettant de planifier le développement économique et d'orienter la répartition géographique de l'activité économique au sein d'un territoire donné (région urbaine ou territoire relevant d'une *Local Planning Authority*, par exemple) demeure le Plan local qui peut être, selon la date de son adoption et la localité concernée, un *district-wide Local Plan* (plan local à l'échelle du district), un *Unitary Development Plan* ou UDP (plan unitaire de développement) ou un *Local Development Framework* ou LDF (schéma directeur d'aménagement local). Ces plans ne

sont pas formellement tenus d'intégrer toutes les politiques sectorielles même si, pendant la période régionaliste des gouvernements travaillistes, on a demandé aux planificateurs régionaux de présenter la *Regional Economic Strategy* ou RES (stratégie économique régionale) et la *Regional Spatial Strategy* ou RSS (stratégie spatiale régionale) dans un plan régional unique. Le tableau 5.5 (voir plus loin) présente une chronologie succincte de la planification dans les quatre régions urbaines étudiées sur la période 1991-2012. On peut distinguer trois phases :

- 1) la phase initiale qui s'étend de la création des *Government Offices for the Regions* (bureaux régionaux du gouvernement) et de la *Regional Planning Guidance* (directives relatives à la planification régionale) par le gouvernement conservateur au début des années 1990, jusqu'à l'introduction du système de planification spatiale par les travaillistes en 2004,
- 2) la phase principale du régionalisme travailliste, qui s'étend de 2004 à 2010 et correspond à la création des *Regional Development Agencies* ou RDA (agences de développement régional), des *Regional Assemblies* (assemblées régionales) et des *Regional Spatial Strategies* ou RSS (stratégies spatiales régionales) (voir ci-après),
- 3) la mise en place, à partir de 2010, du système des LEP (partenariats économiques locaux), qualifiés de « locaux » bien qu'ils correspondent au niveau infrarégional.

Entre 1999 et 2012, date à laquelle il a été supprimé par le gouvernement de coalition, il a donc existé en Angleterre un niveau régional de gouvernance administrative (ne donnant pas lieu à des élections) reposant sur trois piliers : les bureaux du gouvernement, rattachés à la fonction publique déconcentrée créée en 1994, les agences de développement régional, organes exécutifs du gouvernement chargés de promouvoir le développement économique, et les assemblées régionales, structures réunissant plusieurs autorités locales, chargées d'élaborer les RSS.

Entre 2004 et 2010, dans chacune des quatre régions urbaines étudiées, le contexte stratégique de la planification du développement économique et de la viabilité écologique était défini par les RSS. Il convient de signaler que ces stratégies spatiales régionales n'avaient été officiellement adoptées que dans deux des régions étudiées, au moment où le gouvernement les a supprimées, en 2010-2011. Ces documents, qui sont le reflet de directives nationales et d'indicateurs de performance très normatifs, ont un certain nombre d'objectifs stratégiques communs : réduire les écarts de productivité et de taux d'emploi entre chaque région et la moyenne nationale ou la région la plus performante (c'est-à-dire la région du South East), promouvoir la « renaissance urbaine » en localisant les nouveaux projets d'aménagement dans les friches industrielles des centres urbains, veiller à ce que les communautés défavorisées bénéficient de la croissance économique, atténuer les changements climatiques et s'y adapter, etc. En matière de planification du développement économique, les RSS se sont efforcées d'établir un classement hiérarchique des sites de développement en fonction des besoins régionaux et locaux. Certaines régions (par exemple les *West Midlands*) ont eu recours à un processus normatif imposant la localisation des sites d'investissement régionaux stratégiquement importants dans des « couloirs technologiques » ou des « zones de réhabilitation » prédéfinis. Ailleurs, les LPA ont bénéficié d'une plus grande autonomie pour désigner les sites à vocation économique, après avoir réalisé une étude du foncier à vocation économique/foncier affecté à cet usage. En résumé, pendant cette période, il existait une structure officielle chargée de promouvoir la planification stratégique spatialisée au niveau régional et d'équilibrer ainsi les pressions de développement différentielles intra-régionales. Cependant, les personnes interrogées dans le cadre de cette étude se sont en général montrées sceptiques quant à sa capacité à compenser pleinement la concurrence entre LPA.

En plus des stratégies spatiales régionales, il existait des stratégies économiques régionales élaborées par les agences de développement régional (RDA). En principe, les RDA et les assemblées régionales se concertaient en permanence sur le contenu de leurs stratégies

respectives, mais elles n'étaient pas officiellement tenues de garantir leur cohérence. Les stratégies économiques régionales (RES) avaient un horizon temporel plus court (généralement 10 ans) et étaient associées à des plans d'action à court terme (généralement 3 ans). Les RDA constituaient le principal canal par lequel l'État allouait des fonds pour le développement. Dans le contexte actuel d'austérité dans le secteur public, l'allocation de ces fonds a été le plus souvent suspendue. Des programmes financés grâce à ces fonds permettaient d'aménager des « sites d'intérêt régional », identifiés dans les stratégies régionales. À cet effet, les RDA pouvaient acheter et regrouper des biens fonciers ou prendre en charge des travaux de réhabilitation sur les sites difficiles. La finalité de ces « sites d'intérêt régional » était d'attirer les investisseurs extérieurs à la région plutôt que de promouvoir le développement intra-régional.

Dans le cadre de notre étude, le niveau de gouvernance correspondant à la région urbaine était, en revanche, peu développé, dans la mesure où il reposait, et repose toujours, sur des relations volontaires entre LPA. Il était essentiellement organisé en structures de type « confédération », chaque LPA conservant son rôle et ses pouvoirs en matière de planification réglementaire. Les quatre régions urbaines étudiées avaient une tradition bien établie de coopération inter-LPA, qui s'est mise en place à la suite de la suppression du niveau de gouvernance immédiatement supérieur, à savoir les *Metropolitan Counties* (comtés métropolitains) en 1986 et le *Shire County of Avon* en 1997. Cette coopération a le plus souvent pris la forme d'un comité réunissant des hommes politiques et des fonctionnaires. Ce comité est parfois officiellement constitué, comme dans le cas du *West of England Partnership* dans la région urbaine de Bristol qui a conservé, par ordonnance ministérielle, des compétences en matière de planification structurelle. Dans les autres régions urbaines, les plans unitaires de développement (UDP) élaborés comportaient à la fois un volet stratégique structurel et un volet local.

Tableau 5.5 : Planification régionale et infrarégionale dans les régions urbaines étudiées (1991-2012)

		Dans la région urbaine de :			
Plan régional/Document stratégique		Bristol	Birmingham	Sheffield	Newcastle
1991-2004	<i>Regional Planning Guidance</i> (RPG) Plan structurel	Adoptée en 2001	Publiée en 1995	Adoptée en 2001	Adoptée en 2002
		Plan structurel d'Avon, adopté en 2002	Pas de plan structurel - chaque LPA élabore un plan unitaire de développement	Pas de plan structurel - chaque LPA élabore un plan unitaire de développement	Pas de plan structurel - chaque LPA élabore un plan unitaire de développement
2004-2010	<i>Regional Spatial Strategy</i> (RSS)	Jamais officiellement adoptée Audition publique (EiP) en 2007	Jamais officiellement adoptée Audition publique (EiP) en 2009	Adoptée en 2008 Audition publique (EiP) en 2006	Adoptée en 2008 Audition publique (EiP) en 2006
	Stratégie (infra) régionale d'investissement	Oui	Oui	Oui (programmes phares)	Oui
	Stratégie infrarégionale	La subdivision régionale concernée est celle du <i>West of England</i> , qui inclut Bristol	Le document <i>Black Country Study</i> , élaboré à partir de 2003, a servi de base à la première phase de la révision de la RSS adoptée en 2008.	La subdivision régionale concernée est celle du South Yorkshire, qui inclut, entre autres, Sheffield et Rotherham	La RSS soutient le développement de la région urbaine polycentrique de Tyne and Wear (Newcastle et Sunderland).
	<i>Regional Economic Strategy</i> (RES)	RES élaborée pour 2006-2015, assortie d'un	Première RES <i>Creating Advantage</i> (1999),	RES élaborée pour 2006-2015	RES élaborée pour 2006-2016, assortie d'un plan

	<i>delivery plan</i> pour 2006-2009	puis <i>Delivering Advantage</i> (2004) et <i>Connecting to Success</i> (2007)		d'action pour 2006-2011
Stratégie de développement économique infrarégionale	Bristol 2050	Le document <i>Black Country Study</i> , élaboré à partir de 2003, a servi de base à la première phase de la révision de la RSS adoptée en 2008.	Non identifiée	Plan d'orientation économique (1PLAN) élaboré par un partenariat LPA de Newcastle -LPA de Gateshead) pour 2010-2030

Source : auteurs.

L'exemple le plus abouti de planification conjointe du développement économique au niveau de la région urbaine est le partenariat Newcastle-Gateshead, établi entre la ville de Newcastle et le *Metropolitan Borough* (arrondissement métropolitain) de Gateshead. Ce partenariat est intégré à une entreprise d'urbanisme et élabore une stratégie de développement économique conjointe et un *Local Development Framework*.

Vers la fin des années 2000, à la suite de la mise en place du système de planification spatiale en 2004, les régions urbaines ont pris une place plus importante dans le débat et les actions ayant trait à la planification. La loi de 2004 a supprimé la *Regional Planning Guidance* adoptée en 2001-2002. Dans les quatre régions étudiées, les assemblées régionales ont lancé le processus d'élaboration des stratégies spatiales régionales sur une période de 25 ans. Dans le cadre du processus de planification régionale, un certain nombre d'entités géographiques infrarégionales (qui n'étaient pas forcément des régions urbaines) ont été définies comme « objets de planification » importants. Dans trois cas sur quatre, les stratégies spatiales régionales étaient clairement centrées sur les régions urbaines (Bristol, Sheffield et Newcastle), même si dans le cas de Newcastle l'entité géographique infrarégionale incluait également la ville voisine de Sunderland. Ce choix semble pertinent dans la mesure où un certain nombre de débats et d'actions de planification spécifiques se déroulent au niveau de la région urbaine et où le volet infrarégional du plan a fait l'objet de débats lors des *Examinations in Public* ou EiP (auditions publiques) obligatoires dans le cadre de la stratégie régionale spatialisée. Il est toutefois important de signaler que la notion de région urbaine n'est apparue de manière conceptuelle et formelle, en tant qu'objet de planification infrarégional, dans les diverses stratégies spatiales régionales qu'entre 2004 et 2010. En matière de planification, les actions, les débats, les compétences et les ressources demeurent centrés prioritairement sur la *Local Planning Authority*, au niveau du district municipal.

En 2010-2011, les structures de planification régionale ont été supprimées en Angleterre. Elles ont été remplacées par un réseau de nouvelles entités territoriales : les partenariats économiques locaux (LEP). Une lettre adressée conjointement par le *Secretary of State for Business, Innovation and Skills* (ministre des Affaires, de l'Innovation et du Savoir-faire) et le *Secretary of State for Communities and Local Government* (ministre des Communautés et du Gouvernement local) aux chefs d'entreprise du pays, définit les rôles de ces LEP dans les termes suivants : « Les partenariats s'efforceront de créer un environnement favorable aux affaires et à la croissance dans leur région en traitant les problèmes liés, entre autres, à la planification et au logement, aux transports locaux, aux infrastructures prioritaires, aux entreprises, à l'emploi et à la transition vers une économie à faible émission de carbone. »

Dans la pratique, le rôle des LEP s'est révélé ambigu, ce qui s'explique en partie par le fait qu'ils ont un pouvoir exécutif extrêmement limité, et notamment aucune compétence réglementaire officielle en matière d'aménagement du territoire. En outre, du fait des contraintes budgétaires qui pèsent sur le secteur public, ils disposent de très peu de

ressources financières pour stimuler le développement. Leur action porte essentiellement sur l'élaboration de stratégies, le conseil et le lobbying.

Ils illustrent bien le caractère volontariste de la gouvernance au niveau des régions urbaines en Angleterre. Dans plusieurs de nos études de cas, les personnes interrogées ont décrit les LEP comme des « coalitions de volontaires ». En effet, leur composition et leur périmètre géographique se basent davantage sur les opportunités politiques, c'est-à-dire sur la coopération entre autorités ayant une orientation politique similaire, que sur les liens économiques fonctionnels. Le LEP de Greater Birmingham et de Solihull, qui regroupe des autorités politiquement proches plutôt que des autorités intégrées du point de vue fonctionnel sur un territoire étendu, est un exemple extrême de cette tendance.

Dans la mesure où les LEP n'ont pas de pouvoir exécutif, manquent des moyens financiers nécessaires pour mobiliser des partenariats « fondés sur les ressources » et ont, en outre, un faible capital politique, certaines personnes interrogées doutent qu'ils soient capables d'assurer une direction stratégique et notamment de résoudre le problème récurrent de la concurrence entre autorités.

Ce sont le plus souvent les LPA qui prennent en charge l'élaboration des plans locaux et le traitement des demandes de permis d'aménager pour des projets à vocation économique. Le contenu des documents de planification et les entretiens réalisés montrent clairement que les fonctionnaires de la planification sont conscients que leur action s'inscrit dans des processus territoriaux plus vastes. Lors des enquêtes publiques, ils sont tenus de justifier qu'ils ont consulté les LPA voisines (cela fait partie des tests de validation du *Local Development Framework*). Le *Localism Act* (loi portant réforme de la gouvernance locale) de 2012 a défini de façon plus formelle « l'obligation de coopérer » mais, comme l'a sèchement fait remarquer un fonctionnaire de la planification, cela ne constitue nullement une « obligation de parvenir à un accord ». Un travail de coopération à une échelle plus large n'a été observé que dans le cas de Newcastle, qui élaborait un *Local Development Framework*, conjointement avec la LPA voisine de Gateshead.

2.2. Variété des visions spatiales stratégiques

Toutes les LPA d'Angleterre sont juridiquement tenues d'élaborer un plan local réglementaire. Les principaux documents apportant des données structurées sur lesquelles peut s'appuyer la stratégie de planification du développement économique sont communs à toutes les LPA étudiées. Ainsi, les plans locaux élaborés sont toujours basés sur une étude du foncier à vocation économique. Après évaluation (stratégique) de leur impact sur le développement durable, ils font l'objet d'une audition publique. Notre étude couvre une période marquée par d'importantes réformes nationales du système de planification réglementaire, adoptées en 2004. Lorsque les réformes sont entrées en vigueur, le processus de planification ne se trouvait pas au même stade d'avancement dans toutes les LPA étudiées. La première *Core Strategy* (stratégie de base) associée à un *Local Development Framework* (LDF) a été élaborée à la suite de l'adoption, en 2004, de la *Planning and Compulsory Purchase Act* (loi relative à la planification et à l'expropriation) et adoptée en 2008. En revanche, huit ans après l'entrée en vigueur de la loi, certaines LPA n'avaient toujours pas adopté le nouveau modèle de LDF.

La *Core Strategy* du LDF, élaborée par chaque LPA, doit inclure une « vision spatiale » stratégique comportant une présentation du contexte et de la stratégie locale. Ces présentations globales envisagent toutes, du moins en termes très généraux et au niveau formel, un engagement stratégique visant à concilier prospérité et durabilité. Toutefois, l'approche adoptée par la planification du développement économique et de la viabilité écologique diffère selon que le principal objectif stratégique de la LPA est de générer de la croissance ou de privilégier la durabilité et la gestion de la croissance.

Pour les LPA historiquement associées à l'industrie traditionnelle et minière (Birmingham, Newcastle, Sheffield, South Tyneside et Rotherham), il est impératif de promouvoir la croissance. La présentation du contexte de ces LPA est similaire. Elle insiste sur la dépendance historique vis-à-vis, notamment, de l'extraction du charbon, de la construction navale, de l'usinage de l'acier et du métal et sur le coût socio-économique et environnemental de la désindustrialisation des années 1970 et 1980. Elle décrit la transition vers une économie post-industrielle à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle. L'investissement local en matière d'infrastructures stratégiques et la croissance de l'économie nationale et de l'emploi ont permis d'atténuer l'écart socio-économique existant entre ces LPA et la moyenne nationale. Néanmoins, la transition n'est pas achevée et la présentation du contexte mentionne toute une série de défis restant à relever : dépendance vis-à-vis de la croissance de l'emploi dans le secteur public ; taux d'emploi relativement faible et haut niveau des handicaps multiples ; mauvais résultats en matière d'éducation et de santé ; exode continu des familles de classe moyenne et des tranches d'âge moyennes (y compris lorsque la population totale augmente) ; offre mal adaptée de l'immobilier industriel, commercial et résidentiel, etc. Ces défis conduisent à un même type de description stratégique, mettant l'accent sur le développement économique, la croissance de l'emploi et, éventuellement, sur un repositionnement de la LPA au sein d'un espace économique plus large : centre de la région urbaine (Sheffield), capitale régionale (Newcastle) ou ville ayant des ambitions internationales (Birmingham). Cet effort de revitalisation devra être accompli dans le contexte du développement durable.

La présentation du contexte des LPA historiquement moins dépendantes de l'industrie traditionnelle et minière (Bristol, Solihull, et South Gloucestershire) met davantage l'accent sur la gestion de la croissance. La présentation du contexte de ces LPA est similaire. Elle insiste sur les facteurs qui ont permis l'essor économique : la localisation géographique, la connectivité, l'existence d'atouts économiques importants et d'infrastructures de transport situés à proximité, le niveau d'éducation élevé de la population, la qualité de l'enseignement, l'attractivité du cadre de vie et de l'environnement de travail, etc. Elle précise cependant que l'essor économique entraîne un certain nombre de défis : embouteillages, pression de la demande de développement sur les ceintures vertes et sur les quartiers résidentiels agréables, prix élevé de l'immobilier et pénurie de logements accessibles financièrement, polarisation sociale, etc. Ces défis conduisent à une description stratégique similaire mettant l'accent sur la nécessité de soutenir et d'améliorer les facteurs qui ont contribué à l'essor économique, tout en atténuant certains aspects négatifs de la croissance économique. Cet effort de gestion devra être accompli dans le contexte du développement durable, d'autant plus que la qualité de l'environnement est considérée comme un facteur clé de l'essor économique (Solihull) ou comme un moyen de repositionner la LPA dans un espace économique plus large (Bristol, capitale « verte »).

En résumé, nous avons constaté que les « points de départ » stratégiques et contextuels, comme en témoignent les visions spatiales des stratégies de base, sont très différents selon les LPA et dépendent avant tout du contexte économique.

2.3. Des orientations convergentes dans les politiques de planification au niveau local

En dépit du fait que, comme nous venons de le détailler, les LPA étudiées présentent de manière différente leur contexte économique et environnemental ainsi que les atouts et contraintes qui en découlent, les politiques définies dans les *Core Strategies* publiées et adoptées dernièrement par les huit LPA proposent une approche très homogène de la planification du développement économique et de la viabilité écologique. Le tableau 5.6 (page suivante) établit la correspondance entre les *Core Strategies* des LPA et les domaines d'action publique de la liste récapitulative proposée par Lubell et alii (2009). Les données de ce tableau portent sur l'ensemble des *Local Development Frameworks* étudiés. Il ne traite

pas des politiques concernant exclusivement l'usage des sols à vocation économique. Sur les 28 domaines d'action publique, répartis en six catégories, 18 sont présents sous forme d'une stratégie ou d'une déclaration d'intention dans au moins six des huit *Core Strategies* et 14 dans toutes les *Core Strategies*. Contrairement à notre hypothèse de départ, ces domaines d'action ne diffèrent pas de façon significative en fonction du contexte économique et environnemental des autorités locales (tableau 4). En effet, sur le petit échantillon étudié, les domaines qui figurent dans les *Core Strategies* des LPA appartenant à la catégorie 1ENV et à la catégorie 3ENV sont tout à fait similaires. Il est également impossible de différencier les catégories économiques des LPA étudiées. Le tableau 5.6 est commenté dans les paragraphes suivants.

Tableau 5.6 : Orientations des plans locaux relativement au développement économique durable

		Bristol		Birmingham		Sheffield		Newcastle	
		Bristol	GloucestershireSouth	Birmingham	Solihull	Sheffield	Rotherham	Newcastle	South Tyneside
A1	Gestion de la qualité de l'air	X		X	X	X	X	X	X
A2	Terrains pollués		X						X
A3	Gestion des déchets	X	X	X	X	X	X	X	X
B1	Parcs d'activités écologiques								X
B2	Politiques de regroupement	X							
B3	Impact fees (Taxe d'aménagement)	X	X	X	X	X	X	X	
B4	Cession de terrains (espace public)		X						
B5	Accords négociés	X	X	X	X	X	X	X	X
B6	Investissement public			X			X		
B7	Agences du développement					X			
B8	Friches industrielles	X	X	X	X	X	X	X	X
B9	Espace de travail financièrement abordable		X						
C1	Changement d'affectation	X	X	X	X	X		X	X
C2	Zones à vocation mixte	X	X	X	X	X	X	X	X
C3	Ceintures vertes	X	X	X	X	X	X	X	X
C4	Zones inondables	X	X	X	X	X	X	X	X
D1	Zonage environnemental	X	X	X	X	X	X	X	X
D2	Protection des habitats naturels	X	X	X	X	X	X	X	X
D3	Servitudes de protection								
D4	Trame verte et bleue	X	X	X	X	X	X	X	X
D5	Directives relatives à la conception des sites								
D6	Mise à disposition progressive du foncier								X
E1	Normes de stationnement	X	X	X	X	X	X	X	X
E2	Plan de transport vert	X	X	X	X	X	X	X	X
F1	Éco-conception des bâtiments	X	X	X	X	X	X	X	X
F2	Protection des ressources énergétiques	X	X	X	X	X	X	X	X
F3	Protection des ressources en eau	X		X	X	X	X		X
F4	Limites environnementales/ empreinte écologique				X			X	

Les politiques relatives à la pollution portaient principalement sur les zones faisant l'objet d'une gestion de la qualité de l'air (la plupart du temps à cause de la pollution due à la circulation routière) et sur les problèmes de gestion des déchets à régler par les promoteurs. Dans toutes les LPA étudiées, la gestion des déchets a fait l'objet d'un plan stratégique spécialement dédié. Lorsque les autorités locales identifient des zones nécessitant la mise en place d'une gestion de la qualité de l'air, elles sont tenues d'élaborer un plan d'action

visant à réduire la pollution de l'air et à en atténuer les effets. L'objectif des mesures envisagées dans les *Local Development Frameworks* est de faire en sorte que la pollution atmosphérique locale ne soit pas aggravée par les nouveaux projets d'aménagement et que la gestion des déchets soit, autant que possible, assurée sur place. Seules deux LPA ont abordé la question des friches industrielles polluées et la manière dont les planificateurs envisageaient de résoudre ces problèmes par une opération d'aménagement. En vertu d'une réglementation spécifique, les autorités locales doivent tenir un registre des terrains pollués même si elles n'ont pas défini de programme concernant spécifiquement la question de la dépollution.

Dans toutes les régions étudiées, les politiques de développement économique mettent l'accent sur la nécessité de réhabiliter les friches industrielles. Même si les objectifs de cette réhabilitation ne sont pas explicitement de favoriser les projets d'aménagement à vocation économique, ils ont influencé la manière dont les planificateurs ont réparti ces projets entre les friches industrielles et les terrains vierges. La plupart des plans locaux ont jugé nécessaire de concentrer les projets d'aménagement (regroupement spatial) dans le centre des villes et dans les sites d'activité préexistants. La majorité des sites à vocation économique désignés dans ces plans correspondent déjà à des pôles d'emploi « protégés » en tant que zones d'emploi existantes appartenant à des catégories générales telles que Bureaux et industrie légère (catégorie B1), Industrie lourde (B2) ou Entreposage (B8). Ces stratégies communes se sont également intéressées aux moyens pour que les projets d'aménagement s'engagent à financer des infrastructures publiques telles que des infrastructures « vertes », des logements financièrement abordables ou la construction de nouvelles routes ou de nouvelles lignes de transports publics. Sur l'ensemble de la période étudiée, cela s'est fait au cas par cas, sur la base de négociations subordonnant la réalisation du projet à des conditions ou à des obligations de planification (deux formes d'accords négociés). Les *Local Development Frameworks* les plus récents évoquent la création d'un prélèvement fiscal pour les équipements communs, sous la forme d'une taxe d'aménagement codifiée qui permettrait aux autorités locales de collecter des fonds pour financer les équipements en vue de futurs projets d'aménagement.

Cinq domaines d'action ont été moins communément retenus. Une seule LPA prévoit la création d'un parc d'activités écologiques, envisagé comme une zone destinée à accueillir des éco-industries plutôt que comme une unité de réutilisation et de recyclage de ressources pour les entreprises installées. Aucune politique ne fait explicitement référence au recours aux agences du développement ou à l'investissement public comme moyen de favoriser des projets d'aménagement, bien que l'on puisse constater, en examinant les projets d'aménagement décrits à la section 5, que les finances publiques ont été mobilisées dans certaines régions. Le recours aux capitaux publics ne fait pas partie de la vision stratégique, même dans les zones économiquement défavorisées. Un seul LDF a explicitement évoqué la possibilité d'une cession de terrains à des tiers chargés d'en assurer la gestion en tant qu'espaces publics. Dans certains projets il a pu y avoir, entre le promoteur et un organisme de gestion, des cessions d'espaces publics ou de terrains sur lesquels se trouvaient des équipements mais, encore une fois, cela ne fait pas partie de la vision stratégique générale du développement économique. En revanche, dans un des cas étudiés, les planificateurs ont constaté que la cession d'actifs immobiliers à l'autorité locale n'était pas encouragée par celle-ci à cause des risques perçus et des coûts de gestion courante.

Dans le cas des LDF étudiés, les politiques relatives à l'usage des sols ont généralement été adoptées à l'unanimité. Les politiques de changement d'affectation du foncier à vocation économique ont tenu compte des contraintes liées à la restructuration industrielle, dans la plupart de ces régions. Le foncier à vocation économique disponible était trop vaste. Les sites n'étaient pas bien « adaptés » à la demande ou bien, tout simplement, le zonage fait par la LPA avait affecté trop de terrain à l'utilisation industrielle extensive. Cette situation existait dans la plupart des LPA, aussi bien à Bristol que dans les zones désindustrialisées

du Nord de l'Angleterre. Elle était toutefois plus marquée dans les villes du Nord. Les politiques de changement d'affectation ont donc défini un ensemble de critères permettant d'affecter le foncier à vocation économique à d'autres utilisations et ont établi des priorités parmi les nouvelles utilisations. Les projets d'aménagement mixte qui conservaient une composante à vocation économique ont primé sur les opérations qui prévoyaient une reconversion exclusivement résidentielle.

Les quatre régions urbaines possèdent des ceintures vertes étendues et les LDF ont souhaité les préserver, tout en reconnaissant qu'il serait nécessaire d'améliorer leur valeur environnementale pour pouvoir les intégrer dans une « infrastructure verte » fonctionnelle. De même, à la suite d'un bilan complet des inondations, mené dans les années 2000, tous les LDF ont procédé à une évaluation des risques associés aux projets d'aménagement situés sur les plaines inondables. Par rapport aux utilisations économiques intensives telles que les activités de bureaux, les utilisations extensives du foncier, telles que l'entreposage, sont autorisées dans des zones présentant un risque plus élevé d'inondation. Seules les inondations provoquées par les rivières ou la mer ont été prises en compte.

Tous les LDF ont défini des politiques de zonage environnemental identifiant des zones officiellement affectées à une utilisation environnementale. Ils ont également inclus des politiques de protection et d'amélioration de la biodiversité et des habitats naturels, prévoyant souvent le maintien et l'amélioration de la trame verte et bleue (généralement par le biais d'accords négociés). Aucun LDF n'a cependant évoqué la possibilité de céder la propriété des zones écologiquement sensibles des sites de développement à des organes de gestion appropriés, tels que les *wildlife trusts* (fondations pour la protection de la nature, dans le cadre de servitudes de protection). Les LDF sont des documents stratégiques, qui n'incluent généralement pas de directives relatives à la conception des sites. Celles-ci sont habituellement formulées dans des directives de planification complémentaires ou dans le cahier des charges des projets d'aménagement. Ceci est particulièrement vrai pour les sites à vocation économique, dont les caractéristiques, telles que la densité de l'emploi par exemple, varient sensiblement en fonction du type de projet envisagé. La notion de mise à disposition progressive du foncier n'a pas non plus été clairement évoquée dans les LDF, même si les études du foncier à vocation économique faites pour le compte des autorités locales doivent tenir compte du calendrier prévisionnel de la disponibilité de ces sites. Il est néanmoins plus facile d'aborder le déroulement chronologique dans le cadre du processus de gestion des projets d'aménagement.

Tous les LDF ont envisagé de limiter le nombre de places de stationnement autorisées pour un projet d'aménagement, conformément aux directives nationales. De même, tous les LDF ont exigé que les promoteurs élaborent des plans de « transports verts » prévoyant des moyens d'atténuer les impacts du projet d'aménagement sur les routes et les réseaux de transports en commun existants. L'élaboration d'un plan de transport vert fait souvent partie des accords négociés (sous forme de conditions de planification ou d'obligations de planification). Ces accords seront abordés de manière plus détaillée à la section 4.

Enfin, la plupart des LDF ont prévu des politiques qui insistent sur l'importance de la régulation de la demande concernant les ressources (carbone émis, énergie ou eau, par exemple). Même s'ils n'ont pas précisé de niveau spécifique à atteindre, tous les LDF ont souhaité favoriser, autant que possible, la conception de bâtiments obéissant aux normes d'éco-construction les plus exigeantes (généralement les normes BREEAM). Les promoteurs doivent également assurer l'efficacité énergétique et la production d'énergie à faible émission de carbone lors de la réalisation de leur projet mais aussi la protection des ressources en eau lors du fonctionnement des installations. En revanche, la capacité de charge environnementale des territoires concernés par les LDF est passée sous silence. La *National Planning Guidance* a introduit en 2007 la notion selon laquelle le développement ne devait pas franchir certaines « limites environnementales ». Cependant, seuls deux des LDF étudiés ont déclaré ne pas vouloir dépasser ces limites environnementales sur leur territoire.

Dans les deux cas, les LDF n'ont pas précisé à quoi ces limites pouvaient correspondre exactement.

Comment expliquer cette apparente homogénéité de politiques et de pratiques? Il est intéressant de comparer les domaines d'action contenus dans les plans locaux (tableau 5.6) avec les directives nationales relatives à la planification (*Planning Policy Guidance*) progressivement remplacées par les principes directeurs de la politique de planification (*Planning Policy Statements* ou PPS) (tableau 5.7).

Tableau 5.7 : Analyse des directives nationales de planification relatives au développement durable

Politiques relatives à la pollution	Directives politiques (avant 2010)	National Planning Policy Framework - (2012)	Nombre de LPA / LDF incluant ce thème
A1 Gestion de la qualité de l'air	X	X	7
A2 Terrains pollués	X	X	2
A3 Gestion des déchets	X	X	8
Politiques de développement économique			
B1 Parcs d'activités écologiques			1
B2 Politiques de regroupement	X	X	6
B3 <i>Impact fees</i> (Taxe d'aménagement)		X	7
B4 Cession de terrains (biens publics)			1
B5 Accords négociés (conditions/obligations)	X	X	8
B6 Investissement public	X		2
B7 Agences de développement			1
B8 Friches industrielles	X	X	8
B9 Espace de travail financièrement abordable			1
Politiques relatives à l'usage des sols			
C1 Changement d'affectation	X		7
C2 Zones à vocation mixte	X	X	8
C3 Ceintures vertes	X	X	8
C4 Zones inondables	X	X	8
Politiques de zonage			
D1 Zonage environnemental	X	X	8
D2 Protection des habitats naturels	X	X	8
D3 Servitudes de protection			0
D4 Trame verte et bleue		X	8
D5 Directives relatives à la conception des sites	X	X	1
D6 Mise à disposition progressive du foncier			1
Politiques relatives aux transports			
E1 Normes de stationnement	X	X	8
E2 Plan de transport vert		X	8
Politique de régulation de la demande			
F1 Éco-conception des bâtiments		X	8
F2 Protection des ressources énergétiques	X	X	8
F3 Protection des ressources en eau	X		6
F4 Limites environnementales / empreinte écologique	X		2

Les deux premières colonnes du tableau 5.7 indiquent les domaines d'action publique contenus, respectivement, dans les PPS - qui constituaient la politique nationale de planification avant 2012 - et dans le *National Planning Policy Framework* (NPPF) adopté en

2012. Sur les 14 domaines retenus par les huit LPA, 11 faisaient déjà l'objet de directives politiques et 3 (Infrastructures vertes, Plan de transport vert et Éco-conception des bâtiments) ont été introduits dans le NPPF, reflétant ainsi les pratiques de planification récentes (intégrées dans les *Core Strategies*).

On peut constater que les politiques et pratiques locales en matière de planification sont très influencées par la politique publique et les directives nationales prescriptives, ce qui est conforme à la tradition de la planification anglaise, marquée par une forte centralisation. On peut cependant noter que les plans locaux et les directives nationales n'insistent pas toujours autant sur les divers domaines d'action. Les directives nationales insistent davantage sur les questions liées à la pollution alors que les plans locaux insistent davantage sur les changements d'affectation du foncier et la régulation de la demande concernant les ressources, et en particulier sur la protection des ressources en eau. Les changements d'affectation du foncier et la protection des ressources en eau faisaient partie des directives nationales relatives à la planification avant 2010.

En ce qui concerne les 10 domaines d'action publique moins souvent retenus dans les *Core Strategies*, 6 d'entre eux (le développement de parcs d'activités écologiques, le recours à la cession de terrains pour les utilisations publiques, la promotion du développement par l'intermédiaire des agences de développement, la mise à disposition d'espaces de travail financièrement accessibles, le recours aux servitudes de protection et la mise en place d'un échelonnement du développement) ne figurent ni dans le contenu des directives nationales relatives à la planification en vigueur entre 2001 et 2010, ni dans le récent NPPF. Ces sujets ne sont pas souvent évoqués, que ce soit dans les réseaux intervenant en matière de planification locale ou dans le discours de la politique nationale de planification. Peut-être est-ce dû au fait que certains de ces thèmes se prêtent mieux à une approche opérationnelle qu'à une approche stratégique. En effet, la question de la cession de la propriété foncière et de l'échelonnement du développement est évoquée au moment de la négociation et de la conception des projets d'aménagement majeurs (exemples du South Gloucestershire, de Solihull et de Newcastle).

Tout comme les *Core Strategies* des LPA étudiées ont une partie commune inspirée des directives politiques nationales, le processus qui conduit à leur élaboration est également commun. Toutes les LPA étudiées ont mis du temps à élaborer les LDF car il leur a fallu attendre de connaître les stratégies spatiales régionales auxquelles ceux-ci devaient se conformer. Seules trois LPA avaient adopté la *Core Strategy* de leur LDF au moment où s'est déroulé notre travail de terrain. Ainsi, cinq LPA travaillaient toujours en se basant sur des plans locaux antérieurs, adoptés à la fin des années 1990 et au début des années 2000, même si ceux-ci avaient été modifiés (simplifiés) par ordonnance ministérielle en 2007-2008.

Tous les LDF sont élaborés à partir de bases de données portant notamment, étant donné l'objectif de la planification du développement économique, sur l'évaluation environnementale et l'étude du foncier à vocation économique. Toutes les LPA ont réalisé des évaluations de l'impact sur le développement durable, que ce soit sous la forme d'évaluations environnementales stratégiques indépendantes ou, comme dans le cas de South Tyneside et de Rotherham, sous la forme d'évaluations transversales portant sur un certain nombre de thèmes (santé, égalité des chances, habitat et durabilité). Ceci montre bien que l'évaluation des politiques publiques devient de plus en plus complexe. Par ailleurs, la réalisation de l'évaluation peut durer plus ou moins longtemps (deux ans dans le cas de Bristol et du South Gloucestershire).

Tableau 5.8 : Plans locaux, stratégies et bases de données

		Bristol		Birmingham		Sheffield		Newcastle	
		Bristol	GloucestershireSouth	Birmingham	Solihull	Sheffield	Rotherham	Newcastle	South Tyneside
Système d'aménagement du territoire	Année d'adoption du plan local actuellement en vigueur	1997	2006	2005	2006	1998	1999	1998	1999
	Type de plan local précédent ou actuel	LP	LP	UDP	UDP	UDP	UDP	UDP	UDP
	Année de publication du projet de LDF le plus récent	2011	2012	2010	2011	2009	2012	2012	2008
	Année de l'évaluation environnementale du projet de LDF	2007-2009	2008-2010	2010	2008	2007	2012	2011	
	Année de la plus récente étude du foncier à vocation économique	2009	2010	2010	2011	2006	2010	2009-2011	2011
	Année de l'audition publique	2010	2012	Non	2012	2008	-	-	2006
	Année d'adoption du LDF (<i>Core Strategy</i>)	2011	-	-	-	2009	-	-	2008
Politique de développement économique	Année de publication de la LEA (<i>Local Economic Assessment</i>)	2011	2011	2011	2010	2010	2010	-	-
	Stratégie de développement économique indépendante	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
	Période concernée par la stratégie de développement économique	2012-2015	2008-2015	2005-2015	2008-2011	2010-2020	2008-2020	2010-2030	2011-2016

L'étude du foncier à vocation économique disponible, intégrée dans le plan local, est un élément du processus commun. Le contenu de cette étude fait l'objet de directives nationales et doit être actualisé périodiquement dans le cadre du suivi du plan. Son élaboration peut être partiellement ou entièrement sous-traitée à des consultants en planification appartenant au secteur privé. Dans cinq des huit territoires étudiés, ces consultants ont accompli au moins les deux tiers du travail relatif à l'étude du foncier à vocation économique. Cette étude est un élément important, sur lequel on s'appuie pour justifier l'usage économique des sols dans le cadre du plan local. Bien que ces études soient conduites selon un modèle commun, elles peuvent présenter de légères différences. Ainsi, par exemple, l'étude de Bristol, réalisée par une équipe interne, prend explicitement en compte la viabilité écologique dans les critères permettant d'évaluer les sites. Les données concernant le dynamisme et les perspectives de l'économie locale sont mises en relation

avec les terrains à vocation économique disponibles précisément au moment de l'étude du foncier à vocation économique, laquelle doit prendre en compte l'avis des principaux acteurs privés du développement local sur ce sujet.

Enfin, tous les LDF doivent faire l'objet d'une audition publique. Ces auditions sont conduites comme une procédure d'instruction, au cours de laquelle les inspecteurs de la planification prennent connaissance de la *Core Strategy* proposée et écoutent les éléments d'appréciation soumis par ses partisans et ses opposants, s'il y a lieu. Les inspecteurs examinent le contenu du plan et le soumettent à des tests de validation pour vérifier, entre autres, que la *Local Planning Authority* (LPA) a consulté les autorités voisines sur toute une série de questions dont, notamment, les demandes du marché de l'immobilier à vocation économique.

Si on le compare au processus de collecte de données et d'élaboration du *Local Development Framework*, on constate que le processus de planification du développement économique est plus morcelé et varie davantage d'une LPA à l'autre. Les stratégies de développement économique ne font pas l'objet d'une audition publique, même si elles comportent des périodes de consultation et de collecte de données. La cohérence entre le LDF et les stratégies de développement économique n'est pas officiellement requise bien que, comme nous l'avons mentionné au sujet de l'étude du foncier à vocation économique, ces deux documents s'appuient généralement sur les mêmes corpus de données.

Pendant la période 2009-2010, les autorités locales étaient officiellement tenues d'élaborer une *Local Economic Assessment* ou LEA (évaluation économique locale), dans le cadre d'une auto-évaluation globale. Cette obligation faisait suite à un diagnostic du processus d'élaboration des politiques de développement économique au sein des autorités locales. Elle a été supprimée par le Gouvernement de coalition. Malgré cela, six autorités locales sur les huit étudiées ont élaboré une LEA en 2010-2011, dont deux seulement ont pu être prises en compte dans la stratégie de développement économique actuellement en vigueur dans les régions étudiées. On ne connaît donc pas encore leur impact. La LEA est cependant la seule composante commune de la planification du développement économique local. Le tableau 5.8 (plus haut) montre qu'au moment de notre travail de terrain, six des huit autorités locales avaient élaboré une stratégie de développement économique indépendante. Les deux autres l'avaient intégrée à leur stratégie d'ensemble. Ces stratégies s'appliquent sur des périodes très variables, allant de trois à vingt ans. Cette durée contraste fortement avec celle du plan local qui est généralement de 25 ans.

En ce qui concerne les quatre autres domaines d'action publique portant sur l'identification des terrains pollués, le recours à l'investissement public en matière de développement, le recours aux agences de développement pour piloter les projets d'aménagement et la définition des limites environnementales au développement, ils ne semblent pas correspondre à des préoccupations de planification dominantes, devant figurer dans la *Core Strategy*. Les orientations de politique publique précisent qu'après identification et développement des terrains pollués, il ne doit persister aucun risque de contamination à la suite de l'aménagement réalisé. Cependant, selon l'ancien PPS23 de 2004 portant sur la maîtrise de la pollution :

« [les documents relatifs à l'aménagement local] doivent inclure des stratégies et des propositions appropriées pour traiter toute pollution potentielle et réhabiliter les terrains afin de les rendre utilisables aux fins du projet d'aménagement envisagé. [...] Au niveau local, ces documents doivent examiner les questions ayant trait aux terrains pollués de façon adaptée à l'étendue et à la gravité de cette pollution sur le territoire de la LPA » (PPS21 paragraphe 21)

On constate que l'adoption de politiques détaillées concernant les terrains pollués dépend avant tout du contexte. À cet égard la LPA de South Tyneside, par exemple, reconnaît que son héritage industriel lui a laissé beaucoup de terrains pollués à réhabiliter.

En matière de développement durable, la recherche de la compacité urbaine est une mesure politique qui a fait ses preuves. Une directive nationale recommande l'utilisation de guides de conception pour la promouvoir, ainsi que l'augmentation de la densité de développement. Toutefois, les *Core Strategies* ne suivent en général pas cette recommandation et préfèrent s'en tenir à des principes généraux. Le plus souvent, elles préconisent une augmentation de la densité des projets d'aménagement à vocation économique, sans toutefois la quantifier. Il est plus facile de définir des seuils de densité pour les projets de logements que lorsqu'il s'agit d'un usage économique. Ainsi, par exemple, les entretiens ont clairement montré que les fonctionnaires de la planification font une nette distinction entre, d'un côté, les projets concernant des bureaux, associés à une forte densité d'emploi et, de l'autre, les projets concernant l'industrie et les entrepôts, associés à une densité d'emploi plus faible. Ces différents usages et niveaux de densité ont notamment des conséquences sur les déplacements. L'usage des sols à vocation économique est hétérogène et se prête mal à l'application de principes de conception généraux, ce qui explique qu'il n'ait pas été possible d'élaborer des guides de conception généraux sous forme de directives de planification complémentaires. Dans le cas du South Gloucestershire, il existe un document spécifique donnant des directives de conception pour le projet *Emerson's Green*. Ces directives définissent clairement les attentes portant sur les infrastructures vertes et l'aménagement du site mais ne donnent que peu d'indications quantitatives concernant les types d'emploi ou les coefficients d'occupation des sols. Il semble donc raisonnable de considérer que les détails de conception doivent figurer dans des documents de planification complémentaires et non pas dans la *Core Strategy*.

Bien que la planification locale soit fortement encadrée dans ce domaine, les données obtenues montrent que dans certains contextes, il est possible de recourir au financement public pour concevoir un projet d'aménagement, lorsque le marché de l'immobilier se montre hésitant. Ainsi, Birmingham, région économiquement défavorisée caractérisée par une faible productivité et un faible taux d'emploi (zone classée 1ECON), a mentionné dans ses politiques de planification l'importance qu'a l'investissement public en matière de développement à vocation économique. De même, bien que la LPA de South Tyneside n'ait pas formellement déclaré que l'investissement public était important pour lui permettre de financer ses projets d'aménagement à vocation économique, elle a concrètement procédé à un regroupement de terrains et facilité l'investissement public afin de pouvoir concrétiser ses projets. Les fonctionnaires de la planification de la LPA de Rotherham (faible productivité et forts changements structurels) sont conscients de l'importance des capitaux publics. En effet, le développement économique que la région a connu dans les années 2000 vient en grande partie du financement public de la réhabilitation des sites (y compris du financement de l'Union européenne).

En résumé, nous avons constaté que malgré les contextes économiques et environnementaux très différents des localités étudiées et les visions spatiales contrastées des LPA étudiées, les politiques de planification locale sont très homogènes. Cela s'explique essentiellement par le fait que la planification est traditionnellement très centralisée. La politique publique et les directives nationales ayant une importance majeure, le contexte n'a qu'une faible influence.

2.4. La désignation des sites à vocation économique

Les LPA sont tenues de proposer dans leurs plans locaux une offre variée de sites pour l'activité économique afin de satisfaire les besoins des divers usagers, dans un premier temps sur une période de cinq ans. Dans le cas des LPA étudiées, développement économique et amélioration de l'environnement entrent plus souvent en conflit direct (de mauvais voisinage) dans les débats associés à l'examen et à la désignation des ceintures vertes (*Green belts*) que dans les débats portant sur les parcs nationaux, les zones d'une beauté naturelle exceptionnelle (AONB), les sites d'intérêt scientifique particulier (SSSI), etc. Toutefois, la pression de développement dans la ceinture verte a été, dans tous les cas, plus

forte en matière de développement résidentiel qu'en matière de développement économique. S'agissant de désigner des sites directement associés à la protection de l'environnement, il existe une hiérarchie très nette, généralement respectée lors de l'examen de l'ensemble des sites de développement (y compris ceux qui ont une vocation économique). Elle figure clairement dans le paragraphe 6 du PPS9 (2005), dans les termes suivants :

« Les sites les plus importants pour la biodiversité sont ceux qui sont définis dans les conventions internationales et les directives européennes. Les *Local Planning Authorities* sont tenues d'en établir une cartographie et peuvent être amenées à faire référence, dans les textes explicatifs des documents d'aménagement local, à la protection réglementaire dont ces sites font l'objet. Dans la mesure où lesdits sites bénéficient d'une protection réglementaire, les politiques spécifiques les concernant ne doivent pas figurer dans les documents d'aménagement. »

Un fonctionnaire de la planification a simplement fait observer que les directives européennes priment sur le système de planification anglais. Comme cela a été évoqué précédemment, les terrains écologiquement sensibles et ayant une importance pour les habitats naturels ne sont en général pas situés à proximité des zones bâties des régions urbaines étudiées. Il n'a pas été désigné de terrains à vocation économique dans ces zones sensibles. Le seul conflit direct observé dans le cadre de cette étude est situé sur le territoire du South Gloucestershire. Il concerne un site ayant obtenu un permis d'aménager dans les années 1950, que la LPA n'a pas réussi à faire annuler. Lorsque les LPA sont amenées à désigner des sites, elles le font à l'extérieur des zones sensibles.

Cependant, sur l'ensemble des LPA étudiées, les fonctionnaires de la planification ont clairement mentionné le fait qu'il existe une demande du marché pour certains types d'implantations économiques (parc d'activités pour des entreprises à forte valeur ajoutée), ce qui oblige à désigner au moins quelques sites à vocation économique sur des terrains vierges disposant d'un bon accès routier. Ces constats sont issus d'échanges entre fonctionnaires de la planification et consultants dans le cadre de leur travail au quotidien ou ont été mis en évidence au moment de l'élaboration des études du foncier à vocation économique, pour lesquelles des experts immobiliers et autres parties prenantes ont été consultés. L'étude du foncier est en effet tenue d'évaluer la date de disponibilité commerciale des sites désignés. À chaque fois que cela s'est révélé possible et viable, les LPA ont souhaité privilégier la réalisation de projets d'aménagement à vocation économique sur des friches industrielles. L'offre de terrains à vocation économique ne peut cependant pas être exclusivement composée de friches industrielles car ces sites ne peuvent pas toujours être développés à court terme et ne sont pas tous commercialement disponibles immédiatement. Ceci est valable aussi bien pour les LPA disposant de beaucoup de terrains vierges (et d'une ceinture verte) que pour les autres.

Ainsi, indépendamment de leur contexte économique et environnemental, les LPA étudiées ont toutes constitué un ensemble de terrains à vocation économique similaire. Les fonctionnaires de la planification de toutes les LPA ont été amenés à désigner à la fois des sites vierges et des friches industrielles pouvant être disponibles sur le marché à court ou à plus long terme (en fonction de la durée d'application du plan local). Cependant, les promoteurs immobiliers se sont montrés réticents à s'installer, au sein de la même LPA, dans des zones moins favorables à leur projet d'aménagement (par exemple dans la zone de réhabilitation de South Bristol plutôt que dans la prospère zone de South Gloucestershire) et ont recherché des opportunités et des localisations équivalentes sur le territoire d'autres LPA. Les fonctionnaires de la planification œuvrant dans le cadre d'économies locales prospères ont été contraints par les attentes du marché quant au type et à l'ampleur des aménagements immobiliers à vocation économique. Même dans un tel contexte, les produits immobiliers hors normes, tels que le *South Gloucestershire Science Park*, ont dû être en partie financés par des fonds publics ou par des subventions croisées associées à une utilisation plus lucrative, telle que la construction de logements pour que le

projet d'aménagement aboutisse. Dans les régions économiquement plus défavorisées (Rotherham et South Tyneside), il a été nécessaire de recourir au financement public pour attirer des projets d'aménagement privés très ordinaires. Malgré cela, il demeure essentiel de trouver un promoteur privé pour mener à bien les projets d'aménagement, bien que dans le cas du projet de *Harton Quays* dans le South Tyneside, ce rôle ait été tenu par l'autorité locale.

En résumé, en ce qui concerne la désignation des sites à vocation économique, nous avons constaté que les politiques de planification et leur application concrète étaient très homogènes. Cela s'explique par le fait qu'il a fallu, d'un côté, donner la priorité aux friches industrielles, conformément aux directives politiques nationales et aux bonnes pratiques en la matière et, d'un autre côté, tenir compte du marché, qui demande des sites immédiatement disponibles ayant un bon accès routier, autrement dit situés sur des terrains vierges. L'influence du contexte s'est révélée marginale.

Vision du développement durable

Nous terminons cette section, en essayant de déterminer rapidement si, et dans quelle mesure, les politiques publiques et les pratiques associées aux plans locaux des régions étudiées constituent un modèle en matière de développement véritablement durable.

Le *Planning Policy Statement* n° 1 (2005, paragraphe 19) précise que « Les politiques et les décisions de planification doivent prendre en compte :

- les données récentes portant sur les caractéristiques environnementales de la région,
- les effets potentiels des projets d'aménagement, positifs ou négatifs, qu'ils soient directs, indirects, cumulatifs, à court ou à long terme, et
- les limites dans lesquelles l'environnement peut accueillir des nouveaux aménagements sans subir de dommages irréversibles.

Les autorités responsables de la planification doivent veiller à promouvoir le volet environnement des projets d'aménagement. Tout doit être mis en œuvre pour éviter les impacts négatifs significatifs sur l'environnement et pour privilégier les choix alternatifs susceptibles de réduire ou supprimer ces impacts. Lorsqu'il est impossible d'éviter les impacts négatifs, les autorités responsables de la planification et les promoteurs sont tenus de proposer des mesures d'atténuation. Si de telles mesures n'existent pas, il convient d'envisager des mesures de compensation. En accord avec la stratégie de développement durable du Royaume-Uni, les coûts environnementaux d'une activité doivent retomber sur celui qui exerce ladite activité, selon le principe du « pollueur-payeur ».

Toutefois, la question fondamentale de la définition des « limites environnementales » applicables au développement n'est guère abordée dans les directives politiques nationales. Seules deux des *Core Strategies* étudiées ont pris en compte le concept de limites environnementales, en se référant au PPS1, mais elles n'ont pas essayé de définir comment déterminer ces limites. D'une manière générale, les *Core Strategies* ont adopté l'idée de « régulation de la demande » en ce qui concerne l'eau, l'énergie et l'émission de carbone et ont défini des normes de stationnement pour réguler l'utilisation du véhicule privé pour les déplacements (lignes F1, F2, F3 et E1 du tableau 5.6). En adoptant cette attitude pragmatique, les planificateurs peuvent mettre en œuvre une régulation de la demande susceptible de réduire l'empreinte environnementale de l'activité économique, sans chercher à se référer à une mesure globale de l'impact environnemental de cette activité. Cette démarche se rapproche sans doute davantage de l'« efficacité environnementale » que du développement durable à proprement parler.

Tous les schémas directeurs étudiés énoncent un engagement de principe très fort en faveur du développement durable mais ils définissent peu de critères permettant de déterminer si

les décideurs politiques concilient avec succès priorités économiques et priorités environnementales. Ainsi, contrairement à ce que nous avons supposé au départ, le contexte économique et environnemental général des LPA étudiées (voir tableau 5.1) ne semble pas avoir d'influence sur le schéma directeur élaboré par les planificateurs locaux. Ce n'est sans doute pas étonnant puisque les directives politiques nationales s'imposent avec force, comme on peut le constater sur le tableau 5.7, que même le recueil des données sur lesquelles se base le processus de planification fait l'objet de directives du gouvernement central (par exemple en ce qui concerne les études du foncier à vocation économique), que les plans locaux devaient, avant 2010, être conformes à la Stratégie spatiale régionale et que, lors de la phase d'audition publique, le document de planification est soumis aux 43 tests de validation de l'Inspection de la planification. Les données fournies par les LPA étudiées semblent montrer que tout au long des années 2000, les plans locaux ont été tenus de se conformer de plus en plus strictement aux directives politiques nationales, comme en attestent les directives adressées par le ministre (en 2007-2008) qui précisait à toutes les LPA les domaines d'action publique à retirer des *Local Development Frameworks* en cours d'élaboration. Dans tous les cas étudiés, cela a abouti à une simplification et à une plus grande homogénéité des politiques de planification locale en matière de développement économique. De ce fait, la marge de manœuvre permettant d'élaborer des schémas directeurs nettement différents est très réduite.

En résumé, nous avons constaté qu'en dépit de l'engagement de principe de toutes les LPA étudiées en faveur du développement durable et de la reconnaissance des limites environnementales (généralement implicite et non quantifiée) en matière de planification, les politiques et les pratiques se caractérisent par une même approche de la modernisation écologique. Encore une fois, l'influence du contexte économique et environnemental semble être faible.

3. Projets circonscrits à vocation économique et gestion du développement dans les régions urbaines étudiées

En Angleterre, le système de planification réglementaire accorde une importance particulière à la procédure de traitement des demandes de permis d'aménager et aux pouvoirs discrétionnaires qui permettent d'octroyer ces permis et de négocier les conditions auxquelles est soumise la réalisation du projet envisagé (voir chapitre 3). Il prévoit notamment la possibilité de négocier des « exigences » dont le rôle peut être comparé à celui de la taxe locale d'équipement française. Nous avons examiné comment, en s'appuyant sur le processus de gestion des projets d'aménagement, les LPA étudiées ont cherché à concilier planification spatiale du développement économique et viabilité écologique. Nous avons constaté que les différences de contexte économique et environnemental ont conduit à une hétérogénéité plus grande au niveau des pratiques qu'au niveau du processus de planification. Cette diversité demeure toutefois limitée par les mécanismes du marché et par la concurrence, implicite ou explicite, entre les LPA en matière d'aménagement.

L'analyse du processus de gestion des projets d'aménagement menée dans le cadre de notre étude montre également qu'il est important de travailler en tenant compte des attentes du secteur privé. Il convient notamment de prendre en considération le mode de financement de l'amélioration de l'environnement qui peut, au même titre que d'autres biens publics, prétendre à bénéficier du surplus financier dégagé par le projet d'aménagement. Pendant presque toute la durée de la période étudiée, les accords négociés ont été la principale modalité de financement de l'amélioration de l'environnement (sous forme de création d'équipements ou d'habitat écologiques) puisqu'il n'existait pas de fonds publics directement destinés à ce genre d'aménagements. Il existe deux types d'accords négociés :

les conditions de planification, et les obligations de planification. Les conditions de planification :

« se rattachent à un permis d'aménager et concernent habituellement des contraintes mineures, ayant trait par exemple à la restriction des horaires d'ouverture d'une installation commerciale ou d'un local d'activité. Autant que possible, on privilégie les conditions de planification par rapport aux obligations de planification. La réglementation de la planification obéit néanmoins à un principe bien établi selon lequel on ne peut pas avoir recours à des conditions de planification pour exiger du demandeur le paiement d'une somme d'argent. » (extrait de *Horsham District Council : Planning Obligations Supplementary Planning Document*)

Les obligations de planification :

« sont des accords juridiquement contraignants entre les *Local Planning Authorities* et les personnes intéressées par une parcelle de terrain. Elles sont généralement utilisées pour obtenir des fonds ou des travaux et portent sur les éléments essentiels des projets, comme la création de logements financièrement accessibles, de services de transports publics ou de nouvelles infrastructures telles que des routes ou un centre communautaire. [...]. Les obligations de planification peuvent être utilisées pour définir la nature du projet d'aménagement, compenser les pertes ou les dommages induits par le projet ou atténuer son impact sur l'environnement immédiat, naturel ou bâti. » (extrait de *Horsham District Council : Planning Obligations Supplementary Planning Document*)

Les obligations de planification, définies dans le cadre d'accords prévus par l'article 106 de la *Town and Country Planning Act* (loi de planification urbaine et rurale) de 1990, génèrent ainsi des fonds destinés à financer les infrastructures associées à un projet d'aménagement, afin que celui-ci réponde aux exigences du plan local. La possibilité de dégager un surplus financier permettant de financer des obligations de planification dépend beaucoup du contexte économique de la LPA. Il est certainement plus facile pour les fonctionnaires de la planification du South Gloucestershire et de Solihull, régions où il existe une forte pression de développement, de conclure des accords négociés. En effet, non seulement les surplus financiers dégagés par les projets d'aménagement sont plus confortables mais les futurs occupants peuvent être demandeurs des améliorations environnementales qu'il s'agit de financer. La viabilité écologique étant fortement dépendante des accords négociés, on voit bien que comme ces accords ne peuvent être conclus que lors de l'examen du projet d'aménagement, le processus de gestion des projets d'aménagement apparaît, dans ce domaine, plus important que le processus de planification.

Les projets examinés dans les études de cas illustrent bien la variété des questions pouvant faire l'objet de conditions de planification ou d'obligations de planification formalisées par un accord au titre de l'article 106 (*section 106 agreement*). Les exigences les plus communément associées aux projets d'aménagement à vocation économique sont l'élaboration d'un plan de transport [vert] permettant d'atténuer l'impact des déplacements domicile-travail grâce à la promotion des transports publics et la limitation du nombre de places de stationnement associées au projet. Les promoteurs sont également souvent amenés à réaliser des évaluations de l'impact environnemental concernant certaines espèces animales telles que les tritons crêtés ou les blaireaux. L'impact environnemental a pu être réduit au maximum, en respectant les principes de l'éco-conception, dans le cas d'un projet situé sur un terrain vierge et concernant un parc d'activités écologiques, dont les occupants et les locataires étaient demandeurs de ce type de « produit » (Solihull et Newcastle). Cela a également été possible lorsque des fonds publics ont été investis pour que le projet puisse aboutir (South Gloucestershire et South Tyneside).

Le tableau 5.9 montre succinctement comment les planificateurs ont réussi à obtenir des avancées environnementales dans le cas de quatre projets d'aménagement situés à l'intérieur ou à proximité des ceintures vertes, dans les quatre régions urbaines. Le parc

d'activités de Blyth Valley (*Blyth Valley Business Park*) est peut-être le plus emblématique des quatre projets. Il se situe sur un site qui a été retiré de la ceinture verte au début des années 1990 et possède les potentialités requises pour la création d'un parc d'activités de prestige susceptible d'attirer des employeurs extérieurs à la région. L'agence de développement régional a accordé à ce projet une dimension régionale, en raison de son caractère prestigieux. Le parc d'activités a également un caractère spéculatif dans la mesure où sa création a été financée par le secteur privé et où les promoteurs n'avaient pas forcément identifié les futurs occupants en amont du projet. L'autorité locale a étroitement collaboré avec le promoteur pour concevoir et réaliser un parc d'activités paysager de grande qualité, qui a permis de financer une série de « biens environnementaux » (parc paysager et infrastructures vertes) et d'infrastructures publiques (routes et drainage). Le promoteur a accepté de payer car les futurs occupants souhaitaient précisément des installations de grande qualité et étaient prêts à payer des loyers en conséquence. Ce projet d'aménagement est donc une référence car il est emblématique de ce qu'il est possible de réaliser lorsque certaines spécifications du projet évoluent.

Les caractéristiques du projet du parc scientifique d'Emerson's Green (*Emerson's Green Science Park*) sont pour la plupart analogues puisqu'il est implanté sur un terrain vierge situé à proximité d'un accès autoroutier dans une localité économiquement prospère. La principale différence réside dans la nature du « produit » d'aménagement : un parc scientifique n'est pas un produit standard et doit attirer des occupants bien spécifiques, ce qui le différencie du parc d'activités de Blyth Valley qui réunit un ensemble de bâtiments plus conventionnels. C'est pourquoi il a fallu que l'agence de développement régional (qui a été supprimée depuis) investisse des fonds publics pour monter le projet et générer un effet-levier. Une fois cette première étape assurée, des promoteurs privés ont pris le relais, non sans quelques difficultés. Les négociations relatives aux conditions et obligations de planification ont été similaires à celles du projet de Blyth Valley mais le promoteur n'a pas été tout à fait « prévenu » des contraintes liées au projet et ces négociations ont par conséquent duré plus longtemps. Le site a ouvert ses portes mais cet exemple montre que même dans des zones économiquement prospères, il n'est pas toujours facile d'obtenir des résultats en matière de développement durable.

Le projet du grand parc de Newcastle (*Newcastle Great Park*), qui correspond à l'ancienne *Northern Development Area*, est un site qualifié dans le Plan unitaire de développement de 1998 pour un projet à vocation mixte intégrant logements et activités économiques, de nature spéculative bien qu'il soit prévu dans le plan directeur. Pour qualifier ce site il a fallu modifier, vers la fin des années 1990, les limites de la ceinture verte sur laquelle il était partiellement situé. Bien qu'elles soient moins prospères que les villes du Sud du pays, il est possible d'envisager des projets d'aménagement financés par le secteur privé dans les villes du Nord de l'Angleterre, comme le montrent le choix de ce site et le soutien qui lui a été apporté. Le volet logement de ce projet a été un succès. En termes d'activité économique, l'implantation, vers le milieu des années 2000, d'un immeuble abritant le siège des éditions Sage Publishing a été un élément déterminant. Cependant, certains éléments du projet n'ont pas pu être réalisés, ce qui montre que les aménagements privés dans les villes du Nord du pays comportent certaines fragilités. Les planificateurs pensent que la viabilité du volet activité économique du projet a souffert de la présence proche d'une zone d'activités, dans la North Tyneside, proposant des taux d'imposition réduits, entre autres incitations, ce que n'a pas pu offrir le projet étudié. C'est en partie à cause de cela que le promoteur a demandé la requalification de certains terrains à vocation économique afin de pouvoir y construire des logements. Malgré cela, le projet d'aménagement à vocation économique réalisé a permis de construire des bâtiments émettant peu de carbone et a contribué au financement d'infrastructures vertes et de lignes de transports publics.

Tableau 5.9 : Projets d'aménagement à vocation économique situés dans les ceintures vertes

Projet	Blyth Valley Business Park Solihull	Emerson's Green Science Park South Gloucestershire	Newcastle Park Newcastle	Great Waverley Advanced Manufacturing Park Rotherham
LPA				
Contexte de la LPA	Prospère, avec présence d'une ceinture verte	Prospère, avec présence d'une ceinture verte	Fragile, avec faible émission de carbone	En cours de restructuration, avec présence d'une ceinture verte
Type de projet	Spéculatif - bureaux/industrie légère (B1) sur des terrains appartenant autrefois à la ceinture verte	Spéculatif - bureaux/industrie légère (B1) et industrie (B2)	Spéculatif - bureaux (B1) combinés pour l'essentiel à des logements, en partie situé sur des terrains appartenant autrefois à la ceinture verte	Non spéculatif - industrie légère (B1) et industrie (B2), situé sur des terrains de la ceinture verte, autrefois occupés par l'industrie du charbon
Importance régionale	Oui (RSS/RDA)	Oui (RSS/RDA)	Oui (RSS/RDA)	Oui (RDA/LEP)
Financement public	Non	Oui - Investissement de la RDA	Non	Oui - Investissement de la RDA et du FEDER
Plan local existant	UDP 1990	Plan structurel d'Avon 1985	UDP 1998	UDP 1999 (site de réhabilitation majeur)
Cahier des charges	Prévu par le plan directeur	Cahier des charges 2006 Prévu par le plan directeur	Code de conception 1999 Prévu par le plan directeur	Non identifié
Dossier d'avant-projet	Phase 1 - 1995 Phase 2 - 2006	2000-2008	Première version 1998-2000 Deuxième version 2010	Version 1999 refusée Version 2003-2005 approuvée
Dossier de demande détaillé	Phase 2 : 2006-2008	2008	2000-2007 pour la création de bureaux	
Résultats	Phase 1 terminée, Phase 2 en cours	Inauguré en 2011	Non achevé - demande de reconversion vers le logement	En cours
Accords négociés	En vertu de l'article 106 : Drainage urbain durable, plan de transports, parc paysager et gestion environnementale, infrastructure verte	En vertu de l'article 106 : Plan de transports, plan de gestion environnementale, financement du réseau routier, projets d'art public, éco-conception	En vertu de l'article 106 : Financement du réseau routier, gestion du paysage et des habitats naturels, plan de transports	Conditions de planification : Atténuation de la pollution du site, plan de transports, prise en compte du ruissellement de l'eau, gestion du paysage

Source : auteurs.

Le dernier exemple est celui du parc industriel de pointe de Waverley à Rotherham (*Waverley Advanced Manufacturing Park*). Bien qu'appartenant à la ceinture verte, le site est une ancienne mine de charbon à ciel ouvert. Il est situé à proximité de l'autoroute M1 et fait partie d'une importante zone de requalification définie dans l'UDP de Rotherham en 1999, date à laquelle il existait encore quelques chantiers d'exploitation du charbon. Dans ce contexte, le projet d'aménagement était envisagé comme un moyen d'améliorer la qualité environnementale de la localité. Alors que les trois autres exemples de projet sont nettement spéculatifs et se caractérisent par une solide confiance dans les retombées commerciales

attendues, le projet de Waverley a eu besoin du soutien de la RDA, qui a investi au départ pour regrouper les terrains et assurer la mise sur le marché du site, et d'une aide pour trouver des locataires et des occupants en amont du projet d'aménagement. Lors de la phase la plus récente du projet, Rolls Royce a signé pour s'installer dans les locaux du futur projet. La situation économique moins prospère et le site plus difficile, nécessitant une réhabilitation et, si besoin, un traitement des eaux de drainage polluées, réduisent la marge de manœuvre pour négocier des exigences environnementales dans le cadre du processus de planification. Des conditions de planification ont cependant été négociées et portent sur le type de développement (priviliégiant les activités extensives et fortement industrielles par rapport aux activités de bureaux intensives), sur l'élaboration par les employeurs de plans de déplacements verts pour le personnel et sur certaines contraintes relatives à l'aménagement paysager.

Les études de cas (voir tableau 5.9, ainsi que les annexes) montrent que les LPA, même lorsqu'elles sont situées dans des zones prospères, se montrent réticentes à imposer des coûts prohibitifs aux promoteurs, de crainte qu'ils ne décident de s'installer ailleurs. Le processus de gestion des projets d'aménagement se révèle, dans tous les cas, extrêmement flexible. Ainsi, par exemple, les LPA ont toutes, sans exception, réussi à imposer les normes BREEAM. En revanche, d'autres conditions, ayant trait par exemple aux énergies renouvelables, ont fait l'objet de clauses de sortie de nature commerciale. Dans la plupart des cas, le poids relatif des critères économiques et des critères environnementaux dépend surtout des caractéristiques du site.

Le système anglais de gestion du développement se caractérise notamment par le fait que les fonctionnaires de la planification ont la possibilité de se référer aux documents réglementaires les plus récents, même si le plan local est plus ancien. Les études de cas ont permis de constater que, huit ans après la réforme du système de planification intervenue en 2004, les LPA étudiées n'ont pas toutes adopté un LDF. Elles ont continué à travailler avec des *district-wide Plans* et des *Unitary Development Plans* issus du système de planification de 1991, révisé par le ministre compétent en 2007-2008. Le tableau 5.7 montre également de façon claire que des nouveaux concepts, tels que l'infrastructure verte, les normes d'éco-conception et les plans de transport verts sont apparus dans la pratique de la gestion des aménagements et ont bénéficié du système des accords négociés avant d'être formalisés dans le *National Planning Policy Framework* de 2012.

Il convient également de noter que de nombreux projets faisant l'objet de cette étude ont été lancés avant l'adoption de la *Planning Act* (loi relative à la planification) de 2004. Les débats portant sur les localisations adaptées à l'aménagement envisagé ont en principe eu lieu dans le cadre d'un régime de planification différent. Ce n'est que lorsque les demandes de permis d'aménager détaillées ont été déposées que les fonctionnaires de la planification ont pu négocier les éléments concrets des projets à partir des principes qui avaient été définis parfois jusqu'à vingt ans auparavant. La mise en œuvre de la viabilité écologique à travers le système de planification est un processus de longue haleine. Dans le cas des exemples du tableau 5.9, entre le moment où les sites ont été définis dans un plan stratégique et le moment où le projet d'aménagement a pris corps, il s'est écoulé entre 14 et 37 ans.

Comme nous l'avons indiqué à la section 2.3, les accords négociés ont été un important moyen d'obtenir des avancées environnementales dans le cadre des projets d'aménagement à vocation économique. Les projets examinés dans les études de cas illustrent bien la variété des questions pouvant faire l'objet de conditions ou d'obligations de planification formalisées par un accord au titre de l'article 106 (*section 106 agreement*). Les exigences les plus communément associées aux projets d'aménagement à vocation économique sont l'élaboration d'un plan de transport [vert] permettant d'atténuer l'impact des déplacements domicile-travail grâce à la promotion des transports publics et la limitation du nombre de places de stationnement associées au projet. Les promoteurs sont également souvent amenés à réaliser des évaluations de l'impact environnemental sur certaines espèces animales telles que les tritons crêtés ou les blaireaux.

L'impact environnemental a pu être réduit au maximum, en respectant les principes de l'éco-conception, dans le cas d'un projet situé sur un terrain vierge et concernant un parc d'activités écologiques, dont les occupants et les locataires étaient demandeurs de ce type de « produit » (Solihull et Newcastle). Cela a également été possible lorsque des fonds publics ont été investis pour que le projet puisse aboutir (South Gloucestershire et South Tyneside). Dans certains projets, un plan de transport vert était une condition de planification et a pu à ce titre être réalisé.

Le contexte a une influence plus nette sur les résultats environnementaux obtenus dans le cadre de la gestion des projets d'aménagement à vocation économique, bien qu'ici il soit plus nuancé que le contexte général des LPA. Ici, la capacité à exiger des conditions et des obligations de planification ayant trait à la viabilité écologique semble dépendre des facteurs suivants :

- le type de projet d'aménagement à vocation économique (et le segment de marché visé par les promoteurs),
- le savoir-faire des fonctionnaires de la planification chargés des négociations,
- la phase du cycle économique, et
- la part du financement public dans la concrétisation du projet d'aménagement.

4. Quelle planification du développement économique durable en Angleterre ?

La dernière section de ce chapitre est consacrée aux réponses qui peuvent être apportées aux quatre principales questions de recherche énoncées dans le chapitre 1, à partir des données obtenues dans le cadre de nos quatre études de cas :

- Quelles sont les données montrant que l'étalement urbain peut être maîtrisé par le biais de la gestion du foncier à vocation économique ?

D'une manière générale, la croissance de l'emploi dans les régions urbaines a eu lieu dans le centre des villes ou dans les zones périurbaines appartenant à la zone bâtie contigüe (voir figure 5.2, infra). Elle n'est pas nécessairement dépendante de l'offre de locaux neufs puisqu'elle peut être générée dans des installations existantes sous-utilisées. Cependant, de nombreux éléments montrent qu'il existe une pression de développement sur les zones situées à la périphérie des zones bâties actuelles.

C'est généralement la ceinture verte qui limite l'étalement urbain. Il apparaît clairement que les planificateurs des quatre régions étudiées estiment nécessaire d'inclure des sites vierges dans l'offre de sites à vocation économique afin de pouvoir disposer de terrains immédiatement utilisables en nombre suffisant pour les différentes périodes de planification. Il est arrivé que des terrains soient retirés de la ceinture verte et requalifiés pour permettre la réalisation de projets à vocation économique. Ce processus est néanmoins encadré et fait l'objet d'enquête publique. Lorsque le projet d'aménagement est situé sur la ceinture verte, les planificateurs peuvent négocier des exigences ayant trait à la conception des bâtiments, à l'aménagement paysager, à l'infrastructure verte et à la promotion de plans de transport verts. Le contexte, et notamment la phase du cycle économique et la localisation géographique (autrement dit l'attractivité du marché), a une influence sur la négociation de ce type de biens publics.

Il convient de noter qu'en Angleterre le débat sur l'étalement urbain suscite beaucoup plus de polémiques en ce qui concerne la planification de l'offre de logements. D'une manière générale, la croissance de l'économie et de l'emploi font l'objet d'un soutien politique et communautaire plus large.

- Quelles sont les données permettant d'apprécier les effets de la planification spatiale réglementaire sur le rapport entre développement économique et viabilité écologique ?

Aucune obligation formelle n'impose qu'il y ait cohérence entre les stratégies de développement économique et les *Local Development Frameworks*. De fait, les rares domaines communs à ces deux instruments sont la désignation des sites à vocation économique et la manière dont la planification permet ou empêche de créer les équipements et les logements nécessaires à l'accompagnement de la croissance économique.

L'intégration de la planification spatiale et de la planification économique se heurte à des problèmes de nature en partie structurelle et en partie procédurale. La stratégie économique et le LDF sont par nature fondamentalement différents. La stratégie économique est un document non juridique et ne fait pas l'objet d'une procédure réglementaire. Elle est définie dans le cadre d'un partenariat volontaire et s'appuie sur un consensus prenant en compte les intérêts des entreprises, des autorités locales et des partenaires. Elle privilégie un langage accessible, une production rapide et une souplesse efficace. Elle se préoccupe de l'offre de services (formation, aide aux entreprises, par exemple) plutôt que de l'aménagement spatial. Le LDF est associé à une procédure réglementaire complexe, fortement régulée, consultative, sujette à objection, faisant l'objet de contrôles, devant être conforme à la politique de planification nationale et régionale, rédigée dans un langage technocratique et appelée à résoudre des conflits complexes ayant trait aux droits de propriété. Il est défini par les autorités locales.

- Quelles sont les données montrant que des stratégies ont été élaborées au niveau des régions urbaines ?

Historiquement, l'organisation politique anglaise se caractérise par une forte centralisation. La réforme institutionnelle et le changement d'échelle de la planification spatiale obéissent à un modèle d'ingénierie institutionnelle imposé d'en haut plutôt qu'à un modèle ascendant fondé sur un accompagnement institutionnel des projets. Les procédures et les structures qui ne sont pas formellement organisées par le gouvernement central dépendent de la collaboration volontaire entre les communes, laquelle est très inégalement développée. Parmi les cas étudiés, le seul exemple de véritable collaboration en matière de développement économique et de planification spatiale qui ait su transcender les querelles de clocher et la concurrence entre municipalités est celui du partenariat Newcastle – Gateshead.

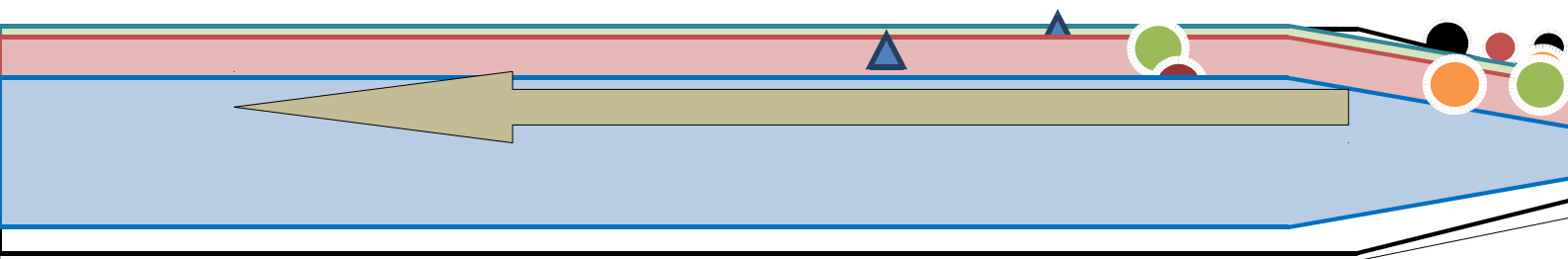
Entre 1997 et 2010, le gouvernement travailliste a mis en place une forme déconcentrée de gouvernance régionale plutôt minime (dans un contexte européen). La région urbaine a constitué un outil conceptuel et formel autour duquel les débats ont été, et continuent d'être, centrés. Néanmoins, aucun budget ni aucune compétence formelle n'ont été attribués à des organisations opérant à ce niveau. Les nouveaux *Local Enterprise Partnerships* travaillent au niveau infrarégional mais ils disposent de ressources financières et de pouvoirs exécutifs limités. Le district municipal demeure l'unité fondamentale de l'administration infranationale en Angleterre.

- Quelles sont les données montrant que les politiques de planification au niveau local dépendent du contexte local ?

Tableau 5.10 : Influence du contexte sur le système anglais de planification nationale

Étape du processus de planification ou du processus de gestion des projets d'aménagement	Influence du contexte	Éléments d'appréciation
Élaboration d'une vision spatiale	Très forte influence	Diversité des présentations du contexte et de la stratégie locale contenues dans les <i>Core Strategies</i> .
Formulation des politiques dans le cadre des <i>Core Strategies</i> des LDF	Faible	Homogénéité des mesures politiques définies dans les stratégies de base. Ces mesures prennent modèle sur la <i>National Planning Policy Guidance</i> .
Désignation des sites à vocation économique	Faible	Homogénéité de l'offre de sites à vocation économique dans les LPA étudiées, incluant friches industrielles et terrains vierges. Les premiers respectent la <i>National Planning Policy Guidance</i> , les derniers assurent les besoins en sites « rapidement disponibles sur le marché ».
Vision de la viabilité écologique dans le cadre du LDF	Faible	Les limites environnementales au développement sont reconnues dans toutes les <i>Core Strategies</i> . Elles n'y sont toutefois pas quantifiées et l'ensemble des mesures (politiques) adoptées répond à une logique d'efficacité environnementale.
Gestion des projets d'aménagement	Très forte influence	Les LPA ont une capacité variable à faire en sorte que les promoteurs financent des biens publics, en leur imposant des conditions et obligations de planification. Le contexte économique local est important : une forte demande du marché permet de conclure plus facilement des accords négociés. Les différences apparaissent clairement d'un site à l'autre.

Source : auteurs.



**Actions de développement économique et démarches
de planification stratégique spatialisée :
résultats d'enquête dans les régions urbaines de
Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours**

Christophe Demazière,

Fabien Nadou,

José Serrano,

Sylvie Servain,

en collaboration avec

Nicolas Douay,

Marie Ferru,

Benjamin Guimond

Introduction

L'analyse de la contribution effective de la planification stratégique spatialisée à la viabilité écologique du développement économique est abordée, dans le volet français de cette recherche, au travers d'études de cas dans les quatre régions urbaines suivantes : Marseille-Aix-en-Provence, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours. Ces territoires ont été sélectionnés dans le chapitre 4 et sont dotés de caractéristiques socio-spatiales différenciées. Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord, de façon synthétique, le profil géographique, économique et environnemental de ces grands territoires (section 1). Par la suite, trois niveaux d'analyse, qui renvoient à des échelles géographiques distinctes, au sein d'une région urbaine, seront privilégiés. Dans un premier temps, l'échelle des EPCI sera retenue, puisque ces structures constituent le niveau institutionnel de base en matière d'action économique, de gestion environnementale et, parfois, de planification, au sein d'une région urbaine (section 2). Au sein de chaque région urbaine, nous analyserons les pratiques, en matière d'action économique et de gestion environnementale, de trois EPCI, certains correspondant à des agglomérations importantes, d'autres à des espaces périurbains. Ensuite, on traitera des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Dans le chapitre 2, nous avons vu que, depuis leur conception au sein de la loi SRU, ceux-ci sont les vecteurs de la volonté étatique d'une meilleure cohérence des choix publics locaux. Du point de vue de l'Etat, exprimé récemment à travers certaines dispositions des lois Grenelle, les SCoT doivent désormais guider l'atteinte, par les acteurs locaux, de la durabilité territoriale. Ces exercices engagent le niveau local, puisqu'ils sont porteurs d'effets sur l'ensemble des planifications locales et sectorielles. Nous verrons qu'au cours du processus d'élaboration d'un SCoT, les stratégies des EPCI doivent se confronter, notamment sur les consommations foncières induites par les projets économiques (section 3). La planification spatiale participe ainsi à la construction de l'interterritorialité (Vanier, 2010). Mais les arbitrages entre croissance économique et l'économie de foncier ou la préservation des paysages ne se font pas qu'à l'échelle du grand territoire. C'est aussi par l'analyse de projets circonscrits à vocation économique réalisés dans chaque région urbaine que nous cernerons comment les acteurs articulent plus ou moins bien économie et environnement (section 4). Pour clore l'analyse, une synthèse des enseignements tirés des études de terrain sera proposée (section 5).

Les acteurs territoriaux rencontrés au cours des enquêtes de terrain sont des techniciens de structures intercommunales (services développement économique ou aménagement de communautés), ou de syndicats portant un SCoT (voir tableau 6.1, page suivante). Les entretiens ont permis de caractériser le contexte institutionnel, le projet de territoire et l'état de la planification dans les domaines économiques et environnementaux. Un traitement analytique a également été effectué, en fonction des éléments constitutifs de la problématique de recherche. Deux points spécifiques ont été ciblés : d'une part, les discours, faits et réalités en matière de politiques de développement durable, concernant la localisation des activités économiques ; d'autre part, les contradictions, convergences et divergences au sujet de l'articulation entre exercice de planification et logiques de localisation des activités économiques, selon les territoires et selon les acteurs.

Tableau 6.1: Structures et acteurs interrogés dans les quatre régions urbaines

MARSEILLE-AIX		NANTES/ST-NAZAIRE	
Structures	Personnes interrogées	Structures	Personnes interrogées
EPCI Central 1	-Responsable de la planification et du SCoT	EPCI Central 1	-Directrice du pôle Loire Sèvres et Vignoble
CU de Marseille-Provence Métropole (structure porteuse du SCoT MPM)	-Vice-président en charge du SCoT (échanges informels)	Nantes Métropole	-Chef de projet urbain
EPCI Central 2	-Responsable de l'aménagement	EPCI Central 2	-Directeur Général Adjoint à l'action économique
CA du Pays d'Aix	-Directeur du développement économique	CA région nazairienne	
Milieus économiques		EPCI périurbain 1	-Directeur Général des Services
CCI Bouches du Rhône	-(documentation)	CC du Cœur d'Estuaire	
Agence d'urbanisme	-Président délégué (échanges informels) -cabinets privés en soutien à l'agence (échanges)	Milieus économiques, CCI de Nantes	-Chargée de mission au service aménagement du territoire
		Agence d'urbanisme	-Directeur d'études et de projet
		Structure porteuse de la planification	-Directeur du SCoT
		Syndicat mixte du SCoT NSN	
RENNES		TOURS	
Structures	Personnes interrogées	Structures	Personnes interrogées
EPCI central	-Directeur Général de l'aménagement urbain,	EPCI Central	-Directrice du développement économique
Rennes Métropole	-Chargée de mission stratégie, planification, veille économiques, -Chargé de prospective et de développement durable	CA de Tour(s) Plus	

EPCI périurbain 1 CC du Val d'Ille	-Directeur Général des Services	EPCI périurbain 1 CC du Val de l'Indre	-Chargée du développement économique
EPCI périurbain 2 CC du Pays de Liffré	-Chargée de développement économique	EPCI périurbain 2 CC de l'Est Tourangeau	-Chargée du dévt économique -Chargée de l'aménagement / planification
Milieux économiques, CCI de Rennes	-Directeur aménagement du territoire et du pôle centre de compétitivité des entreprises -Chargé de projets aménagement du territoire	Agence d'urbanisme de Tours Milieux économiques, CCI de Touraine	-Directeur de l'ATU -Président de la CCI
Structure porteuse de la planification Pays de Rennes	-Chargée du SCOT	Structure porteuse de la planification Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle (SMAT)	-Chef du Projet SCOT

1. Contextes géographiques, dynamiques économiques et profils environnementaux des quatre régions urbaines

Le contexte géographique ainsi que les dynamiques économiques locales et environnementales sont importants dans cette recherche. Dresser les profils correspondants pour les quatre territoires d'étude s'avère nécessaire pour comprendre et contextualiser l'inscription des démarches de planification spatiale face à la viabilité écologique du développement économique. Nous serons attentifs à l'évolution des contours des aires urbaines considérées et, notamment, à la croissance plus ou moins forte, ces dix dernières années des surfaces artificialisées (section 1.1). Au titre de la géographie, nous caractériserons également l'accessibilité interne et externe des quatre territoires. En ce qui concerne la dynamique économique, le maniement d'indicateurs de base (évolution de l'emploi et des niveaux de vie, création d'entreprises...), sera couplé à un questionnaire plus fin sur l'évolution de la localisation des activités et de la structure sectorielle des activités (section 1.2). Enfin, les difficultés de définition de ce qu'est l'environnement, déjà relevées dans le chapitre 4, imposeront un cadrage autour de thématiques particulières, pour considérer les profils environnementaux de nos territoires d'étude. Nous verrons que la biodiversité et le risque inondation permettent de bien caractériser le profil environnemental des territoires considérés (section 1.3). Ces éléments permettront de mener une analyse spatiale de l'articulation avec les lieux courants du développement économique : les zones d'activités.

Les caractéristiques générales délivrées par le tableau 6.2 ci-après permettent d'emblée une vision comparée des quatre territoires que nous avons retenus et les positionnent face aux problématiques que nous soulevons dans cette recherche.

Tableau 6.2 : Caractéristiques principales des régions urbaines étudiées

Aire Urbaine	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint Nazaire ¹	Rennes	Tours
--------------	---------------------------	-----------------------------------	--------	-------

Population (2009)	1 714 828 hab.	1 070 378 hab.	663 214 hab.	475 600 hab.
Population (1999) dans les limites de l'aire urbaine 1999	1 599 717 hab.	883 662 hab.	577 405 hab.	443 847 hab.
Surface (2010)	3 190 km ²	4 173 km ²	3 781 km ²	3 199 km ²
Densité de population (nombre d'habitants au km ²) en 2009	540,4	261,1 (AU Nantes) 239,0 (AU St-Nazaire)	177,0	149,4
Evolution de l'emploi salarié privé par rapport à la moyenne nationale (1993-2009)	+13%	+27%	+24%	+2,3%
Nombre de communes sur l'aire urbaine (2010)/Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (communautés)	90/10	143/20	189/20	144/14
Nombre de Scot sur l'aire urbaine (dont approuvés en 2012)	6(1)	8(4)	8(6)	5(3)
Forme de la région urbaine	Polycentrique	Duo-centrique	Mono-centrique	Mono-centrique

Source : INSEE, RGP millésimé 2009, et recherches des auteurs.

1.1 Contextes géographiques

Les quatre régions urbaines sont inscrites dans des contextes géographiques très différents, ce qui implique qu'elles ont des contraintes et des atouts spécifiques. Ceci a un impact sur leur évolution, tant sur le plan du développement des activités économiques, que de la diversité des paramètres environnementaux. La croissance démographique indiquée dans le tableau 6.3, nous invitent à examiner sa traduction spatiale (et morphologique), autrement dit l'évolution des aires urbaines (1.1.1). Par ailleurs, nous préciserons la structuration de ces grands territoires en termes de réseau de transport et d'infrastructures, abordant ainsi la connectivité des territoires concernés avec le reste du territoire national, voire à plus grande échelle (1.1.2). Le développement économique repose sur les flux, qui eux-mêmes valorisent les logiques d'accessibilité, et en particulier routière, un des déterminants de la localisation des entreprises. En synthèse, nous pourrions distinguer différents modèles spatiaux de développement des quatre territoires, allant du monocentrisme au polycentrisme (1.1.3).

1.1.1 La progression des aires urbaines

Pour chacun des terrains, nous allons caractériser la dynamique du territoire en analysant l'évolution de la population et de l'occupation du sol.

i) **Population : une croissance importante des aires urbaines**

L'évolution de la population est le premier critère analysé puisqu'il permet de caractériser l'importance et la dynamique des aires urbaines mais est également en lien avec la progression de l'urbanisation (pression foncière). A l'échelle nationale, en 2008, les aires urbaines de Marseille, Nantes, Rennes et Tours sont respectivement classées 3ème, 8ème, 11ème et 18ème position.

Tableau 6.3 : Evolution démographique par aire urbaine

¹ Données cumulées pour le rapprochement des deux aires urbaines, notamment population (2009) 862 111 hab. pour l'AU de Nantes et 208 267 hab. pour l'AU de Saint-Nazaire.

	AU Marseille	AU Nantes	AU Rennes	AU Tours
Population 1990	1 530 281	707 153	517 195	418 778
Population 1999	1 599 717	777 121	577 405	443 847
Population 2008	1 715 096	854 807	654 478	473 226
Evolution 1990-2006	184 815	147 654	137 283	54 448
Taux de croissance	12,1%	20,9%	26,5%	13,0%

Source : INSEE.

Figure 6.1 : Evolution démographique par aire urbaine

Source : INSEE.

L'aire urbaine de Marseille, dont l'influence s'exerce à l'échelle européenne et méditerranéenne, a une population quatre fois supérieure à l'aire urbaine de Tours, dont l'importance est régionale. Les aires urbaines de Nantes et Rennes sont dans une situation intermédiaire. Il est important de noter le dynamisme des quatre territoires, qui ont eu une croissance démographique positive (voir figure 6.1 ci-dessus) entre 1990 et 2006. L'aire urbaine de Rennes a même connu le second taux d'évolution à l'échelle nationale (+26,5% entre 1990 et 2006), derrière Toulouse. Le taux de croissance de l'aire urbaine de Nantes est supérieur à 20% durant la même période, ce qui, d'après les prévisions, amènera l'aire urbaine à dépasser la barre du million d'habitant d'ici à 2020². Bien que moins dynamique en termes de croissance, l'aire urbaine marseillaise est le territoire qui a gagné le plus de population, 180 000 habitants, depuis 1990. L'aire urbaine de Tours est à la fois la moins peuplée et la moins dynamique des quatre en termes de croissance (juste après Marseille)

² Source: INSEE.

mais reste cependant attractive, avec un taux de croissance de la population de 13% depuis 1990, soit près de 55 000 nouveaux habitants.

En termes de superficie, les 4 territoires sont en revanche comparables. A l'exception de l'aire urbaine de Rennes, qui a une superficie de plus de 3 700 km², les trois autres aires urbaines sont dans une fourchette allant de 3 150 à 3 300 km². Cela implique que la densité de population et la pression urbaine seront inégales.

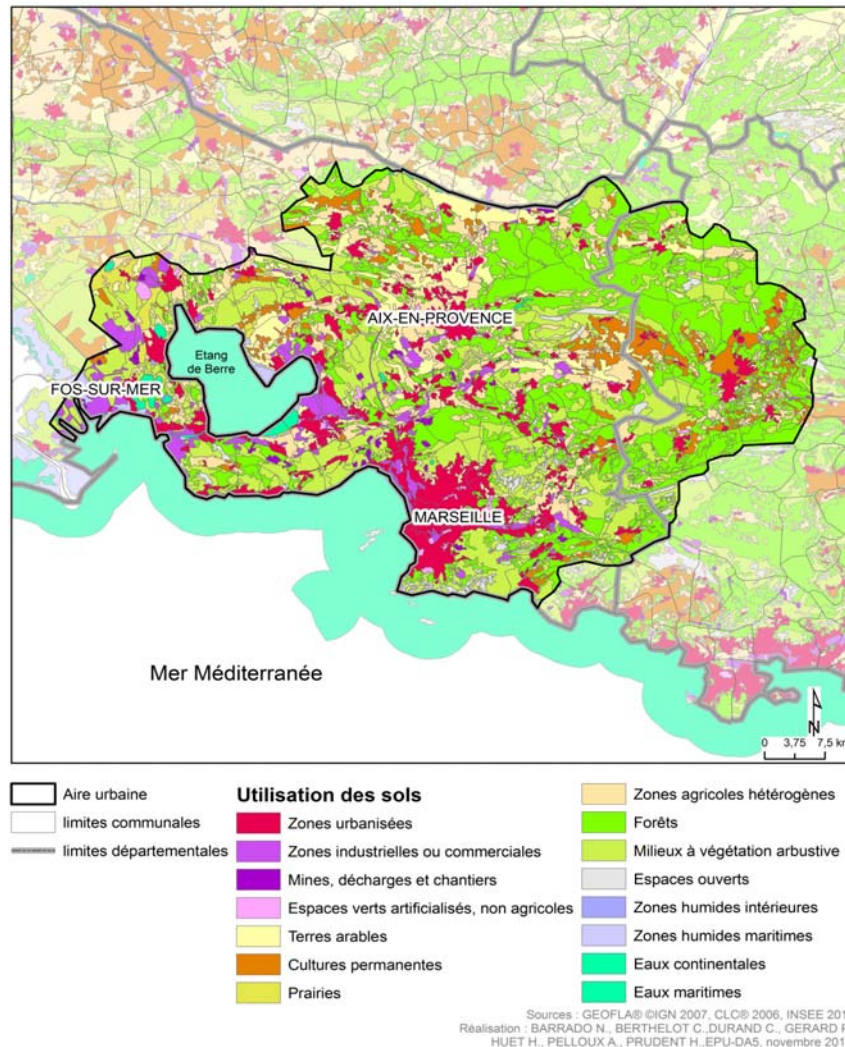
ii) ***Caractéristiques de l'occupation du sol, une situation contrastée***

Du fait d'une situation géographique et d'une histoire différente, il y a une disparité des types d'occupation du sol en termes d'organisation spatiale et de répartition.

- L'aire urbaine de Marseille-Aix, limitée au sud par le rivage de la Méditerranée, est un espace densément urbanisé, avec plus de 572 km² de sols artificialisés, dont 67% sont occupés par de l'habitat et 18% pour les activités (figure 6.2). Les espaces non bâtis sont principalement de la végétation boisée et arbustive et secondairement des sols cultivés morcelés. La structure de la tâche urbaine est particulière. En effet, il s'agit non pas d'un noyau urbain très dense accompagné de communes satellites, mais d'un tissu urbain continu le long des axes de communication, reliant entre elles des villes moyennes (Martigues, Vitrolles) et les deux pôles, Marseille et Aix-en-Provence.

Figure 6.2 :

L'utilisation des sols de l'aire urbaine de Marseille - Aix



Cependant, si on considère la progression des surfaces urbanisées entre 1990 et 2006, on observe que la contribution de l'habitat est beaucoup moins importante puisqu'elle ne représente plus que 37,8% des espaces ayant été urbanisés, avec une moyenne annuelle de 103 hectares urbanisés. L'activité représente 21,8% des nouveaux espaces urbanisés. Si la part de l'activité dans la nouvelle urbanisation n'est que très légèrement supérieure à celle déjà bâtie, son taux d'évolution annuel est lui plus de 2 fois supérieur à l'habitat (0,65% contre 0,28%).

Tableau 6.4 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Marseille entre 1990 et 2006

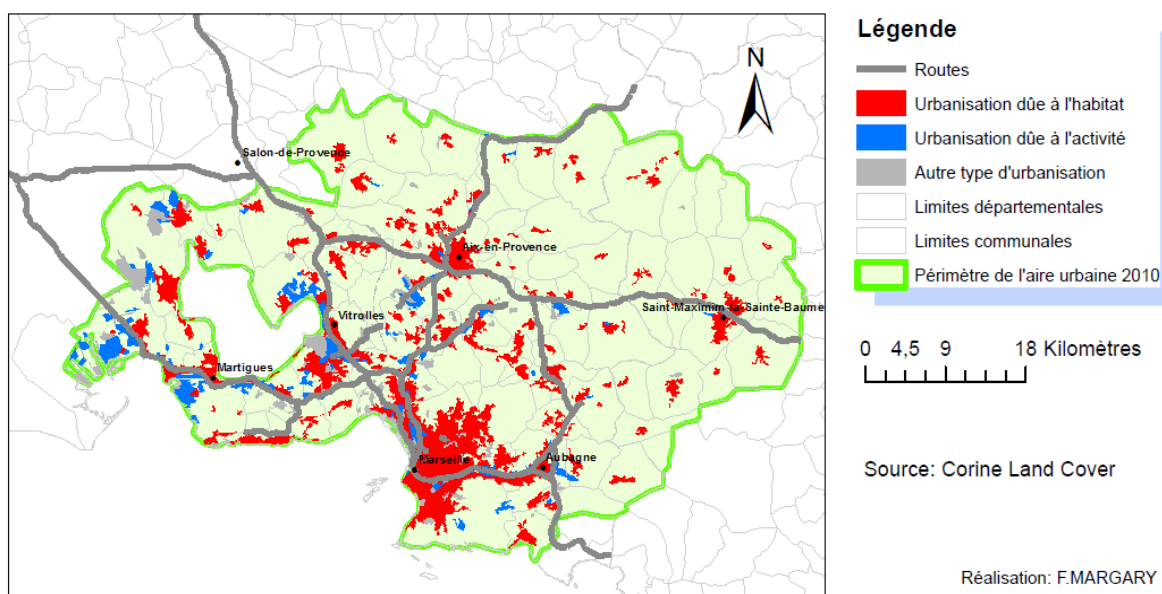
	Habitat	Activité	Autre	Total
Surface urbanisée annuelle (ha)	103	60	111	274
Part par nouvele hectare urbanisé	37,8%	21,8%	40,4%	100,0%
Evolution annuelle	0,28%	0,65%	1,56%	0,52%

Source: CLC.

Il y a une très grande concentration et densité de l'habitat dans la commune de Marseille (29% de la surface totale de l'aire urbaine en 1999³), accentuée par la présence d'un vaste territoire naturel inconstructible au nord. Cette fracture entre la localisation des activités et celle de l'habitat, concentré à Marseille et dans une moindre mesure à Aix-en-Provence concerne également les communes de la première couronne de l'agglomération marseillaise (Aubagne, Gardanne, Mimet,...). Les zones d'activité et les zones industrielles sont en plus forte concentration à l'ouest du territoire, autour de l'Etang-de-Berre. L'analyse des données de CORINE Land Cover, de 1990 et 2006, montre une extension des zones dédiées aux activités à proximité de l'étang de Berre et le long des axes de communication (figure 6.3, ci-dessous).

L'aire urbaine d'Aix-Marseille a donc des spécificités du fait de son positionnement sur le littoral, ce qui la distingue des 3 autres études de cas. Il faut ajouter que l'étang de Berre est un espace central autour duquel se sont développées des industries de raffinage (notamment à Martigues et Berre-l'Etang), mais aussi des industries chimiques, de grandes zones d'activités, des ports, ainsi que certaines zones urbanisées classées divers, telles que des zones aéroportuaires (aéroport de Marseille-Marignane et base aérienne d'Istres).

Figure 6.3 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine d'Aix-Marseille en 2006

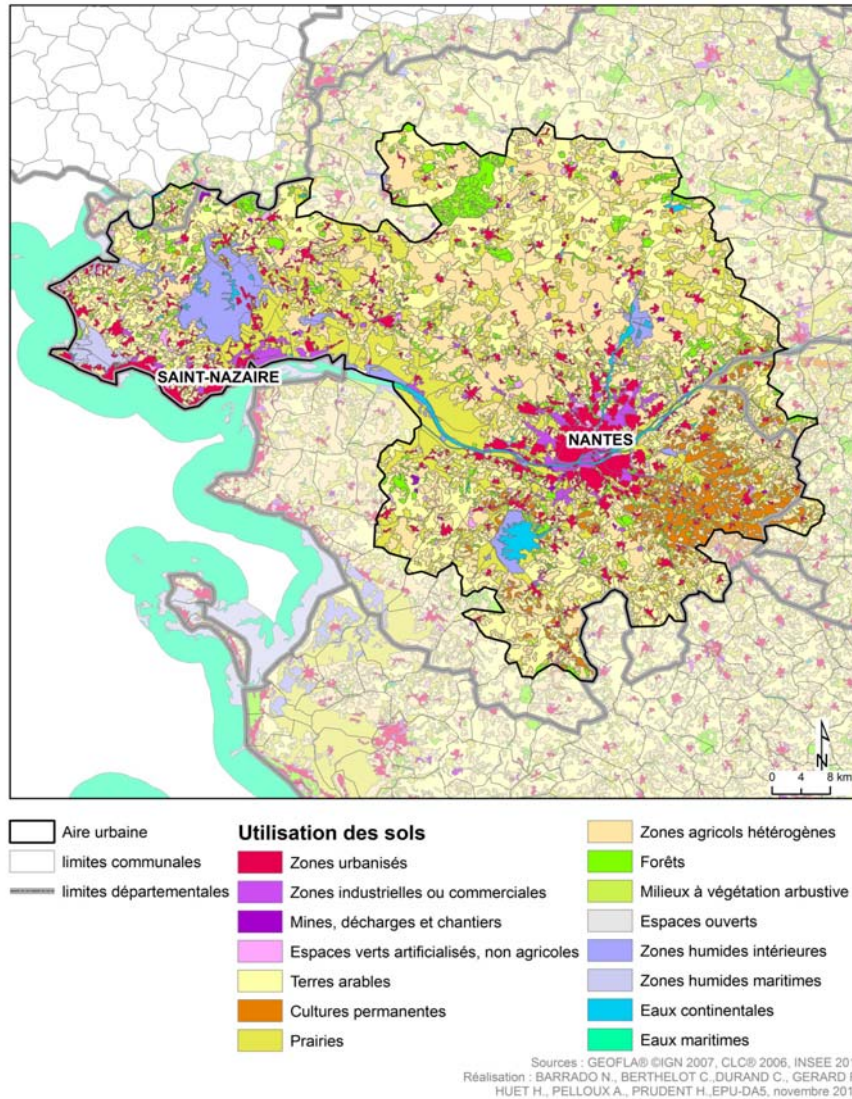


³ Source Corine Land Cover

- Les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire sont caractérisées par une position centrée sur l'estuaire de la Loire (Figure 6.4), et ces deux pôles urbains sont implantés dans des paysages agricoles diversifiés (grandes cultures, prairies humides, vigne et maraichage).

Figure 6.4 :

L'utilisation des sols des aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire



Le pôle nantais, en étoile, comprend un centre dense délimité par un périphérique et entouré de quelques communes reliées par des voies rapides. Outre l'urbanisation dense le long du périphérique, on constate une urbanisation plus importante le long de la Loire, qui est d'ailleurs relativement discontinue en raison du relief des coteaux. L'urbanisation est aussi nettement plus marquée le long des axes routiers, notamment en direction de Rennes au nord ou de Cholet au sud-est. En dehors de rares espaces, la quasi-totalité de l'espace urbanisé pour des activités économiques se trouve à proximité immédiate du réseau

périphérique. Les activités sont aussi plus densément présentes au nord de Nantes qu'au sud, à Saint-Herblain et Carquefou notamment, et le long de la Loire. Il s'agit de très anciennes zones industrielles basées en particulier sur la construction navale, mais aussi sur le fret maritime. L'aire urbaine nantaise, à elle seule, est le deuxième territoire d'étude le plus urbanisé, 345 km² du territoire est artificialisé en 2006, l'habitat occupe 70,5% et les activités 14,1%. Si on considère l'évolution de l'urbanisation entre 1990 et 2006, ce sont, en moyenne, 192 ha par an qui sont urbanisés. Parmi eux, 116 ha sont destinés à l'habitat ce qui représente 60,2% du total. Ce sont les activités qui progressent le plus et représentent 30,6% de la totalité. Autrement dit, ces espaces croient en proportion à un rythme deux fois plus élevé que ceux déjà existants.

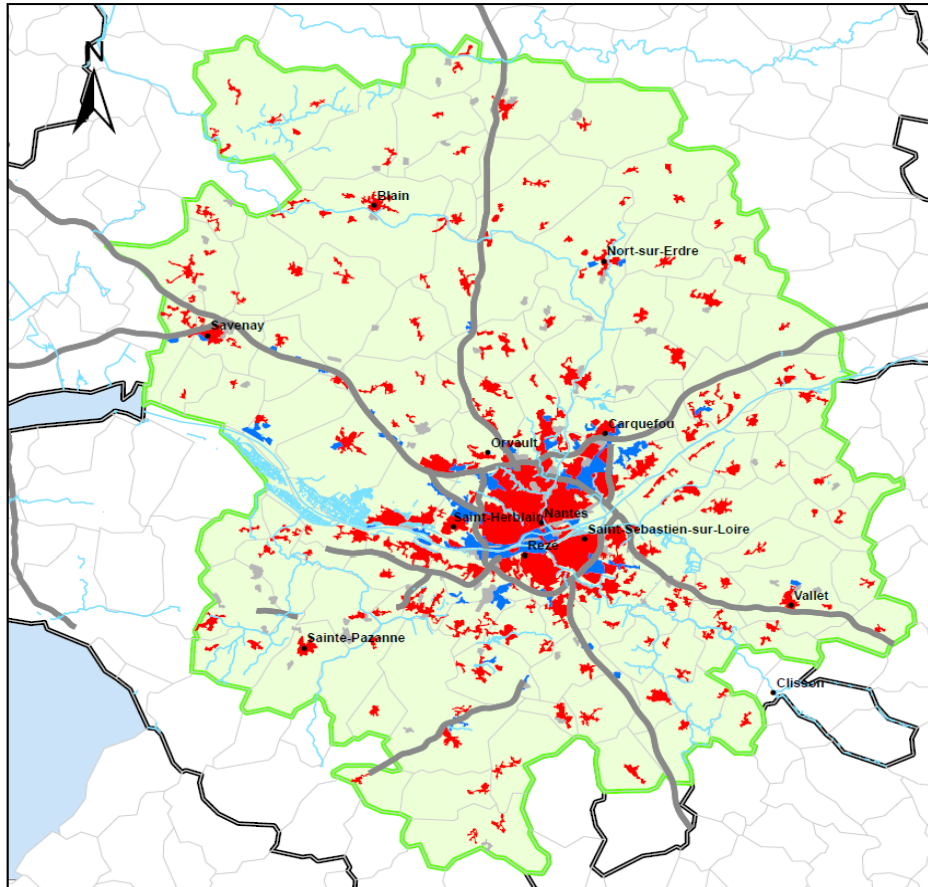
Tableau 6.5 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Nantes entre 1990 et 2006

	Habitat	Activité	Autre	Total
Surface urbanisée annuelle (ha)	116	59	18	192
Part par nouvel hectare urbanisé	60,2%	30,6%	9,2%	100,0%
Evolution annuelle	0,52%	1,50%	0,35%	0,61%










Source: CLC.

L'analyse de la localisation des surfaces artificialisées en 2006 (figure 6.5, ci-après) dans l'aire urbaine de Nantes montre que ces nouvelles zones sont majoritairement éloignées du centre et concentrée le long des axes routiers. En revanche, l'espace intra-périphérique qui regroupe les communes de Nantes, Rezé et Saint-Sébastien-sur-Loire, qui était déjà un espace très dense en 1990, a peu de nouvelles zones artificialisées. L'urbanisation liée à l'activité s'éloigne ainsi de plus en plus du centre, par exemple au nord-est nantais, dans la région de Carquefou, plusieurs zones d'activités ont été créées sur l'axe en direction de Savenay ainsi que sur Saint-Herblain.

Figure 6.5 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Nantes en 2006



Légende

-  Frontières départementales
-  Limites communales
-  Communes structurantes
-  Fleuves
-  Routes
-  Urbanisation due à l'habitat
-  Urbanisation due à l'activité
-  Autre type d'urbanisation
-  Périmètre de l'aire urbaine 2010

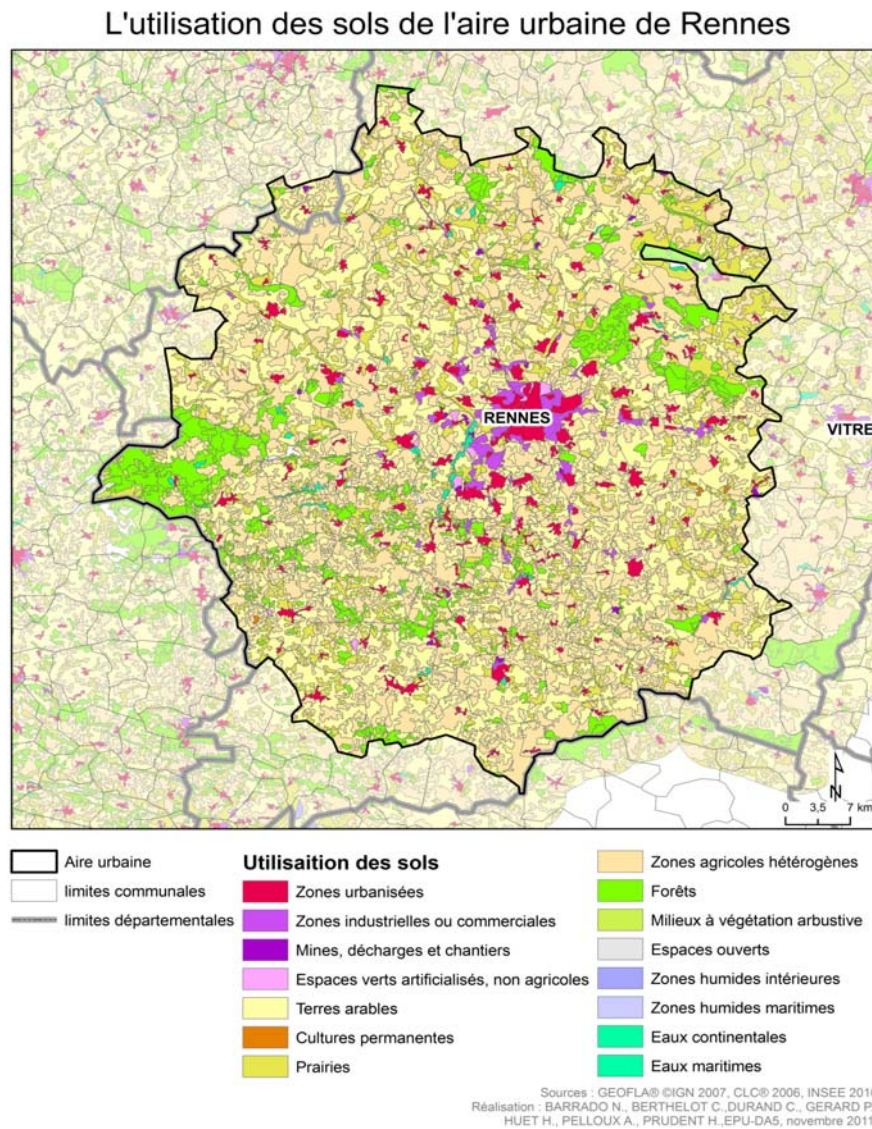
0 5 10 20 Kilomètres

Source: Corine Land Cover

Réalisation: F.MARGARY

▪ l'aire urbaine de Rennes est nettement moins urbanisée que sa voisine nantaise, du fait de l'importance des terres agricoles (figure 6.6 carte CORINE), mais la part de l'habitat est équivalente (70%). L'urbanisation s'organise avec un centre urbain principal et des pôles satellites reliés à Rennes par de nombreux axes routiers. C'est ainsi un espace marqué par un mitage important et la présence d'un grand nombre de communes moyennes (entre 5 000 et 15 000 habitants) implantées dans des zones agricoles.

Figure 6.6 :



La rocade rennaise marque une frontière importante entre un espace intra-rocade très dense et un espace extérieur marqué par la présence d'espaces naturels ou agricoles. A l'image de Nantes, l'espace intra-périphérique (qui regroupe les communes de Rennes et Cesson-Sévigné) est très urbanisé et les terres disponibles sont rares.

Entre 1990 et 2006, plus de la moitié de la progression de l'urbanisation est sous forme d'habitat. Avec 241 hectares urbanisés par an, l'aire urbaine rennaise est plus consommatrice d'espace que l'aire urbaine nantaise (192), et proche de l'aire urbaine marseillaise (274). Ce constat est encore plus important en croissance, avec une tâche urbaine rennaise qui évolue à 1,16% annuel, loin devant Nantes (0,61%) et Marseille (0,52%).

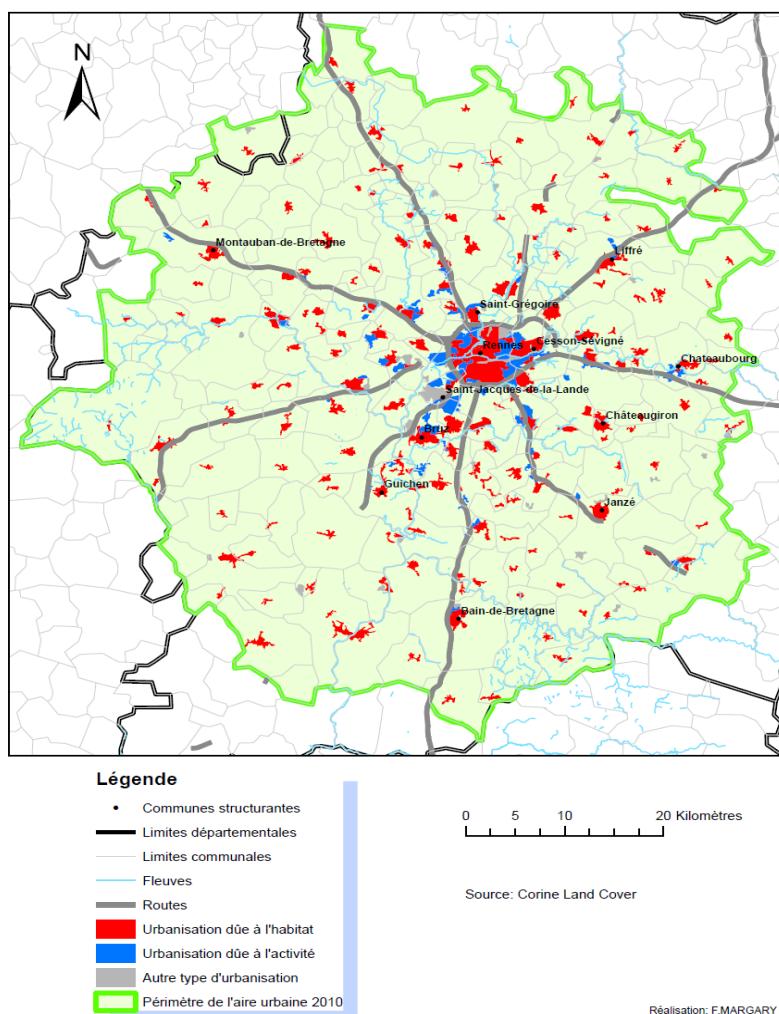
Tableau 6.6 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Rennes entre 1990 et 2006

	Habitat	Activité	Autre	Total
Surface urbanisée annuelle (ha)	138	77	26	241
Part par nouvel hectare urbanisé	57,3%	32,0%	10,7%	100,0%
Evolution annuelle	0,92%	1,84%	1,71%	1,16%

Source : CLC.

La progression des activités se concentre dans deux grandes poches, la première à l'ouest, le long de la rocade, avec notamment le pôle de la route de Lorient, qui est une zone industrielle ancienne, et au sud-ouest (deuxième plus grande usine PSA de France) ; la seconde à l'est de Rennes, en limite de la commune de Cesson-Sévigné (bureaux et activités nouvelles). Les autres zones d'activités se concentrent à proximité immédiate des axes de communication, notamment au nord, en direction de Saint-Malo, et au sud-est en direction d'Angers. A l'intérieur de la rocade, la progression des espaces artificialisés est limitée et localisée loin du centre urbain, jusqu'à la 3ème couronne de l'agglomération.

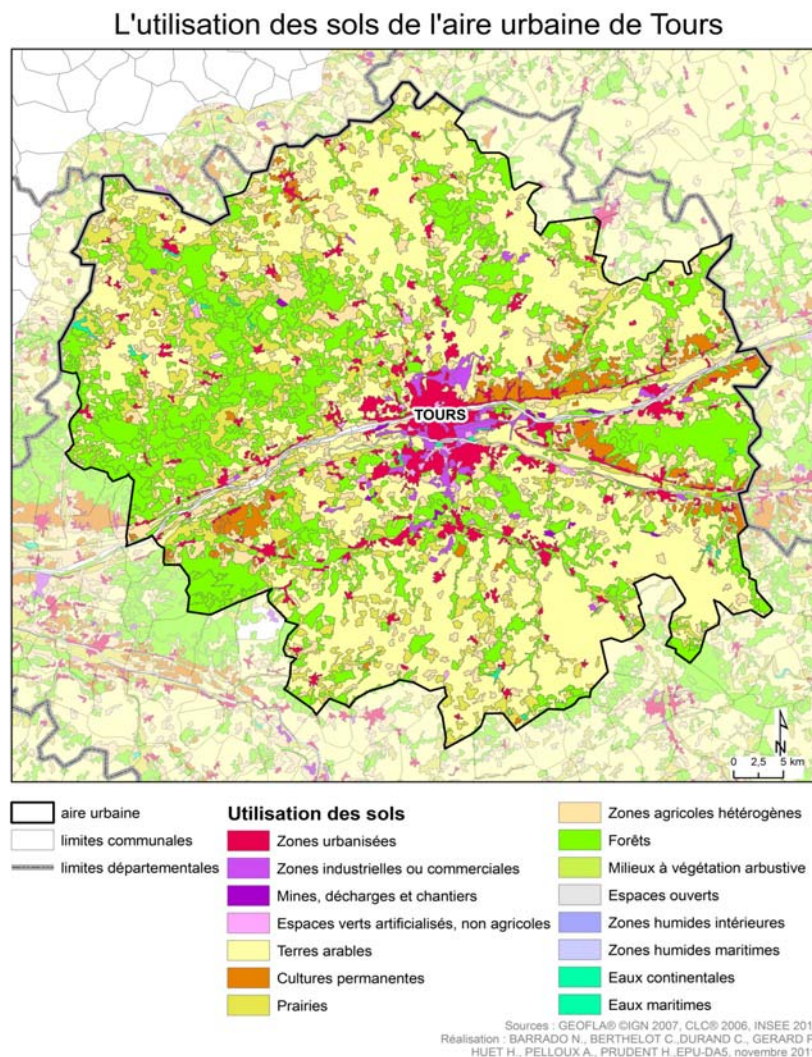
Figure 6.7 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Rennes en 2006



Il est à noter la séparation des types d'artificialisation avec, d'une part, la très grande majorité des espaces d'habitat situés à plus de 5 kilomètres de la rocade (sauf à l'est) et, d'autre part, les nouveaux espaces d'activité situés dans la première couronne rennaise, toujours à proximité immédiate de la rocade ou d'un axe routier majeur. Cette artificialisation due à l'activité est d'ailleurs beaucoup plus marquée à l'ouest qu'à l'est.

▪ l'aire urbaine de Tours a une morphologie et une évolution qui sont très différentes des cas précédents. La ville de Tours s'est historiquement développée le long de la Loire et l'aire urbaine s'y appuie également (Figure 6.8, ci-dessous). Ainsi, la continuité du bâti est orientée d'est en ouest le long de l'axe ligérien, mais aussi le long du Cher et de l'Indre. Ce bâti le long des cours d'eau est d'ailleurs presque exclusivement destiné à l'habitat. En dehors du pôle urbain et des coteaux, l'espace est nettement moins urbanisé et l'on ne compte que quelques communes dépassant les 3 000 habitants, à l'image de Monnaie au nord-est. La localisation des zones industrielles ou commerciales est également spécifique. A l'exception de quelques zones situées au nord de Monnaie ou encore à Amboise, la très grande majorité des zones destinées aux activités économiques se concentrent à Saint-Pierre-des-Corps, le long de l'A10 et du périphérique nord.

Figure 6.8 :



L'aire urbaine de Tours possède plus de 231 km² de surfaces artificialisées en 2006 dont 75,8% occupés par de l'habitat. En comparaison avec Rennes, la surface urbanisée consacrée à l'habitat est légèrement supérieure pour une population moindre (654 000 habitants à Rennes contre 473 000 à Tours) ce qui implique une densité nettement plus faible à Tours. Le territoire consacré aux activités est quant à lui limité (30 km² soit 12,7% des surfaces urbanisées) et nettement inférieur à celui des autres aires urbaines (54 km² de l'aire urbaine rennaise et 49 km² de l'aire urbaine de Nantes).

L'analyse de l'évolution des espaces urbanisés entre 1990 et 2006 montre également une situation particulière puisque la progression est faible (0,48% par an). La part de l'habitat est inférieure à 50% et celle des espaces dédiés aux activités économiques est de 34,4%, avec une croissance annuelle importante.

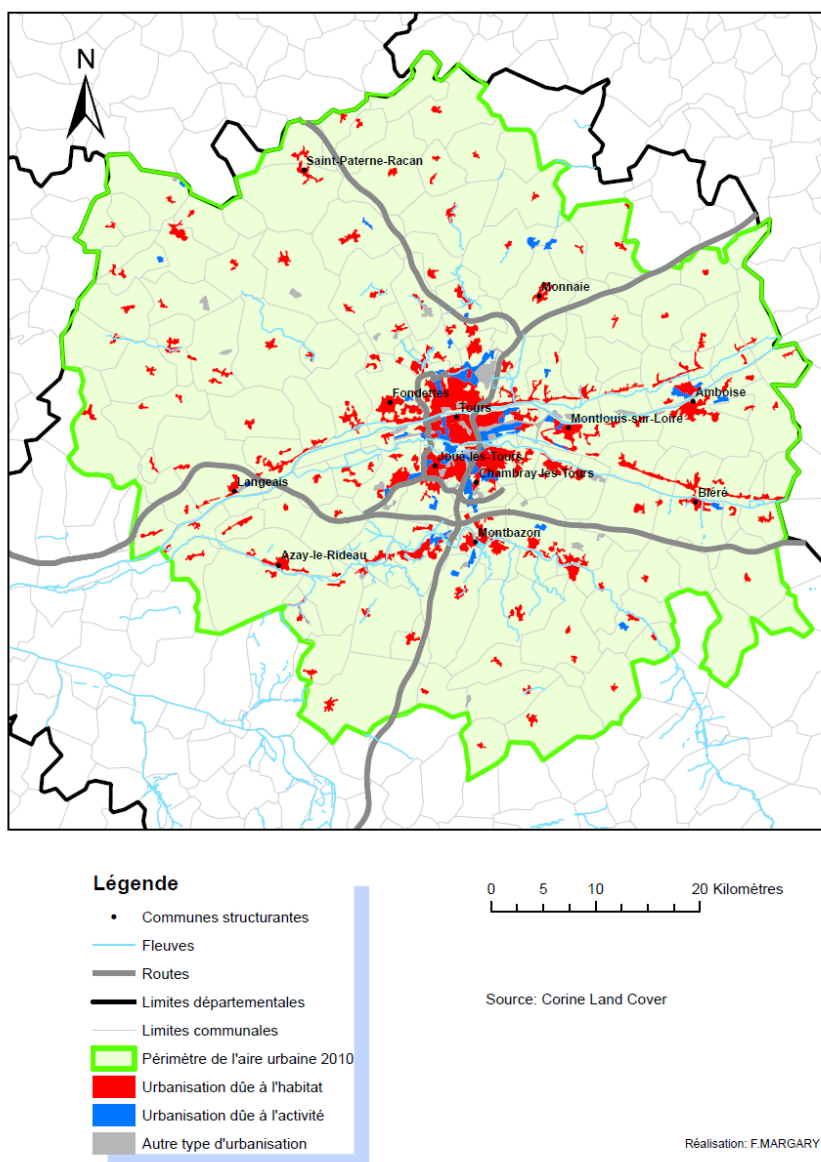
Tableau 6.7 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Tours entre 1990 et 2006

	Habitat	Activité	Autre	Total
Surface urbanisée annuelle (ha)	51	35	17	103
Part par nouvel hectare urbanisé	49,5%	34,4%	16,1%	100,0%
Evolution annuelle	0,30%	1,49%	0,70%	0,48%

Source : CLC.

Le bâti destiné à l'habitat continue de se développer principalement le long des fleuves ou dans la première couronne tourangelle et les nouvelles zones économiques sont elles aussi très concentrées dans le pôle urbain (figure 6.9). Il y a également un fort développement des activités suivant un axe nord-sud, mais qui reste proche du centre de l'aire urbaine. La progression de l'urbanisation ces quinze dernières années est concentrée au dépend des pôles secondaires, ce qui démarque cette aire urbaine des autres.

Figure 6.9 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Tours en 2006



1.1.2 Accessibilité interne et externe des quatre régions urbaines

Le deuxième point abordé est le réseau routier, qui participe à la structuration et au développement des aires urbaines en termes d'accessibilité interne mais également externe.

Les aires urbaines de Rennes et de Nantes et St-Nazaire possèdent un réseau routier hiérarchisé qui s'appuie sur un vrai anneau périphérique (31 kilomètres à Rennes et 43 kilomètres à Nantes⁴), ce qui constitue une assise dans l'évolution de l'étalement urbain et dans la localisation des activités économiques. Ces aires urbaines possèdent aussi un réseau en étoile très complet permettant de rejoindre les principaux centres urbains proches. Ainsi, la rocade de Rennes débouche sur 9 branches routières en direction de St-Malo, St-Brieuc, Vannes ou encore Angers. Ces branches sont au nombre de 7 sur le réseau routier nantais en direction de Cholet, St-Nazaire ou Rennes.

⁴ Par comparaison, le boulevard périphérique de Paris a une longueur de 35 kilomètres.

Les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire sont reliées à un réseau autoroutier composé de 5 autoroutes (A83 Nantes-Niort, A811, A11 Paris-Nantes, A844, A82) et possèdent deux gares à rayonnement national situées à Nantes et Saint-Nazaire. Le territoire est ainsi desservi par 5 lignes ferroviaires dont une desserte par le T.G.V. Atlantique qui place Nantes à deux heures de Paris. L'aéroport Nantes-Atlantique est le premier du grand Ouest, mais se classe huitième au plan national. Il accueille plus de deux millions de passagers et est le lieu de liaisons nationales et internationales régulières. La métropole possède aussi un projet de grand aéroport international, qui a d'abord été l'initiative de la DATAR en 1963 dans le cadre de la métropole d'équilibre, et qui pourrait accueillir quatre millions de passagers dès l'ouverture (prévue en 2017). Il existe également l'aéroport Saint-Nazaire Montoir. De plus, le port maritime de Nantes Saint-Nazaire est un élément important, 1^{er} port de la façade atlantique et 4^{ème} port Français, il assure un trafic de marchandises de plus de trente millions de tonnes, avec un fort développement de l'usage de conteneurs.

Au final, les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire sont ainsi desservies par un réseau d'infrastructures assez dense, qui la connecte à l'ensemble du territoire régional, mais aussi aux pôles économiques et décisionnels nationaux et européens.

Le territoire de l'aire urbaine de Rennes a un réseau routier développé qui permet d'accéder à la ville-centre au moyen d'axes performants reliant les principales villes de la région (Nantes, Lorient, Brest, St Brieuc). Ce réseau routier a une importance régionale plus que nationale de par la position excentrée du territoire. Il y a un aéroport (7^{ème} aéroport de fret français) pouvant constituer un potentiel d'attraction non négligeable dans les choix de localisation des entreprises, en connectant également la métropole sur le réseau international. Le réseau ferré est très développé et sera complété par une LGV, prévue pour 2014, qui a pour objectif de renforcer l'accessibilité de Rennes vers les autres régions françaises et européennes. L'aire urbaine de Rennes se situe donc au cœur d'une étoile ferroviaire, et est également relayée par un réseau routier performant qui la connecte aisément au réseau national. Avec l'ensemble de ces dispositifs de transports ainsi que la possibilité d'un accès rapide à Paris, l'aire urbaine constitue une aire d'attractivité accessible.

L'aire urbaine de Tours est située à l'articulation de trois espaces économiques dynamiques : le « Grand Ouest », le Bassin parisien et la Région Centre et fait partie des agglomérations s'étant développées le long de l'axe ligérien, au même titre qu'Orléans ou Blois, en bénéficiant de l'influence de Paris. Il n'existe pas de périphérique continu, ce qui ne favorise pas les déplacements et l'accessibilité du centre de l'aire urbaine. Elle possède un carrefour autoroutier, qui s'est développé récemment (cinq points d'entrée autoroutiers A10, A28, A85), une gare à rayonnement national et européen (St-Pierre-des-Corps, ligne à grande vitesse) et un aéroport national. Bien que de taille plus modeste, l'aire urbaine de Tours dispose de liaisons routières, ferroviaires, et aéroportuaires efficaces et est donc relativement bien connectée au reste du territoire national pour une ville moyenne, elle présente donc des connexions propices à son développement.

Le cas de l'aire urbaine de Marseille Aix est très spécifique, comme cela a déjà été évoqué, en raison de sa localisation sur les rivages de la Méditerranée. Ainsi la commune de Marseille ne possède aucun réseau périphérique et un seul tronçon de 5 kilomètres est en projet au nord de la ville. Le réseau routier est très dense mais ne contourne pas la ville. L'aire urbaine est reliée au territoire national grâce à une connexion autoroutière développée : le réseau est dense et représente plus de 500 km d'autoroutes et voies rapides pour un territoire de 5 500km². L'accessibilité est basée sur le développement routier, mais celui-ci arrive aujourd'hui à saturation en dépit des différentes réalisations. Il existe une desserte ferroviaire conséquente qui se positionne au 3^{ème} rang français pour le fret. La gare de Miramas constitue la 2^{ème} plus importante gare de triage française. Pour le transport de passagers, le territoire offre également une alternative au « tout-voiture ». Le TGV Méditerranée permet de relier Paris et l'Europe et le projet LGV PACA va améliorer l'accessibilité directe aux autres pôles de l'axe latin. Un atout majeur de Marseille est

également sa connexion ferroviaire directe avec les ports du Havre et d'Anvers grâce aux navettes de RailLink. Il existe également des infrastructures portuaires. Le complexe industriel et portuaire de Fos-sur-Mer draine ainsi la plupart des flux liés aux activités économiques tandis que le port autonome de Marseille s'oriente vers des activités liées au touristique. Ce phénomène met en évidence la tertiarisation de Marseille et le déplacement de l'industrie vers ses périphéries qui offrent plus d'espaces et des terrains moins contraints. Le port de Fos-sur-Mer, premier port Français en tonnage et quatrième port européen, reste un port de marché généraliste malgré l'importance des hydrocarbures dans son volume de trafic (60%). Au niveau régional, ces flux d'hydrocarbures sont essentiels pour l'approvisionnement des industries du territoire (notamment pour la Zone Industrielle de Fos-sur-Mer et de l'étang de Berre) et 40% de l'approvisionnement national en hydrocarbures transite par Marseille. Ce port se situe donc au cœur des enjeux de développement économique local, régional et national. L'aire urbaine dispose également de l'aéroport international Marseille-Provence, classé au 2^{ème} rang pour le fret et 4^{ème} pour le transport de passagers. Au final, malgré une activité portuaire conséquente et un réseau ferré qui la connecte au reste des régions européennes de proximité, pour mieux s'ancrer sur l'Europe, l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence-en-Provence connaît des problèmes d'accessibilité par voie routière du fait d'une saturation.

1.1.3 Modèles spatiaux de développement des régions urbaines

L'aire urbaine de Rennes s'organise autour d'une ville centre associée à des centres urbains secondaires implantés en milieu rural, le tout constituant un archipel. L'urbanisation s'appuie sur le réseau routier avec un gradient de densité du centre vers la périphérie qui s'accompagne d'une structuration des zones dédiées à l'économie. Le centre urbain, dense, est presque exclusivement occupé par un bâti résidentiel et quand on s'éloigne du centre, de 3 à 5 kilomètres, on trouve les zones d'activité, toujours à proximité immédiate du périphérique, en majorité à l'ouest et à l'est. Au-delà d'une dizaine de kilomètres à partir du centre, on trouve une urbanisation moins dense et presque exclusivement destinée à l'habitat, de type pavillonnaire. Puis à partir d'une vingtaine de kilomètres, seuls quelques bourgs ruraux sont présents. Si on considère l'urbanisation récente, l'étalement urbain ne se concentre plus uniquement sur l'unité urbaine mais aussi dans les deuxième et troisième couronnes. Cette artificialisation est très importante et ne se situe plus principalement le long de la rocade mais davantage le long des axes de communication en étoile. En fait, la très grande majorité des nouveaux espaces résidentiels sont désormais situés à plus de 5 kilomètres de la rocade, laissant la première couronne s'urbaniser presque exclusivement en raison des activités économiques.

La bipolarité des aires urbaines de Nantes et de Saint Nazaire s'appuie sur l'estuaire et s'associe à un réseau de pôles secondaires. Tout comme pour Rennes, le pôle de Nantes possède un centre urbain dense entouré par une couronne avec des extensions périurbaines. Le pôle de St-Nazaire est quant à lui très spécifique du fait de la présence d'un complexe industrialo-portuaire et d'une histoire difficile liée aux destructions de la seconde guerre mondiale.

L'aire urbaine de Tours est constituée d'un pôle associé avec un développement urbain le long des cours d'eau avec des pôles intermédiaires peu marqués. Ce noyau urbain peut être caractérisé comme très dense, tandis que le reste de l'aire urbaine demeure aéré en raison de l'importance des espaces naturels et agricoles. La densité de population en dehors de l'agglomération est assez faible, même si elle diffère selon les intercommunalités. Il y a ainsi une moyenne de 850 hab/km² pour la communauté d'agglomération Tour(s)Plus, qui compte une vingtaine communes, et une moyenne de 200 hab/km² pour les autres EPCI contenus dans l'aire urbaine. Le tissu urbain s'organise en s'appuyant sur les vallées, dont la plaine alluviale formée par la confluence entre la Loire et le Cher.

L'aire urbaine de Marseille Aix-en-Provence présente une structure polycentrique qui s'appuie sur deux pôles principaux et un nombre élevé de pôles urbains secondaires (une dizaine de communes de plus de 20 000 habitants). Le territoire de l'aire urbaine se présente de prime abord sous la forme bipolaire avec Marseille et Aix-en-Provence. La ville de Marseille, tournée vers la mer a longtemps oublié son arrière-pays, qui s'est finalement développé sans lui. Les principales villes secondaires structurantes, de l'agglomération, se situent à proximité immédiate de la Méditerranée ou de l'Etang de Berre. On perçoit que l'urbanisation ne s'est pas réalisée en fonction de la distance au centre de Marseille mais en fonction de la distance à la mer ou à des paysages plus agréables dans l'arrière-pays provençal. Les axes de communication qui ne sont pas le premier facteur structurant l'espace urbain sont très denses et nombreux à l'intérieur d'un triangle Marseille-Aix-Martigues.

1.2 ***Dynamiques économiques***

Même s'ils sont concernés par le ralentissement économique actuel, les cas choisis connaissent une croissance économique relativement forte, depuis plusieurs décennies. A l'inverse de certaines études de cas anglaises, les quatre grands territoires étudiés ici ne sont pas concernés par des dynamiques de reconversion industrielle fortes (même si les activités portuaires nazairiennes et marseillaises ont subi de profondes mutations). Leurs tissus économiques reposent largement sur la diversification des activités et leur économie est fortement influencée par le tertiaire et les activités de tertiaire productif. Marseille fait figure de trait d'union entre deux continents, elle constitue à ce titre une localisation stratégique pour le développement économique. Nantes-Saint Nazaire est positionnée sur l'estuaire de la Loire, ouverte sur la façade atlantique, en position historiquement forte entre Bretagne, Vendée et Anjou. Les compétences et les filières issues des secteurs maritimes et industriels-portuaires, qui ont longtemps marqué le tissu économique, ont fourni un socle propice au développement d'activités à forte valeur ajoutée et reposant sur des investissements en recherche et développement. La dynamique engendrée par le pôle de compétitivité EMC2 en est un bon exemple (Demazière, 2012). Nantes s'est progressivement tournée vers les activités tertiaires et de services, devenant un pôle majeur et attractif en la matière à l'échelle nationale. De son côté, Rennes, par sa position de capitale de la région Bretagne jouissant d'une forte identité, et son dynamisme démographique, fait figure de métropole régionale, attractive pour les activités économiques. Les fonctions administratives, universitaires et tertiaires sont depuis longtemps la base du son tissu économique. Enfin, Tours voit sa situation être influencée par les dynamiques économiques et migratoires propres au bassin parisien. L'attractivité de ce territoire est plus modeste et sélective que dans les trois autres cas, mais reste forte comparée à d'autres agglomérations du Centre-Ouest, comme Le Mans ou Poitiers.

Malgré des contextes socio-économiques qui ne placent pas ces quatre cas dans les mêmes perspectives, notamment en termes de fonctions développées et du rayonnement envisagé, il est certain que les dynamiques de croissance à l'œuvre sur ces territoires, ainsi que la croissance démographique continue, nécessitent pour les collectivités une réflexion spécifique sur l'implantation des entreprises et des activités. Ces mêmes dynamiques poussent-elles également à une réflexion qui viserait la modération, voire la réduction, des externalités environnementales négatives du développement ?

1.2.1 **Quelques fondamentaux : emploi, revenus et création d'activité**

Nous allons proposer ici une vision synthétique du profil économique des quatre aires urbaines. La base d'indicateurs repose sur des fondamentaux aisément et traditionnellement mobilisables, à savoir : l'emploi et le niveau de vie, les activités productives et la nature de ces activités. Plus précisément, nous retenons comme indicateurs :

- l'évolution de l'emploi salarié sur une dizaine d'années (1999-2009) ;

- les niveaux récents de revenus (2009)⁵ ;
- la répartition des établissements par grands secteurs d'activité ;
 - la création d'activité.

La répartition sectorielle des emplois fera l'objet de la section 1.2.2.

i) Evolution des emplois sur dix ans et niveaux de revenus

Les données considérées s'attachent à observer l'évolution des emplois sur une période de dix ans, entre 1999 et 2009 dans les quatre régions urbaines retenues, mise en rapport avec l'évolution sur le plan national sur la même période. L'indicateur de l'emploi est complété par les niveaux de revenus observables à une date récente.

Tableau 6.8 : Niveau de l'emploi dans les quatre régions urbaines

Emploi	Marseille - Aix Aire urbaine 2010	NantesAire urbaine 2010	Rennes Aire urbaine 2010	Tours Aire urbaine 2010	France métropolitaine
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail en 2009	683 421	391 748	306 289	202 545	25 720 602
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2009, en %	88,3	89,9	89,7	89,8	87,8
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 1999 et 2009, en %	1,8	2,3	2,3	1,5	1,2
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2009	67,9	73,2	72,5	72,1	71,2

Source : Nadou, F., (en préparation) ; d'après, INSEE, Rgp, 2009 et 1999 (exploitations principales).

Les quatre aires urbaines ont connu des taux de variation de l'emploi total (tableau 6.8) au cours des dix dernières années (1999-2009) supérieurs à celui observé pour le niveau France métropolitaine, et même d'un point supérieur si l'on considère les aires urbaines de Nantes et de Rennes. Le dynamisme que l'on peut observer sur le plan démographique et des activités économiques concernant ces deux territoires, se traduit par un dynamisme au niveau de l'emploi. Bien que moins significatifs de ce point de vue, les taux des deux autres aires urbaines, Marseille-Aix et Tours sont également bien situés, au-dessus du niveau national. Certes, Marseille-Aix fait moins bien que les trois autres cas et que le niveau national, en ce qui concerne le taux d'activité de l'ensemble de ses actifs de 15 à 64 ans, avec un taux inférieur à 70%, alors que cette barre est franchie pour les trois autres aires urbaines.

Tableau 6.9 : Niveau de revenu selon l'aire urbaine

Revenus	Marseille - Aix	Nantes	Rennes	Tours	France métropolitaine
Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal en 2009, en euros (1)	(-)	24 432	24 325	23 516	23 433
Foyers fiscaux imposables en % de l'ensemble des foyers fiscaux en 2009 (1)	(-)	58,2	58,5	57,6	54,3
Médiane du revenu fiscal des ménages par unité	18 279	19 475	19 461	19 025	18 355

⁵ Données disponibles à ce jour pour cet indicateur par l'Insee. De plus, les effets de la crise économique sont plus prégnants depuis 2010, cette date de 2009 a l'avantage de pouvoir encore lisser ces effets.

de consommation en 2009, en euros (2)					
---------------------------------------	--	--	--	--	--

Source : Nadou, F., (en préparation) ; d'après, INSEE, Rgp, 2009.
 (-) non disponible pour cette zone géographique.

Au niveau du revenu (tableau 6.9), les données indiquent que Tours, Nantes et Rennes se situent, à des degrés divers, au-dessus des moyennes nationales de référence.

ii) Répartition des établissements par grands secteurs d'activité et création d'activités

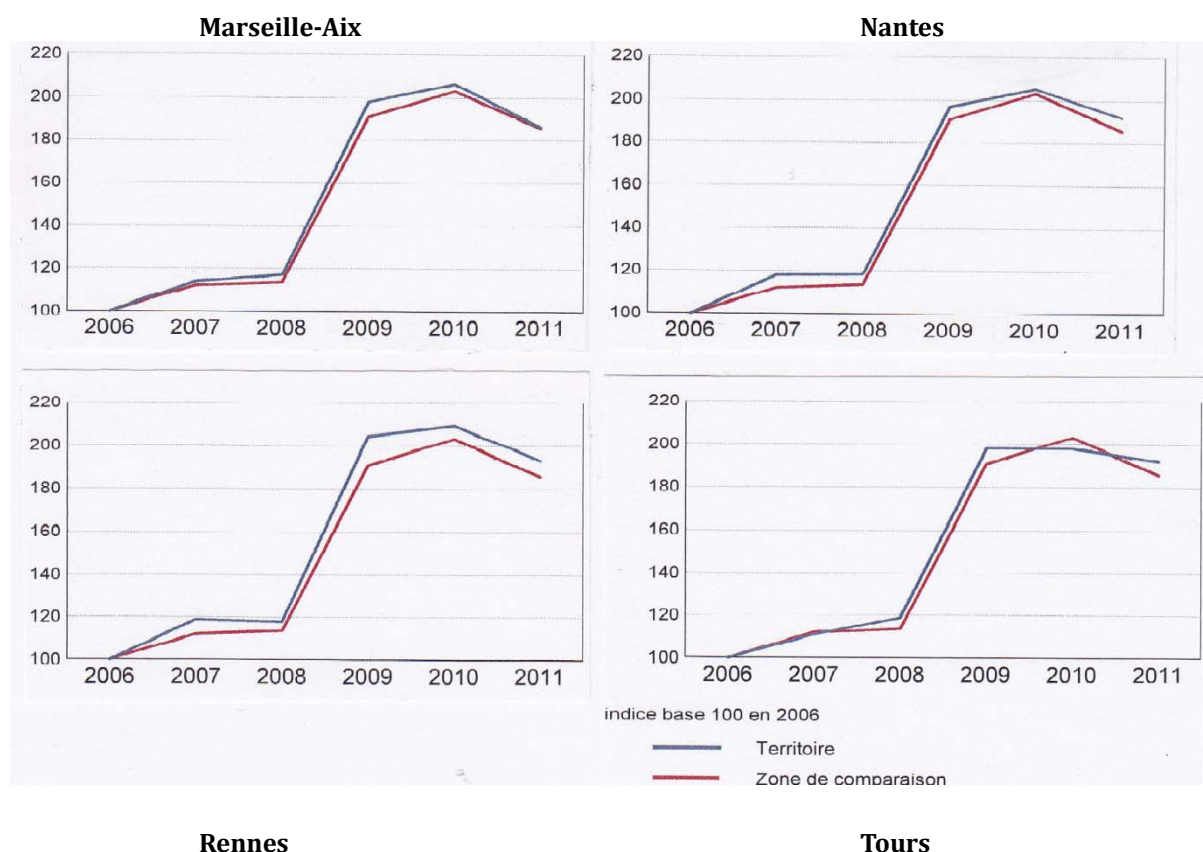
Dans l'observation de la répartition des établissements par grands secteurs d'activité sur les quatre aires urbaines, la part de l' « administration publique, enseignement, santé et action sociale » ressort (tableau 6.10 ci-après). Les taux sont de deux points supérieurs au niveau national, voire, trois dans le cas de l'aire urbaine marseillaise. On distingue également le « commerce, transports et services divers », avec environ 8 points supérieurs aux trois autres aires urbaines et au national. La décentralisation industrielle des années 60 de Paris vers les villes moyennes et intermédiaires, telles que Tours, a marqué la structure du tissu productif de ces villes. Ainsi, à Tours la part des établissements dans l'industrie est supérieure de près d'un point à celle de Rennes, et d'un demi-point, ou presque, à celle de Nantes, de Marseille et du niveau France métropolitaine. De même, la caractéristique du territoire et le poids des activités dans le passé peuvent peser sensiblement dans la structure productive. Par exemple à Rennes, le poids du secteur agricole est encore fort, puisque 12 % des établissements tiennent de l'agriculture, comme dans le reste du territoire national (11,9%), contre seulement 2,3 à Marseille et 6,6 à Nantes. Seul le cas de Tours, avec 9,1 % se rapproche de la situation rennaise.

Tableau 6.10 : Répartition (synthétique) des établissements sur les quatre aires urbaines

Établissements	Marseille - Aix Aire urbaine 2010	Nantes Aire urbaine 2010	Rennes Aire urbaine 2010	Tours Aire urbaine 2010	France métropolitaine
Nombre d'établissements actifs (au 31 décembre 2009)	148 689	61 677	47 593	32 365	5 239 807
Part de l'agriculture, en %	2,3	6,6	12,0	9,1	11,9
Part de l'industrie, en %	5,3	5,6	5,2	6,1	5,7
Part de la construction, en %	9,4	9,1	8,2	9,5	9,3
Part du commerce, transports et services divers, en %	66,0	62,7	58,5	58,7	58,9
dont commerce et réparation auto, en %	19,8	16,5	14,7	16,6	16,8
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	17,0	15,9	16,0	16,5	14,1
Part des établissements de 1 à 9 salariés, en %	27,3	29,3	28,5	31,8	28,5
Part des établissements de 10 salariés ou plus, en %	6,8	9,1	9,2	9,0	7,0

Source : Nadou, F., (en préparation) ; d'après, INSEE, Rgp, 2009, CLAP (connaissance locale de l'appareil productif).

Figure 6.10 : Evolution des créations d'établissements entre 2006 et 2011 dans les quatre aires urbaines



Source : INSEE.

Concernant la création d'établissements des cinq dernières années, entre 2006 et 2011 (figure 6.10), les quatre aires urbaines présentent des indices supérieurs au niveau national de comparaison (courbe rouge). La courbe de Rennes montre que dans ce domaine, ce territoire connaît un dynamisme plus important que les trois autres, avec des indices parfois bien supérieurs à la situation nationale, là où Nantes et Marseille-Aix ont tendance à se rapprocher (sauf pour 2011), et à coller au niveau national.

1.2.2 L'analyse structurelle/résiduelle⁶

Afin d'évaluer les dynamiques locales de l'emploi, nous allons maintenant livrer les résultats d'une analyse structurelle résiduelle, sur une période d'une quinzaine d'années (1993-2009). Il s'agit de repérer les mutations économiques de ces tissus économiques et d'expliquer la part imputée aux effets structurels et celle allouée à des effets locaux. Une cartographie de

⁶ Cette section reprend les principaux résultats fournis par M. Ferru et B. Guimond, chercheurs au CRIEF, Université de Poitiers, et partenaires scientifiques de la recherche.

ces dynamiques locales viendra illustrer le propos (figure 6.11). La base de données Unistatis, mobilisée pour l'analyse, ne considère que les emplois salariés privés. Les emplois du secteur public et de l'agriculture ne seront donc pas comptabilisés dans les résultats qui suivront. Unistatis renseigne sur la répartition sectorielle des emplois ou des établissements mais ne donne aucune indication quant à l'identité des établissements retenus dans le panel, ce qui ne permet pas au final une géolocalisation des activités.

L'analyse structurelle-résiduelle est une méthode statistique qui permet de décomposer la croissance d'un territoire en deux composantes. La composante structurelle correspond aux effets de la structure industrielle du territoire. Par exemple, un territoire fortement spécialisé dans un secteur globalement en déclin sera pénalisé. Par ailleurs, la composante résiduelle correspond aux effets non expliqués par la composante structurelle. Les composantes sont calculées à partir de la mesure d'écart⁷.

A l'exception de celui de l'aire urbaine de Tours dont la masse d'emplois est moyenne, les territoires étudiés sont de taille importante, ce qui influe nécessairement sur les résultats. En effet, plus les territoires étudiés sont grands, plus un effet de lissage des spécificités sectorielles s'opère.

- *Marseille-Aix, le développement des services*

En 1993, la commune de Marseille (divisée en 16 arrondissements) regroupe plus de la moitié des emplois de l'aire urbaine avec un poids de 55%. Le second pôle est celui constitué par la commune d'Aix-en-Provence, avec un peu plus de 11% des emplois du territoire. Vitrolles est le troisième foyer d'emplois avec 5,2%. La situation diffère quelque peu en 2009. Bien que la commune de Marseille reste le principal pôle d'emplois du territoire, son poids a diminué à 49%. Celui d'Aix-en-Provence a légèrement cru, il est de 14,3% en 2009. Avec une progression moindre, il en est de même pour Vitrolles avec 5,4% (cf. figure 6.11, ci-après).

Un phénomène de concentration est également présent lorsqu'on ventile les emplois par secteurs d'activités. Ainsi, le secteur « Commerce, réparation automobile et motocycle » concentre 20% des emplois de l'aire urbaine en 1993. Les autres secteurs avec un poids significatif, sont « Construction » (8,9%), « Activités de services administratifs » (8,5%), « Transports et entreposage » (7,4%) et « Activités pour la santé humaine » (5,7%). Entre 1993 et 2009, la répartition sectorielle des emplois a légèrement évolué. Le secteur du « Commerce, réparation automobile et motocycle » reste le secteur qui concentre le plus d'emplois. Toutefois, son poids est à la baisse. Il est désormais de 17,5%. S'en suit les « Activités de services administratifs » (11,7%), le secteur de la « Construction » (8,2%), celui des « Transports et entreposage » (7,1%), des « Activités juridiques, comptables, etc. » (6,4%) et enfin de l'« Hébergement médico-social, social et action sociale » (6,2%).

L'analyse détaillée de l'évolution des emplois de l'aire urbaine d'Aix-Marseille pour la période allant de 1993 à 2009 fait ressortir que la croissance des emplois sur ce territoire est supérieure de 13 points à celle observée au niveau France entière. Cet écart est nommé écart total. Il trouve son explication dans deux types de phénomènes : les effets structurels et

⁷ On peut calculer trois types d'écarts :

- un écart structurel. Si l'on calcule le taux de croissance de l'emploi du territoire d'étude en appliquant les taux de croissance sectoriels enregistrés au niveau du territoire de référence (niveau global), alors on obtient le taux de croissance théorique de l'emploi. Il s'agit de l'évolution qu'aurait dû connaître le pôle d'emplois en fonction des dynamiques globales et indépendamment des dynamiques spécifiques régionales. La différence entre le taux de croissance théorique de l'emploi du territoire d'étude et le taux de croissance de l'emploi en France s'appelle l'écart structurel. Chaque secteur apporte sa contribution à cet écart structurel. Ils peuvent accroître l'écart (contribution positive) ou le réduire (contribution négative). Au final, l'écart structurel est la somme de ces contributions positives et négatives.

- un écart résiduel. La différence entre le taux de croissance des emplois privés du territoire et le taux de croissance théorique des emplois privés du territoire est ce que l'on appelle l'écart résiduel. Il explique les effets des dynamiques spécifiques régionales.

- l'écart total ; il s'agit de la somme des deux précédents écarts.

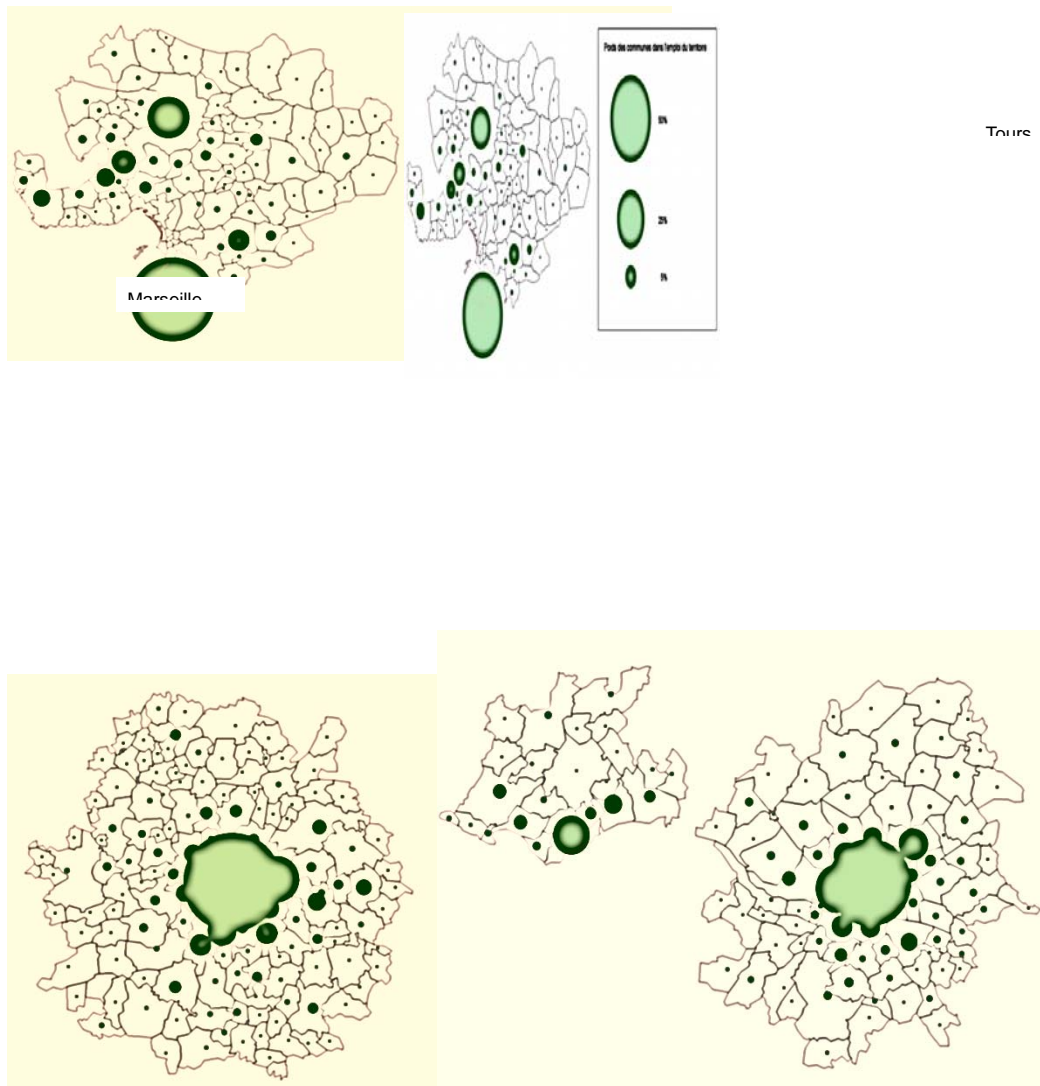
les effets régionaux. Les effets structurels expliquent 9 points sur les 13. Un solde positif au niveau des effets structurels indique que le territoire était fortement positionné, en 1993, sur les secteurs qui allaient connaître un essor de leurs effectifs et, inversement, faiblement positionné sur les secteurs qui allaient décliner. Parmi les premiers, il est possible de citer entre autres les secteurs des « Transports et entreposage » et des « Activités de services administratifs ». Ces secteurs sont surreprésentés localement (par rapport au niveau France entière) et ont connu une croissance de leurs emplois nationaux entre 1993 et 2009. Les effets régionaux (ou résiduels) expliquent quant à eux 4 points sur les 13 de l'écart total. Des effets régionaux positifs peuvent trouver leurs justifications dans deux sortes de phénomènes : des secteurs avec un taux de croissance local positif dans un contexte national négatif, ou des secteurs avec un taux de croissance simplement plus fort localement (par rapport au niveau national). Dans le cas de ce territoire, plusieurs exemples peuvent être cités pour illustrer cela : la « Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques » (taux de croissance local de 76%, taux de croissance national de -28%), de l'« Hébergement et restauration » (taux de croissance local de 77%, taux de croissance national de 47%). Dans le cas de l'aire urbaine de Marseille-Aix, il est à noter que certains secteurs ont contribué négativement aux effets régionaux. En d'autres termes, ils ont freiné la croissance des emplois locaux. Il s'agit de secteurs ayant une croissance locale plus faible ou en récession localement alors que le contexte national est positif. Le secteur « Transports et entreposage » en est le parfait exemple. Le taux de croissance local de 28% et le taux de croissance national de 52% ; les retombées profitent donc moins à l'aire urbaine.

▪ *Nantes/Saint-Nazaire, ou la montée progressive du tertiaire*

Sur ce territoire, la répartition des emplois en fonction des communes n'est pas homogène. Ainsi, la commune de Nantes concentre 39,2% des emplois du territoire en 1993. Trois autres communes ont également un poids significatif : Saint-Nazaire (11,3%), Saint-Herblain (9,2%) et Carquefou (4,9%). Entre 1993 et 2009, le phénomène de concentration des emplois a tendance à s'estomper quelque peu. Nantes reste la commune qui regroupe le plus d'emplois avec 31,4%, mais sa part est en baisse, tout comme celle de Saint-Nazaire (7,8%). Ceci profite aux autres communes, le nombre d'entre elles avec une part supérieure à 2% des emplois étant en hausse.

En ce qui concerne la répartition sectorielle des emplois de ce territoire, on observe un phénomène de concentration. En 1993, le secteur du « Commerce, réparation automobile et motorcycle » concentre le plus d'emplois, avec 18,9% des emplois du territoire d'étude. Cinq secteurs avec un poids compris entre 5 et 10% : la « Construction » (9,3%), les « Activités de services administratifs » (7,9%), la « Fabrication de matériels de transport » (5,4%), les « Activités financières et d'assurances » (5,3%), les « Transports et entreposage » (5,0%). Il s'agit principalement de secteurs de services. Ce résultat peut s'expliquer par de multiples raisons : d'abord le choix d'un périmètre vaste lissant les spécificités sectorielles et un territoire composé de deux villes de taille importante. En 2009, la situation a quelque peu évolué. Le secteur du « Commerce, réparation automobile et motorcycle » est toujours la première source d'emplois avec 17,9% des emplois du territoire. Ensuite, on trouve les « Activités de services administratifs » (10,9%), la « Construction » (9,1%), les « Activités juridiques, comptables, etc. » (5,8%), les « Transports et entreposage » (5,8%), le secteur « Hébergement médico-social, social et action sociale » (5,7%) et enfin des « Activités financières et d'assurances » (5,0%). On remarquera une tendance au renforcement des activités de services aux entreprises et à la personne, soulignant la tertiarisation de l'économie du territoire plus poussée qu'auparavant.

Figure 6.11 : Poids des communes dans l'emploi total sur les quatre aires urbaines



Source : Ferru et Guimond, 2011.

Lorsqu'on analyse l'évolution des emplois entre 1993 et 2009, il ressort que le taux de croissance des emplois, entre cette période sur le territoire Nantes/Saint-Nazaire est supérieur de 27 points (écart total) à celui du niveau France entière. Cette bonne performance trouve sa justification au travers de deux types d'effets : les effets de structures et les effets régionaux. Les effets de structures expliquent 5 points sur les 27 de l'écart total. Cet effet structurel positif se justifie par un plus faible positionnement localement (par rapport au niveau national) sur des secteurs qui ont connu un déclin de leurs effectifs nationaux entre 1993 et 2009 et un positionnement plus fort sur des secteurs enregistrant un essor de leurs effectifs nationaux. Dans le premier cas, il est possible de citer le secteur de la « Fabrication de textile, industrie de l'habillement, cuir et chaussures » dont le poids n'est que de 1% localement et de 3% au niveau national avec dans le même temps un taux de croissance nationale de -66%. Pour le deuxième cas, il est possible de citer l'exemple du secteur des « Activités de services administratifs » dont le poids local est de 8%, alors que le poids national est de 7%, dans un contexte national de croissance des emplois de 84%. Le second type d'effet, à savoir les effets régionaux (ou « résiduels ») expliquent 22 points sur

les 27 de l'écart total. Statistiquement ces effets sont difficilement qualifiables, toutefois il est possible de repérer les secteurs ayant contribué à la performance. Ainsi par exemple, plusieurs secteurs comme ceux classés comme « Autres industries manufacturières » connaissent localement un essor de leurs effectifs alors que dans le même temps les effectifs déclinent à l'échelle nationale. D'autres secteurs contribuent positivement à l'effet résiduel, du fait d'un taux de croissance sectorielle local plus fort que celui observé au niveau national. C'est par exemple le cas des secteurs de la « Construction » et du « Commerce, réparation automobile et motocycle ».

Toutefois, quelle que soit la nature de la contribution à l'effet résiduel, seule une analyse qualitative plus approfondie, notamment sur le terrain peut apporter des éléments de réponse quant aux déterminants.

- *Rennes, pôle administratif et de services*

En 1993, la commune de Rennes concentre la majeure partie des emplois avec un poids dans l'emploi total du territoire de 43,2%. Deux autres communes ont également un poids significatif, mais nettement inférieur. Il s'agit de Chartres-de-Bretagne (10,6%) et Cesson-Sevigne (8,5%). En 2009, la situation a légèrement évolué. Le poids de Rennes a diminué (38,1%), tout comme celui de Chartres-de-Bretagne (4,8%). En revanche, ceux de Cesson-Sevigne et Saint-Grégoire ont crû, avec respectivement 10,4% et 4,9% des emplois de l'aire urbaine.

La répartition sectorielle des emplois montre également un phénomène de concentration. En 1993, le secteur « Commerce, réparation automobile et motocycle » est celui qui concentre le plus d'emplois avec 18,5% des emplois du territoire d'étude. Quatre autres secteurs ont également un poids significatif mais de moindre importance. Il s'agit de la « Fabrication de matériels de transport » (10,8%), de la « Construction » (9,3%), des « Activités de services administratifs » (6,4%) et des « Transports et entreposage » (5,2%).

En 2009, la situation a légèrement évolué. Le secteur « Commerce, réparation automobile et motocycle » ne représente plus que 17,1% des emplois de l'aire urbaine. Les autres secteurs avec un poids significatif sont ceux des « Activités de services administratifs » (10,8%), de la « Construction » (9,1%), des « Activités juridiques, comptables, etc. » (6,1%) et des « Transports et entreposage » (5,9%). Tout comme pour le territoire nantais, la superficie importante du périmètre d'étude justifie ces résultats (poids importants d'activités réparties de manière homogène sur le territoire national et faible poids pour les autres activités).

Sur la période 1993-2009, les emplois de l'aire urbaine de Rennes ont enregistré une croissance supérieure de 24 points à celle observée au niveau France entière. Cet écart total peut s'expliquer selon les effets de structures et les effets régionaux. Les effets de structure justifient 5 points sur les 24. Ils résultent d'un « bon positionnement » de l'aire urbaine en 1993. En étant faiblement positionné sur des secteurs qui allaient perdre des effectifs (par exemple, le secteur de la « Fabrication de textile, industrie de l'habillement, cuir et chaussures » dont le poids local est de 0,4%, le poids national de 3% et le taux de croissance national de -66%), l'aire urbaine explique en partie son meilleur résultat. Les effets régionaux expliquent 19 points sur les 24 de l'écart total. Ce résultat positif trouve sa justification dans deux phénomènes. Le premier est la présence de secteurs qui enregistrent localement un taux de croissance positif alors que dans le même temps au niveau national les effectifs du secteur déclinent. Par exemple, on peut citer le secteur de la « Fabrication pièces caoutchouc, plastiques, etc. » : le taux de croissance local de l'emploi atteint de 90%, alors qu'au niveau national on enregistre un recul de -15%. Par ailleurs, certains secteurs ont un taux de croissance local supérieur au national. Par exemple, le secteur du « Commerce, réparation automobile et motocycle » croît localement de 35%, soit le double du taux de croissance national (18%). Là encore, il est impossible de qualifier plus en détails ces effets

régionaux. Toutefois, pour le cas de l'aire urbaine de Rennes, il est à noter un biais statistique dans les résultats. En 1999, l'usine PSA de Rennes cède sa fabrication de pièce en caoutchouc, créant une nouvelle entité de plus de 1 000 salariés, enregistrée dans un secteur d'activités différent de celui de sa maison mère. Ce phénomène engendre des flux d'emplois, sans destruction, et est à l'origine d'une hausse/baisse artificielle de certains taux de croissance (ici ceux relatifs aux activités de production de pièces en caoutchouc et l'industrie automobile). En d'autres termes, l'externalisation des activités par PSA a entraîné la dispersion des emplois entre différents secteurs d'activité.

- *Tours, une diversité de secteurs*

En 1993, la commune de Tours concentre près de la moitié des emplois de l'aire urbaine avec un poids de 45,1%. Trois autres communes ont un poids significatif, mais très nettement inférieur. Il s'agit de Joué-Lès-Tours (9,7%), Chambray-les-Tours (7,7%) et Saint-Pierre-des-Corps (7,5%). En 2009, bien que le classement reste le même, les poids de ces quatre communes ont été revus à la baisse avec respectivement 40,5%, 8,7%, 7,2% et 5,6%.

La répartition sectorielle des emplois fait ressortir une concentration des emplois. Ainsi en 1993, le premier secteur pourvoyeur d'emplois est celui du « Commerce, réparation automobile et motorcycle » avec 20,6% des emplois de l'aire urbaine. Suivent la « Construction » (10,3%), les « Activités de services administratifs » (6,9%) et la « Fabrication pièces caoutchouc, plastiques, etc. » (5,2%).

En 2009, la situation a connu quelques changements. Le secteur du « Commerce, réparation automobile et motorcycle » reste en tête mais avec désormais 18,5% seulement. Ensuite, on trouve les « Activités de services administratifs » (11,3%), la « Construction » (10,3%), l'« Hébergement médico-social, social et action sociale » (6,7%) et les « Transports et entreposage » (5,5%). Il est à noter une accentuation du poids des premiers secteurs, traduisant une concentration des emplois sur un petit nombre de secteurs.

La croissance des emplois locaux est supérieure de 2,3 points à celle observée sur le plan national. Les effets de structure expliquent cet écart total pour 1 point. Peu de secteurs d'activités font une contribution significative à ces effets structurels. Il s'agit davantage de la somme d'une multitude de petites contributions. Les effets régionaux, autre type d'effets influençant l'écart total, expliquent 1,3 points sur les 2,3. Là encore, les effets sont très faibles. Toutefois, il se dégage quelques secteurs ayant contribué significativement aux effets régionaux. C'est notamment le cas du « Commerce, réparation automobile et motorcycle » qui a enregistré une contribution négative à l'effet régional (en d'autres termes, du fait d'effets locaux, ce secteur est venu freiner la croissance des emplois locaux). Cette contribution négative s'explique par un taux de croissance local plus faible que celui observé sur le plan national (taux de croissance local de 11%, taux de croissance national de 18%). A l'inverse, le secteur des « Activités de services administratifs » a connu un taux de croissance local (102%) plus fort que le national (84%), tirant les emplois locaux à la hausse.

On retrouve ainsi sur l'ensemble des territoires d'étude l'importance des activités de commerce, réparation automobile et motocycles, qui correspondent à des emplois génériques et qui ressortent compte-tenu de l'échelle d'analyse. Les territoires étudiés à une échelle relativement large ont en effet tendance à se rapprocher de la structure nationale et gommant au contraire les spécificités territoriales.

1.2.3 Evolution de la localisation des activités

Afin d'illustrer les dynamiques de localisation des activités économiques à l'échelle des régions urbaines retenues, nous faisons le choix de porter un regard comparatif entre elles. Après un premier cadrage sur l'occupation des sols (données Corine Land Cover), nous nous appuierons en particulier sur les données disponibles en termes d'autorisations de

locaux⁸, sur une période de dix années (entre 2001 et 2010). Le raisonnement en termes d'autorisations de locaux, et sur dix ans (suite à la loi Chevènement de 1999) permet une observation des choix opérés et spatialisés par les territoires, en matière d'activités économiques. Il s'agit ici de donner des tendances révélatrices des comportements et des dynamiques observables sur les territoires choisis.

Le premier élément d'analyse et de comparaison que nous pouvons poser est celui de l'étalement urbain lié à l'habitat et celui lié à l'activité économique. La figure 6.12 ci-dessous nous renseigne sur l'état des lieux de l'urbanisation en 2006.

Figure 6.12 : Surface urbanisée par secteur et par aire urbaine en 2006

Source: Margary, F., 2012, d'après, CLC.

L'aire urbaine d'Aix-Marseille est nettement plus urbanisée que les trois autres, avec plus de 572 km² urbanisés, dont 484 km² dus à l'habitat et l'activité. Nantes vient en second, avec 345 km² artificialisés. Concernant les aires urbaines de Rennes et de Tours, bien que le territoire breton possède 180 000 habitants de plus, soit 38% de plus que sa voisine tourangelle, la tâche urbaine de ces deux territoires est quasi-identique. En effet, avec 246 km², l'aire urbaine de Rennes ne possède que 15 km² urbanisés de plus que Tours. Si l'on ne considère que l'étalement urbain dû à l'habitat, on se rend compte que l'artificialisation est plus importante en Indre-et-Loire que sur le territoire d'Ille-et-Vilaine (de 3 km²), bien que la population y soit moindre. Ce phénomène souligne donc l'importante densité relative de l'habitat dans l'aire urbaine de Rennes, ou à l'inverse, la sous-concentration de l'habitat sur l'aire urbaine tourangelle. La grande différence entre ces deux territoires concerne l'artificialisation économique : Rennes y possède presque deux fois plus d'espaces que Tours.

La part de l'habitat diminue au profit de l'activité dans l'urbanisation récente

En moyenne, la part de l'activité dans l'urbanisation générale est faible, avec un poids de 16,8% contre 69,7% pour l'habitat. Ainsi, l'urbanisation diverse est presque autant génératrice d'étalement urbain que l'ensemble des activités économiques. Sur l'aire urbaine de Tours, la part des espaces urbanisés économiques descend même à 12,7%. A Rennes, celui-ci atteint 22,2%. Il n'est que de 14,1% à Nantes mais atteint tout de même 17,8% à Marseille.

Les différences de taille des tâches urbaines n'empêchent pour autant pas un changement de la hiérarchie lorsque l'on se concentre uniquement sur les nouveaux espaces artificialisés entre 1990 et 2006. De la même manière que sur le graphique précédent, les espaces urbanisés divers ne sont pas pris en compte.

Figure 6.13 : Surface annuelle urbanisée par type et par aire urbaine entre 1990 et 2006

Source: Margary, F., 2012, d'après, CLC.

⁸ Les données sont extraites des bases de données macro-économiques de l'Insee, exploitées par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, appelée « *Sit@del2* », qui répertorient notamment, à l'échelle statistique et sur une période souhaitées, l'ensemble des constructions et autorisations de locaux non résidentiels nouveaux, notamment les locaux dédiés à l'activité économique et productive.

Ainsi, on s'aperçoit que l'aire urbaine de Rennes est la plus consommatrice d'espace depuis 20 ans. Ce constat est à la fois vrai concernant l'habitat et l'activité. 139 hectares d'habitat et 77 hectares d'activité sont consommés par an en 16 ans. C'est 2,4 fois supérieur à l'aire urbaine de Tours qui est pourtant de taille comparable en ce qui concerne la tâche urbaine. Marseille n'arrive pas en deuxième position, puisque Nantes génère 175 nouveaux hectares par an contre 163 hectares sur l'aire urbaine de la capitale phocéenne. Cet écart entre les deux territoires se fait seulement sur l'habitat puisque les nouveaux espaces dédiés à l'activité sont sensiblement les mêmes (60 hectares contre 59). En revanche, Tours reste beaucoup moins actif que les 3 précédentes aires urbaines, avec 85 nouveaux hectares artificialisés par an dus à l'activité et à l'habitat.

Mais le plus intéressant est la part de l'activité dans les nouveaux espaces consommés. Si la moyenne des 4 aires urbaines concernant la part de l'activité n'atteignait que 16,8% de la tâche urbaine existante, on se rend compte que celle-ci vaut pour désormais 28,5% d'étalement urbain général. D'ailleurs, cette moyenne est encore plus élevée si l'on ne considère que les 3 territoires de l'ouest de la France. A Marseille-Aix, la part de l'activité dans les espaces artificialisés, depuis 1990, n'est que de 21,9%, alors que cette part est de 17,8% dans la zone déjà urbanisée. Dans ce cas, l'évolution n'est pas conséquente pour conclure à une réelle tendance à l'augmentation de la part de l'activité dans les nouvelles artificialisations. Par contre, cette tendance est flagrante sur les aires urbaines de Nantes, Rennes et Tours. Dans chaque cas, l'activité économique joue un rôle très important puisqu'elle est la raison d'au moins 30% de l'étalement urbain. Cette part a plus que doublé à Nantes passant de 14,1% à 30,7% et a presque triplé à Tours en passant de 12,7% à 34%. L'aire urbaine tourangelle, dont le poids de l'activité était le plus faible parmi les 4 cas est désormais l'aire urbaine où la part de l'activité économique dans l'étalement urbain est le plus fort, dépassant un tiers des nouveaux territoires consommés. Même à Rennes, où la part de l'activité était déjà forte comparée aux autres aires urbaines avec 22,2%, connaît une augmentation de cette part relative pour atteindre 30,7%.

Figure 6.14 : Evolution comparée de l'espace urbanisé dû à l'activité et de l'espace urbanisé dû à l'habitat par aire urbaine entre 1990 et 2006

Source: Margary, F., 2012 ; d'après, CLC.

Ce constat se confirme lorsque l'on regarde ces évolutions en moyenne annuelle. En moyenne, la tâche urbaine a augmenté de 0,69% par an sur les quatre grands territoires. Mais désormais, la tâche économique augmente à hauteur de 1,37% par an, soit plus de trois fois plus vite que la tâche résidentielle, qui augmente de 0,42% par an. A Tours, l'étalement économique évolue même 5 fois plus vite que l'étalement résidentiel (1,49% contre 0,29%). Ce rapport est plus faible sur les aires urbaines de Rennes et de Marseille où il est dans les deux cas proche de 2,3, mais suffisamment important pour parler d'une part toujours plus importante de l'activité économique dans les nouvelles urbanisations. On note au passage qu'en croissance, l'aire urbaine de Marseille est désormais la moins dynamique que ce soit pour l'habitat et l'activité puisqu'elle est doublée dans les deux catégories par l'aire urbaine tourangelle. Cette dernière a même un niveau de croissance équivalent à l'aire urbaine nantaise en ce qui concerne l'activité. Celle de Rennes est une nouvelle fois la plus dynamique des quatre aires, pour l'étalement résidentiel (+0,81%/an) et l'étalement économique (+1,84%/an).

En ce qui concerne les activités économiques, ne disposant de données géo-localisées que sur l'aire urbaine de Tours (voir le chapitre 1), nous avons croisé les données de l'étalement économique avec les données INSEE de l'emploi. Il s'agit de calculer une densité d'emploi à l'échelle des aires urbaines. En rapportant l'ensemble des emplois aux espaces urbanisés répertoriés comme étant principalement dus aux activités économiques, et uniquement à ceux-ci, cet indicateur est très fruste. En effet, il fait fi de tous les espaces mêlant l'habitat ou les équipements à des activités. En pratique, l'emploi figurant en secteur diffus est comptabilisé comme étant localisé en zones d'activités, ce qui est bien sûr abusif. Aussi, les données de densité d'emploi par aire urbaine, contenues par la figure 6.15 ci-dessous, doivent être interprétées avec précaution. En particulier, elles ne mesurent pas les efforts faits, par les EPCI pour limiter la consommation d'espace agricole ou naturel, en menant des projets économiques à l'intérieur du tissu urbain, sauf si ces opérations sont de très grande taille et privilégient la fonction économique.

Figure 6.15 : Comparaison des densités d'emplois par aire urbaine en 2000 et densités d'emplois créés entre 1999 et 2008

Source: Margary, F., 2012 ; d'après, INSEE, CLC.

En bleu sur le graphique est représenté la densité d'emploi en 2000, c'est-à-dire le nombre d'emploi par hectare urbanisé dû à l'activité. Si on accepte notre convention de calcul, Rennes serait l'aire urbaine où la densité d'emploi est la plus faible, avec 47 emplois/ha. Sur l'aire de Marseille-Aix, on dénombre 58 emplois/ha alors que les aires urbaines de Nantes et de Tours semblent les plus denses économiquement parlant, avec des densités d'emplois de 67 emplois/ha dans les deux cas.

Les barres rouges de l'histogramme représentent la densité d'emploi créée entre 1999 et 2008. Autrement-dit, nous avons divisé le nombre d'emplois créés entre 1999 et 2008 par la surface urbanisée due à l'activité entre 2000 et 2006⁹. Le cas de l'aire urbaine de Tours interroge. Alors qu'il est le territoire ayant la densité d'emploi la plus élevée (avec Nantes), il devient le territoire le moins dense, en ne comptabilisant uniquement que les nouveaux emplois et les nouvelles artificialisations économiques. De plus, alors que la densité d'emploi nouvelle est nettement supérieure à l'ancienne sur les trois autres territoires, la densité d'emploi créée est inférieure à l'ancien seuil de 67 emplois/ha. On peut supposer que de nombreux emplois créés se localisent en secteur diffus, et non dans des zones d'activités créées.

L'aire urbaine nantaise est apparemment le territoire le moins consommateur d'espace économique relativement au nombre d'emplois créées, puisque l'on trouve 220 nouveaux

⁹ En rapportant ces données sur une année, nous avons pu obtenir une moyenne permettant de donner une approximation du niveau de l'étalement économique vis-à-vis de la croissance économique. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette méthode a des limites certaines puisqu'elle se base uniquement sur les nouveaux secteurs urbanisés. Tous les emplois créés sont ainsi considérés comme situés sur l'ensemble des nouveaux espaces urbanisés, alors que dans la réalité, un grand nombre va être destiné à une entreprise déjà installée dans le tissu urbain. Il ne s'agit donc pas d'une méthode optimale, mais elle trouve son utilité dans la comparaison entre les aires urbaines.

emplois/hectare urbanisé depuis 2000. Ce chiffre est aussi très important à Rennes et à Marseille avec des densités respectives de 149 emplois/ha et 179 emplois/ha.

1.3 Profils environnementaux des quatre régions urbaines

L'environnement est une notion polysémique et de fait, les données et indicateurs permettant de le caractériser sont multiples. Aussi, nous avons retenu la biodiversité et les risques naturels comme étant les critères les plus pertinents à retenir dans le cadre de cette recherche (voir chapitre 4). D'abord, ces critères sont cartographiables. Ensuite, ils font l'objet d'une réglementation nationale, qui localement est retranscrite.

La comparaison entre quatre régions urbaines sélectionnées est possible en dressant un profil environnemental et des risques pour chacune d'elles. Il s'agit de contextualiser la localisation des zones d'activités, outils privilégiés en matière de développement économique (voir chapitre 1). Est-ce que la présence de dispositifs de protection va entraîner une prise en compte de l'environnement sur l'ensemble du territoire, ou y a-t-il report des projets d'aménagement, notamment de développement des activités économiques, dans les secteurs ne bénéficiant pas de protection ?

1.3.1 La biodiversité

L'étude de biodiversité dans les quatre aires urbaines permet d'établir un classement des territoires en fonction du niveau de contrainte. Elle permettra également d'analyser le croisement entre la biodiversité et la localisation des zones d'activités.

Les indicateurs fournis par des bases de données caractérisant les types de protection permettent une première approche du niveau de contraintes sur le territoire. Il existe plusieurs niveaux de protection réglementaire qui engendrent des contraintes plus ou moins fortes.

Tableau 6.11 : Protection de la biodiversité dans les aires urbaines (% du territoire)

Aires urbaines	Engagements internationaux*	ZNIEFF de type 1*	Protection réglementaire*	Maîtrise foncière*	Gestion contractuelle des espaces*
Marseille Aix-en-Provence	0,22	9	0,8	1,9	0
Nantes/Saint Nazaire	6,54	10,7	0,6	1	11.64
Rennes	0	1,10	0,0003	0	0
Tours	0	5,13	0,11	0	12,6

Source : base de données Géoïdd.

Il ressort que les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire sont les plus contraintes par des protections réglementaires. Ensuite viennent les aires urbaines de Tours, de Marseille-Aix-en-Provence et de Rennes.

Dans un second temps, il est nécessaire d'intégrer les données concernant des réseaux de protection de la biodiversité, Natura 2000, les Zones d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux (ZICO) et les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF) de type II. Leur cartographie montre que l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence ressort comme étant la plus contrainte par les différents périmètres de protection

qui sont très étendus pour les ZNIEFF de type II, ZICO et Natura 2000. Les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire, du fait de la présence de la Loire et de l'estuaire viennent ensuite, alors que celles de Rennes et de Tours sont globalement moins contraintes. Pour cette dernière, il faut noter la présence du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine et du site du Val de Loire inscrit au patrimoine culturel mondial de l'UNESCO.

Il existe une disparité entre les aires urbaines mais il faut considérer également, dans chaque aire urbaine, où sont localisés les enjeux les plus importants.

Pour Marseille-Aix-en-Provence, la zone du littoral apparaît la plus concernée. Il y a, en effet, la confrontation entre protection de l'environnement, puisque les zones humides et la côte ont un intérêt floristique et faunistique reconnu, et la pression des activités humaines, notamment à proximité de l'Etang de Berre.

Pour les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire, l'estuaire constitue un espace stratégique pour le développement des activités à l'échelle nationale ou internationale, un axe fort pour le projet de territoire de la métropole et présente un paysage emblématique et protégé où il convient de contrôler l'extension de l'urbanisation. Sont associés à l'estuaire, la zone humide de Brienne, gérée par un Parc Naturel Régional et des fonds de vallées d'affluents de la Loire, moins fortement soumis à la pression foncière.

Concernant l'aire urbaine de Rennes, aucun enjeu important ne ressort de l'analyse spatiale de la répartition des périmètres réglementaires. Cependant, la démarche de mise en œuvre de la trame verte et bleue montre qu'au-delà des espaces reconnus pour la présence d'espaces et d'habitats, il existe une prise en compte de la biodiversité « ordinaire ».

Dans l'aire urbaine de Tours, des boisements et la vallée de la Loire sont les entités les plus importantes et seule cette dernière est soumise à une pression forte. En effet, ce fleuve traverse l'agglomération tourangelle, qui est fortement urbanisée. Ce processus d'extension en zone inondable, qui a démarré dans les années 1950 et s'est accentué depuis les années 1990, s'est fait au détriment des terrains agricoles et naturels.

En conclusion, les aires urbaines de Marseille-Aix-en-Provence, de Nantes et de Saint Nazaire sont les plus contraintes par le contexte écologique, celles de Rennes et de Tours le sont moins, tant en termes de superficie que de degré de protection.

1.3.2 Le risque inondation

Même s'il est présent sur tous les terrains d'étude, le risque d'inondation n'a pas la même importance, en sachant qu'il faut aller au-delà d'une approche statistique qui consiste à calculer une superficie de territoire concernée. En effet, il faut obligatoirement spatialiser ce risque et identifier si les zones concernées présentent des enjeux importants.

Les aires urbaines les plus soumises au risque d'inondation sont celles de Marseille Aix (87,7%) et de Rennes (71,6), les deux autres terrains ayant une plus faible proportion de territoire concernée (46,2 % à Nantes-Saint-Nazaire et 38,5 % à Tours).

Si on superpose le risque d'inondation avec l'urbanisation, cette hiérarchie doit être nuancée. Il apparaît que, dans le cas de Rennes, qui comprend un ensemble de petites vallées inondables en zone rurale, les enjeux sont moins importants en dépit de la superficie concernée. L'aire urbaine de Tours occupe une situation intermédiaire, avec l'urbanisation de la vallée de la Loire, qui concentre des activités économiques et de transport (gare ferroviaire de St-Pierre-des-Corps).

Pour Marseille-Aix et Nantes-Saint-Nazaire, la configuration du littoral (associé à l'Etang de Berre) pour le premier et de l'estuaire de la Loire, pour le second, génèrent des espaces attractifs en termes de développement économique, mais soumis au risque d'inondation.

1.3.3 Analyse spatiale, visibilité de l'articulation économie/environnement

Les quatre sites étudiés ne présentent pas la même biodiversité. Ainsi, les régions urbaines de Marseille et de Nantes incluent des estuaires, des zones de contact entre les eaux douces et les eaux salées et des zones de marais particulièrement riches en habitats d'intérêts remarquables. La région urbaine de Tours possède aussi des zones humides qui s'étirent le long de la Loire, ce qui explique leur surface moindre. Quant à celle de Rennes, elle présente une biodiversité beaucoup plus ordinaire, qui fait peu l'objet d'un dispositif de protection (voir tableau 6.12, ci-dessous).

Tableau 6.12 : Nombre de zones d'activités localisées sur des zones de préservation de la faune ou de la flore

Région urbaine	Marseille/Aix	Nantes	Rennes	Tours
Surface de la région urbaine en protection forte	3 %	1,6 %	0 %	0,1 %
Surface de la région urbaine en protection moyenne	Non disponible	12 %	0 %	12 %
Surface de la région urbaine en protection faible	9 %	17 %	1 %	5 %
Nbre de zones d'activités empiétant sur une zone réglementée (% par rapport au nbre total)	36 (19 %)	63 (26 %)	8 (4 %)	12 (7%)

Source : auteurs.

La richesse en biodiversité de la Camargue et des marais de l'Ouest nantais a été reconnue et a abouti en 1972 à la création du parc naturel régional de Brière et en 1977 du CIP Camargue Biosphère. Simultanément, étaient installés des ports industriels sur l'estuaire de la Loire et le long de l'étang de Berre. La reconnaissance d'autres zones d'intérêt faunistique ou floristique n'est arrivée que dans les années 1980 et 1990 pour la région urbaine de Nantes et au début des années 2000 pour Marseille. Néanmoins, nombre de zones d'activités étaient déjà implantées, en particulier les plus grandes d'entre elles. Si bien que pour Marseille et Nantes le nombre élevé de zones d'activités dans des périmètres de protection ne traduit pas un mépris plus important de la réglementation, mais une part plus importante du territoire concernée par les mesures de préservation. On note cependant la difficulté à renoncer à la poursuite du développement d'espaces économiques qui sont devenus stratégiques. Les sites portuaires de l'Atlantique ou de l'étang de Berre continuent de faire l'objet d'extensions, en dépit de la reconnaissance de la biodiversité exceptionnelle reconnue des sites. Les périmètres de protection forte sont peu nombreux. Ils n'atteignent que trois pour cent du territoire à Marseille. Les surfaces importantes classées sont davantage des inventaires ou des recommandations, ce qui laisse la responsabilité à la collectivité locale d'opter pour le développement économique.

Il apparaît donc que la biodiversité est peu prise en compte dans la localisation des sites d'activités économiques.

Tableau 6.13 : Nombre de zones d'activités localisées sur des zones d'inondation

Région urbaine	Marseille	Nantes	Rennes	Tours
Surface de la région urbaine concernée par le risque d'inondation	87,7 %	46,2 %	71,9 %	38 %

Nbre de zones d'activités empiétant sur une zone réglementée (% par rapport au nbre total)	77 (40 %)	45 (18 %)	35 (34 %)	39 (27 %)
--	-----------	-----------	-----------	-----------

Source : auteurs.

Tout comme pour les périmètres de protection de la biodiversité, les dispositifs actuels de protection des risques d'inondation (PPRI) sont de création récente et souvent postérieure à la création des zones d'activités. Cependant, à la différence de la biodiversité pour laquelle la création d'outils réglementaires correspond à une reconnaissance de l'enjeu et à une prise de conscience, les risques naturels sont identifiés et font l'objet de mesures depuis plusieurs décennies. À l'image de la biodiversité, les quatre territoires étudiés sont diversement concernés par le risque d'inondation (voir tableau 6.13 ci-dessus).

Tableau 6.14: Données clés par étude de cas

<p>Marseille</p> <p>Territoire le plus contraint</p> <p>19 % des ZA dans des zones de protection</p> <p>ZIP Fos sur Mer précède l'établissement des zones de protection</p> <p>Manque de données sur les dates de création</p>	<p>Nantes</p> <p>Territoire contraint</p> <p>26% des ZA dans des zones de protection (ZNIEFF, ZICO)</p> <p>ZA antérieures aux zones de protection</p> <p>Peu de nouvelles ZA => grands projets</p>
<p>Rennes</p> <p>Territoire le moins contraint</p> <p>3,7 % des ZA en zone de protection (ZNIEFF)</p> <p>ZA antérieures aux zones de protection</p> <p>Spatialisation des ZA en respect de la trame verte et bleue</p>	<p>Tours</p> <p>Territoire peu contraint</p> <p>6,3% des ZA en zone de protection (ZNIEFF)</p> <p>ZA antérieures aux zones de protection</p> <p>Juxtaposition des nouvelles ZA, heurtant la trame verte et bleue</p>

Source: Groupe EPU-DA5, PFE, 2011.

Cependant, alors que pour la biodiversité l'ordre des pourcentages de zones d'activités présentes, dans les périmètres de protection, reprenait l'ordre de la richesse des territoires en biodiversité, il apparaît que cet ordre est changé pour le risque d'inondation. Les élus tourangeaux ont relativement plus ignoré le risque d'inondation que leurs collègues de Nantes-Saint-Nazaire. Marseille et Rennes se positionnent entre les deux. Le bon respect du risque d'inondation par les élus de Loire-Atlantique est à tempérer, compte tenu de l'obstruction de certains élus locaux à la réalisation des PPRI ce qui conduit à sous-estimer le dénombrement des zones d'activités présentes en zone inondable. Le nombre relativement élevé de zones d'activités en zone inondable dans le contexte tourangeau s'explique à la fois par la configuration géographique du site et la jeunesse de l'intercommunalité. Certaines communes de l'agglomération tourangelle sont en effet entièrement en zone inondable. Ceci implique que, si elles voulaient bénéficier de la taxe professionnelle, elles étaient réduites à ouvrir des zones d'activités en zone inondable. L'avènement de l'intercommunalité à taxe professionnelle mutualisée a permis d'abandonner cette stratégie pour l'ouverture de nouvelles zones d'activités sur les plateaux, à l'abri des inondations.

2. Des dynamiques de construction intercommunale qui fragmentent les régions urbaines, dans les interventions économiques et environnementales

Comme nous l'avons noté dans le chapitre 1, la région urbaine ne correspond à aucune délimitation administrative, mais est fragmentée institutionnellement. Elle pose donc, pour les chercheurs, la question de la coordination des stratégies entre territoires interdépendants mais séparés institutionnellement. Dans le cas des régions urbaines françaises, que nous étudions dans ce chapitre, quels sont l'articulation et l'emboîtement des différents intérêts locaux, qui au final construisent et modèlent la région urbaine, notamment en matière de gestion environnementale et de développement économique ? Alors que le chapitre 2 a présenté la hiérarchie des normes en matière d'urbanisme et de développement territorial, on se situe ici sur la recherche de compréhension des mécanismes de fonctionnement « *horizontaux* » entre les territoires. Autrement dit, comment le jeu permanent de relations, institutionnalisées, entre territoires juxtaposés administrativement mais fonctionnellement liés, peut-il être examiné à l'échelle du grand territoire ? A quelles(s) échelle(s) spatiale(s) peut-on considérer qu'il y a recherche de cohérence et coordination des interventions publiques, en vue d'accroître la viabilité écologique du développement économique ?

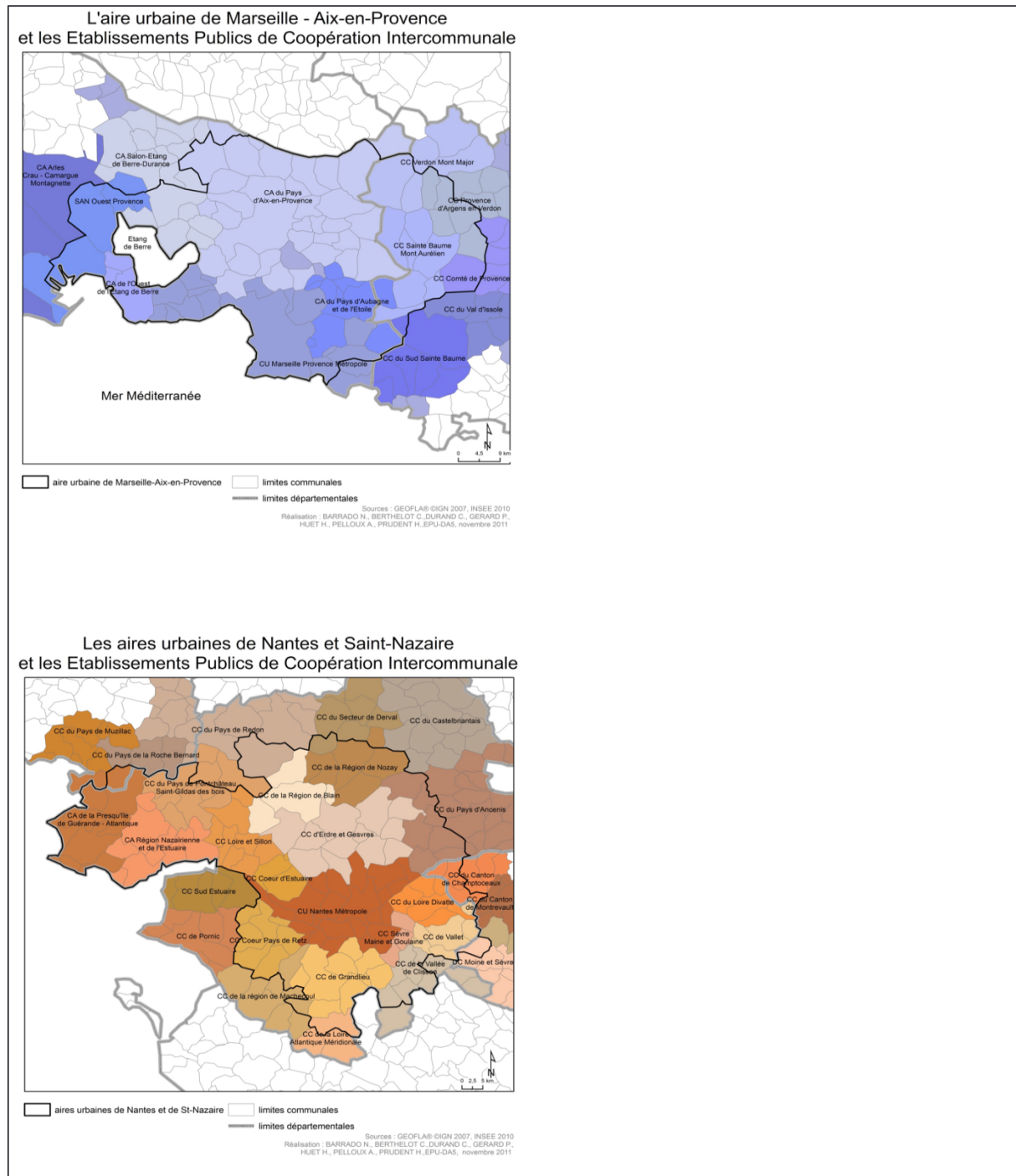
Dans cette section, nous centrons nos analyses sur les établissements de coopération intercommunales (EPCI). Le croisement et les interactions entre acteurs présents dans le « jeu » de la gouvernance urbaine contemporaine, mais aussi leur multiplication depuis les actes successifs de décentralisation entrepris depuis trente ans, nous ont conduits à devoir centrer le propos sur des types d'acteurs et de structures à rencontrer. Le choix de privilégier les EPCI tient dans les compétences qu'ils possèdent, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de gestion de l'environnement.

Cette section présentera les EPCI qui composent les régions urbaines choisies (2.1). On détaillera notamment l'histoire récente des intercommunalités considérées dans notre échantillon (2.2). Les stratégies de développement économique et les actions économiques menées à l'échelle de l'intercommunalité seront analysées (2.3). La caractérisation de ces stratégies permettra de mieux cerner les concurrences et/ou les complémentarités dans un même espace géographique, la région urbaine. De même, aborder les actions spatialisées en direction de l'environnement (2.4) permettra de mettre en balance la prise en compte des enjeux environnementaux avec les actions économiques par chacun des composants politico-administratif du grand territoire, que sont les EPCI.

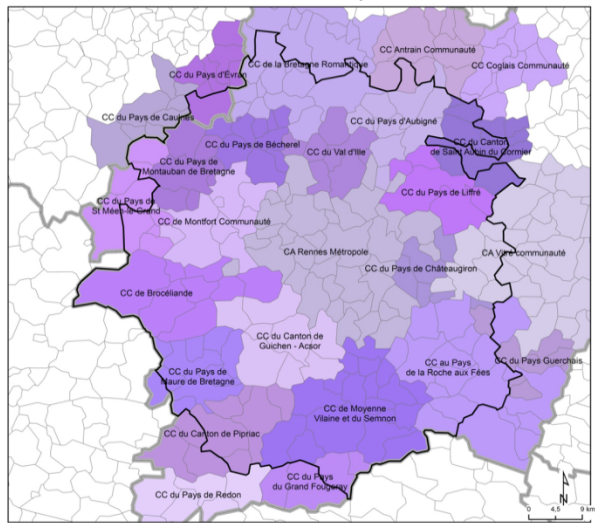
2.1 Des régions urbaines aux EPCI

A l'échelle de chacun des quatre grands territoires étudiés, les cartes ci-dessous (figure 6.16), ainsi que le tableau 6.15 (voir page suivante), présentent les différents EPCI qui composent et structurent ces périmètres. Nous n'avons ici considéré que les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes. Ce panorama tend à situer les communautés que nous avons retenues plus particulièrement pour les enquêtes de terrain.

Figure 6.16 : EPCI et aires urbaines de Marseille-Aix, Nantes/Saint-Nazaire, Rennes et Tours



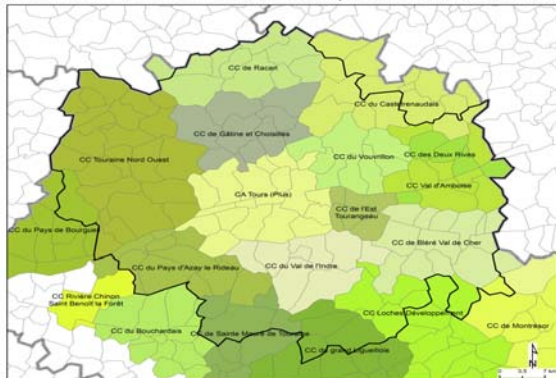
**L'aire urbaine de Rennes
et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale**



aire urbaine de Rennes limites communales
— limites départementales

Sources : GEOFLAB SIGM 2007, INSEE 2010
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C., DURAND C., GERARD P.,
HUET H., FELLOUX A., PRUDENT H., EPU-DA5, novembre 2011

**L'aire urbaine de Tours
et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale**



aire urbaine de Tours limites communales
— limites départementales

Sources : GEOFLAB SIGM 2007, INSEE 2010
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C., DURAND C., GERARD P.,
HUET H., FELLOUX A., PRUDENT H., EPU-DA5, novembre 2011

Source : auteurs ; d'après Groupe PFE-DA5, 2011.

Les cartes comme le tableau ci-dessous démontrent le fort émiettement institutionnel des régions urbaines étudiées. Chacune d'entre elle compte entre 10 et 20 EPCI de type communautaire. On peut relever que la région urbaine la plus peuplée (Marseille-Aix) compte le moins de communautés. Si chacune des plus importantes communautés urbaines ou d'agglomération représente un poids toujours majoritaire en termes d'habitants et d'emplois, les superficies couvertes sont beaucoup plus modestes. Dès lors, comment s'organisent alors les relations urbain-rural ? De plus, le grand nombre de communautés de communes dotées des mêmes compétences de base (aménagement de l'espace et

développement économique) permettra certainement de caractériser des positionnements concurrentiels, soit entre elles, soit à l'égard d'un EPCI urbain.

Tableau 6.15: Les communautés présentes dans les quatre régions urbaines et celles retenues pour l'enquête de terrain

Marseille-Aix-en-Provence (10 EPCI)									
<u>CU</u> <u>Marseille-Provence-Métropole</u>	<u>CA du</u> <u>Pays d'Aix</u>	CA du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	SAN Ouest Provence	CA de l'Ouest de l'Etang de Berre	CC Sainte Baume Mont Aurélien	CC Comté de Provence	CC d'Argens en Verdon	CC du Sud Sainte Baume	CC du Verdon Mont Major
Nantes-Saint-Nazaire (20 EPCI)									
<u>CU Nantes Métropole</u>	<u>CA Région Nazairienne et de l'Estuaire</u>	<u>CC Cœur d'Estuaire</u>	CC Loire et Sillon	CA de la Presqu'île de Guérande Atlantique	CC de Pontchâteau au Saint Gildas des Bois	CC de la Région de Blain	CC de la Région de Nozay	CC du Pays d'Ancenis	CC d'Erdre et Gèvres
CC Cœur Pays de Retz	CC du canton de Champtoceaux	CC de Grandlieu	CC de Vallet	CC de la Vallée de Clisson	CC Sèvre Maine et Goulaine	CC Moine et Sèvre	CC du Loire Divatte	CC du Pays de Redon	CC du Secteur de Derval
Rennes (20 EPCI)									
<u>CA Rennes Métropole</u>	CC du Pays de Château-giron	CC au Pays de la Roche aux Fées	CC de Moyenne Vilaine et du Semmon	CC du Canton de Pipriac	CC du Pays de Maure de Bretagne	CC de Brocé-liande	CC de Montfort Commu-nauté	CC du Pays de Saint-Méen-Le-Grand	CC du Pays de Montau-ban de Bretagne
CC du Pays de Becherel	CC de la Bretagne Roman-tique	<u>CC du Val d'Ille</u>	CC du Pays d'Aubigné	<u>CC du Pays de Liffré</u>	CA Vitré Commu-nauté	CC du Pays du Grand Fougeray	CC du Canton de Guichen-Acsor	CC du Pays d'Evran	CC du Canton de Saint Aubin des Cormier
Tours (14 EPCI)									
<u>CA Tours Plus</u>	<u>CC de Gâtine et Choisilles</u>	CC de Racan	CC de Castel-renaudais	CC du Vouvryllon	CC des Deux Rives	CC Val d'Amboise			
<u>CC de l'Est Tourange au</u>	CC Touraine Nord-Ouest	CC Bléré Val de Cher	<u>CC du Val de l'Indre</u>	CC du Pays d'Azay le Rideau	<u>CC Loches Développement</u>	CC Sainte Maure de Touraine			

Source : auteurs ; d'après Nadou, F (en préparation).

Dans le tableau 6.15, figurent en italique et soulignés, les EPCI enquêtés dans le cadre de cette recherche. Dans chaque région urbaine, on a systématiquement étudié l'EPCI le plus important en nombre d'habitants et d'emplois. Cet EPCI dit « central » adopte la forme d'une communauté urbaine (Marseille, Nantes) ou d'agglomération (Rennes, Tours). A Rennes et

Tours, on a également enquêté deux autres EPCI figurant dans le même périmètre de SCoT. Ces EPCI dits « périurbains » sont des communautés de communes. La communauté d'agglomération de la région nazairienne (CARENE) et la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CAPA) ont été étudiées car elles sont le deuxième pôle (en habitants et en emplois) au sein de régions urbaines polycentriques. La CARENE est engagée dans le même SCoT que la CU de Nantes, alors que sur l'aire de Marseille-Aix chaque EPCI élabore un SCoT à son échelle. En raison de cette spécificité, seuls deux EPCI ont été investigués sur Marseille-Aix. Pour Tours, les communautés de communes Gâtines et Choisses et Loches Développement ont été enquêtés au titre de leur SCoT et des projets « Polaxis » et « Node Park Touraine » (cf. section 3 et 4).

Tableau 6.16 : Spécificités et données institutionnelles générales des EPCI enquêtés

Régions urbaines	
EPCI	Spécificités du territoire
Marseille-Aix	
Communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole	Créé en 2000, avec Marseille comme métropole nationale, fortement urbanisé (1.719 hab./km ²). Fait suite à une Communauté de Communes créée en 1992. 18 communes, 1.039.739 habitants, 392.700 emplois ¹⁰ . Président: Eugène Caselli, depuis 2008, Conseiller municipal du 2 ^e arr. de Marseille (Parti Socialiste)
Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix	Créé en 2001 ¹¹ , pôle régional urbanisé autour d'Aix-en Provence, présence du rural polarisé par des communes de plus de 10.000 habitants (Vitrolles, Peyrolles). EPCI qui s'étend sur deux départements (Bouches-du- Rhône et Vaucluse), 34 communes, 356.917 hab., 163.793 emplois ¹² Président: Maryse Joissains-Masini, depuis 2001, Maire d'Aix-en-Provence, (UMP)
Nantes/St-Nazaire	
Communauté Urbaine de Nantes Métropole	Créé en 2001 à la suite d'un district (créé en 1992), centré sur Nantes comme métropole nationale, fortement urbanisé (moy.1.110 hab/km ²) 24 communes, 580.839 habitants, 304.000 emplois ¹³ . Président: Gilles Retière depuis 2012 ¹⁴ , (Parti Socialiste).
Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE)	Créé en 2001, pôle régional urbanisé autour de Saint-Nazaire et des chantiers navals, présence du rural lié au littoral (389 hab./km ²), 10 communes, 116.745 hab., 40.884 emplois Président: Joël Batteux, depuis 2001, Maire de Saint-Nazaire (Parti Socialiste)
Communauté de Communes du Cœur d'Estuaire	Créé en 2003 après un SIVOM, repose sur le pôle périurbain de St-Etienne-de-Montluc, avec présence du rural (116hab/km ²) Président : Bernard Moisière, depuis 2008, 1 ^{er} adjoint à la mairie de Cordemais (DVD).
Rennes	

¹⁰ Emplois salariés et non-salariés, Insee, RGP, 2006.

¹¹ Dès 1993, une communauté de communes du Pays d'Aix s'était constituée autour de six communes, puis élargissement progressif jusqu'en 2002 où la commune de Mimet est venue porter le nombre à 34.

¹² Emplois salariés et non-salariés, Insee, RGP, 2006.

¹³ Chiffres actualisés en décembre 2010 par l'agence de développement économique de Nantes Métropole.

¹⁴ Suite aux élections législatives de juin 2012 et la confirmation au poste de Premier Ministre de J.-M. Ayrault, ce dernier a démissionné de son poste de président de la CUNM pour laisser place à Gilles Retière le 21 juin 2012.

Communauté d'agglomération Rennes Métropole	Créé en 2000 par transformation d'un district (créé en 1970), très urbanisé (661 hab./km ²), moteur de l'économie régionale, forte croissance démographique. 37 communes, près de 400.000 habitants, 295.185 emplois salariés. Démarche de la planification inscrite dans le temps long (schéma directeur, schéma d'aménagement urbain, district, puis SCoT depuis 2004). Président: Daniel Delaveau, depuis 2008, Maire de Rennes (Parti Socialiste).
Communauté de Communes du Val d'Ille	Créé en 1993, forte présence du rural (132 hab./km ²), 20 kms au Nord du centre de Rennes, zone traversée (sur l'axe Rennes – St-Malo) 10 communes, 18.600 habitants, 1.000 entreprises, 3.700 emplois en ZAE (uniquement) Président : Daniel Cueff , depuis 2008 , Maire de Langouët (Bretagne Écologie).
Communautés de Communes du Pays de Liffré	Créé en 2000, 20 kms au Nord-Est du centre de Rennes, forte présence du rural (92 hab./km ²), présence de petites villes structurantes et polarisantes (ex. Liffré, 7.000 habitants) 5 communes, 15.038 habitants, 4.216 emplois (en 2007) Président Loïg Chesnay-Girard, depuis 2008, Maire de Liffré (Parti Socialiste).
Tours	
Communauté d'agglomération Tours +	Créé en 1999, pôle régional très urbanisé (1.062 hab./km ²) 19 communes, 284.885 habitants, 115.000 emplois Président : Jean Germain, depuis 2000, Maire de Tours (Parti Socialiste).
Communauté de Communes du Val de l'Indre	Créé en 2000, 15 kms au Sud du centre de l'agglomération, périurbain (133 hab/km ²), forte présence du rural polarisé par du petit urbain (Monts, Montbazou), 8 communes, 30 918 habitants, 5.717 emplois salariés (privés) ¹⁵ Président : Jacques Durand, depuis 2008, Maire de Monts depuis 2008 (Divers Gauche)
Communautés de Communes de l'Est Tourangeau	Créé en 1999, périurbain (301 hab/km ²), proximité avec l'agglomération, 12 kms à l'Est du centre, rural polarisé par du petit urbain (Montlouis-sur-Loire), 5 communes, 26 000 habitants, 5.000 emplois (1.300 entreprises) Président : Jean-Jacques Filleul, depuis 1999, Maire de Montlouis-sur-Loire (Parti Socialiste).

Source : Nadou F., (en préparation).

2.2 ***Les constructions intercommunales, clés de lecture de relations institutionnelles du grand territoire. Repères récents***

Pour chacun des grands territoires, nous poserons les bases du processus de construction et de coopération intercommunale par quelques repères de l'histoire institutionnelle récente et les interrogations qu'elle pose : notamment quelles relations existe-t-il entre les acteurs, et pour quel territoire ? Les grandes étapes et les faits marquants de la coopération entre territoires qui composent la région urbaine en question seront évoqués. Par ailleurs, nous verrons quelles sont les implications et les liens qui apparaissent en matière de planification. En d'autres termes, il s'agira de voir dans quelle mesure les étapes de la coopération intercommunale et de la planification locale interagissent et participent à la construction de l'une et de l'autre. La combinatoire que nous posons comme clé de lecture de la « fabrique » du grand territoire, nous conduira à scruter plus particulièrement les relations entre les EPCI centraux et EPCI périurbains. Celles-ci favorisent-elles une cohérence territoriale favorable ensuite à l'émergence d'éventuelles stratégies globales, ou plus spécifiques, de développement ?

i) ***Marseille-Aix, permanence des autonomies locales et affirmation des conflits***

¹⁵ Les chiffres s'élèvent à 9.414 tous secteurs confondus, avec le CEA basé sur la commune de Monts.

Les tentatives de regroupement institutionnel entre des communes des Bouches-du-Rhône ont été engagées bien avant les lois sur l'intercommunalité des années 90. Mais les initiatives spontanées venant du « local » ont été dans leur ensemble limitées, et c'est plutôt sous l'impulsion de l'Etat et sous l'égide de programmes et politiques d'aménagement du territoire, à la toute fin des années 60, que les premières expériences significatives de coordination avaient été initiées. Dans le cas marseillais, c'est un schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise qui portait cette vocation. Alors que l'Etat met en place à cette période la politique d'aménagement du territoire s'appuyant sur une dizaine de « métropoles d'équilibre », l'organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise (OREAM) reçoit la tâche d'élaborer un schéma d'aménagement pour 59 des 119 communes du département. Mais cette expérience aura au final que très peu de résultat positif, le contexte local étant marqué par une forte tradition d'autonomie et une opposition historique à l'intercommunalité.

L'histoire de la coopération intercommunale sur les territoires de la région urbaine de Marseille-Aix n'apparaît pas être dans les habitudes et a beaucoup de mal à se défaire de luttes intestines. « *Le dialogue entre ces structures est handicapé par des rivalités historiques (Aix – Marseille) ou plus récentes (par exemple entre Marseille et les communes de l'Etang de Berre sur la question de la localisation de l'incinérateur de déchets urbains)* » (Jourdan, 2005).

A la mise en application de la loi sur l'Administration Territoriale de la République, Marseille et un certain nombre de communes se sont regroupées au sein d'une communauté de communes (en décembre 1992). Conçue sur une base de volontariat et destinée par le législateur aux communes rurales, cette initiative permet de regrouper une vingtaine de petites communes autour de la commune de Marseille, la plupart situées dans sa zone d'influence traditionnelle. Là où on aurait pu s'attendre à une communauté de villes, on a abouti à un regroupement relativement morcelé, où la cohérence économique et territoriale est à interroger : notamment au niveau des périmètres souhaités antérieurement dans la plupart des études d'aménagement menées par l'État et la DATAR sur Marseille et sa région.

L'application de la loi Chevènement marque une nouvelle étape pour la métropole marseillaise, en recherche de constitution d'un ensemble urbain plus cohérent. Le législateur de 1999 impose une continuité territoriale dans les regroupements et si le volontariat fait toujours partie de la donne, le préfet peut, en cas de refus d'une ou plusieurs communes comprises dans le périmètre, les inclure cependant. Mais la nouveauté décisive introduite par les textes réside dans la possibilité de constituer une Communauté Urbaine (CU), compte tenu de la taille démographique de la ville-centre. Cette configuration prévoit le transfert automatique de nombreuses compétences au niveau intercommunal, en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace d'habitat, ou de transports collectifs. La mise en œuvre de la CU s'est avérée particulièrement délicate car au-delà des oppositions politiques entre les différentes municipalités, d'autres considérations ont suscité craintes, réticences et débats animés. Notamment dus aux différences de taille entre une commune de 800.000 habitants et, pour l'essentiel, de petites communes. Les deux autres pôles importants de la région urbaine, Aix-en-Provence et ses communes périphériques, et Aubagne n'ont souhaité faire partie de la CU de Marseille-Provence-Métropole. Elles ont constitué leurs propres communautés d'agglomération. Sont intervenues des considérations financières : Marseille est une commune « pauvre » du point de vue des finances locales, car elle a perdu une grande partie de son potentiel productif suite au déclin de ses activités industrielles dans les années 80 et 90. Les autres communes craignent donc de devoir payer pour la plus grande. Enfin, les communes ont peur de perdre leur indépendance dans la communauté urbaine, notamment la maîtrise de leurs plans d'urbanisme (plans d'occupation des sols à l'époque).

Très souvent politiques, par l'intermédiaire d'un conflit droite/gauche très préjudiciable, les difficultés de la construction intercommunale sont aussi l'expression d'un conflit « centre/périphérie ». L'exemple en a été donné pendant de nombreuses années concernant

l'implantation d'un incinérateur de déchets¹⁶. Les conflits ont bloqué un temps le processus de coopération, mais il a également permis aux acteurs de se rendre compte que la coopération métropolitaine pouvait offrir un espace de dialogue et d'expression des oppositions entre les différentes institutions. « *Les déchets, aujourd'hui, il y a un conflit, mais on est dans un espace dans lequel on peut en parler. Avant l'Appel à Coopération Métropolitaine, il n'y avait pas d'espace de rencontre, maintenant il existe* »¹⁷.

Le polycentrisme de l'aire urbaine, qui se traduit dans la faiblesse de la ville centre et le dynamisme d'autres pôles, joue en faveur d'une concurrence entre communautés. La construction et la coopération intercommunale sont difficiles, conflictuelles en permanence et révèlent de fortes volontés d'autonomie vis-à-vis de la métropole marseillaise mais aussi d'affranchissement du pouvoir de l'Etat. Le climat parfois très tendu entre les collectivités locales et leurs élus, d'un côté, et le Préfet, de l'autre, ont pu témoigner de ces difficultés, entre alliances hypocrites mais ponctuelles pour défier les services de l'Etat et discordes politiques pour faire émerger des projets globaux d'aménagement et de planification.

Qu'il s'agisse de conflits d'ordre politique ou de fractures sociologiques plus profondes, certains travaux sur cette région ont montré que l'historique entre les territoires et l'identité très forte, notamment des communes, sont les principaux facteurs de blocages (cf. Douay, 2007). Le refus presque perpétuel de coopération de la part des communes périphériques à l'agglomération marseillaise, mais aussi aixoise, peut être interprété selon plusieurs angles : une volonté de garder ses compétences en matière de planification sectorielle et locale, un moyen de protéger son identité sans se faire laminer par une forme d'hégémonie marseillaise, un refus d'être associé à l'image de Marseille ou bien encore la volonté de ne pas participer au financement global des projets sociaux et économiques. Les difficultés liées à la commune de Gardanne, qui ne fait partie d'aucun périmètre, rendent le découpage au final non cohérent par rapport à un projet commun. Les regroupements se sont fait plus selon des avantages fiscaux (TPU sur MPM) ou par affinité politique, et les nombreuses enclaves rendent difficile la mise en place de stratégies d'aménagement et de planification plus globales.

Concernant la situation actuelle sur le Département des Bouches-du-Rhône, celui-ci « *est caractérisé par une couverture quasi complète de son territoire par des EPCI à fiscalité propre qui sont en nombre limité (9), et comprend un grand nombre de syndicats (94)* » (Schéma départemental de coopération intercommunale des Bouches-du-Rhône, 2011). De plus, l'EPCI de la CAPAE (Aubagne) présente un périmètre discontinu du fait de la commune de Cuges-les-Pins.

ii) **La coopération à Nantes /St-Nazaire, fruit de convergences politiques**

L'histoire de l'intercommunalité nantaise est jalonnée par différentes étapes depuis une quarantaine d'années, et toutes les décennies sont concernées par la création ou le renforcement de structures qui participent à cette construction intercommunale. A partir de 1967, le premier groupement institutionnel de communes de l'agglomération nantaise se fait, avec la création de l'Association Communautaire de la Région Nantaise (ACRN) regroupant 37 communes. Dans les années 1970, à partir de l'ACRN, naissent des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) qui mettront en œuvre des politiques spécifiques

¹⁶ L'implantation d'un incinérateur sur le domaine portuaire de Fos-sur-Mer constitue le principal point de conflit au sein du réseau d'acteurs publics de la métropole. Conformément aux exigences européennes, l'exploitation de la décharge d'Entressen (appartenant à la ville de Marseille) qui est l'une des plus importantes d'Europe, aurait dû cesser dès la fin de 2002. Pour faire face à cette situation, MPM a proposé d'investir 280 millions d'euros dans la construction d'un incinérateur situé au sein du domaine public maritime du port autonome de Marseille, sur la commune de Fos-sur-Mer (qui ne fait pas partie de MPM). Mais le choix technique ainsi que la localisation ont donné lieu à une importante controverse politique et technique. Le Préfet avait alors déclaré « *« Les déchets ne sont ni de gauche, ni de droite. Ils sont devant nous. Ces projets ne sont pas inconciliables, bien au contraire* ». Néanmoins, ce dernier a quand même signé le permis de construire de l'incinérateur.

¹⁷ Entretien réalisé par Nicolas Douay en 2009 avec un technicien de la CA du Pays d'Aix-en-Provence.

et sectorielles : transport, voirie, assainissement, action pour les personnes handicapées. En 1978, l'agglomération nantaise se dote d'un premier outil intercommunal et global d'aménagement urbain, avec la création de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN). Suivant le mouvement des lois de décentralisation de 1982, le maire de Nantes de l'époque, Alain Chénard, engage l'agglomération dans un Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de l'agglomération nantaise (SIMAN). Cette structure associe 19 puis 21 communes et marque la volonté d'une mise en cohérence des actions conduites par les SIVU du territoire. Le mouvement se poursuit avec son successeur, Jean-Marc Ayrault qui initie en 1992 la création du District de l'agglomération nantaise, ce qui marque la mise en place d'une fiscalité propre. Dès lors, et pour permettre l'association de la société civile au processus des décisions intercommunales, les acteurs politiques locaux nantais initient en 1996, la conférence consultative d'agglomération, qui deviendra Conseil de développement en 2001. Dans le même temps, les années 90 voient s'accroître le dynamisme sur le plan démographique de l'agglomération, la conduisant à s'engager dans une stratégie d'économie résidentielle, tout en menant des actions de développement des secteurs industriels et tertiaires de pointe. Pour cela, il lui faut un outil capable de garantir la promotion du territoire et d'anticiper pour l'avenir son attractivité, et en 1998 est créé l'Agence de développement économique de l'agglomération nantaise (ADEAN), rebaptisée Nantes Métropole Développement en 2001. En application de la loi Chevènement, le District est transformé en Communauté Urbaine en 2001, appelée Communauté urbaine de Nantes (CUN)¹⁸, avec au cours l'an 2000 le passage à une Taxe Professionnelle Unique.

Autour de l'estuaire de la Loire, la création du Syndicat Intercommunal de l'Estuaire et de la Région Nazairienne (SIERNA), en 1991, marque les débuts de l'intercommunalité. Principalement doté de la compétence Transport, le SIERNA réunissait communes du Nord et du Sud de l'Estuaire. Cependant, suite à des dissensions entre la municipalité nazairienne et les maires des communes de Paimboeuf et Saint-Brévin-les-Pins, celles-ci quitteront le SIERNA en 1996 et créèrent avec trois autres municipalités de l'actuel pays de Retz, la Communauté de communes du Sud-Estuaire. Au premier janvier 2001, le Syndicat réduit à ses communes du Nord-estuaire, laisse sa place à la CARENE. La commune de Pornichet rejoindra l'agglomération nazairienne en 2002. Celle-ci regroupe aujourd'hui près de 120 000 habitants sur un territoire de plus de 300 km² comptant 10 communes : Saint-Nazaire (la ville centre), Besné, la Chapelle-des-Marais, Donges, Montoir de Bretagne, Pornichet, Saint-André-des-Eaux, Saint-Joachim, Saint-Malo-de-Guersac et Trignac.

Si la création des deux intercommunalités des villes-centres résulte d'un processus de rassemblement plus ancien, la plupart des EPCI périurbains de la métropole n'ont vu le jour que dans les années 2000 (cf. figure 6.17, plus loin). C'est par exemple le cas pour la Communauté de Communes du Cœur d'Estuaire qui a été créée en 2003. Les adhésions des communes à un EPCI à fiscalité propre se sont engagées à partir de 1995 dans le département de Loire-Atlantique, mais le processus a été renforcé avec l'engouement suscité par la loi Chevènement de 1999. Désormais, toutes les communes du département adhèrent à un EPCI à fiscalité propre.

Le paysage intercommunal récent de la région urbaine de Nantes/St-Nazaire, et notamment pour les plus petites intercommunalités, s'est constitué à partir d'un double mouvement, qui s'oppose en partie au cas marseillais précédemment évoqué. Si à Marseille-Aix les tentatives plus anciennes de l'Etat, via des politiques d'aménagement du territoire, n'ont pas abouti ou que très peu, en Loire-Atlantique, entre Nantes et St-Nazaire, les démarches d'élaboration de planifications territoriales, et du SCoT en particulier, ont eu des effets sur la mise en place et la structuration des intercommunalités. En d'autres termes, la dynamique SCOT a encouragé les intercommunalités naissantes à se constituer et à définir leur projet de territoire, puisque dans le cadre de l'élaboration de ce document, celles-ci étaient

¹⁸ Ce n'est qu'en 2004 que la CUN est rebaptisée Nantes Métropole.

fortement incitées à définir un programme d'action pour y conforter leur place. Les trois plus « petites » communautés de communes (Loire et Sillon ; Erdre et Gèvres ; Cœur d'Estuaire) mais aussi la CARENE, ont ainsi défini leur projet de territoire en fonction des engagements du SCoT. L'autre mouvement majeur qu'il faut souligner dans la structuration de l'intercommunalité du grand territoire nantais, réside dans les convergences des étiquettes politiques. Les accointances politiques ont ainsi permis des rapprochements entre territoires, pendant que d'autres opposés sur le plan politique) se sont organisés autrement (Pays de Retz par exemple), refusant d'appartenir aux mouvements de coopérations associés aux territoires sous « domination » politique du Parti Socialiste.

iii) **Rennes, des coopérations ancrées et usuelles**

L'intercommunalité a plus de 40 ans d'histoire à Rennes et est aujourd'hui décrite comme un modèle qui anticipe et expérimente des politiques publiques « *dans un double mouvement de dépassement et de dynamisation de l'échelon communal* » (Guy et Givord, 2004, p.9). Cette situation tient d'une certaine manière à l'expression d'une « *conscience d'agglomération* », née progressivement sur le territoire rennais à l'initiative notamment de Henri Fréville, maire de Rennes à partir 1953.

A la fin des années 1960, les élus rennais prennent conscience des limites du territoire de la commune, ce qui va les conduire à s'engager dans la mise en œuvre de politiques publiques spécifiquement dédiées à contenir ou réguler l'étalement de toutes formes (notamment, politique de « ceinture verte »). Henri Fréville pousse à la création d'une structure intercommunale en proposant une Communauté Urbaine pour développer et contrôler l'urbanisation. Cette proposition est rejetée par les communes voisines, de peur d'une domination de la ville-centre. En 1970, le district est créé résultant d'un compromis entre le principe d'une communauté urbaine et le SIVOM. La municipalité de Rennes avait proposé de détenir uniquement 40% des sièges, alors que la commune représentait les trois quart de la population. Toutefois, 10 communes sont intégrées dans le district par le préfet contre leur gré et les premiers pas de cette construction ne sont pas si simples. « *Ainsi, paradoxalement, alors qu'aujourd'hui, l'intercommunalité rennaise apparaît comme un modèle, elle découle d'un district né avec de fortes réticences, « dans la ferveur et dans la douleur* », selon l'expression d'Edmond Hervé » (Guy et Givord, *id.*, p.21).

La coopération intercommunale rennais connaît un important développement en 1992 avec l'adoption de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), et ce avant que le législateur en fasse obligation avec la loi de 1999. Le district de l'agglomération rennais montre ainsi son esprit novateur et sa volonté d'approfondir la solidarité territoriale. En 2002, le bilan fait état d'une réduction de 80% des disparités fiscales entre les communes et d'une réduction de moitié pour l'offre pléthorique de zones d'activités¹⁹ (Guy et Givord, *id.*).

En 2000, suite à la loi « Chevènement » de 1999, le District devient la Communauté d'Agglomération de Rennes Métropole et affirme par-là la continuité du projet de coopération. Celle-ci regroupe aujourd'hui 37 communes. Une forte tradition d'implication des élus dans la maîtrise et l'orientation de son développement, via un urbanisme volontaire et planifié, caractérise l'agglomération rennais. Ainsi, Henri Fréville en engageant l'expansion de la ville rennais dans les années 1950, en menant une politique très dynamique en matière d'infrastructures, de réserves foncières, d'aménagement de zones d'activités, aménage 26% du territoire communal à l'initiative de la ville. Dès les années 80, les élus du District élargissent leurs réflexions à l'ensemble des champs du développement local : environnement, économie, habitat, etc.,...

Le modèle de développement du territoire rennais est le témoin d'une coopération entre différentes échelles du territoire. Le travail collectif mené à l'échelle de l'agglomération ou à une échelle plus large qui est le pays de Rennes, ainsi que les productions des observatoires de l'AUDIAR semblent aller dans le sens d'une cohérence des décisions sur le

¹⁹ L'offre en zones d'activités est passée de 465 ha en 1993, soit plus de 20 ans de réserves, à 234 ha en 2001.

long terme. De même, on note une longévité exceptionnelle des maires de Rennes (1953-1977 municipalité de droite, maire Henri Fréville ; 1977-2008 municipalité de gauche dirigée par Edmond Hervé ; depuis 2008, Daniel Delaveau (gauche)), ce qui a sans doute contribué à un suivi dans les politiques en matière d'aménagement et de développement.

L'existence du Pays de Rennes, territoires de projet voulu par la loi Voynet de 1999, est le témoin d'une certaine coopération au-delà des périmètres des EPCI.

Dans la mouvance de la réforme des collectivités territoriales, le maire actuel de Rennes, Daniel Delaveau, a évoqué le souhait de voir s'élargir la coopération intercommunale. Il a fait part de sa volonté de regrouper au sein d'une grande agglomération rennaise, les 4 autres EPCI (CC du Pays d'Aubigné, CC du Val d'Ille, CC du Pays de Chateaugiron et CC du Pays de Liffré) composant avec Rennes Métropole, le Pays de Rennes²⁰. Les présidents de ces Communautés de Communes se sont insurgés contre cette idée, en mettant en avant le fait qu'ils souhaitent que le Pays reste une structure légère où se mutualisent les projets pour ensuite déléguer les opérations concrètes aux EPCI. Certaines réactions témoignent des inquiétudes qu'une telle idée peut vite susciter auprès des élus locaux, ainsi le maire de Pacé, Paul Kerdraon (UMP), a souligné qu'il ne fallait pas forcer les communautés de communes voisines à intégrer Rennes Métropole, « *Les mariages forcés donnent rarement des mariages heureux. Rennes Métropole ne peut pas à la fois affirmer son attachement à la constitution d'un territoire pertinent pour elle-même et envisager de détricoter d'autres territoires* ».

Dans le contexte rennais, malgré l'existence de réflexions, de démarches et de projets à l'échelle des pays, les EPCI périurbains restent méfiants vis-à-vis de la ville centre et principale. L'ensemble des EPCI semble satisfait du modèle : EPCI -territoire de décision-, et Pays -territoire de projets-, hormis Rennes peut-être qui souhaite une coopération élargie, et ainsi déjà par la taille rentrer dans le rang des métropoles de premier ordre au niveau national.

iv) **Tours, un apprentissage récent de la coopération intercommunale**

Dans le cas de Tours, le recouvrement de l'aire urbaine par des EPCI est relativement récent. En effet, c'est véritablement la loi de 1999 sur le renforcement de l'intercommunalité qui a été instigatrice des démarches plus poussées de constitution d'établissements intercommunaux en Touraine.

La Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus a été créée fin 1999. Elle fait suite à un district, réunissant les communes en proximité immédiate de Tours²¹ de 1959 à 1995, mais celui-ci n'a jamais fonctionné, situation due en partie à l'inertie politique de l'époque sous « l'ère Royer » et une utilisation du district dans le but de résoudre essentiellement les problèmes de la ville de Tours en matière de logement (Fortier, 2003).

En 1995, suite aux élections municipales, l'agglomération tourangelle a connu de nombreux bouleversements politiques. Le passage à gauche de plusieurs communes, dont Tours (élection de Jean Germain face à Jean Royer) aboutit à la création du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples de l'Agglomération Tourangelle (SIVOMAT), SIVOM à la carte réunissant les communes de Tours, Joué-lès-Tours, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Avertin, Chambray-lès-Tours et Saint-Pierre-des-Corps, puis intégrant en 1997 les communes de Fondettes, Larçay, La Membrolle-sur-Choisille et Rochecorbon. C'est à la suite de la loi Chevènement de 1999, et notamment de la bonification de la DGF qu'elle propose, que la création d'une Communauté d'Agglomération est décidée sous l'appellation Tour(s) Plus, réunissant ainsi les communes du SIVOM à l'exception de Larçay,

²⁰ Le Préfet, de son côté, propose d'intégrer seulement la CC du Pays d'Aubigné et la commune de Laillé à cette nouvelle métropole rennaise. La commune de Laillé souhaitant également de son côté rejoindre Rennes Métropole.

²¹ A l'époque, Saint-Symphorien, Sainte-Radegonde, La Riche, Saint-Pierre-des-Corps, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Avertin, Joué-lès-Tours et Chambray-lès-Tours.

Rochecorbon et La Membrolle-sur-Choisille et intégrant les communes de La Riche et Notre-Dame-d'Oé. Tour(s) Plus regroupait donc au départ neuf communes. En 2011, elle en compte dix-neuf.

Une simplification du paysage intercommunal a été opérée entre 2000 et 2010. Nous ne pourrions pas dire que la coopération intercommunale soit historiquement difficile ou conflictuelle, elle a été tout au plus inexistante ou très peu développée pendant des décennies, notamment sous le très long mandat de Jean Royer²². Les périmètres des EPCI pris dans l'engouement de la loi de 1999 sont encore en mutation, et l'évolution de la Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus est basée sur une absorption régulière de territoires voisins décidant de se rattacher progressivement à elle. Ce fut le cas de la Communauté de Communes de la Confluence, dissoute en 2009, dont les communes membres ont toutes rejoint Tour(s) Plus en 2010. L'autre exemple récent concerne la Communauté de Communes du Vouvrillon qui est aux prises à de fortes dissensions depuis deux ans, entre les partisans de l'adhésion à l'agglomération de Tours et les opposants.

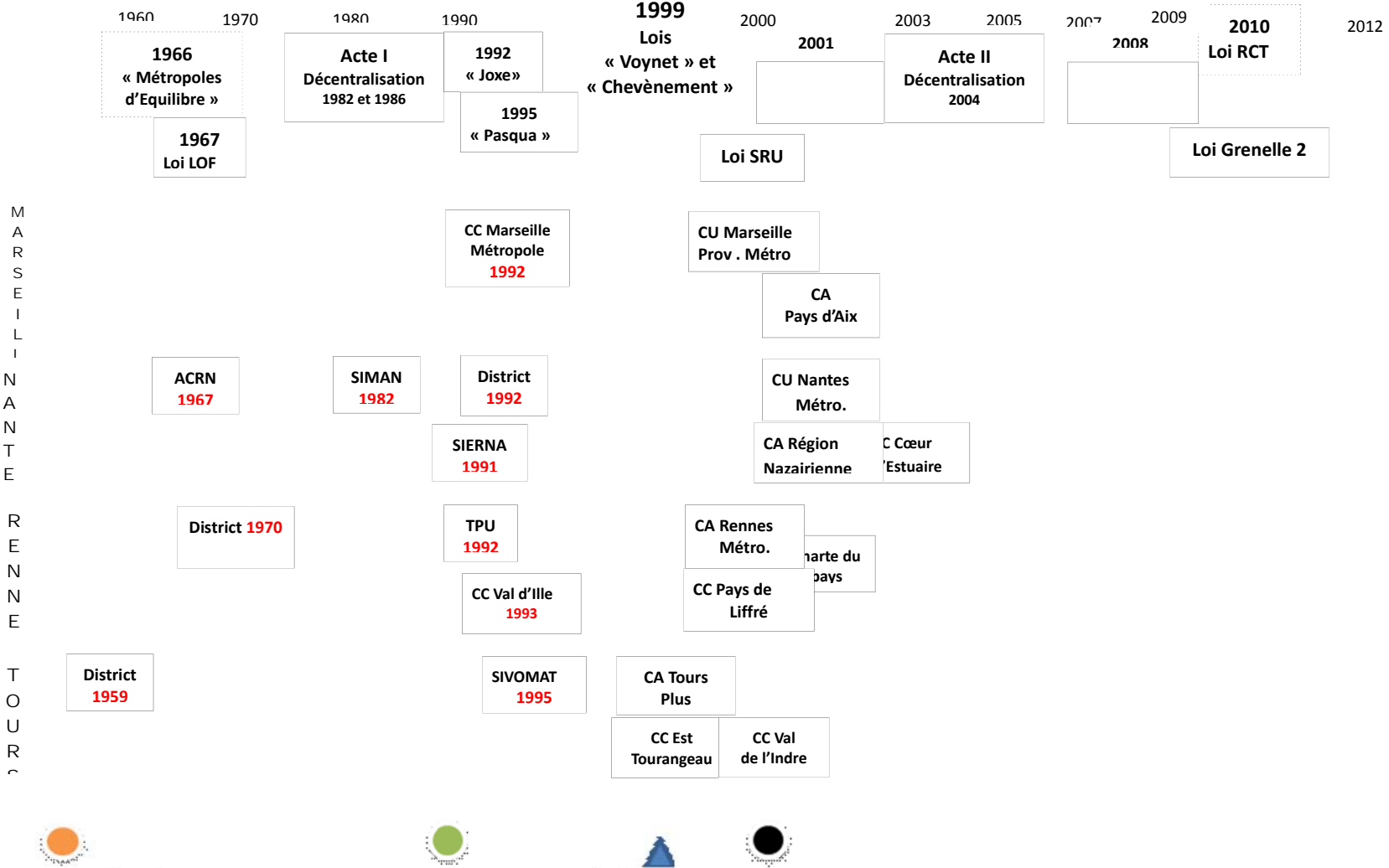
Tableau 6.17 : Synthèse de la coopération intercommunale et implications en termes de planification stratégique spatialisée

	Rennes	Marseille-Aix	Nantes/Saint-Nazaire	Tours
	<i>Ancrée</i>	<i>Conflictuelle</i>	<i>Arrangée</i>	<i>Nouvelle</i>
Qualité de la coopération intercommunale	Tradition forte de coopération intercommunale.	Rivalités politiques et faiblesse économique de Marseille qui ne peut avoir de rôle hégémonique. Obligation de partager le développement	Région urbaine bicéphale dont les centres regardent chacun de leur côté. Coexistence plutôt que coopération. Les convergences politiques « arrangent » le tout	EPCI en apprentissage. Coexistence plutôt que coopération, adaptation en fonction des autres.
Planification stratégique en zone centrale	SCoT approuvé en 2007, (en révision)	SCoT MPM approuvé en juin 2012. Autres SCoT en cours d'élaboration	SCoT approuvé en 2007	SCoT en cours d'élaboration

Source : Nadou, F., (en préparation).

²² Jean Royer a été maire de la ville de Tours de 1959 à 1995.

Figure 6.17 : Processus de construction intercommunale et jalons de la planification dans les régions urbaines de Marseille, Nantes, Rennes et Tours (selon les EPCI retenus).



Source : Nadou F., (en préparation)

2.3 **L'action économique des EPCI : concurrence territoriale et étalement économique**

Les institutions publiques intercommunales dites « de projet » (communautés de communes, d'agglomération ou urbaine) ont comme compétence obligatoire le développement économique. Elles se sont parfois constituées, et ont longtemps été organisées autour de la taxe professionnelle, fiscalité locale favorisant l'attraction d'entreprises et exacerbant au final les concurrences territoriales au sein d'un même grand territoire. En caractérisant les stratégies et actions de développement économique mises en place par les différents EPCI, il s'agit d'observer le jeu d'acteurs et de déceler les cohérences et les divergences sur la manière d'envisager le développement économique, notamment entre les EPCI centraux et les périurbains.

2.3.1 **Les dimensions spatiales des stratégies de développement économique au centre des régions urbaines : entre recyclage de foncier et étalement économique**

Les actions de développement économique peuvent être classées en fonction de la taille de l'EPCI centre, d'une part, et de la relation des EPCI périurbains à l'EPCI centre, d'autre part. Tout d'abord, les EPCI au centre des régions urbaines considérées (Marseille-Provence-Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole et Tours Plus) sont les seuls à avoir une stratégie de développement économique qui repose véritablement sur une diversification des secteurs d'activité, avec une prédominance importante du tertiaire. Mais l'effet taille joue : plus les territoires concentrent de population, d'emplois et de fonctions, plus les EPCI correspondant semblent à même de mener des projets de développement économique complexes à l'intérieur du tissu urbain (tableau 6.18).

Tableau 6.18 : Profil de spatialisation du développement économique des EPCI centraux étudiés

	Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole	Communauté urbaine Nantes Métropole	Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	Communauté d'agglomération Tour(s) Plus
Projets phares en centre-ville	Euroméditerranée (600 000 m ² bureaux)	Ile de Nantes (350 ha, 300 000 m ² bureaux) EuroNantes (600 000 m ² bureaux)	Quartier de la Courrouze (120 ha, 140 000 m ² bureaux).	Magasins généraux (35 000 m ²) Projet Mame
Zones d'activités existantes	67 ZA (NC)	124 ZA (3 630 ha)	35 ZA (2 500 ha)	43 ZA (1 500 ha)
Zones d'activités en projet	160 ha	250 ha	385 ha	98 ha

Source : auteurs. (NC) pour non connues.

Ainsi, à Marseille et à Nantes, se développent des grands projets économiques, mais aussi urbains, au cœur même de la ville : Euroméditerranée (168 ha) et l'île de Nantes (350 ha). Ces deux projets mêlent des opérations de réhabilitation d'espaces dégradés ou de friches industrielles avec la création de logements et de surfaces de bureaux. Ils sont présentés comme contribuant à hisser le territoire qui les porte au rang de métropole européenne dynamique. De leur côté, les communautés d'agglomération de Rennes et de Tours conduisent aussi des opérations de reconversion de friches économiques ou militaires (quartier de la Courrouze pour Rennes, Magasins généraux et imprimerie Mame pour Tours), mais ces opérations, de taille plus réduite, portent surtout sur la création de logements et incorporent dans une moindre mesure la création de locaux d'activités (surtout tertiaires). Affichés par les EPCI comme s'inscrivant dans une recherche de « ville compacte », ces projets nécessitent cependant une volonté locale allant bien au-delà de la réduction des

externalités environnementales dues à l'étalement économique et urbain, mais aussi des événements externes déclencheurs²³. Ils supposent aussi que le marché immobilier local permette d'amortir le coût engendré par la requalification en centre-ville. Ce n'est pas toujours le cas, comme le montrent, à Tours, les projets jamais aboutis d'immeuble de bureaux sur une dalle enjambant la voie ferrée, ou de « pont habité » sur la Loire.

En plus de mener des projets économiques dans le tissu urbain existant, les EPCI centraux cherchent également à accueillir de nouvelles entreprises en ouvrant de nouveaux sites d'activités, contribuant ainsi à l'extension de la tâche urbaine. Les techniciens rencontrés reconnaissent que l'essentiel de l'emploi n'est pas localisé dans les zones d'activité (environ 30%), mais tous les EPCI centraux utilisent l'outil zone d'activités. Les raisons peuvent être que le besoin d'espaces d'entreprises « spacivores » a été identifié et jugé légitime, comme à Rennes. Ou bien, le fait que d'autres acteurs publics aménagent des zones d'activités dans la région urbaine, justifie, aux yeux des EPCI centres, qu'ils utilisent également cet outil²⁴. Les EPCI centres de taille métropolitaine ont tendance à pratiquer un équilibre entre projets en centre d'agglomération et nouvelles zones d'activités en périphérie de leur territoire. Le cas de Marseille-Provence-Métropole est significatif de ce point de vue, où la spatialisation du développement économique au niveau intercommunal amène à une répartition entre les grands secteurs de son territoire, projet Euroméditerranée en zone centrale et nouvelles zones d'activité en périphérie (Les Florides à Marignane, Athélia à La Ciotat). Ceci peut s'expliquer par le fait que les aires métropolitaines connaissent un développement significatif d'activités en recherche d'une localisation centrale (services supérieurs, notamment), tandis que les agglomérations de taille intermédiaire connaissent plus une croissance et un desserrement d'activités comme le commerce de gros ou de détail, ou encore les services opérationnels. Cet effet taille l'emporte nettement sur une autre variable : la position des pouvoirs publics locaux à l'égard de l'économie de marché. Nous n'avons pas perçu que l'attitude des pouvoirs publics locaux vis-à-vis du développement économique et des acteurs qui le portent (les entreprises) – d'inspiration libérale ou, au contraire, social-démocrate – a un impact sur les actions de localisation des activités économiques. L'action économique des EPCI se place dans une optique de concurrence des territoires, entre les grandes agglomérations (Demazière, 2007), mais aussi parfois entre acteurs publics d'un même grand territoire.

2.3.2 Positionnement concurrentiel et comportement stratégique dans les interventions économiques communautaires

Par analogie avec des principes établis par certains courants du marketing (Kotler et alii., 1993) et du marketing territorial (Noisette et Vallérugo, 1996, 2010), les stratégies de développement économique peuvent être classées et distinguées selon qu'il s'agisse soit, du « *positionnement concurrentiel territorial* » (par rapport aux autres territoires, notamment voisins), soit, du « *comportement stratégique* » illustrant l'attitude adoptée pour évoluer sur le « *marché territorial* » (Nadou, en préparation). Le gradient centre/périphérie (stratégies des EPCI périurbains vs. EPCI centraux) structure la conduite des typologies, considérant que

²³ A Marseille, Nantes et Tours, la réalisation, dans les années 1990, de liaisons ferroviaires à grande vitesse a constitué une opportunité de requalification des quartiers centraux et d'ouverture de nouveaux espaces à l'accueil d'activités économiques. A Rennes, un projet tertiaire autour de la gare TGV est en cours de réalisation, à l'occasion de la mise à grande vitesse du tronçon Rennes-Le Mans.

²⁴ Comme nous le verrons plus loin, certaines communautés de communes périurbaines participent également à l'offre foncière, mais l'agglomération peut aussi parfois être (ou avoir été) concurrencée par d'autres acteurs publics, notamment le Conseil Général. Dans le cas de Tours, le Conseil Général d'Indre-et-Loire a longtemps cherché à concurrencer la ville de Tours, puis la communauté d'agglomération, par la création de grandes zones d'activités situées en deuxième ou troisième couronne. La concurrence a cessé quand les élections cantonales ont fait basculer le Département dans le même camp partisan que les municipalités des principales villes de l'agglomération. Mais, pour certaines zones d'activités, une grande partie des dizaines d'hectares aménagés demeurent vides d'occupant. Sur Marseille-Aix, dans les années 1990 à 2000, différents projets de zones d'activités « technopolitaines » ont également été soutenus par le Conseil Général des Bouches du Rhône.

c'est bien en réaction, ou par anticipation, et par rapport aux territoires appartenant au même « marché » territorial que les stratégies vont s'élaborer²⁵.

Le tableau 6.19 (ci-après) croise d'une part, le positionnement concurrentiel qui peut se réaliser selon trois grands types : le *leader*, le *challenger*, le *suiveur* ; et d'autre part, le comportement stratégique, qui peut se décomposer en trois couples distincts : l'offensif/le défensif ; le complémentaire/ le différencié ; l'opportuniste/l'attentiste²⁶.

Tableau 6.19: Schématisation du positionnement concurrentiel et du comportement stratégique des EPCI

	EPCI central		EPCI périurbain	
Positionnement sur le « marché territorial »	Leader	Challenger	Suiveur	
Comportement stratégique	Offensif	Complémentaire	Opportuniste	
	Défensif	Différencié	Attentiste	

Source : Nadou, F., (en préparation).

Au sein d'une région urbaine, la stratégie offensive est l'apanage de l'EPCI centre. Elle vise à conforter sa place de leader sur la scène régionale, nationale voire européenne. Les communautés urbaines ou d'agglomérations enquêtées sont dotés de services de développement économique étoffés, qui agrègent les actions quotidiennes dans des stratégies riches en *storytelling*²⁷. Pour leur part, les EPCI périurbains s'insèrent dans un marché immobilier et d'emploi local qui est dominé par le pôle urbain central, qui rassemble parfois deux tiers de la population et trois quart des emplois (cas de Nantes, Rennes et Tours). Les stratégies périurbaines de développement sont alors définies en rapport à celle de l'EPCI centre (tableau 6.20, page suivante).

²⁵ Bien entendu, nous n'ignorons pas les stratégies qui se construisent en rapport avec d'autres échelles spatiales, notamment en réponse au « marché » international, dès lors que tous les territoires sont placés dans une compétition multi-échelle. Mais dans le cadre de cette recherche ce sont bien les relations entre acteurs d'un même territoire (la région urbaine) qui nous intéressent.

²⁶ Ces typologies proposées émanent des travaux de thèse de F. Nadou (2013), portant sur l'« *intermédiation territoriale et la spatialisation des activités économiques* », Université de Tours. Les positionnements et comportements stratégiques que nous avons volontairement attribué aux territoires, ne sont évidemment pas enfermés dans des cadres rigides, ce sont des traits plus ou moins marqués et la frontière entre tel ou tel comportement est parfois mince.

²⁷ Par exemple, à Tours, l'implantation de l'enseigne commerciale IKEA, a connu des vicissitudes qu'il s'agit, pour la communauté d'agglomération, de masquer. Face aux exigences en matière de localisation de la grande enseigne, le site longtemps envisagé, au sud de l'agglomération, a dû être abandonné en raison de la gourmandise des propriétaires des terrains agricoles. Le site d'implantation définitive, en zone inondable du Cher, a été présenté par le service du développement économique de l'agglomération, comme contribuant au développement durable, puisque situé plus au cœur de l'agglomération. On sait pourtant que ce type d'enseigne draine une clientèle motorisée dans une aire de chalandise supérieure à 100 kilomètres. Le secteur de l'agglomération où s'est implanté le magasin est déjà marqué par le passage de l'autoroute Paris-Bordeaux (A10).

Tableau 6.20 : Caractérisation des stratégies de développement économique dans les quatre régions urbaines

Régions urbaines EPCI	Positionnement concurrentiel	Comportement stratégique	Orientation de l'économie du territoire
MARSEILLE-AIX (à dominante « affaires ») ²⁸			
Communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole	Leader	Offensif (récent)	Diversification (tertiaire fort)
Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix	Challenger	Différencié (tendance opportuniste)	Diversification (tertiaire fort)
NANTES/St-NAZAIRE (à dominante « services »)			
Communauté Urbaine de Nantes Métropole	Leader	Offensif	Diversification (tertiaire fort)
Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE)	Challenger	Complémentaire	Spécialisation (industrialo-portuaire mais en évolution vers les services, recherche de diversification)
Communauté de Communes du Cœur d'Estuaire	Suiveur	Opportuniste	Spécialisation (logistique et commerce, recherche de diversification avec orientation affichée vers éco-activités)
RENNES (à dominante « services »)			
Communauté d'agglomération Rennes métropole	Leader	Offensif	Diversification (à dominante tertiaire forte)
Communauté de Communes du Val d'Ille	Challenger	Différencié	Diversification (tendance recentrage sur économie « verte »)
Communautés de Communes du Pays de Liffré	Suiveur	Opportuniste (nouveau)	Spécialisation (industrialo- logistique, en recherche de diversification)
TOURS (à dominante « services »)			
Communauté d'agglomération Tours +	Leader	Offensif (peu affiché),	Diversification (à dominante tertiaire)
Communauté de Communes du Val de l'Indre	Suiveur	Opportuniste	Spécialisation (petite industrie-artisanat)
Communautés de Communes de	Suiveur	Complémentaire	Spécialisation (tendance)

²⁸ Typologies des aires urbaines fonctionnelles (2006) ; D'après LATTS, Géographie-Cités, IGEAT, IGUL, LVMT, 2011, Analyse comparée des métropoles européennes, Rapport pour la Datar, juin 2011.

l'Est Tourangeau			
------------------	--	--	--

Source : Nadou, F., (en préparation).

Un EPCI périurbain peut avoir une action « *d'opportunité* », en se contentant d'ouvrir des zones d'activités sur son propre territoire, espérant capter le « trop plein » des implantations qui ne pourrait se faire en zone plus centrale. On se pose ainsi d'une certaine manière en concurrent de l'EPCI centre. Une autre stratégie est de type « *différenciée* » ou « *complémentaire* » à l'action de l'agglomération. Il s'agit ici d'attirer des activités économiques sur des segments de marchés spécifiques ou « innovants » par rapport à l'EPCI centre, ou à tenter d'attirer des activités dont l'ensemble du territoire aurait besoin sans faire concurrence avec le centre. Ces deux stratégies dépendent de la capacité et de la volonté de l'EPCI à susciter un développement plus qualitatif. C'est le cas de la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau ou du Val d'Ille à Rennes avec des politiques plutôt volontaristes allant dans ce sens, ainsi que plus récemment au Cœur d'Estuaire à Nantes, qui se positionnent sur les niches de type « éco-activités » avec l'ouverture de zones spécifiquement dédiées à la « croissance verte ». C'est aussi le cas de la Communauté d'Agglomération d'Aix-en-Provence, certes dans une moindre mesure, faute d'une réelle maîtrise par les acteurs locaux (intervention au fil de l'eau), positionnée sur des secteurs de haute valeur ajoutée (pôles d'excellence), et qui sont, pour l'instant, peu développés dans les EPCI centres respectifs des grands territoires considérés.

2.4 **Les actions des EPCI en direction de l'environnement**

De même que pour les actions en matière économique, l'analyse de celles énoncées ou mise en place en matière environnementale nous informe sur le positionnement des acteurs intercommunaux au sein même des grands territoires. Nos observations s'attarderont particulièrement sur les mesures spatialisées en faveur de l'environnement selon les EPCI que nous avons rencontrés (2.4.1) et sur l'analyse des organigrammes de ces derniers (2.4.2) afin de voir quelle intégration de l'environnement est réalisée au sein des services des EPCI.

2.4.1 **Les politiques environnementales spatialisées**

Dans les quatre régions urbaines, les entretiens réalisés auprès des techniciens des EPCI et la consultation des documents de communication ou des rapports des documents de planification révèlent que les problématiques liées à l'environnement sont aujourd'hui une composante intégrée de la conception que les acteurs territoriaux se font (doivent se faire) du développement de leur territoire. La transposition dans le droit français de directives européennes, mais aussi la législation issue du Grenelle de l'environnement (voir chapitre 2), qui va parfois plus loin que la règle Communautaire (notamment sur l'introduction d'objectifs chiffrés²⁹), ont engendré une inflation de la réglementation en matière d'environnement. La plupart des techniciens locaux en comprennent les raisons et déclarent s'inscrire plutôt dans cette logique de recherche d'une durabilité de leur territoire d'exercice. Selon eux, le renforcement de la réglementation va susciter une traduction de certaines dimensions environnementales dans les démarches de projets locaux (gestion « durable » de nouvelles zones d'activités, nouvelles normes de constructions, certification environnementale...). Une partie de leur travail est d'accompagner ces évolutions.

Si l'imprégnation des enjeux environnementaux dans le discours des techniciens est indéniable, la reprise de ce discours par les élus, et donc la prise en compte effective de l'environnement dans les politiques conduites, est très variable suivant les EPCI. Les politiques peuvent être classées selon un gradient d'engagement de l'EPCI considéré.

²⁹ Les différentes démarches issues des Plans Climat Energie Territoriaux (PCET) font apparaître des objectifs chiffrés notamment en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et de réduction des émissions de CO².

La communauté d'agglomération de Rennes Métropole, ainsi que la communauté de communes du Pays de Liffré, qui la jouxte, sont les EPCI qui ont pris les engagements les plus forts en matière d'enjeux spatialisés de prise en compte de l'environnement. L'engagement de limiter l'étalement urbain est assorti d'une hiérarchisation des zones d'activités et de la définition d'espaces agricoles non urbanisables. Ces espaces agricoles dits « champs urbains » ou zones de visibilité sont clairement identifiés dans le schéma de cohérence territoriale. Ils ont été choisis afin de préserver une ceinture verte qui maintient séparés les bourgs et l'agglomération rennaise. La distinction d'espaces agricoles à préserver, pour des raisons paysagères, est essentielle à la préservation effective d'une ceinture verte car un classement de l'ensemble de l'espace agricole en espace à protéger revient à son assimilation en réserve foncière et rend donc sa protection inopérante. Rennes Métropole ainsi que la communauté de communes du Val d'Ille ont pris d'autres mesures de prise en compte de l'environnement. Celles-ci sont moins spectaculaires mais elles concernent l'affectation ou le traitement de l'espace. Il s'agit de la protection du bocage et de la réduction ou de l'abandon de l'utilisation de produits phytosanitaires. Dans la région urbaine de Marseille/Aix, la création du Parc National des Calanques est aussi une mesure spatiale forte de protection de l'espace naturel, néanmoins ce projet a été conduit sous l'égide de l'État et non à l'initiative des collectivités locales. Marseille/Aix et Nantes/Saint-Nazaire sont respectivement concernés par les risques naturels ou technologiques et l'importance des habitats naturels remarquables. Les actions en faveur de l'environnement découlent de ces contextes régionaux et correspondent à l'identification et la communication aux habitants des risques ou de la biodiversité. Enfin, l'action environnementale spatialisée de la communauté d'agglomération de Tours se limite principalement à une cartographie de la pollution de l'air et la mise en œuvre d'un plan de protection de l'atmosphère.

Tableau 6.21 : Mesures spatialisées en faveur de l'environnement selon les EPCI

Région urbaine	Actions concrètes de prise en compte de l'environnement	Mesures d'identification	Énoncé de principes généraux
Marseille/Aix-en-Provence	État : Création du parc national des Calanques	Marseille Provence Métropole : prévention des risques, plans communaux de sauvegarde	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix : énoncé de principes généraux
Nantes/Saint-Nazaire	Saint-Nazaire : 1 500 ha cédés au Conservatoire du Littoral en compensation de l'extension du port	Saint-Nazaire : identification des zones humides Nantes Métropole : identification des habitats naturels	
Rennes	Rennes Métropole : limiter l'étalement urbain, limiter de 20% les gaz à effet de serre, ne plus recourir aux produits phytosanitaires Communauté de communes du Val d'Ille : préservation du bocage, gestion différenciée espaces verts		
Tours		Communauté d'agglomération Tour(s) Plus : mesure de la pollution de l'air (Lig'Air)	Communauté de communes de l'Est Tourangeau : énoncé de principes généraux Communauté de communes du Val de l'Indre : énoncé de principes généraux

Source : auteurs.

2.4.2 Quelle place de l'environnement dans les services des EPCI ?

Les organigrammes des collectivités et des EPCI, qui par transfert élaborent et mettent en œuvre les plans, sont en règle générale structurés en services sectorisés, entraînant un déficit d'intégration des enjeux environnementaux et économiques. Ajoutée aux difficultés techniques de croisement de données (voir plus loin, section 3), cette sectorisation entrave la transversalité des actions à mener et la formulation de réponses techniques, mais aussi politiques, nouvelles.

A la lecture de l'ensemble des organigrammes disponibles pour les EPCI inclus dans les SCoT centraux des régions urbaines que nous avons considérées³⁰, on peut observer une forme prédominante dite « en râteau » dans l'organisation de leurs services ; ce modèle semble bien se reproduire d'un territoire à un autre. Dans les EPCI centraux, comme périurbains, l'organisation en grands secteurs, en grands domaines au découpage classique (développement économique, habitat, services techniques, aménagement urbain, affaires juridiques, ressources humaines) est bien présent. Pourtant, des variantes, en termes d'élaboration et d'organisation « pensée » de l'action existent, selon l'importance des EPCI considérés et selon les choix faits en matière de politiques publiques.

L'arborescence (pensée et dessinée comme telle dans sa forme) des services de Nantes Métropole diffèrent avec importance de celle de Marseille Métropole ou de Tours. Il semble que plus l'EPCI est important en moyens humains (et financiers), plus l'organisation est découpée, parcellisée. Rennes Métropole, mais surtout Marseille-Provence-Métropole, illustre peut-être un souci plus poussé d'élaboration de l'action chez le premier, ou traduit sans doute la complexité plus grande d'agir sur un territoire de plus d'un million d'habitants chez le second.

Ce découpage rationnel dans les grandes agglomérations n'empêche pas pour autant des originalités dans les fonctions attribuées ou dans l'organisation requise, et, en fonction des territoires sur lesquels on se trouve. Ainsi, Rennes introduit une direction générale de la prospective et du développement durable, qui chapeaute la direction de l'économie, de la recherche et de l'enseignement supérieur, ici séparée de la direction générale de l'aménagement. Mutualisée avec la Ville de Rennes, celle-ci est l'une des plus importantes, avec 250 personnes rattachées. Concernant les EPCI de Marseille Métropole et de Nantes Métropole on peut s'apercevoir d'un rapprochement de certains grands domaines qui nous intéressent. A Marseille la direction générale dédiée au développement et à l'aménagement du territoire prend en charge à la fois la direction du pôle « économie et attractivité » et celui de l'« aménagement urbains et cadre de vie », qui lui-même rassemble la direction de l'« environnement et de l'écologie urbaine ». A Nantes, la direction générale de l'« environnement et des services urbains » semble en liens étroit avec la direction générale du « développement économique et attractivité internationale ».

L'organigramme de la communauté d'agglomération de Tours quant à lui laisse à penser à une déconnexion entre la direction du « développement économique » et celle dédiée à l'« environnement et déchets ». Cette dernière appellation ne se retrouve d'ailleurs pas dans les autres grands EPCI de notre échantillon.

Tableau 6.22: L'articulation économie/environnement dans les organigrammes des EPCI centraux

Territoires (EPCI centraux)	Marseille-Provence-Métropole	Nantes Métropole	Rennes Métropole	Tour(s) Plus
-----------------------------	------------------------------	------------------	------------------	--------------

³⁰ Il s'agit pour Marseille-Aix : CU de Marseille-Provence-Métropole ; pour Nantes/St-Nazaire : CU Nantes Métropole, CA Région Nazairienne et CC du Cœur d'Estuaire ; pour Rennes : CA Rennes Métropole, CC du Val d'Ille et CC du Pays de Liffré ; pour Tours : CA de Tours, CC du Val de l'Indre et CC de l'Est Tourangeau.

Niveau d'intégration services développement économique/environnement	Moyen	Moyen	Fort	Faible
--	-------	-------	------	--------

Source : Nadou, F., (en préparation).

En secteur périurbain, on a une vision plus lisible, mais aussi plus épurée de l'organisation des EPCI. Le découpage des services est bien souvent classique, par grands secteurs connus³¹. A ce titre, la taille de l'EPCI en termes de population, et donc de la complexité des préoccupations qui vont avec, ainsi que les moyens humains disponibles, semblent conditionner, au final, la structuration de l'organisation des services de la collectivité. Le rapprochement des domaines économiques et environnementaux est peu visible et reste très faible au regard des organisations proposées. Seul le Val d'Ille (Rennes) fait preuve d'originalité dans ce domaine. En interrogeant le DGS pour connaître les raisons de l'absence d'un organigramme, et ce même en interne, celui-ci nous a alors répondu que c'était « *un choix politique et par volonté de travailler en transversalité* ».

Tableau 6.23 : L'articulation économie/environnement dans les organigrammes des EPCI périurbains³²

	Nantes		Rennes		Tours	
Territoires (EPCI périurbains de la région urbaine)	CC Cœur d'estuaire	La Carene	CC Val d'Ille	CC du Pays de Liffré	CC Val de l'Indre	CC de l'Est Tourangeau
Niveau d'intégration services développement économique/environnement	NC	Faible	Fort (transversalité)	Faible	Faible	NC

Source : Nadou, F., (en préparation).

Le niveau d'intégration entre les services de développement économique et ceux de l'environnement témoigne des pratiques et des cultures locales. Ce degré d'intégration révèle l'ancrage de ces façons et modes de faire dans les habitudes de travail, notamment de celles des différentes structures institutionnelles, telles que les EPCI.

3. Démarches de planification stratégique spatialisée : la viabilité écologique du développement économique à l'épreuve

En matière de planification spatiale, le SCoT constitue en France le document de référence, voire le document pivot (voir chapitre 2). Dans un grand territoire urbanisé, l'élaboration d'un SCoT apparaît au cœur également de l'apprentissage de la coopération intercommunale. En effet, les EPCI sont les acteurs majeurs du SCoT, dans leur périmètre ou dans le cadre d'un syndicat les amenant à s'associer à d'autres. Par la suite, ce sont bien les EPCI qui, compte tenu des compétences qu'ils exercent pour les communes, sont chargés de mettre en œuvre

³¹ D'ailleurs, il n'a pas été aisé d'avoir accès à l'organigramme des EPCI périurbains de notre panel. Ils ne sont pas toujours présents sur les portails de communication et les responsables ont montré peu d'empressement à les fournir.

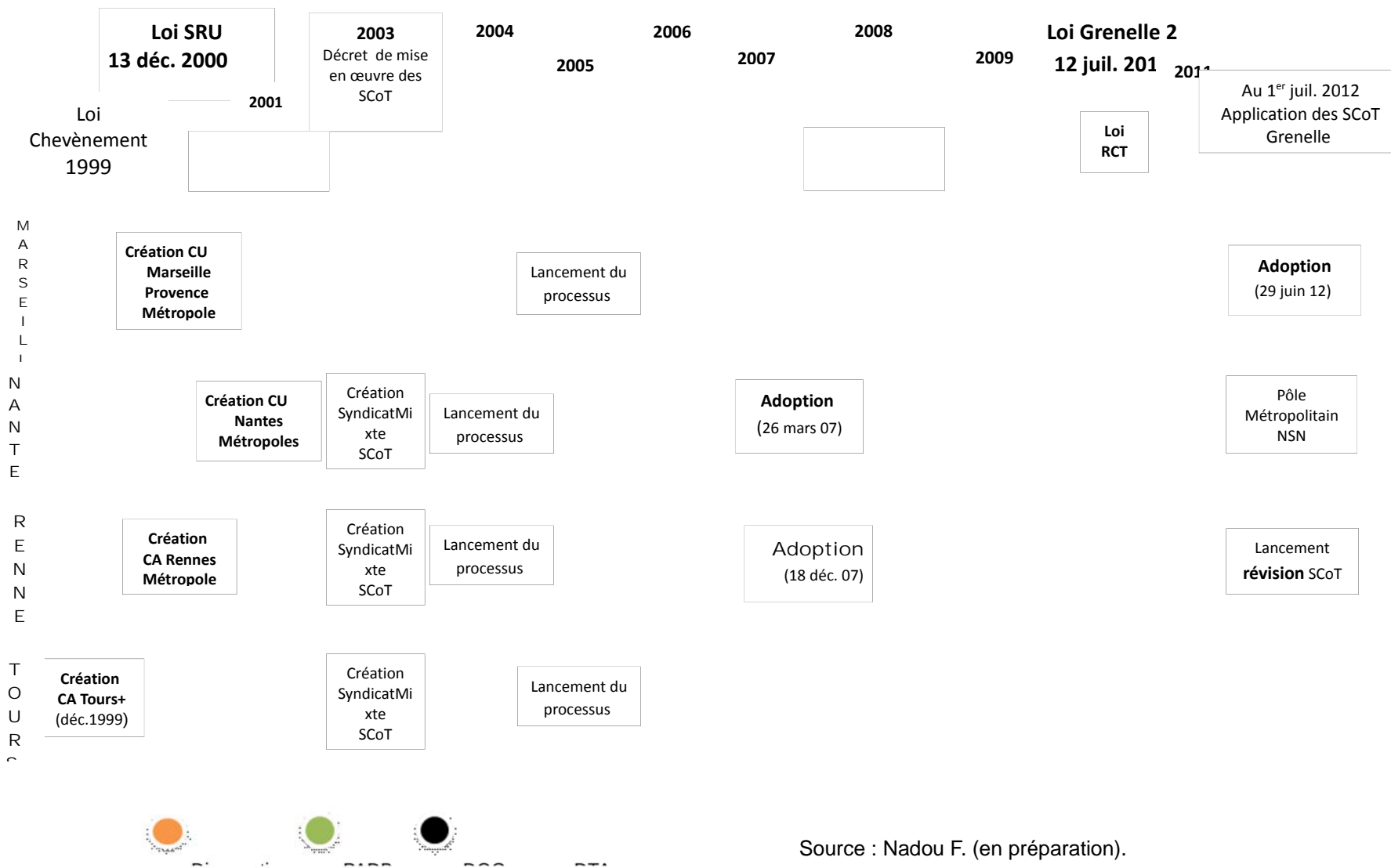
³² Rappelons que pour le cas marseillais nous avons considéré uniquement l'EPCI central la CU de Marseille-Provence-Métropole, le SCoT étant calqué sur son périmètre

les orientations du schéma (même si parfois, la réalisation des plans locaux d'urbanisme reste au niveau communal).

La réflexion principale que nous induisons ici par l'entrée SCoT, est centrée sur le rôle de la planification stratégique spatialisée (PSS), en interrogeant sa capacité à réduire l'impact environnemental des activités économiques. Ce document d'urbanisme a notamment pour vocation de traiter la localisation des activités économiques, avec une spatialisation de ces enjeux, en particulier à l'aide d'éléments cartographiques. Ainsi, l'élaboration du SCoT, incarnation concrète de la PSS en France, apparaît comme l'occasion d'échanges, d'arbitrages, de régulation des conflits entre enjeux de développement économique et enjeux de préservation de l'environnement. Simultanément, il y a aussi échange et négociations entre acteurs intervenant (les EPCI), voire acteurs concernés (entreprises et leurs représentants, associations environnementales). Le résultat de ces échanges peut être lu dans les objectifs énoncés dans les documents produits, puis dans leur mise en œuvre.

L'équipe de recherche s'est vue contrainte de se limiter, dans chaque région urbaine, à l'analyse de l'élaboration du SCoT couvrant l'EPCI central, le plus souvent associé à des communautés périurbaines (sauf à Marseille, où le SCoT est porté par la seule communauté urbaine). A chaque fois, il s'agit du territoire aggloméré porteur d'enjeux économiques et démographiques forts, mais aussi environnementaux. Il est important de signaler que le processus SCoT ne s'est pas engagé de la même manière, ni au même moment, sur les quatre territoires (cf. figure 6.18, page suivante). Ceci induit des variations dans la conduite de l'action publique autour de ce document et dans l'appropriation locale des dispositifs et des enjeux, en particulier sur la définition des actions en direction de la viabilité du développement économique.

Figure 6.18 : Processus d'élaboration des SCoT « centraux » à Marseille, Nantes, Rennes et Tours et jalons de la législation récente



Source : Nadou F. (en préparation).

A Rennes et à Nantes, l'élaboration du SCoT s'est concentrée sur les trois ou quatre années après le décret d'application pour la mise en œuvre des SCoT (publié en 2003). Dans les deux cas le SCoT est adopté en 2007. Concernant les cas de Marseille et de Tours, l'élaboration est beaucoup plus étalée dans le temps, et scandée par les élections municipales de 2008. Dans le cas nantais, on note un enchaînement régulier (chaque année) dans l'adoption des documents (diagnostic, PADD et DOG) ; tandis qu'à Rennes ils sont adoptés simultanément en 2007, après trois ans de réflexions entre les parties prenantes. Les élections municipales de 2008 constituent un point de rupture dans le processus du SCoT marseillais, alors que le diagnostic avait été conduit et adopté un an après le lancement du processus en 2005. Le changement à la tête de Marseille-Provence-Métropole en 2008 amène à un nouveau leadership partagé sur la conduite du SCoT, et ce n'est qu'à partir de 2010 que le processus va de nouveau reprendre sa marche, et connaître une accélération en 2011 et 2012. Peut-être pour éviter de tomber sous l'application du Grenelle 2 (plus contraignant) à partir du 1^{er} juillet, le SCoT marseillais est adopté le 29 juin 2012. A Tours, le processus est encore plus étiré depuis la création du syndicat mixte porteur du SCoT en 2003. Les élus ne se sont pas risqués ou confrontés à un diagnostic avant les élections municipales de 2008. Celui-ci a été adopté en 2009 et le PADD en 2011. Depuis, les différentes commissions ont produit des réflexions et travaux, restitués et débattus publiquement en septembre 2012. A cette occasion, un calendrier prévisionnel d'adoption a été acté pour juin 2013, les élus semblant conscients que la finalisation du SCoT doit intervenir avant le début de la campagne des municipales de 2014.

De même que des différences apparaissent quant au processus d'élaboration et de mise en œuvre des SCoT centraux, d'autres tiennent d'abord dans les périmètres institutionnels et aux échelles spatiales (territoires de projet) des structures porteuses, mais aussi du fait du nombre d'EPCI qui composent le SCoT (tableau 6.23, ci-dessous). Cette situation entraîne des modes de coordination et de gouvernance variés entre acteurs institutionnels publics qui élaborent le SCoT. Celui de Marseille-Provence-Métropole est à l'échelle de l'EPCI, qui est la Communauté urbaine, tandis que le SCoT (en cours d'élaboration) de l'agglomération tourangelle est en réalité à une échelle élargie de la Communauté d'Agglomération, puisque trois Communautés de communes viennent s'ajouter à son périmètre pour constituer le SCoT (ce qui représente environ 75% de la population et des emplois de l'aire urbaine). Rennes et Nantes constituent deux autres cas. Le SCoT du Pays de Rennes est, comme son nom le laisse entrevoir, calqué sur le périmètre du syndicat mixte du Pays de Rennes ; alors que le SCoT Nantes-St-Nazaire s'attache à relier les deux agglomérations motrices de la Loire-Atlantique par la rive Nord de l'estuaire de la Loire, s'inspirant ici de l'exemple de la Directive Territoriale d'Aménagement, mais sur un périmètre plus restreint.

Ces périmètres différents montrent à quel point les constructions politiques, dans leurs convergences et divergences, peuvent influencer des périmètres de territoire de projet. Aucun des quatre SCoT présentés ici ne correspond au périmètre de l'aire urbaine, ni même à celui d'un département. Le périmètre du SCoT MPM montre les difficultés d'un dialogue élargi entre élus et se restreint donc à l'EPCI. A Tours, et encore peut-être bien plus à Nantes, on constate l'influence forte des affinités politiques où les communautés de communes (ou d'agglomération) sont dirigées largement par des élus affiliés aux mêmes partis politiques. Celui de Rennes, basé sur le périmètre du Pays de Rennes apparaît comme l'expression d'une volonté de rapprochement entre les territoires de projets préexistants au SCoT, capitalisant sur des formes de coopération déjà ancrées.

Tableau 6.24 : Les EPCI participants aux SCoT centraux retenus et leurs périmètres

SCoT Central	EPCI présents						Territoire de projet du SCoT
Marseille-Provence-Métropole	Marseille-Provence Métropole						Communautaire (EPCI unique)
Nantes-St-Nazaire	CU Nantes Métropole	CA Région Nazairienne et de l'Estuaire	CC Cœur d'Estuaire	CC Loire et Sillon	CC d'Erdre et Gèvres	CC Région de Blain	Inter-communautaire (bi-pôle élargi)
Pays de Rennes	Rennes Métropole	CC du Val d'Ille	CC du Pays de Liffré	Pays d'Aubigné	Pays de Châteaugiron		Inter-communautaire (Pays)
Agglomération Tourangelle	Tour(s) Plus	CC du Val d'Indre	CC de l'Est Tourangeau	CC du Vouvrillon			Inter-communautaire (Agglomération élargie)

Source : auteurs.

Parmi les quatre hypothèses principales énoncées dans cette recherche (cf. chapitre 1), nous faisons ressortir les hypothèses 1 et 2, qui permettront ici de structurer le propos :

- **H1 : L'étalement économique, produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale. Il est au contraire renforcé par la réalisation, en extension urbaine ou secteur périurbain, de projets à vocation économique qui conduisent à des consommations de terres agricoles ou d'espaces naturels**
- **H2 : La planification stratégique spatialisée peine à s'imposer comme dispositif permettant la mise en évidence d'intérêts contradictoires, la négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité et la coordination des politiques sectorielles**

En fonction de l'état d'avancement des SCoT centraux que nous avons considérés, notre analyse se portera, tantôt sur les processus de mise en œuvre et des engagements pris (Rennes, Nantes, Marseille), tantôt sur les énoncés (Tours) en ce qui concerne la viabilité écologique du développement économique. Couplé avec des questionnements construits dans la grille d'analyse de la planification construite dans le chapitre 4, ce balayage global, et systématique³³, fera ressortir des résultats tenant d'abord à la qualité des processus à l'œuvre, et ensuite, aux modes opératoires mis en avant (prescriptions, orientations) dans les documents du SCoT concernant la recherche de durabilité, en particulier sur l'articulation entre développement économique et préservation de l'environnement. Ce recueil de résultats permettra la confrontation des situations liées aux processus de mise en œuvre des

³³ Afin d'éviter des rigidités et des redites dans la forme des résultats relatés et proposés, nous privilégierons la mise en perspective des cas en fonction de la révélation qu'ils présentent au vu des hypothèses. Dès lors, les quatre cas ne seront pas systématiquement et simultanément exposés, mais seront convoqués sous forme d'illustrations très détaillées.

exercices de planification. Il débouchera aussi sur des comparaisons entre territoires, quant à leur capacité et leur volonté d'agir sur les questions d'étalement économique.

3.1 ***Les orientations des différents SCoT sur la spatialisation du développement économique***

Nous avons posé comme première hypothèse que l'étalement économique, produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale. La vérification passe par une analyse qui s'attache à pointer les orientations qui sont énoncées dans les documents composant les SCoT, en particulier le PADD et le DOG. Une série de questions soulevées dans l'étude de Baudet et alii (2011), concernant « *la contribution des SCoT au développement économique* » et complétées par l'équipe de recherche (chapitre 4), nous guidera pour analyser ces orientations. Nous rappellerons ici ces questions :

- Le PADD (ou le DOG/DOO) privilégie-t-il une approche quantitative du développement économique, centrée sur l'offre foncière ? Ou bien privilégie-t-il une approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire ?
- Les acteurs du SCoT ont-ils davantage de réticences à encadrer le foncier économique que le foncier dédié à l'habitat ?
- A-t-on une attitude plutôt prescriptive, de définition a priori des enveloppes globales dévolues au foncier économique ? Pourquoi ?
- Le PADD (ou le DOG/DOO) évoque-t-il la maîtrise de l' « étalement économique », la reconquête de friches ? Y a-t-il des préconisations pour les zones existantes (prévoit-on un traitement de la circulation, etc.) ? Y a-t-il des préconisations pour les zones nouvelles (en matière paysagère, de desserte par les TC...) Prévoit-on des mesures de compensation ?
- Le SCoT met-il en avant le souci de mieux intégrer les espaces économiques au développement urbain (par exemple, en continuité des zones urbanisées), de mieux les insérer dans le paysage, de limiter les extensions de zones économiques déjà réalisées ? Met-il en avant la création ou la requalification de ZAE à haute qualité environnementale ? Le SCoT précise-t-il les modalités de réalisation de ZAE (recherche de densité, d'amélioration de la qualité paysagère...) ?

Tableau 6.25 : Orientations des documents du SCoT et spatialisation du développement économique

SCoT Central	Documents	Enoncé de la spatialisation du développement économique
MARSEILLE	PADD	<p>Titre 3 de l'Axe stratégique 2, (p. 20) « Mettre en synergie et optimiser l'organisation des espaces du développement économique »</p> <p>Sous-titre, « Un développement maîtrisé et partagé des espaces économiques pour pallier la rareté foncière » (p.24) :</p> <p>-« Il prend en compte le développement de sites, où les objectifs de développement durable sont mis en œuvre ; en particulier, les densités urbaines visent l'économie d'un foncier rare : Empallières à Saint-Victoret, les Florides à Marignane, les Aiguilles à Ensues-la-Redonne, Athélia V à La Ciotat »</p>
	DOG	<p>-« La prégnance de la question foncière passe par la recherche permanente d'une optimisation de l'ensemble des zones d'activités existantes, des plus petites aux plus grandes [...]. Le SCOT recommande la mise en place d'une stratégie foncière cohérente et très volontariste ».</p> <p><u>Prescriptions</u> (p. 69): « Maintenir la vocation des espaces et intensifier les capacités d'accueil dans les zones existantes dédiées aux activités économiques, en privilégiant les activités productives ou artisanales » ; « Assurer le développement des activités logistiques sur des sites qui leur sont spécialement dédiés au sein de l'armature urbaine » ; « Favoriser la mixité fonctionnelle et les formes urbaines innovantes notamment au niveau des centralités identifiées par le SCoT » ; « Maintenir et renforcer les capacités d'accueil dans la trame urbaine ». <u>Recommandations</u> (extrait, p.69) : « Mettre en œuvre à l'échelle de MPM une stratégie foncière adaptée »... « basée sur une concertation et un partenariat avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement, dont l'Etablissement Public Foncier PACA » (p.97). <u>Prescriptions</u> (p.97) : « élaborer les dispositifs réglementaires incitatifs [...] pour mobiliser des gisements significatifs et permettre des interventions publiques ciblées (déplacement, habitat, économie) sur les sites stratégiques (centralités et territoires de projet) ».</p> <p>+ traitement séparé de la logistique (p.70) : <u>Prescriptions</u> « Maintenir les grands espaces à vocation d'activités logistiques et leurs installations connexes » ; Assurer le développement des activités productives et logistiques sur des sites qui leurs sont spécifiquement dédiés tels que les plateformes urbaines ». <u>Recommandations</u> (p.70) : « Elaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés [...] un schéma relatif à la logistique urbaine, en cohérence avec la chaîne amont et utilisant au mieux l'offre multimodale disponible sur le territoire de MPM ».</p> <p>Axe « Développer les richesses et l'emploi ».</p>
	PADD	<p>(p.24) « affirme le choix d'une meilleure répartition spatiale des emplois. Celle-ci s'appuie sur une politique de développement économique très volontariste conduite par chaque intercommunalité constitutive du Scot, que ce soit au regard du soutien des activités existantes ou d'accueil de nouvelles activités. Le Scot permet la mise en cohérence de ces politiques locales et propose de veiller à quelques outils propres à asseoir cette meilleure répartition territoriale comme :</p> <p>- la <u>constitution de réserves foncières</u>, nécessaires à l'accueil de nouvelles activités économiques au cours des quinze prochaines années,</p>

localisées sur les cinq intercommunalités, en tenant compte de la politique départementale de constitution de réserves foncières opérationnelles pour l'accueil d'activités industrielles et d'activités logistiques ».

(p.27), « Les projets de développement économiques des intercommunalités nécessitent de réserver des espaces. Cependant, en matière économique comme en matière d'habitat, le Scot métropolitain rappelle la nécessité d'une utilisation économe de l'espace. Le souci de la qualité environnementale des zones d'activités (HQE, rationalisation des parcelles) est un des objectifs portés par le Scot. Celui-ci doit également jouer pleinement son rôle de cohérence, à la fois en permettant une meilleure lisibilité des projets économiques portés par les EPCI et une meilleure prise en compte au sein des politiques de développement économique des objectifs d'aménagement de l'espace, de rationalisation des transports et de développement durable ».

+ Prévisions d'un schéma d'aménagement logistique (p.28).

Axe 6. Les objectifs relatifs à la localisation préférentielle des activités économiques ; sous-titre Développer, optimiser et qualifier le foncier

à destination économique (p.15)

« Le Scot doit jouer pleinement son rôle de cohérence en permettant :

– une anticipation des besoins en espace nécessaire aux projets de développement économique ;

DOG

– une meilleure prise en compte des objectifs d'aménagement et de gestion économe de l'espace, de rationalisation des transports et de développement durable, au sein des politiques de développement économique ».

(p.16) Pour les pôles d'activités existants :

– privilégier la requalification et la densification (logique de comblement des dents creuses).

Pour les nouveaux pôles d'activités :

– réserver les espaces à proximité des points d'échanges des axes routiers majeurs aux activités d'importance stratégique à l'échelle de la métropole ou des intercommunalités ; – rechercher en priorité l'implantation des nouveaux sites dans les secteurs desservis par les transports collectifs ou dont le potentiel de connexion future est programmé ; – privilégier l'implantation, à l'intérieur du tissu urbain, d'activités tertiaires, technologiques ou artisanales qui peuvent s'intégrer dans le fonctionnement urbain ; – éviter le surdimensionnement des zones : limiter la taille des parcelles, adapter la taille des parcelles au type d'activité.

L'ensemble des projets relatifs au développement des activités tertiaires, de dimension métropolitaine ou intercommunale :

– assureront une mixité des fonctions économiques et d'habitat ; – veilleront à la bonne insertion dans le tissu urbain existant ou en continuité

de l'urbanisation ;

– seront implantés dans des sites permettant la desserte par transports publics et notamment en proximité des gares.

PADD

Axe : Accroître l'offre de foncier d'activité en assurant en la convergence entre besoins des entreprises et exigences d'un développement durable (p .24) : « l'offre de foncier d'activité doit en même temps s'inscrire dans une perspective de développement durable, notamment en répondant à des exigences de qualité sur le plan environnemental et paysager... ».

RENNES

(p .25) « l'offre de foncier d'activités devra croiser les potentialités du territoire et les exigences des entreprises [...] ; « Le SCoT anticipe le déploiement d'activités le long des axes de développement stratégiques ». (p.26) « le SCoT propose de promouvoir une filière liée au développement durable, à travers le développement d'au moins une « éco-zone d'activités » ; « le SCoT prévoit d'organiser les mutations des principaux sites d'activités existants pour accompagner les restructurations liées à l'évolution des besoins des entreprises, avec le souci de réduire la consommation d'espace et d'améliorer la qualité urbaine ; « [...] le SCoT organise plus précisément les perspectives d'aménagement à moyen et long terme de 11 sites stratégiques de développement ».

Partie 3 : Le développement et l'attractivité du Pays de Rennes (p.32)

DOG

Thème 8 « le développement des activités économiques », 8.1 « Accroître et organiser l'offre de foncier d'activité » 8.1.1 « prévoir de nouveaux sites d'activités appropriés : accessibles et très lisibles, tout en respectant les logiques économiques et en préservant le paysage ». « Les nouvelles zones d'activités pourront s'implanter : - soit dans des zones spécifiques, en continuité urbaine ou ex-nihilo, si elles font partie des sites identifiés et localisés comme « Nouvelles zones de développement économique » sur la carte « *Gestion des équilibres entre espace naturels et espaces urbanisés* ». –soit dans les tissus urbains existants ou en continuité des tissus ou extensions urbaines prévues... »

(p.32) « Les « Nouvelles zone de développement économique » localisées sur la carte par une vignette indiquant le potentiel en hectares de surface brute, répondent à un certain nombre de critère de localisation, d'accessibilité, économiques, et paysagers :

- permettre l'accueil d'un ensemble d'activités qui doivent faire l'objet de secteurs dédiés afin de permettre une échelle d'aménagement pertinente, une lisibilité, une fonctionnalité, la pérennité

- une très bonne accessibilité routière par le réseau d'infrastructure primaire

- une emprise foncière importante et adaptée

- une vocation à faire l'objet d'une réflexion d'ensemble pour leur aménagement et leur développement

- un respect des principes paysagers du SCoT avec, en particulier, une attention portée à la qualité paysagère et architecturale à proximité des

grandes infrastructures »

(p.32) 8.1.2 Dédier certains sites d'activités à une logique économique dominante : « le développement de certains sites dénommés « Zones conditionnelles de développement économique » et identifiés sur la carte « *Gestion des équilibres entre espace naturels et espaces urbanisés* », devra répondre en priorité aux besoins spécifiques de l'activité dominante en place ou à créer sur le site concerné.

(p.33) 8.2 Anticiper les processus de renouvellement urbain des principales zones industrielles du Pays de Rennes : « l'objectif est de mettre en œuvre progressivement ou de poursuivre des processus de renouvellement urbain dans les principales ZI/ZA du pays de Rennes »

(p.17) « L'activité au bon endroit », « Pour développer l'économie tourangelle, le SCoT ambitionne une stratégie commune conciliant un cadre d'ensemble et des dynamiques locales. Il prend en compte la pérennisation et le développement des activités économiques dans le tissu urbain et instaure une hiérarchisation des sites d'activités »

PADD

(Cahiers du SCoT)

« le projet pose dans ce cadre le principe d'une hiérarchie des sites d'activités du pôle local au pôle départemental comme facteur de lisibilité de l'espace ».

Ambition : « Favoriser le renouvellement et la requalification des sites d'activités pour limiter l'impact du développement sur le socle agro-naturel »

(Pas encore connu, mais travaux de restitution du 28 septembre 2012)

DOO

Axe du PADD « structurer les sites d'activités: 1) « inscrire les sites d'activités dans une gamme d'offre complémentaire ; 2) privilégier le renouvellement et la requalification plutôt que l'extension des sites d'activités ; 3) Limiter les impacts des déplacements liés aux activités »

Dans le futur DOO, axe « **limiter les extensions** ». Prescription : optimiser l'occupation du sol dans les sites d'activités pour préserver le socle agro-naturel »

Comment ? « – A travers les PLU, outil d'organisation du développement territorial à moyen terme ; - à travers des cahiers des charges d'aménagement »

TOURS

Source : d'après PADD et DOG du SCoT de MPM, NSN, du Pays de Rennes, des cahiers du SCoT et des travaux de restitution du SCoT de l'Agglomération Tourangelle.

3.1.1 Les réponses données à l'étalement économique dans les SCoT

La réduction de la consommation de foncier, notamment pour favoriser la préservation des espaces naturels et agricoles apparaît légitimement comme un objectif au cœur des priorités des SCoT. L'énoncé d'un objectif de limiter cette consommation foncière existe, mais le doute subsiste quant à la volonté et aux actions réelles de limitation de l'étalement économique proprement dit. De façon générale, trois des quatre cas étudiés (Marseille, Nantes et Tours) montrent une stratégie de réduction de l'étalement économique qui n'est pas véritablement finalisée. En tous les cas, celle-ci ne trouve pas traduction explicite (dans des objectifs chiffrés) dans les orientations annoncées. Nous verrons plus loin que Rennes se démarque assez souvent des trois autres cas étudiés.

Selon les cas, des différences sont tout de même à relever. A Nantes, qui connaît de fortes pressions démographiques depuis une vingtaine d'années³⁴ et un étalement urbain significatif du fait de la localisation résidentielle vers les zones « rurbaines »³⁵, l'analyse du SCoT, faite au milieu des années 2000, montre une recherche et une volonté des décideurs d'asseoir une meilleure organisation et répartition spatiale des activités, des pôles résidentiels et économiques. La méthode préconisée consiste notamment en une hiérarchisation des pôles urbains: « *la métropole est et restera organisée autour de ses deux grands pôles urbains, les agglomérations de Nantes et de St-Nazaire [...] entre ces deux agglomérations, la métropole appuiera son développement sur les pôles structurants de Savenay, Nort sur Erdre, Saint Etienne de Montluc, Grandchamp des Fontaines/Treillières qui viendront en relais des deux grandes agglomérations et joueront un rôle de maillage du territoire* » (PADD, p.14). Elle consiste également en une répartition des activités plus équilibrée: « *le développement des sites d'activité économique sera organisé dans une logique de performance et d'équilibrage des emplois entre les territoires du SCoT* » (PADD, p.14). Cependant, concernant cette répartition spatiale, la contrainte ou le caractère prescriptif sont relativement légers. Les énoncés du SCoT restent plutôt vagues en se retournant systématiquement vers les EPCI. La politique en matière de développement économique est renvoyée à ces structures (conformément à leurs compétences), ainsi que la conduite des stratégies et de l'organisation au sein de leur territoire. Le SCoT Nantes-Saint-Nazaire « *affirme le choix d'une meilleure répartition spatiale des emplois. Celle-ci s'appuie sur une politique de développement économique très volontariste conduite par chaque intercommunalité constitutive du Scot, que ce soit au regard du soutien des activités existantes ou d'accueil de nouvelles activités. Le Scot permet la mise en cohérence de ces politiques locales et propose de veiller à quelques outils propres à asseoir cette meilleure répartition territoriale* » (PADD, p.24).

Le SCoT de Tours se situe sensiblement dans la même approche, bien qu'il soit réalisé plus récemment et sera, soumis aux obligations découlant du Grenelle de l'environnement. Les prescriptions n'existent pas ou très peu, et l'énoncé pose clairement le recours au libre exercice de la compétence développement économique des EPCI: « *En termes de développement économique, chacun des territoires a des besoins qui lui sont propres. En ce sens, le projet reconnaît le rôle des EPCI dans l'aménagement, l'extension mesurée ou la reconversion de sites ou zones d'activités reconnues d'intérêt communal ou communautaire. Le déploiement des activités économiques de proximité que ce soit dans les centralités existantes ou dans les sites dédiés est ainsi organisé à leur échelle* » (cahier du SCoT, N°4, p.20).

³⁴ Les études de l'Insee (Pays de la Loire, juillet 2012, n°106) prévoient une croissance démographique très importante pour la région urbaine de Nantes/St-Nazaire, liée à un accroissement de 100.000 à 150.000 habitants supplémentaires d'ici 2030.

³⁵ La forte montée des prix des logements et des parcs immobiliers au centre des agglomérations, notamment dans les années 2000, entraîne une évasion des habitants vers les zones périphériques, accentuant le phénomène d'étalement urbain.

A Tours et Nantes, on peut dire que le SCoT est un lieu de mise dans « le pot » commun d'actions développées à l'échelle des EPCI. Il s'agit, pour concilier les intérêts de chacun, d'additionner les stratégies de développement économique et, en particulier, les enveloppes foncières qui y sont attachées. Il semble naturel, pour les auteurs de ces schémas de planification, que les EPCI continueront à mener leurs actions de développement économique, de la même façon avant et après le SCoT. On constate un morcellement à l'échelle du grand territoire dans la prise en compte des enjeux de développement économique et leur mise en rapport avec l'environnement, d'autant que les SCoT centraux ne couvrent qu'une portion de l'espace de la région urbaine.

A Marseille (MPM), la topographie du territoire et la forte concentration, dans la zone centrale de la ville de Marseille, des habitants et des activités qui en découlent, mais aussi la croissance démographique, entraînent une pénurie de foncier qui pousse à une régulation et à une action publique. Les solutions s'orientent davantage vers les zones périphériques du cœur de ville, très occupé et reconquis par le projet Euroméditerranée pour des activités essentiellement tertiaires. Le passage entre le SCoT et l'action publique locale est d'autant plus aisé que le SCoT est réalisé à l'échelle de l'EPCI. En tous les cas, l'élaboration du SCoT de la Communauté Urbaine MPM été l'occasion d'une prise de conscience des acteurs locaux de la rareté du foncier et d'une nécessité d'agir pour une plus grande préservation de l'espace. Cette régulation ne peut s'exprimer cependant que dans les limites intercommunales ; elle ne pas faire sens à l'échelle de la région urbaine. La stratégie de développement économique de MPM tente de rationaliser un foncier qui est rare (PADD, p. 24 ; DOG, p. 69), mais les effets de l'utilisation de ce dernier restent à interroger : la ZAC des Florides (cf. section 4), fondée sur une démarche forte d'attraction des entreprises, a été l'occasion pour la Communauté Urbaine de travailler sur ces questions de consommation d'espace et de développer par là-même l'arsenal de ses compétences en termes d'aménagement : *« du foncier à l'aménagement en passant par la voirie, le transport, les infrastructures et, bien sûr, la commercialisation et l'accompagnement des projets d'implantation. Elle implique plusieurs directions opérationnelles de la collectivité et de nombreux métiers »* (dossier de presse MPM, inauguration du centre logistique d'Eurocopter, 2011). Le projet se situant dans une zone à fort enjeu environnemental (inondation, périmètre Natura 2000 et Znieff de type II), des mesures ont été engagées, comme la réalisation de 30% d'espaces verts de la surface totale. Dans un contexte de rareté du foncier, la planification sert à rationaliser et légitimer les changements d'usage des sols, dans un contexte où l'accroissement des ressources fiscales est primordial.

Au sein de la même région urbaine, l'action publique de la communauté du Pays d'Aix, semble faible avec un SCoT, un PLH et un PLU (pour la commune d'Aix) toujours au point mort. La spatialisation du développement économique n'est pas organisée selon des critères et des enjeux de viabilité écologique, mais plutôt au fil de l'eau et des décisions externes (implantations du CEA, du CETE, d'ITER. La forte attractivité du territoire produit de nombreuses externalités : hausse des prix de l'immobilier, congestion des transports, chômage qui reste important notamment à cause d'une déconnexion entre les emplois créés et les demandeurs d'emplois présents sur le territoire ou bien les conjoints qui ne trouvent pas d'emplois que la CPA appelle « chômage de croissance ».

A Rennes, une cartographie (PADD, p. 26) et des chiffres (DOG, pp. 31-39) précisent les réserves foncières qui seront allouées pour les activités économiques dans les dix prochaines années sur le territoire du SCoT. Le caractère prescriptif y est davantage montré. Surtout, la réflexion du SCoT a conduit les décideurs à rechercher une spatialisation plus systématique, par l'identification de sites de développement stratégiques qui sont nommés et quantifiés, et qui figurent dans le document. Des zones sont réservées pour le développement économique, mais elles sont hiérarchisées en fonction des activités, de même que le nombre d'hectares maximum autorisés à l'urbanisation est spécifié sur des vignettes (en violet, cf. figure 6.19, plus loin). Les nouvelles zones d'activité économique doivent également répondre d'exigences en matière d'intégration paysagère et doivent s'insérer dans des logiques économiques et d'accessibilité d'ensemble (DOG, p.32). Ces lieux réservés et apposés par le SCoT délivrent un cadre plus précis afin de limiter l'étalement économique, d'autant plus que ces réserves foncières ont été déterminées et situées en fonction des corridors écologiques, en particulier en confrontation avec la trame verte et bleue (TVB).

Tableau 6.26 : Synthèse des orientations du SCoT et degré d'articulation économie/ environnement

	Scot central	Marseille	Nantes	Rennes	Tours
Orientations du SCoT (PADD/DOG)					
Approche quantitative du développement économique. Centrée sur offre foncière		Désignation de sites sans chiffrage des réserves foncières à prévoir	Activités ciblées mais sans chiffrage (aéronautique et logistique)	Inscription quantifiée des réserves foncières à moyen/long terme	Manque de précision, lapidaire
Réticences à encadrer le foncier économique (vs action en matière d'habitat)		Moyennes	Moyennes	Faibles	Fortes
		Prise de conscience de sa rareté	Préserver l'équilibre du territoire par les pôles urbains	Traitement volontariste et stratégique	Développement des ZAE pour « exister »
Attitude prescriptive de définition du développement économique		Moyenne	Faible	Forte	Faible
				Objectifs chiffrés et hiérarchisation des	

		Renvoi aux EPCI	sites	Renvoi aux EPCI
Maîtrise de l'étalement économique (préconisations)	Moyenne	Moyenne	Forte	Faible
	Enoncé ciblé sur la logistique et les grands sites industriels	Passe par un recentrage sur les pôles urbains désignés comme structurants	Définition de sites stratégiques et cartographie spécifique	Enoncé de principes généraux sur la densification. Absence de chiffrage
Intégration paysagère et aux fonctions urbaines	Moyenne	Moyenne	Forte	Moyenne
	Incitations et énoncés	Importance faite aux connexions au réseau de transport	Recherche de mixité fonctionnelle, prescriptions	Enoncés
Création/ requalification de ZAE (HQE,...)	Peu énoncée	Orientation affichée	Orientation avec quelques objectifs chiffrés	Enoncée

Source : auteurs.

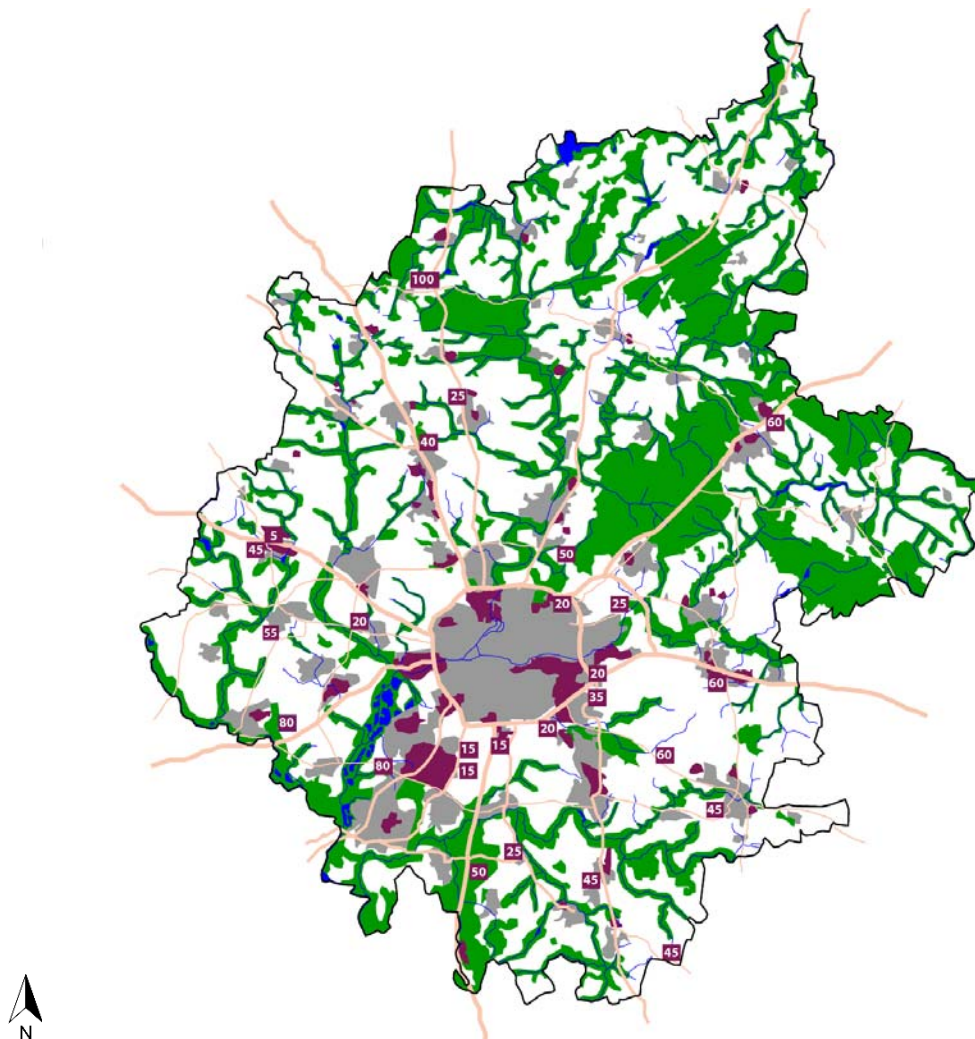
L'analyse des PADD et DOG qui composent les différents SCoT que nous avons retenus, montre des orientations diverses en termes de spatialisation du développement économique et des niveaux très divers, tant en ce qui concerne l'énoncé stratégique d'objectifs que dans la proposition d'actions précises pour une mise en durabilité du territoire. Le croisement des questionnements posés en début de section est illustré dans le tableau 6.26 ci-dessus, qui dégage les principaux enseignements que l'on peut tirer des documents produits par chacun des quatre territoires. Par son volontarisme et sa précision, le territoire rennais se distingue des trois autres. Il faut aussi relever que Tours, en voie de finalisation de son SCoT, correspond au cas où le document contient le moins (pour l'instant ?) de mesures prescriptives. Le SCoT est ici un moyen d'apprentissages collectifs, et de découverte de l'intercommunalité, en particulier. Nantes et Marseille sont eux dans une situation intermédiaire, avec d'importantes contraintes environnementales, dont les auteurs du SCoT ont bien conscience, mais les ambitions de métropoles européennes, et les grands projets, semblent mobiliser davantage les orientations données. Nantes fait face à une forte croissance démographique qui met à mal les équilibres du territoire. Le SCoT s'attache en priorité à répondre aux défis d'organisation de la « bonne circulation » des personnes. Marquée par les déclinés de ses activités économiques des années 80 et 90, Marseille planifie son développement avec l'ambition de rayonner de nouveau, et à plus grande échelle, donnant lieu à des orientations au service des activités économiques considérées comme stratégiques pour le territoire (logistique, tertiaire,...). Rennes, est le territoire où les orientations sont les plus significatives, en termes de prescriptions et d'encadrement du foncier économique et des activités, mais avec le souci de ne pas saper le dynamisme dont elle bénéficie. C'est aussi le caractère stratégique qui ressort des documents que l'on retient dans le cas de Rennes.

3.1.2 Concurrences territoriales, économie de foncier et protection de l'espace

L'étalement économique n'est que très peu pris en charge par la planification. Ceci expliquant peut-être cela, les stratégies de développement économique sont définies à une

échelle infra de celle de la région urbaine, provoquant des concurrences entre territoires d'un même espace fonctionnel. La fiscalité locale, dépendante de la présence et de l'attractivité des entreprises, au travers de la perception de la taxe professionnelle, a pendant longtemps été au cœur de ces compétitions territoriales de proximité. Cette exacerbation de la concurrence territoriale fut un effet inattendu de la loi Chevènement, la faisant ainsi passer du niveau communal au niveau intercommunal et en incitant au développement économique les EPCI qui voulaient se saisir de leurs nouvelles compétences. Les concurrences intercommunales ont alors entraîné, notamment en secteur périurbain, des projets à vocation économique nuisant fortement à la rationalisation du foncier et impactant sensiblement le changement d'usage des sols. En réaction, en zone centrale, les projets à vocation économique ont été réalisés en extension urbaine plutôt qu'exclusivement en renouvellement urbain, comme y invitait la loi SRU.

Figure 6.19 : Implantations des nouvelles zones d'activités et trame verte et bleue sur le Pays de Rennes



Source : Pays de Rennes, 2007.

Des études et des analyses sur les autorisations de construction de locaux à des fins économique et productive sur les dix dernières années (Margary, 2012) démontrent ces hypothèses. Par exemple, si l'on prend le secteur de la logistique, celui-ci se retrouve en secteur périurbain (notamment, au Val de l'Indre, au Pays de Liffré, au Cœur d'Estuaire), et les projets d'implantation consistent très souvent à les associer avec des activités connexes de services de type restauration et hébergement, le tout formant des complexes consommateurs d'espaces. Ces formes d'attractivité et de course au développement interrogent la durabilité, en particulier par la consommation foncière et les flux de transport-déplacements générés. La zone d'activité « Polaxis » (cf. section 4) en périphérie nord-ouest de Tours en est une bonne illustration. Trouver des recettes fiscales et offrir des emplois aux habitants, par le biais d'une stratégie de développement basée uniquement sur de l'offre foncière de ce type, constitue le principal objectif, rappelé par ailleurs dans le PADD du SCoT Nord-Ouest Touraine (N.O.T), territoire d'accueil de cette zone d'activité. La zone en question est « l'emblème » de la communauté de communes qui pourtant paraît s'appuyer sur des principes de développement d'une autre époque. Le SCoT³⁶ n'a pas permis de dépasser la concurrence entre les trois communautés de communes, chacune d'entre elles

³⁶Au sein de l'aire urbaine de Tours, le territoire du Pays Nord-Ouest Touraine a élaboré un SCoT, qui rassemble trois communautés de communes : Touraine Nord-Ouest (23 communes), Gâtine Choisille (10 communes) et Racan (10 communes). Le syndicat portant ce SCOT a été créé en décembre 1997, dans la cadre de la contractualisation de pays initiée par la Région Centre.

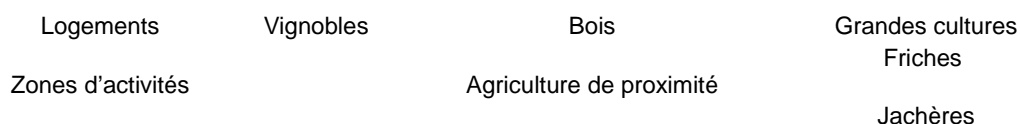
défendant et inscrivant le projet d'une zone d'activité dit de « niveau 1 »³⁷ (près d'un échangeur autoroutier existant ou souhaité) dans le document de planification finalement adopté.

De plus, ce territoire dispose d'une nature « *ordinaire abondante* », selon la chargée du SCoT N.O.T mais l'absence d'éléments remarquables pour la biodiversité apparaît en filigrane du SCoT. L'intérêt qui y est porté n'est que symbolique, tout au plus les vallons et les forêts sont désignés comme des réservoirs de biodiversité.

Les constats faits en Touraine apparaissent comme symptomatiques de la valeur sociale accordée aux espaces naturels et agricoles. Comme a pu le montrer J.Serrano (2009) dans une enquête auprès d'élus de l'agglomération de Tours, consacrée aux tensions locales entre développement économique et espaces agricoles, la valeur (économique et de viabilité) de ces derniers est généralement sous-estimée par rapport aux espaces de l'activité économique (voir figure 6.20, ci-dessous). Ils ne font pas l'objet d'une reconnaissance chiffrée et tangible de ce que pourrait être leur apport dans le fonctionnement d'un modèle économique particulier, pour le moins plus intégrateur de ces espaces.

Figure 6.20 : Echelle de valorisation de l'occupation des espaces agricoles et naturels

Valorisation croissante de l'occupation des sols



Source : Serrano et Demazière, 2009.

Une certaine logique du « tout développement » prédomine, liée au primat des forces économiques et des problématiques liées à l'emploi et à l'attractivité, qui, en conséquence, apparaissent comme cristallisateurs des débats et des enjeux. Les espaces naturels et agricoles font davantage l'objet d'une reconnaissance issue d'une logique de sanctuarisation. Cette mise en « vitrine » bloque au final la considération de ces espaces comme faisant partie de l'ensemble des composantes productives et sociales du territoire (Serrano et Vianey, 2012). De ce fait, ils échappent à une prise en compte plus stratégique et intégrée dans les actions envisagées dans la planification.

3.1.3 Protection de l'espace et zones de chevauchements

En dépit de la difficulté à disposer d'indicateurs croisés (cf. *infra*), l'exercice de réalisation du SCoT peut permettre d'articuler développement économique et enjeux environnementaux à travers l'affectation de l'espace. Celle-ci révèle la hiérarchie des enjeux et les arbitrages entre les différents usages. La Trame Verte et Bleue pousse à une meilleure prise en compte de la biodiversité. Fondée sur les concepts d'écologie du paysage, elle vise à passer d'une approche statique de la protection de la biodiversité par la délimitation d'îlots enclavés à une approche plus fonctionnelle. Tours, qui est en train de mettre en place sa TVB et Rennes qui l'a élaboré, la posent comme un fondement du projet d'aménagement et de développement durable. Pourtant, l'articulation des objectifs environnementaux et économiques est totalement différente entre les deux agglomérations. L'agglomération rennaise met en avant l'organisation polycentrique de la trame urbaine et présente la trame verte et bleue comme son pendant. Dans un deuxième temps, les zones d'activités existantes et en projet sont indiquées. Celles-ci épargnent la trame verte et bleue. Dans un troisième temps, les espaces agricoles à préserver de toute urbanisation sont délimités. Il s'agit des champs urbains et

³⁷ Quatre niveaux de zones d'activités sont définis : le 1 correspond aux zones d'intérêt régional ou départemental ; le niveau 2 aux zones d'intérêt communautaire dédiées aux PME/PMI ; le niveau 3 aux zones d'intérêt communautaire dédiées aux artisans ; et le niveau 4 aux zones d'intérêt local.

des espaces de visibilité. L'objectif poursuivi est paysager. Champs urbains et espaces de visibilité constituent une ceinture verte destinée à prévenir une jonction des espaces bâtis. La distinction des espaces agricoles dans une ceinture verte du reste de l'espace agricole est fondamentale pour rendre opérante la ceinture verte car elle permet à fois de soustraire des espaces agricoles et naturels de l'urbanisation tout en laissant la possibilité d'en artificialiser d'autres. L'agglomération tourangelle définit son « socle agro-naturel », qui inclut la trame verte et bleue ainsi qu'un classement des espaces agricoles en fonction de leur potentiel de production. Pratiquement toute l'aire du SCoT est classée en sol à forts potentiels. Les sols à potentiels moyens ou faibles sont localisés aux confins de l'aire du SCoT. Cette classification est surprenante car elle ne correspond pas à la carte pédologique. Les sols à très forts potentiels sont même localisés dans les secteurs identifiés pour les futures zones d'activités. Ce qui laisse penser que la carte est davantage un instrument pour faire monter les indemnités au moment de l'éviction des agriculteurs qu'une réelle protection de l'espace agricole ou naturel. En effet, en classant l'ensemble de la partie centrale du SCoT, les élus se privent de critères permettant de hiérarchiser l'espace. Dans ces conditions, créer une zone d'activité revient à entamer le potentiel de production agricole sans pouvoir distinguer quelle localisation est la moins préjudiciable. La protection est donc inopérante. Agriculture et espaces naturels sont associés, ce qui affaiblit d'autant la Trame Verte et Bleue.

3.2 ***De la difficulté d'une mise en dialogue et la coordination des acteurs***

L'examen des documents de planification et du SCoT en particulier, montre en première lecture une orientation prononcée pour la thématique du développement durable. Ainsi, et même si le premier concerne le rayonnement métropolitain, trois des six titres du DOG de Marseille-Provence-Métropole sont ainsi orientés : « *Le littoral, une identité forte à ménager ; Promouvoir un rapport exemplaire entre ville et nature ; Restructurer durablement l'armature urbaine* » (DOG MPM, pp.2-3). La partie 1 du DOG de Rennes débute par « *la trame verte et bleue, préservation du socle territorial et grands équilibres du territoire* » (p.5), avec un premier thème sur « *la sauvegarde du capital environnemental* ». De la même manière, le premier des quatre cahiers du SCoT de l'Agglomération Tourangelle s'intitule « *La nature, une valeur capitale* », alors que le DOG de Nantes apparaît comme celui qui affiche le moins explicitement la thématique, plutôt centré en priorité sur l'organisation spatiale et les mobilités. De ces premiers constats la question qu'il faut se poser est de savoir si l'intégration du développement durable dans les documents de planification dépasse, ou non, la rhétorique.

La gestion des questions environnementales et de leur nécessaire prise en compte du fait de l'évolution des réglementations a entraîné un accroissement des contraintes à gérer. Parce que la tension entre permanence de croissance économique et préservation de l'environnement est très forte, cela a fait naître des préoccupations et une complexité supplémentaires (par exemple, liées aux normes et autorisations de construction, aux périmètres et zones protégées à respecter, aux études et évaluations environnementales à effectuer, aux mesures compensatoires) pour les acteurs locaux en charge de ces questions. Pour répondre à de nouvelles exigences, l'action publique locale, et l'ingénierie qui l'accompagne, ont développé des formes de réponses et des modes de faire qu'on peut qualifier de parcellisés. Egalement, la complexification des sociétés locales, des échelles spatiales et organisationnelles, débouche sur la multiplication des intervenants dans les systèmes d'actions, ce qui contribue à ce que les interventions et politiques publiques restent sectorisées.

En cela, nous nous interrogeons ici sur la capacité de la planification stratégique spatialisée, d'abord dans son processus d'élaboration, mais aussi dans la phase de mise en œuvre (application et conduite des actions concrètes), à promouvoir une circulation plus grande de l'information entre des sphères d'action publique sectorielle. La planification stratégique

constitue-t-elle réellement un exercice facilitateur d'une plus grande transversalité dans les réponses attendues, face à l'injonction de viabilité écologique du développement économique ? Constitue-t-elle également une scène territoriale d'action permettant des apprentissages collectifs et l'émergence de proximités (organisées) entre parties prenantes, permettant ainsi d'exercer une gestion efficace et partagée du développement du territoire ?

Partant de l'hypothèse que **la PSS peine à s'imposer comme dispositif de mise en évidence d'intérêts contradictoires, de négociation de solutions allant vers plus de viabilité et de coordination de politiques sectorielles**, cette section en abordera deux aspects: le décroisement des acteurs en charge du développement économique et ceux de l'environnement (section 3.2.1), l'interaction et la mobilisation des acteurs de la sphère publique et privée (section 3.2.2).

3.2.1 Quel décroisement, à travers la planification stratégique spatialisée, des techniciens du développement économique et de l'environnement ?

Nous avons vu précédemment, à l'issue d'une analyse spatiale à l'échelle des quatre régions urbaines, que certains périmètres de protection liés à la biodiversité ou au risque inondation sont en intersection avec certains périmètres de zones d'activités (section 1.3.3). Or, ces chevauchements ne sont jamais indiqués dans les diagnostics des SCoT que nous avons examinés. D'une manière générale, le croisement des dynamiques économiques avec celles relatives à l'environnement n'est pas pratiqué. Il faut dire qu'en France, les données environnementales précises, à l'échelle locale, sont détenues par les services de l'État. Elles ne sont pas partagées systématiquement avec les collectivités locales³⁸. Il revient donc à ces dernières de constituer cette connaissance, ce qui a évidemment un coût qu'il est difficile de justifier dans le cadre d'un syndicat fédérant des EPCI (eux-mêmes fédérant des communes)³⁹. Les données environnementales sont donc souvent mobilisées dans un objectif resserré ou obligatoire (l'état initial de l'environnement). Mesurer les impacts environnementaux des activités économiques ne semble pas faire partie des objectifs énoncés lors de l'élaboration d'un SCoT. Sur cette question, on ne dispose que d'études nationales, fournissant des données brutes, ou des traitements plus élaborés. Par exemple, la méthode NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*) consiste à construire des matrices des comptes nationaux, incluant des comptes environnementaux (CGDD, 2010). Cette méthode permet de déterminer la contribution d'une branche de l'économie, par exemple l'industrie chimique, à un type donné de pression environnementale (air, eau, déchets). Elle permet également de mesurer l'évolution de l'écocoefficacité d'une branche au cours du temps, ou de la comparer avec celle de la même activité dans d'autres pays. Ce type d'outil permet donc d'éclairer des décisions politiques et de contribuer à leur suivi, mais à l'échelle nationale et internationale uniquement.

Au niveau local, un rapport officiel du Centre d'Analyse Stratégique, consacré « aux aides publiques dommageables à la biodiversité », considère que « *les méthodes d'évaluation des pertes de services écosystémiques occasionnées par les projets, et des compensations qui peuvent leur être apportées, ne sont actuellement pas maîtrisées par les maîtres d'ouvrage ni par les bureaux d'étude spécialisés* » (CAS, 2011, p. 31). Nos enquêtes ont confirmé qu'en France les praticiens de la planification spatiale ne disposent ou ne mobilisent pas de données permettant de prendre en compte de façon systématique l'empreinte spatiale et les conséquences environnementales d'un projet d'aménagement à vocation économique. Ils savent encore moins apprécier en amont les externalités environnementales négatives de l'implantation d'une entreprise⁴⁰. Dans les exercices de planification stratégique spatialisée que nous avons examinés, les indicateurs économiques et les indicateurs

³⁸ Cette situation va évoluer car la mise en œuvre de la Directive Européenne « INSPIRE » doit aboutir à la mise à disposition gratuite des données sur l'environnement.

³⁹ De leur côté, les données économiques sont beaucoup plus abondantes et sont, pour la plupart, gratuites.

environnementaux, qui existent notamment à travers l'état initial de l'environnement, ne sont pas croisés. Les détenteurs de données dans chacun des deux secteurs ne mutualisent pas leurs connaissances et restent ancrés dans leurs champs de compétences et prérogatives spécifiques.

Les techniciens rencontrés reconnaissent que l'approche des indicateurs reste encore trop sectorielle, sans partage d'informations géo-localisées entre les chargés de développement économique et les chargés de la planification spatiale. Certains d'entre eux considèrent que l'exercice de planification a surtout vocation à fixer les grands principes d'organisation spatiale des activités humaines et non à traiter leur impact environnemental. Pour eux, cet aspect relève des documents d'échelon inférieur (plan local d'urbanisme). Pour d'autres techniciens encore, c'est essentiellement au niveau de la zone d'activités qu'il est possible d'agir, notamment pour entraîner des changements de comportement des chefs d'entreprise et des salariés concernés. Outil jugé toujours pertinent pour le développement économique local, le projet circonscrit à vocation économique pourrait ainsi devenir « durable », moyennant des adaptations relativement mineures, en matière de consommation d'eau ou d'énergie, notamment. La localisation des projets et les problèmes de desserte par les transports en commun font parfois l'objet de débats au niveau local, mais ceux-ci ont rarement un débouché. Quant aux superficies en jeu (jusqu'à près de 1 000 hectares dans le SCoT de Tours), qui s'accompagnent de faibles densités d'emplois dans le cas de certaines activités, il s'agit de sujets tabou. Ils pèsent peu en regard du respect dû à la propriété privée (des terrains des entreprises déjà implantées), ou à la légitimité, tirée de l'élection, des maîtres d'ouvrage publics.

D'autres difficultés peuvent être mentionnées, tenant au traitement du développement économique dans les SCoT (Planchet, 2009 ; Baudet et alii, 2011). Les impacts spatiaux du développement économique sont difficiles à prendre en compte dans la planification, qui est (par définition) une projection à moyen ou à long terme des orientations stratégiques spatialisées de développement d'un territoire. Or, anticiper le dynamisme d'une économie locale à dix ou quinze ans est une opération requérant quelque méthode. Les projections économiques contenues dans les documents ont tendance à être calées sur les projections démographiques (positives pour nos quatre territoires), plutôt que de découler d'une analyse fine des secteurs susceptibles de croître localement. Dans ce contexte, la spatialisation des tendances économiques reste timide, voire absente, car entachée d'incertitude. De plus, l'échelle d'observation des dynamiques économiques – le périmètre arrêté pour le SCoT – n'est pas jugée pertinente par la plupart des chargés de développement économique. Ceux-ci font observer que des développements sont en cours dans des secteurs en dehors du périmètre du SCoT et ils ont tendance à se référer à leur périmètre d'action : l'EPCI.

Ainsi, nous constatons que, pour les techniciens les plus mobilisés dans l'élaboration des SCoT (dans des services de planification, d'aménagement, de développement économique ou d'intervention environnementale), l'exercice ne provoque pas de décroisement significatif. L'élaboration du SCoT peut être vécue comme un enrichissement professionnel ou comme un exercice imposé. Dans tous les cas, la circulation des connaissances n'en produit pas de réellement nouvelles, ni ne débouche sur de nouvelles questions, comme la possibilité de décliner des outils existants (par exemple NAMEA) au niveau de la région urbaine considérée, pour mesurer la viabilité écologique du développement économique. Par ailleurs, la dimension transversale et interterritoriale d'un SCoT n'est pas marquante. On constate une référence courante à l'aménagement opérationnel et à l'échelle institutionnelle d'action, l'EPCI.

3.2.2 La mobilisation des parties prenantes privées et publiques

⁴⁰ Des cartes de bruit sont parfois réalisées par les collectivités. Tel est le cas de Nantes Métropole. Ces cartes permettent de réaliser des aménagements spécifiques pour réduire cette nuisance. Elles n'informent pas la planification spatiale.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une planification stratégique spatialisée nécessite la participation d'acteurs territoriaux variés, qui se situent au-delà de la sphère institutionnelle publique et notamment des représentants des structures intercommunales évoqués plus haut. Les parties prenantes (*stakeholders*), c'est-à-dire l'ensemble des acteurs qui prennent part au projet territorial, issues d'univers différents (associatifs, économiques, publics, politiques), établissent des relations et des échanges nécessaires à la production d'un document de planification. Au final, celui-ci traduit le degré de concertation entre acteurs et donne à voir sur la qualité de la gouvernance qui a prévalu pour le projet de territoire. En ciblant sur les relations entre quelques acteurs-clés du développement économique et de l'environnement, nous proposons d'analyser la façon dont sont organisés les échanges avec les (représentants des) entreprises et de l'environnement. Il s'agira également de voir comment s'est faite la concertation du SCoT, qui y a participé.

i) Les CCI, des acteurs centraux à considérer dans la négociation

L'interaction des acteurs publics locaux avec les milieux économiques est une source importante d'informations, dans la mesure où le développement économique engage sur les territoires des actions et des stratégies provenant des deux sphères, publique et privée. Du côté de la sphère privée, l'acteur institutionnel et central, lorsqu'on évoque les questions de développement territorial, est la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI). A priori, la CCI exprime la vision des entreprises, qui nécessiterait une analyse « micro » très fine mais pouvant être entachée d'erreurs. Par ses fonctions de représentation auprès des instances décisionnelles et de concertation, sur un territoire donné, et par ses missions d'expertise, d'appui et d'étude auprès de la sphère entrepreneuriale, la CCI participe pleinement à la définition de la stratégie globale de développement économique. En outre, elle est identifiée, par le Code de l'urbanisme, comme étant une Personne Publique Associée (PPA), c'est-à-dire une des parties prenantes qui est consultée pour avis lors du processus d'élaboration du SCoT. Au sein des PPA, la CCI constitue un acteur primordial sur les questions économiques et participe de ce fait à la mise en dialogue des acteurs publics locaux et des milieux entrepreneuriaux.

Tableau 6.27: Une implication différenciée des CCI dans le processus d'élaboration du SCoT

Territoires	Marseille-Provence-Métropole	Nantes-St-Nazaire	Pays de Rennes	Agglomération de Tours
Rôle et temporalité de l'action de la CCI dans la dynamique du SCoT	Contributeur <i>(Impulsion)</i>	Collaboration <i>(critique)</i>	Collaboration <i>(engagée et ancrée)</i>	« juste PPA » <i>(basique)</i>
	Amont	Aval	Concomitante	Aval
Valeur accordée au SCoT	Support (un enjeu de constitution du territoire métropolitain)	Utilité (sert à un développement d'un partenariat global)	Stratégique (la planification comme réussite et suite logique au projet territorial)	Faible (vu comme une démarche politique et administrative)

Source : Nadou, F., (en préparation).

Une question qui doit être soulevée est celle de la valeur accordée au SCoT par les représentants des entreprises (tableau 6.27). Dans le cas de Tours par exemple, le président de la CCI évoque le côté « *technocratique de la démarche* ». Avant de consentir un quelconque intérêt à ce type de document, mais sans pour autant le rejeter, c'est la méthode

employée localement qui l'interpelle et le conduit à penser que « *le SCoT est resté dans sa formulation comme un exercice politicien* ». Son discours (fortement orienté par ailleurs)⁴¹, fait état d'un sentiment de mise à l'écart du processus, où les responsables de la Chambre considèrent que les décisions sont prises sans véritable consultation et de prise en compte des avis des milieux économiques, et des chefs d'entreprise en particulier. Les « *dés sont pipés* », selon son expression, exprimant par-là une consultation de la CCI après coup, avec des décisions qui sont déjà prises par les instances politiques locales.

A ce titre, le constat d'une implication qu'on peut qualifier par l'aval, déborde du cadre tourangeau puisque ces remarques sur le manque de consultation des milieux économiques, et notamment des représentants des chefs d'entreprises, a pu être entendu lors de nos investigations sur le territoire nantais. Certes, comme nous l'indique une chargée à l'aménagement de la CCI, « *la CCI de Nantes/St-Nazaire*⁴² a été associée lors des réunions de concertation du SCoT » et pu rendre des avis en amont de l'enquête publique et participer à certaines études, mais la position parfois de mise à l'écart par les acteurs publics, l'oblige à « *faire pression régulièrement pour être plus impliquée et entendue* » au-delà du simple cadre réglementaire en tant que PPA. La CCI Nantes-Saint-Nazaire avait d'ailleurs rendu un avis assez critique sur le SCoT en 2006, en particulier sur l'intégration du développement durable dans le projet. Plus précisément les réserves soulevées portaient sur le DOG, qui selon la CCI ne reflétait pas le travail préalablement effectué, n'affirmant pas assez clairement « *l'ambition du territoire* »⁴³, notamment une ambition économique, et particulièrement axée sur les questions industrielles.

L'implication des représentants des acteurs économiques privés dans le processus de planification est différente sur les deux autres territoires. A Marseille, faute d'accord et de coopérations intercommunales, engluées dans de perpétuels conflits (EPCI vs EPCI, EPCI vs Etat, communes vs EPCI), la CCI des Bouches-du-Rhône fait preuve d'un discours initiateur, voire porteur d'une démarche pédagogique à l'encontre des élus, par la production d'études et des rapports (2006 « Top 20 » et 2008...) D'une manière générale le positionnement moteur de la CCI est ancien (spécifiquement sur les transports avec la liaison entre l'aéroport et le centre, et sur le développement d'une nécessaire attractivité européenne). Sur le SCoT, c'est surtout à partir de 2008, avec la publication d'un document d'accompagnement au SCoT (intitulé « *contribution de la CCI au SCoT MPM* ») qu'elle décide de s'impliquer plus, et notamment sur les problématiques d'articulation des enjeux environnementaux et économiques. Cette initiative a permis un dialogue renforcé et rare sur ces sujets communs mais très souvent conflictuels localement Elle a permis l'émergence d'une conscience collective sur l'urgence de traiter les problématiques de consommation foncière, en multipliant les communications et les rencontres avec les autres acteurs territoriaux et auprès des élus.

A Rennes, agglomération marquée par une démarche planificatrice et des habitudes de travail en commun depuis plus de quarante ans, du côté des acteurs publics, les services de la CCI que nous avons interrogés sont mobilisés et s'impliquent différemment par rapport aux cas précédents. Son implication peut être qualifiée de concomitante au processus d'élaboration (et de révision) de la planification. Elle a pu se matérialiser, par exemple, au travers d'ateliers croisés entre experts sur les questions économiques du territoire à partir d'éléments de diagnostic. Evoqués lors de notre entretien avec la chargée du SCoT⁴⁴ au

⁴¹ Le Président actuel de la CCI de la Touraine est également élu de l'opposition au Conseil Général d'Indre-et-Loire.

⁴² Dans le cadre des politiques de régionalisation des sièges des CCI, les deux CCI de Nantes et de St-Nazaire ont fusionné.

⁴³ Sur le sujet, cf. avis de la CCI Nantes-Saint-Nazaire du 20 octobre 2006, consultable sur <http://nantesstnazaire.cci.fr/media/CCI144/documents/AvisCCISCOTMetropoleNantesStNazaire.pdf> .

⁴⁴ Entretien réalisé le 26 juin 2011 au Pays de Rennes.

Pays de Rennes, ces ateliers ont ensuite débouché sur « *un questionnaire approfondi auprès de sept cents acteurs privés* » dont des chefs d'entreprises, ce qui a permis d'alimenter « *la réflexion des élus, sur la base de la consultation d'acteurs privés et associatifs* ». On peut noter l'originalité de la démarche qui visait à s'intéresser à la demande des entreprises, ce qui n'est fait que très rarement dans l'élaboration d'un SCoT. Ce travail indique la volonté des acteurs territoriaux publics d'inclure la vision des acteurs privés à la réflexion générale. Par ce biais des ateliers d'experts, c'est une participation concrète de la CCI à la définition générale des orientations choisies pour le projet de territoire qui a été effectuée.

Au final, on peut dire que le SCoT concerte peu les milieux économiques et les représentants des entreprises. Les institutions privées sont cantonnées au rôle de PPA, prévu par le cadre réglementaire et les implications divergent d'un territoire à l'autre : rarement, concomitante au processus (Rennes), souvent, en aval (Nantes, Tours) et parfois, à l'origine et porteur d'un discours initiateur (Marseille).

Ces situations entraînent par conséquent une faiblesse dans la stratégie économique du territoire, elle y est d'ailleurs d'une dimension réduite, voire peu évidente à déceler. De plus, la stratégie semble « captée » par l'acteur public. L'inventaire des acteurs invités à la « table des négociations » mériterait d'être fait de façon systématique pour mesurer le degré d'interaction et de coopération, nécessaire à la mise en place de politiques concertées et partagées.

ii) ***Une conception différenciée du SCoT selon les acteurs : le cas tourangeau***

Dans le cas du SCoT de l'agglomération de Tours, en zone centrale de la région urbaine (40 communes impliquées sur 120 dans l'aire urbaine), la planification, en phase de finalisation (voir. figure XX frise) après neuf années de travail de différentes commissions, fait face à une double confrontation. En premier lieu, comme nous l'avons montré (section 2), la construction intercommunale et la coopération territoriale sont restées longtemps silencieuses, voire inexistantes. Elles ne sont apparues véritablement qu'avec la loi de 1999 sur l'intercommunalité et le mandat communal 2001-2008 a été consacré à l'apprentissage de la construction intercommunal, tant dans la communauté d'agglomération que dans les communautés de communes périurbaines. Durant cette période, l'élaboration du SCoT a été largement négligée par les élus, comme le montre la très faible affluence lors des séances de travail des commissions mises en place en 2005-2006 par le syndicat mixte, ou le changement de président du syndicat mixte après les élections municipales de 2008. Plus récemment, lors d'une réunion publique de restitution des travaux (tenue le 28 septembre 2012), qui esquissait notamment le contenu du DOO, on constate un désaccord entre les élus sur les orientations à prendre, et de probables difficultés de mise en œuvre. D'un côté, certains élus (PS), dont le président du syndicat mixte, affirment vouloir limiter l'étalement économique, en réduisant d'un tiers les surfaces réservées aux zones d'activités (de 900 à 600 hectares). Ils veulent aussi revoir à la baisse les projets d'équipement routier, dans le contexte du Grenelle de l'environnement et face à de possibles recours. Ils accordent ainsi une certaine valeur à la planification stratégique spatialisée. De l'autre, le sénateur-maire (PS) de la ville principale et un député-maire (UMP) d'une ville de première couronne affichent leur pragmatisme et rejettent « l'excès de norme » du projet de DOO, tout comme l'éventualité de la réalisation d'un plan local d'urbanisme communautaire. La principale revendication qu'ils portent au cours de cette réunion concerne la réalisation d'un tronçon de périphérique, qu'il leur semblerait utile d'inscrire dans le cadre d'un SCoT (qui sera pourtant un SCoT Grenelle). Pour sa part, le maire (PS) de la deuxième commune de l'agglomération (et ancien président du SCoT) prône l'inscription dans le schéma d'un projet de zones d'activités de plusieurs dizaines d'hectares, sur des terres agricoles de sa commune. L'espace de ce projet se trouve en continuité avec d'autres terres agricoles que le maire de la commune voisine (également président du syndicat mixte) vient de faire rebasculer de

zones à urbaniser à zones agricoles (pour un total de 170 ha) dans le PLU communal qui devrait être adopté prochainement.

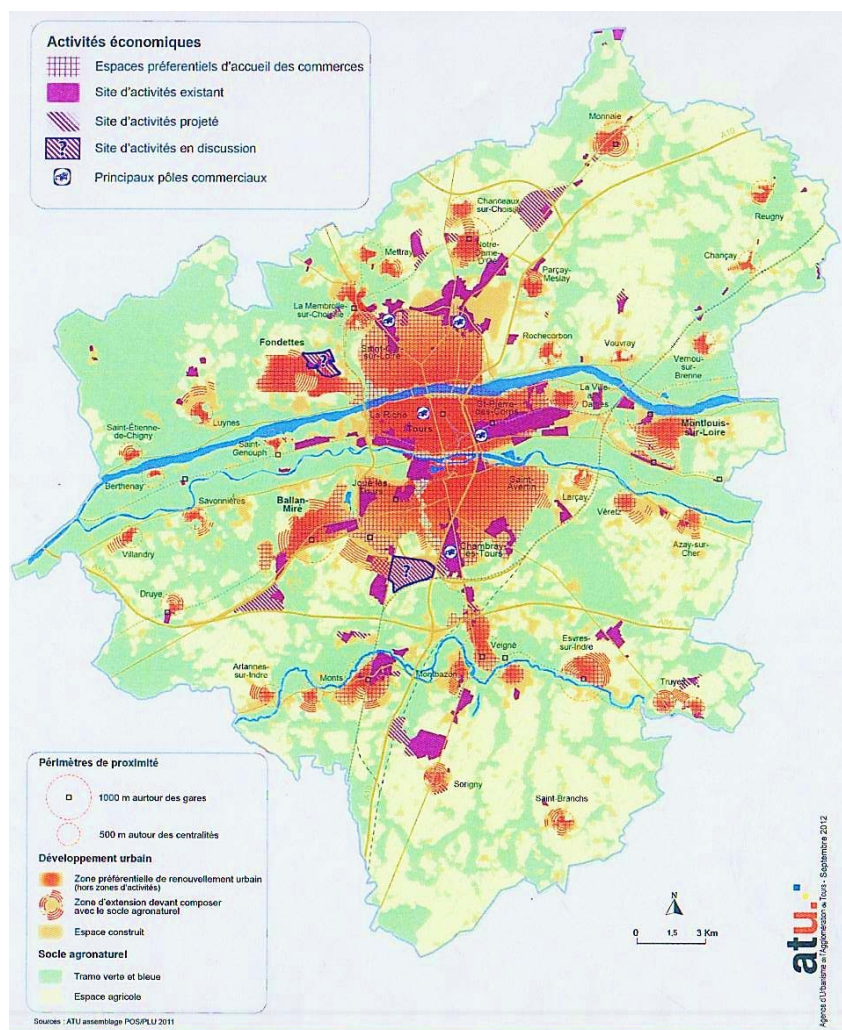
Ces observations permettent de pointer un cas quelque peu extrême : celui d'un désaccord entre communes membres d'un même EPCI structuré (communauté d'agglomération), alors qu'on pourrait s'attendre à ce que l'élaboration du SCoT provoque surtout des tensions entre EPCI. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un heurt entre tendances politiques opposées, mais entre perceptions de ce que permet ou oblige à faire un schéma de cohérence territoriale. Pendant les premières années d'élaboration du SCoT de l'agglomération tourangelle, les démarches d'apprentissage de l'intercommunalité dans les différents EPCI rendaient difficile le dialogue intercommunautaire. Depuis les projets communautaires sont plus affirmés, même si l'Indre-et-Loire fait partie des départements où le schéma départemental de refonte de l'intercommunalité n'a pas été adopté, ce qui n'est pas propice à l'émergence d'une ambition forte en matière de SCoT⁴⁵. Cependant, l'éventail des orientations à donner au SCoT se resserre, au fur et à mesure que la prise de conscience sur l'étalement urbain progresse, et que l'évolution législative se précise (lois Grenelle). Les différences de perceptions ressortent d'autant plus.

Même si le président du syndicat mixte tourangeau arrivait à entraîner les élus dans la fixation d'orientations restrictives en matière de consommation foncière, notamment en montrant l'exemple par le PLU, réalisé sur sa commune, celui-ci convenait, courant 2011, que « *la mise en œuvre, je ne dis pas que ça va être facile* ». Parmi les faiblesses de la situation tourangelle, on peut signaler le fait que les EPCI (y compris l'EPCI central) n'ont pas de PLU intercommunal et que les communes refusent cette perspective. Ceci signifie qu'entre l'échelle du SCoT et celle de la commune il n'y a pas de dispositif, pas d'outil pour inciter à aménager autrement. Or, dans le champ de l'habitat, différents travaux ont montré que dans les communes périurbaines, aux services techniques peu étoffés mais qui font face à une forte demande des ménages, la maîtrise d'ouvrage communale peine à limiter les consommations foncières. Ainsi, Vanier (2010, p. 55) a montré, en secteur périurbain, « la puissance combinée de la prospection foncière, qui ratisse systématiquement tous les terrains constructibles ou susceptibles de le devenir, et de la construction sur catalogue (...). Il ne reste plus alors qu'à (...) convaincre les pouvoirs locaux de passer à l'urbanisation, sans qu'ils en aient conçu le projet de leur propre initiative ». A contrario de ce jeu du marché foncier et immobilier, il s'agirait désormais, pour la maîtrise d'ouvrage communale, de convaincre les concepteurs, promoteurs, entreprises de construction et ménages accédant à la propriété qu'il est nécessaire et possible d'aménager autrement, prenant en compte l'échelle locale mais aussi celle du grand territoire⁴⁶. Au final, si le champ de l'habitat rencontre tant de résistances, bien qu'il soit possible de s'adresser aux utilisateurs finaux (les ménages) pour faire évoluer leurs comportements, pourquoi en irait-il différemment dans la réalisation d'espaces à vocation d'accueil d'activités économiques, dont les occupants finaux (les entreprises) ne sont, en général, pas connus, mais seulement espérés ?

⁴⁵ Les élus de l'agglomération de Tours se sont prononcés favorablement en novembre 2012 sur l'adhésion à leur EPCI de plusieurs communes la Communauté de Communes du Vouvrillon, qui en son sein est très divisée. Le Préfet est censé trancher le problème dans les premières semaines de l'année 2013.

⁴⁶ Dans le Val de Loire, autour d'Orléans et de Tours, Demazière et Hernandez (2012) ont montré que certaines opérations d'habitat, analysées sous l'angle de leurs formes urbaines et de leur typologie bâtie, peuvent s'inscrire dans un projet communal cohérent et répondre plutôt bien à des objectifs de densité et de lutte contre l'étalement urbain. En revanche, l'analyse de la situation de ces opérations à une échelle plus large (la région urbaine) montre que les opérations s'inscrivent dans un modèle de développement favorable à la mobilité automobile et, pour certaines, contredisent la répartition de la croissance urbaine sur un nombre réduit de communes, tel qu'affichée dans les SCoT.

Figure 6.21 : La diminution des enveloppes foncières réservées au développement économique sur l'agglomération tourangelle : des arbitrages incertains



4. Interroger l'exemplarité des projets circonscrits à vocation de développement économique

La variabilité temporelle à laquelle est soumise la production des planifications stratégiques spatialisées sur les territoires - sous l'égide de la loi SRU de 2000 ou bien de celle de 2010 dite Grenelle 2 -, nous a conduit à dépasser le cadre d'élaboration et de mise en œuvre des SCoT, pour nous intéresser également à des opérations d'aménagements de projets à vocation économique. La matérialisation de ces opérations reste encore très marquée en France par la création ou la réhabilitation de zones d'activité économique (ZAE) (voir chapitre 1). Etudier de telles opérations d'aménagement s'est donc avérée être une source pertinente d'informations, complémentaire de celles découlant de l'analyse d'exercices de planification stratégique. En outre, ces projets ont été engagés par les équipes locales dans la dernière décennie, donc au cours du processus de relance de la planification spatiale en France. Ils peuvent donc apparaître comme des marqueurs ou des révélateurs de formes exemplaires - ou non - d'une mise en durabilité opérationnelle des territoires, sous couvert d'un aménagement au service du développement économique.

Au terme des études exploratoires que nous avons mené lors des phases initiales de la recherche sur deux des régions urbaines françaises (début 2011, à Rennes et à Tours), nous avons pu indiquer l'importance de mieux appréhender et interpréter les liens entre planification à l'échelle du SCoT et projet circonscrit à vocation économique. Ce faisant, il s'agit de mieux comprendre l'articulation des différentes échelles de l'aménagement et du développement durable, en précisant éventuellement dans quelle mesure les critères de durabilité varient en fonction des échelles. Les projets circonscrits à vocation économique confirment-ils, amplifient-ils ou atténuent-ils les orientations des SCoT ? Quels sont les effets des orientations des politiques locales (au niveau des EPCI, en particulier) sur la conception du projet ? Quel est le degré de prise en compte de l'environnement ? Celui-ci est-il dépendant de la forme de la maîtrise d'ouvrage choisie ?

Tableau 6.28: Présentation synthétique des projets étudiés

Nom du projet (ville, département)	(T1) ZA La Bourdonnais (La Mézière, 35)	(T2) ZAC des Isles (Rezé, 44)	(T3) Polaxis (Neuille-Pont-Pierre, 37)	(T4) Node Park Touraine (Tauxigny, 37)	(T4) Les Florides (Marignane, 13)
Contenu économique du projet	Requalification de la zone (20 ha) et extension (10 ha) Accueil entreprises ciblées croissance verte	100 ha de friches laissé par abattoirs et l'entreprise Colas Projet mixte habitat, commerce tertiaire	96 ha Village d'entreprise et macro-lots pour la logistique	25 ha avec une extension de 61 ha 1 044 emplois, dont un centre d'appel	87 ha 53 000 m ² Eurocopter, 17 000 m ² village d'entreprise
Traitement de l'environnement	Maintien <i>in situ</i> des haies et des mares Limitation consommation espace Production <i>in situ</i> d'électricité	Ouverture de percées visuelles vers la Loire	Traitement paysager Circulation douce à l'intérieur du site Maintien des bois <i>in situ</i> Déplacement des mares	Gestion écologique des eaux Traitement paysager Economies d'énergie	Conservation cours d'eau Percée visuelle de 4 ha et espaces verts importants Mesures compensatoires Bâtiments producteur énergie
Type de coopération intercommunale	Forte tradition de coopération Mutualisation et complémentarité	Rivalités entre EPCI (et entre SCoT)	Rivalités entre EPCI, à l'intérieur du SCoT NOT et en externe	Rivalités entre EPCI (et entre SCoT)	Rivalités entre EPCI (et entre SCoT)
Contrainte environnementale	Faible	Forte. Reconversion de friche en centre-ville Plan d'exposition aux bruits et risque inondation	Faible	Forte Natura 2000 et zone de protection spéciale	Forte DTA milieux écologiques remarquables et foncier rare
Stratégie économique	Analyse de l'offre et de la demande foncières	Concurrence entre EPCI, recherche d'avantages comparatifs propres Analyse économique centrée sur l'offre foncière et rationalisation des aides publiques			
Lien entre environnement et développement	L'environnement est internalisé au projet de développement	Environnement est une contrainte pour tirer parti d'avantages comparatifs liés à des rentes de situation (forte accessibilité ou proximité de l'agglomération)			

Source : auteurs.

Pour rappel, le choix des projets a suivi plusieurs règles (cf. chapitre 4 pour la justification détaillée). Nous avons identifié des projets significatifs en termes de développement économique à l'échelle du territoire considéré. Les projets ont par ailleurs une vocation majoritairement économique (bureaux, entrepôts, industrie...). De plus, en fonction de l'achèvement du premier SCoT en France (2004) les projets étudiés doivent être initiés, si possible, après 2005, afin de mieux appréhender la relation entre le plan et le projet.

Les projets à vocation économique ont été choisis pour tester l'hypothèse selon laquelle **la capacité des acteurs locaux à concilier préservation de l'environnement et développement économique dépend plus de leur vision du type de développement**

économique que du niveau de contrainte environnementale. Pour traduire cette vision, les projets ont été classés selon 4 thématiques : projet ciblés sur la croissance verte (T1), reconversion d'une friche industrielle (T2), protection règlementaire de l'environnement faible (T3) ou forte (T4) (voir tableau 6.28, ci-dessus).

L'analyse confirme cette hypothèse. La contrainte environnementale, qu'elle soit règlementaire ou géographique, est sans cesse réduite : par la négociation et la recherche d'un compromis, les acteurs locaux cherchent à faire baisser les contraintes imposées par la préservation de la biodiversité ou de l'exposition au risque. Leur vision du développement économique s'impose à la prise en compte de l'environnement, mais celle-ci est fortement influencée par la tradition de coopération des acteurs. À ce titre, la manière dont est conduite la planification au niveau de la région urbaine a une influence sur la teneur du projet de développement économique.

4.1 Le contexte environnemental ne détermine pas le degré de prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets de développement

Les stratégies des élus pour développer leurs projets économiques peuvent être séparées en deux ensembles : ceux qui cherchent à faire baisser la contrainte environnementale et ceux qui l'incluent dans le projet de développement économique. Tous les projets sont dans la première catégorie excepté celui de la zone d'activités de la Bourdonnais, situé dans une Communauté de communes rennaise (celle du Val d'Ille). Dans le premier cas, l'environnement est perçu comme un obstacle à la réalisation du projet économique. Les élus cherchent alors à faire baisser ou à déplacer la contrainte environnementale. Plus qu'adapter le projet à la contrainte environnementale, il s'agit de manipuler la contrainte environnementale pour que ce soit l'environnement qui devienne compatible avec le projet économique, et non l'inverse.

Les élus de la commune de Rezé, à proximité de Nantes, ont hérité d'une friche industrielle de 100 ha laissée par le départ des abattoirs et de l'entreprise Colas spécialisée dans les travaux publics. Cette friche est insérée dans un milieu urbain dense mêlant activités commerciales importantes avec un tissu résidentiel dense. Elle bénéficie d'une bonne localisation en centre d'agglomération en face de l'île de Nantes et à proximité de la Loire. La commune perçoit cet espace comme sous-utilisé. Elle souhaite en faire une opération de renouvellement urbain. L'objectif est de restructurer le tissu commercial pour libérer des emplacements stratégiques pour des bureaux et des services (11 000m²) et implanter des logements (700 à 800). Un immeuble de grande hauteur est même envisagé pour répondre à ceux qui vont s'ériger sur l'île de Nantes. La qualité environnementale du site est assurée par des itinéraires doux de grande ampleur jusqu'à la Loire⁴⁷. Le projet est aujourd'hui au point mort du fait des contraintes environnementales⁴⁸. Le projet de rénovation modifie la vocation de la zone qui devient résidentielle alors qu'elle était à vocation industrielle. De fait le niveau d'aléa passe de 1 à 2. Le plan d'exposition aux bruits impose également une limitation de la densification en cœur d'îlot. À cela s'ajoute un litige juridique au sujet de l'acquisition des abattoirs par la communauté urbaine de Nantes. En l'état les caractéristiques du projet sont maintenues, mais le niveau de contrainte environnemental pourrait, lui, baisser. Les élus attendent le déménagement de l'aéroport vers le futur site de Notre-Dame-des-Landes. Quant à la définition du niveau d'aléa, il fait l'objet d'un bras de fer

⁴⁷ Article *Ouest France*, 23 octobre 2007, *Isles de Rezé un aménagement majeur au sud* et page web *les projets d'aménagement Rezé* : <http://projetsamenagement.reze.fr/Projets-en-cours/Trentemoult-les-Isles/ZAC-des-Isles> (consultée 29 novembre 2012)

⁴⁸ Entretien responsable service développement économique pôle Loire Sèvre et vignoble, 15 mars 2012

entre les élus de Nantes et l'État pour la définition de l'exposition au risque. Les élus reprochent à l'État de surestimer le risque en se basant sur la crue centennale de 1910 qui ne peut plus survenir du fait de la modification profonde de l'estuaire⁴⁹.

En zone limitrophe de l'agglomération tourangelle, le projet de Node Park Touraine borde la zone Natura 2000 Champeigne tourangelle⁵⁰. Créée en 1994, elle s'étend sur 25 ha et fait l'objet d'une extension de 61 hectares. Les élus de la communauté de communes de Loches Développement sont très actifs pour le remplissage de la zone. Ainsi, espérant installer un centre d'appel alors que la zone avait du mal à se remplir, ils ont entrepris un voyage d'études en Islande à la suite duquel ils ont entrepris de proposer une offre immobilière aux entreprises⁵¹. Le centre d'appels espéré s'est ainsi implanté. Les élus sont aussi très actifs pour bénéficier de subventions européennes pour le financement de l'équipement de la zone⁵² (FEDER et ZRR). En 2012, la zone accueille 1 044 emplois. La zone Natura 2000 a été instituée en 2007. Les périmètres Natura 2000 ont pour but d'identifier les milieux à protéger pour des espèces menacées. La mise en œuvre du plan de gestion repose sur une concertation entre tous les acteurs concernés. Le document d'objectifs du site Natura 2000 Champeigne Tourangelle commence par recenser la perception du projet des élus, des services de l'État, des associations de défense de l'environnement et des agriculteurs. La présence des zones d'activités en particulier celle de Node Park Touraine est présentée comme une richesse importante pour le territoire⁵³. La communauté de communes Loches Développement a obtenu d'être le maître d'ouvrage. Les élus demandent que la création de la zone Natura 2000 ne contraigne pas le développement des zones d'activités⁵⁴. De fait, le périmètre de la zone Natura 2000 s'arrête à la limite de Node Park. Les élus ont réussi à maintenir une séparation spatiale des zones à enjeux économiques et à enjeux environnementaux.

Un autre moyen pour les élus de séparer spatialement les enjeux économiques et environnementaux est l'usage des mesures compensatoires. Au nord de l'agglomération tourangelle, située dans le périmètre du SCoT Nord-Ouest-Touraine, la zone d'activités Polaxis s'étend sur 96 ha. Elle est créée *ex-nihilo* à proximité immédiate du croisement de la RD766 et d'un échangeur A28 (autoroute Rouen-Le Mans-Tours mis récemment en service). La zone n'est pas identifiée comme ayant des enjeux environnementaux forts, mais l'étude

⁴⁹ Entretien chef de projet à la DTA Nantes-Est, 15 mars 2012

⁵⁰ Code UE : FR 24 1 0022 (ZPS)

⁵¹ Entretien responsable service de développement économique Loches développement, février 2012

⁵² Reportage TV Tours "Node park" financé par les fonds européens, 21-10-2008, http://www.dailymotion.com/video/x756mo_node-park-finance-par-les-fonds-eur_webcam

⁵³ « La présence de ces zones d'activités communautaires est déterminante dans le maintien et le développement d'emplois locaux mais joue également un rôle majeur en favorisant l'attractivité du territoire et en générant, pour les communes, des ressources intéressantes (via les Taxes Professionnelles Uniques (TPU) mises en place au sein des communautés de communes de Loches-Développement et de Bléré-Val de Cher). Parmi ces zones, le Node Park Touraine est sans conteste le meilleur exemple de l'efficacité de la politique économique mise en œuvre par Loches-Développement. En passant prochainement à près de 90 ha, de nombreux emplois nouveaux devraient être créés. » Document d'objectifs du site Natura 2000 de la Champeigne tourangelle Code UE : FR 24 1 0022 (ZPS), Tome I, Patrimoine naturel et acteurs, Direction régionale de l'environnement, p. 80

⁵⁴ « Quatre zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires et artisanales gérées par la communauté de communes Loches développement sont situées à proximité immédiate de ZPS 22. « Node Park Touraine », la plus grande de ces zones, regroupe actuellement plus de 20 entreprises dont l'évolution à venir est envisagée très favorablement. Lors de la définition du périmètre de la Zone de protection spéciale, la communauté de communes Loches développement a fortement exprimé sa volonté de voir ces zones d'activités et leur territoire d'extension exclus du site afin que leur fonctionnement et développement futur ne soient pas entravés. Ainsi, à l'avenir, ces 4 zones d'activités ne devraient pas évoluer sur le site. » Document d'objectifs du site Natura 2000 de la Champeigne tourangelle Code UE : FR 24 1 0022 (ZPS), Tome I, Patrimoine naturel et acteurs, Direction régionale de l'environnement, p. 54

d'impact a révélé la présence de batraciens protégés⁵⁵ dans six mares (totalisant 0,55 ha) destinées à être remblayées. Une zone humide compensatoire de 2,2 ha est créée au sud de la future zone d'activités dans une zone jugée écologiquement favorable (Théma environnement, p.4) et dévolue à l'assainissement. La création de la zone humide s'accompagne du transfert des œufs de grenouille et de tritons. La démarche de qualité environnementale est soulignée par les élus, car, en plus de ces mesures, une meilleure maîtrise de l'énergie, une gestion qualitative des eaux pluviales et usées et un développement des cheminements doux sont recherchés⁵⁶. Pour les élus le financement des mesures compensatoires a été accepté car obligatoire, mais ils le jugent déplacé⁵⁷.

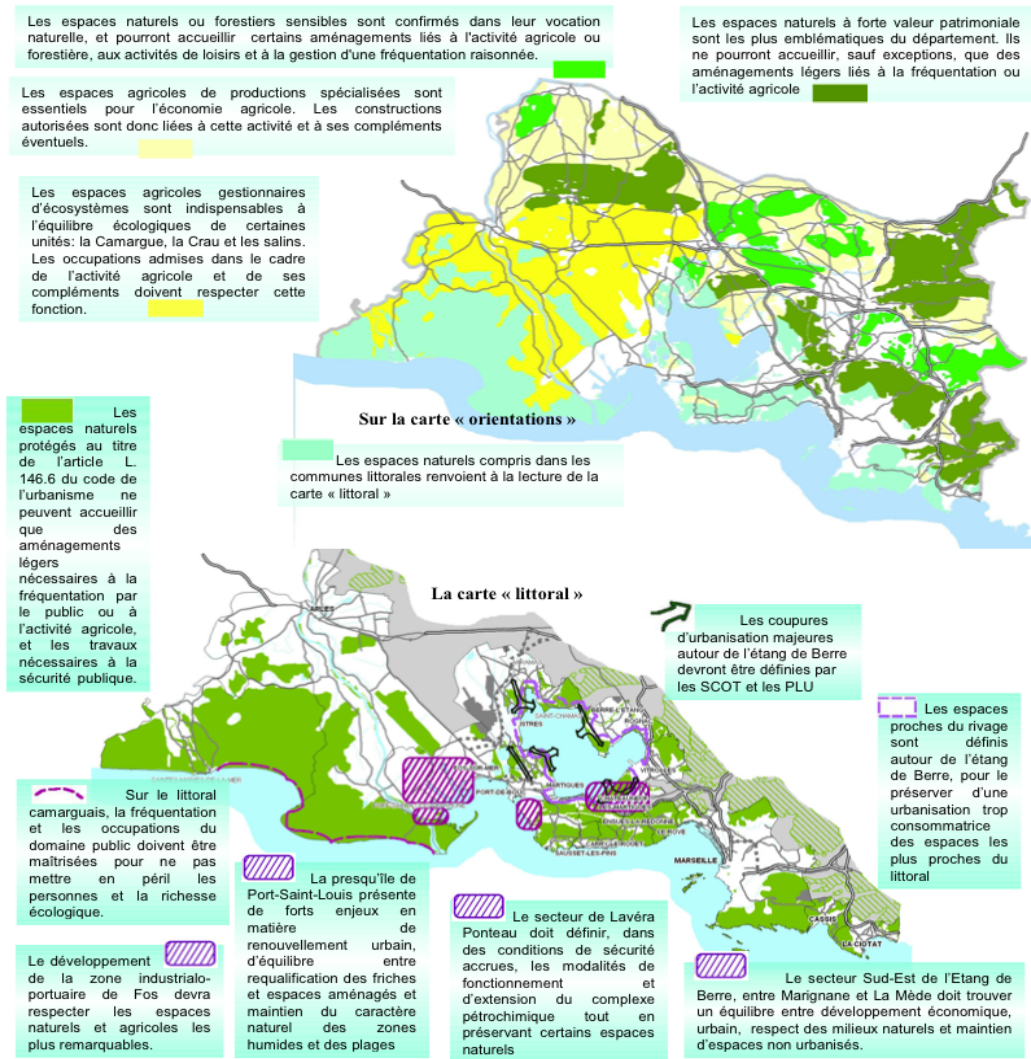
Dans la région urbaine de Marseille-Aix, les élus de Marignane ont aussi été confrontés à la qualité environnementale du site sur lequel ils souhaitent installer une zone d'activités. À la différence de la zone Natura 2000, c'est une directive territoriale d'aménagement qui définit les enjeux environnementaux et qui préexiste au futur parc des Florides (voir figure 6.22 ci-après). La séparation spatiale des enjeux économiques et environnementaux ne peut être un arrangement entre élus locaux. Elle va être obtenue par le biais de mesures compensatoires.

Figure 6.22 : La zone des Florides et son environnement naturel

⁵⁵ Les espèces identifiées sont : le triton palmé (*Triturus helveticus*), la grenouille agile (*Rana dalmatina*), le complexe grenouille verte (*Rana esculenta* / *Rana ridibunda*) et la rainette verte (*Hyla arborea*) Théma environnement, 2010, Zone humide compensatoire. Cahier des clauses techniques, Communauté de Communes Gâtine et Choisilles, 32 p.

⁵⁶ Article Nouvelle République, 14 septembre 2012, *Polaxis : la première tranche bientôt opérationnelle*

⁵⁷ « Ce sera la côté vert de la zone avec la station d'épuration. Après, il y aura un suivi annuel pour vérifier que les batraciens sont OK. Cela à l'air de marcher. Tout cela augmente les coûts. Il y a aussi trois sites archéologiques. Mais deux sites n'ont pas de financements et seront fouillés plus tard. L'une des fouilles coûte 1 million d'euros. Les batraciens c'est 200 000 euros. Cela fait sourire les élus ». Entretien chargé de mission, communauté de communes Gâtines et Choisilles, 14 juin 2012



Source : DTA, 2007.

La zone d'activités des Florides est présentée comme un site de grande qualité environnementale dédiée aux industries aéronautiques. Il s'étale sur 87 ha et est à proximité de l'A7 et l'A55. Il jouxte surtout d'autres sites d'activités sur lesquels sont déjà installées des industries aéronautiques en quête de foncier pour se développer. Le contexte environnemental très contraint est connu et présenté dans le projet d'aménagement et de développement durable⁵⁸. L'étang de Bolmon est, de plus, identifié comme un espace écologique remarquable qui subit de fortes pressions anthropiques. Il est classé Znieff littorale, Natura 2000 et espace naturel sensible au titre de la loi littoral⁵⁹. Le site choisi pour le parc des Florides fait l'objet d'une Directive territoriale d'aménagement qui met en avant la nécessité de trouver un équilibre entre développement économique, urbain, respect des

⁵⁸ Une surconsommation de l'espace, liée au mode d'urbanisation des décennies passées, alors que la rareté du foncier s'accompagne d'une réelle difficulté à le mobiliser, que ce soit pour le logement, l'économie, les équipements et les infrastructures... Et finalement, c'est le bien-être des habitants et leur qualité de vie qui sont atteints. Pour toutes ces raisons, le renouvellement urbain, associé à la densification et à l'intensification urbaine, devient un principe intangible dans l'organisation du territoire communautaire d'autant que MPM fait le choix de préserver ses espaces naturels et de « sanctuariser » - au sens de préserver durablement - ses terres agricoles (Projet d'aménagement et de développement durable, Marseille Provence métropole, p.7)

⁵⁹ Page web *Conservatoire du littoral, Les sites du littoral, étang de Bolmon* www.conservatoire-du-littoral.fr/front/process/Contenta0c0.html?rub=8&rubec=435&site=2056&entite=435, consultée le 29 novembre 2012

milieux naturels et maintien d'espaces non urbanisés et qui préconise une coupure urbanisation majeure (Direction départementale de l'équipement, 2007, *La directive territoriale d'aménagement des Bouches du Rhône. Présentation de la démarche et du document*, p. 5). L'entreprise Eurocopter installée à Marignane qui voulait s'agrandir envisageait de déménager sur la commune voisine. Grâce à des mesures compensatoires, le maire de Marignane a obtenu que la préfecture lève son veto pour la réalisation de la zone et a pu ainsi conserver l'entreprise Eurocopter⁶⁰. Le nouveau bâtiment dédié à cet entreprise, d'une surface de 45 000 m², a été construit en un temps record et est présenté comme un modèle de bâtiment logistique, à la fois pour ses performances techniques et l'attention portée aux économies d'énergies⁶¹. L'étude d'impact du projet est jugée faible⁶². Elle a révélé néanmoins la présence deux espèces végétales protégées : la Bugrane sans épine et l'Alpiste paradoxal inféodées au maintien de l'activité agricole et aux friches. L'État a autorisé à détruire en partie ces espèces en contrepartie du financement de l'achat de 20 ha pour le conservatoire du littoral et du cofinancement du plan de gestion pendant 10 ans par Marseille Provence Métropole. Ces espaces sont situés non loin de la ZAC, sur la frange littorale de Châteauneuf-les-Martigues et de Marignane⁶³. Ainsi, les enjeux environnementaux ont été déplacés à l'extérieur de la zone d'activités.

En périurbain rennais, l'approche de l'environnement dans la zone d'activité du Bourdonnais est radicalement différente. Datant des années 1970, la zone est bien desservie par les routes et les autoroutes (proximité de l'axe Rennes-Saint-Malo), elle est vétuste. En 2008, la Communauté de communes du Val d'Ille décide de réhabiliter la zone et de l'étendre de 10 ha. Plusieurs objectifs environnementaux sont décidés : densifier la zone (porter la surface bâtie à 50 % de la zone existante), maintenir le réseau de haies bocagères et les mares *in situ* et dédier la zone aux « éco-entreprises ». Cette orientation n'est pas un souhait mais une volonté ferme des élus du Val d'Ille⁶⁴. Les mesures de limitation de l'étalement économique et de préservation des zones humides et de la trame bocagère sont d'autant plus fortes que le contexte géographique et réglementaire ne les imposait pas. L'agglomération de Rennes ne se situe pas dans une région où le foncier est rare. Le site du Bourdonnais n'est pas identifié comme un site abritant des espèces animales ou végétales remarquables, ni comme étant exposé à des risques naturels. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement est satisfaite du traitement des enjeux environnementaux fait par le maître d'ouvrage. Elle n'a aucun doute sur le maintien de la richesse faunistique et paysagère et apprécie les efforts faits en matière de limitation de la consommation d'espace et d'énergie. Elle est néanmoins circonspecte sur l'orientation éco-activité de la zone⁶⁵. Les mesures de préservation de l'environnement ne sont pas que des actions de façade, mais sont en cohérence avec l'orientation éco-activité de la zone. Pour les élus, cette zone est une expérimentation. D'une part, ils se lancent dans une requalification d'une zone existante, d'autre part, ils ciblent des éco-activités sans en avoir

⁶⁰ « Nous allons aménager 4 hectares de prairies et d'espaces verts. La préfecture voulait faire une trouée verte. Je lui ai dit que c'était impossible. Ce sera un canal avec un parc aménagé tout le long. La préfecture a dit d'accord. Daher [entreprise Eurocopter] voulait que cela aille vite. On a mis 6,5 mois pour faire les bâtiments. C'est exceptionnel ». Interview maire de Marignane, Marignane info *La Zac des Florides à contrecourant*, 2/10/12

⁶¹ Article La Provence, 13 décembre 2011, *Eurocopter. Le site des Florides récompensé d'un prix national*.

⁶² Lettre de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 15 juillet 2009.

⁶³ Marseille Provence Métropole, SCoT, Non daté, *De la trame écologique à la Trame Verte et Bleue. Les continuités et corridors écologiques. Les cahiers de la concertation. cahier n°6*, p. 12

⁶⁴ Article Le petit reporteur n° 118 - Décembre 2011, *Le Val d'Ille lance un programme de requalification et d'extension de la zone*. www.lepetitrapporteur.fr/articles_archives_article.php3?id=11821, consulté le 29 novembre 2012.

⁶⁵ Lettre de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Bretagne, 15 avril 2011.

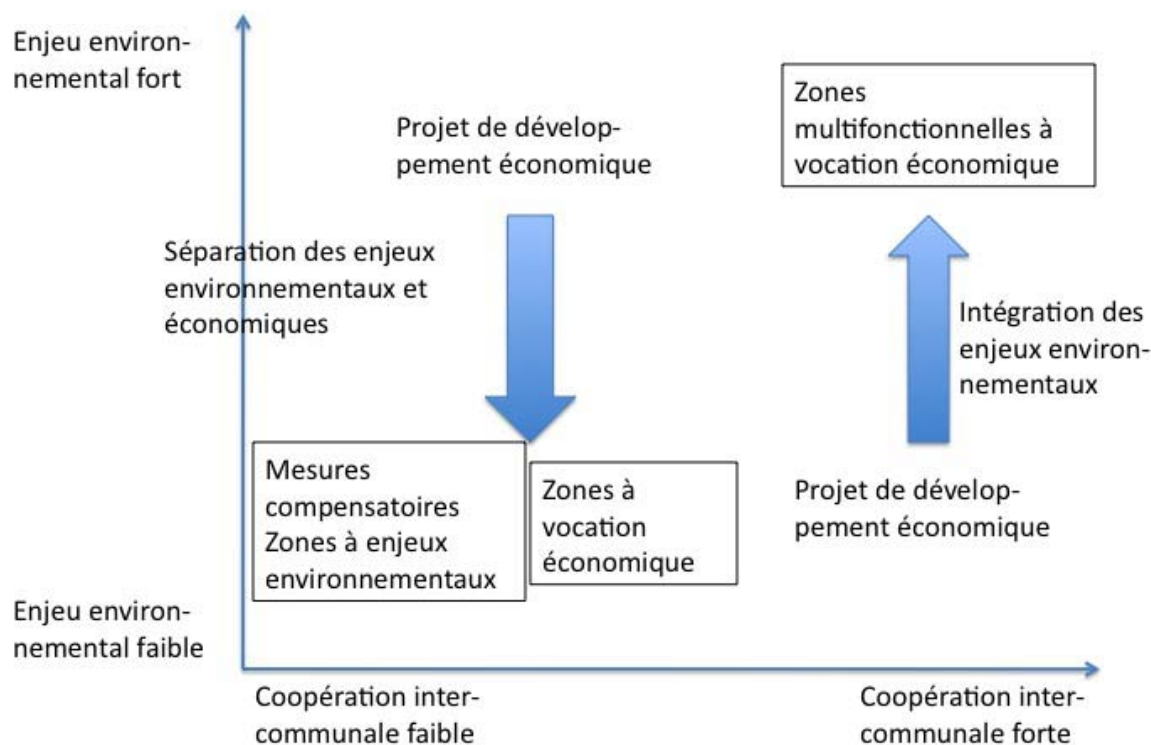
une définition précise. Ils espèrent se forger une expérience. Les élus parient que les entreprises orientées par leur fonctionnement ou par leur objet sur la préservation de l'environnement apprécieront de se concentrer dans une zone économique exemplaire, pour gagner en lisibilité et en qualité de cadre de travail pour leurs employés⁶⁶. La démarche apparaît cohérente car la communauté de communes est exigeante à la fois sur le traitement de la zone et sur le type d'activités accueillies. À la différence des cas précédents, les enjeux environnementaux et économiques ne sont pas séparés spatialement et ils sont même jugés compatibles. L'engagement des élus dans une démarche environnementale leur sert à attirer un segment spécifique d'activités économiques. C'est un signal d'appel.

4.2 Les effets de la coopération intercommunale

Au vu de nos enquêtes, les stratégies de développement économiques négociées par les élus à l'échelle du SCoT ou mises en œuvre par les EPCI influencent fortement l'intégration des enjeux environnementaux au niveau des projets circonscrits à vocation économique. La maturité de la coopération intercommunale semble déterminante pour définir à l'échelle du SCoT, d'une part, un mode d'action économique cohérent et, d'autre part, un mode de combinaison des enjeux environnementaux et économiques qui puisse être ensuite reprise à l'échelle inférieure et opérationnelle du projet. Parmi les projets étudiés, seuls le cas de la zone d'activités du Bourdonnais révèle les effets d'une coopération intercommunale forte.

Figure 6.23 : Prise en compte de la contrainte et environnementale et force de la coopération

⁶⁶ Entretien Directeur Général des Services de la Communauté de Communes du Val d'Ille, le 6 juin 2012.



Source : auteurs.

Les territoires ont différents outils pour le développement économique. Néanmoins, ils privilégient souvent la réalisation de zones d'activités comme outil d'implantation des entreprises. Aménager une zone d'activités consiste à proposer du foncier prêt à l'emploi c'est à dire viabilisé pour les entreprises. La prestation de services peut être plus perfectionnée avec la proposition d'immobilier d'entreprises et de services aux entreprises ou aux employés de la zone. C'est par exemple le cas de Node Park Touraine, pour laquelle les élus proposent les bâtiments clefs en mains pour les entreprises. Sur cette zone d'activités, grâce à des fonds européens, une crèche d'entreprise et un restaurant d'entreprise ont également été installés. Mais si le portage intercommunal peut permettre une réflexion plus approfondie sur le projet, et l'enrichir pour mieux répondre aux attentes réelles des entreprises, on reste souvent dans des projets strictement économiques, et la dimension environnementale n'en change pas la nature.

La géographie compte moins au niveau de l'insertion local du projet qu'à une échelle plus large, celle du grand territoire. En effet, les projets de zone d'activités cherchent toujours à tirer parti de facteurs de développement localisés : la proximité d'un échangeur autoroutier (cas de Polaxis), la proximité avec un bassin d'emplois dense (cas de Node Park Touraine et de la ZAC des Florides), la centralité (ZAC des Isles). Néanmoins, ces facteurs ne sont pas spécifiques : des zones d'activités branchées sur des autoroutes, il en existe plusieurs autour d'une même agglomération. De même, il y a forcément plusieurs zones d'activités qui sont en situation « stratégique » par rapport à l'agglomération. Les élus se retrouvent alors souvent en concurrence pour faire valoir ces atouts et sont dans la double hantise que la zone reste vide ou qu'il y ait une évacuation des entreprises pour des zones voisines qui offrent des opportunités foncières plus importantes. C'est le cas des Florides qui a été réalisée en urgence pour que l'entreprise Eurocopter qui voulait s'agrandir ne déménage dans la ville

voisine⁶⁷. Cette situation crée un rapport de force en défaveur de la collectivité⁶⁸. Prises dans une logique de concurrence, d'autant plus forte que le nombre d'EPCI est élevé dans la région urbaine, les communautés essayent de se démarquer les unes des autres en proposant soit des grandes disponibilités foncières prêtes à l'emploi, soit en perfectionnant leur offre grâce à la proposition de bâtiments⁶⁹. Dans tous les cas, il s'agit de prendre de vitesse ses « concurrents ». Les EPCI ont l'expérience de zones qui tardent à se remplir et la réalisation des zones est coûteuse. Pour juger de l'opportunité de la création d'une zone d'activités, les collectivités font appel à des bureaux d'études qui mesurent l'offre foncière à proximité de la collectivité et qui concluent à l'opportunité de la réalisation d'une zone d'activités en fonction de la rareté des disponibilités foncières⁷⁰. Une rationalisation de l'offre foncière s'opère lentement, sous la pression des régions et des départements qui cofinancent le développement économique.

Dans ce contexte de concurrence entre les territoires, les enjeux environnementaux sont pensés comme des obstacles à des avantages comparatifs que donnent des situations géographiques privilégiées. L'environnement est perçu comme un obstacle, car les élus ont une vision monofonctionnelle des usages des espaces. Ils opposent environnement et économie. La biodiversité ne peut être maintenue que dans des zones peu denses. Afin de tirer parti au maximum des lieux de développement privilégiés, la solution est de déplacer l'enjeu environnemental plutôt que de déplacer la zone de développement économique. C'est ce que permettent de faire les mesures compensatoires.

Le projet de la zone du Bourdonnais diffère des cas précédents à la fois pour la stratégie économique et pour la relation entre l'économie et l'environnement. Ce sont des conditions de coopération intercommunale à un niveau supérieur qui le permettent. La stratégie de développement économique repose à la fois sur une analyse de l'offre foncière mais aussi de la demande. Dans le cadre de la réalisation du SCoT du Pays de Rennes, quatre types de besoins ont été distingués : les activités commerciales, les activités tertiaires, les activités liées à un marché de proximité et les entreprises « spacivores ». Cette distinction permet à la fois de suivre l'offre foncière et la demande. Pour l'offre, les services économiques des EPCI sont capables de connaître l'état du stock disponible pour chaque type mais aussi les tendances. Ils peuvent avoir une analyse économique et spatiale c'est à dire savoir quelles sont les zones qui se remplissent et celles qui ont moins de succès, en fonction de leur typologie et de leur localisation. Pour la demande, le service de développement économique se base sur les ventes et essaie de se baser sur les prospects. A Rennes Métropole, le croisement de l'offre et de la demande permet de dégager les manques et d'orienter le

⁶⁷ « J'ai été obligé d'aller séduire Eurocopter qui 15 jours après la réunion que je leur ai proposé pour leur présenter la ZAC devaient signer dans une autre ville. Donc, c'est vraiment nous qui avons demandé à Eurocopter et à Daher de venir s'installer dans la ZAC et je savais que cela ferait boule de neige pour d'autres entreprises et c'est le cas » Interview maire de Marignane, Marignane info La Zac des Florides à contrecourant, 2/10/12

⁶⁸ « [l'entreprise] nous dit c'est le Node Park ou nulle part ailleurs. Mais nous ça ne nous intéresse pas du tout d'implanter ce type d'entreprise. Sauf qu'à un moment donné, on ne peut pas laisser partir une entreprise. Tous laissera partir une entreprise, nous on ne peut pas. Je dirais en termes d'image on ne peut pas. On a essayé de leur présenter d'autres territoires qui avaient le très haut débit, mais ils veulent faire un placement immobilier, donc c'est le Node Park, donc on est poli et on dit OK » Entretien responsable service de développement économique Loches Développement, 16 février 2012.

⁶⁹ « Je pense qu'on a été forts là-dessus : cela n'a pas été une simple disponibilité foncière et une politique d'attractivité par le prix, mais aussi par le service rendu, c'est-à-dire que Loches Développement a participé à la construction de plus de 50 bâtiments (...). On a les compétences techniques, on a un agent spécialisé dans ce domaine » Entretien responsable service de développement économique Loches développement, 16 février 2012.

⁷⁰ « Au tout départ, il y a une étude de faisabilité économique. Sur le Nord du département, il y avait un manque et c'était cohérent avec les autres diagnostics économiques. Si on regarde la Sarthe et le Loir-et-Cher, il n'y a pas de doublon. On vient d'adhérer à l'observatoire économique de Touraine car on n'a pas de statistique sur l'évolution du territoire du point de vue économique. (...) On ne s'estime pas en concurrence avec Isoparc car on n'est pas branché sur les mêmes axes [A10 différente de l'A28] » Entretien chargé de mission communauté de communes de Gâtines et Choisille, 14 juin 2012.

développement de l'offre. Cette approche permet d'être très réactif et de commercialiser à l'avance une partie de leurs zones avant réalisation⁷¹.

Une telle stratégie ne peut être déployée qu'à une échelle géographique large. En effet, elle suppose d'avoir une gamme de situations suffisamment diversifiées pour pouvoir spécifier l'offre foncière. Elle suppose aussi une solidarité entre communes pour que cette diversité soit transformée en complémentarité plutôt qu'en concurrence. À côté de zones d'activités « généralistes », le SCoT du pays de Rennes dresse la liste des zones dites conditionnelles c'est-à-dire dédiées à des activités spécifiques : pôle construction automobile, parc technologique tertiaire, éco-activités (Zone du Bourdonnais), palais des congrès, pôle commercial centré sur la voiture et la moto⁷². La spécialisation des zones d'activités dans un segment est une prise de risque pour les collectivités concernées. Seule une mutualisation des ressources fiscales liées aux entreprises permet de faire baisser le niveau de risque pris par l'EPCI qui développe des zones spécialisées, car il bénéficie aussi des retombées fiscales provenant des zones plus généralistes et plus faciles à remplir. Cette stratégie de développement économique est donc une décision politique, qui place la définition de la stratégie économique à l'échelle du pays de Rennes. Une autre particularité du SCoT du pays de Rennes est la définition de champs urbains. Cela indique à la fois une limite à l'urbanisation et une complémentarité entre le développement urbain et les espaces ouverts. C'est un changement de paradigme de développement. Tout n'est pas urbanisable et l'environnement et le développement ne sont pas opposés, puisque le maintien des champs urbains est un facteur de développement pour la ville dans son ensemble. L'exemple de la zone du Bourdonnais montre l'émulation entre les principes forgés à l'échelle du SCoT et la réalisation concrète d'une zone d'activité. La Communauté de Communes du Val d'Ille a adopté le principe de requalification de la zone et maintient *in situ* les éléments environnementaux. Elle développe un usage multifonctionnel de l'espace, dans lequel l'environnement et l'économie ne s'opposent pas. Au contraire, comme nous l'avons vu auparavant, la prise en compte de l'environnement rend crédible la stratégie de développement économique.

En l'absence d'une forte intégration des politiques communautaires et de coopération interterritoriale, c'est l'État qui, grâce à une Directive Territoriale d'Aménagement, peut faire émerger les enjeux environnementaux. Néanmoins, cette prise en compte apparaît plus fragile que dans le cas d'une appropriation par les élus locaux des enjeux environnementaux. Dans le cas du Parc des Florides, les élus ont négocié avec l'Etat pour un aménagement de la contrainte environnementale réglementaire. Enfermés dans une logique de compétition, ils négocient à la baisse les enjeux environnementaux. La réalisation de mesures compensatoires permet de déplacer le problème. Elle n'est qu'un palliatif à la situation de concurrence que la DTA laisse entière.

5. Synthèse des analyses

Le SCoT est, en principe, facilitateur de la prise en compte intégrée des enjeux économiques et environnementaux. Mais, dans le cadre des exercices considérés, nous observons, globalement, un manque d'échanges entre les auteurs d'interventions économiques locales (techniciens et élus en charge du développement économique, sociétés d'aménagement) et ceux qui, parfois au sein des mêmes structures, ont en charge des questions environnementales. Même à l'occasion de l'élaboration d'un SCoT, chacun répond à différentes priorités et logiques d'action. Les chargés de l'environnement agissant pour le compte des EPCI produisent des études très précises sur certains aspects, mais une

⁷¹ Entretien chargé de mission économique de Rennes Métropole, 24 Août 2011

⁷² Schéma de cohérence territoriale du pays de Rennes, Document d'orientation générale, p. 32

approche globale des enjeux environnementaux, à l'échelle de la région urbaine est encore à construire. Il n'est donc pas étonnant que la consommation foncière due non pas à l'étalement résidentiel, mais à la multiplication des projets de zones d'activités, ne soit pas mise à l'agenda de tous les territoires. L'analyse de l'aménagement des projets circonscrits à vocation économique montre que les maîtres d'ouvrage marquent une nette priorité à un développement économique basé sur l'accessibilité routière. La biodiversité et le risque inondation sont vus comme des contraintes qu'il s'agit pour le maître d'ouvrage de minimiser. Les projets éco-environnementaux sont peu nombreux. Enfin, les cas où les contraintes environnementales auraient conduit à un abandon de projet économique n'ont pas été repérés.

Au sein des quatre grands territoires français considérés, les stratégies de développement économique des communautés (EPCI), montrent des orientations parallèles, concurrentes, notamment quand on additionne les surfaces d'accueil envisagées ou programmées. Cette situation a des répercussions sur la perception et les représentations que les élus et techniciens des EPCI vont se faire d'un possible projet global (transversal et intercommunautaire) à l'échelle du grand territoire de la région urbaine. Une difficulté réside dans le nouveau périmètre, supra-communautaire, qu'induit la réalisation d'un SCoT. Dans les représentations de nombreux élus, cette échelle plus large et la nécessité « objective » de travailler dans l'intercommunautaire ne vont pas de soi. Or, l'effectivité des pratiques de planification ne peut pas être déconnectée de la capacité des acteurs du territoire à travailler ensemble. Entre EPCI d'un même grand territoire, il existe des possibilités objectives de complémentarités ou de sectorisation. Mais on observe surtout une recherche d'indépendance face aux enjeux économiques et environnementaux. Les acteurs publics locaux ont du mal à se défaire des stratégies de développement pensées à l'échelle intercommunale, en lien étroit avec les intérêts communaux. Ils peinent donc à formuler une réponse globale collective pour intégrer la dimension environnementale dans son rapport territorial à l'économie.

Enfin, il faut rappeler que les entreprises ne sont, en France, que marginalement associées à l'élaboration de la planification stratégique⁷³. Comment, dès lors, serait-il possible d'engager avec elles (et avec d'autres acteurs : profession agricole, écologues, associations de consommateurs...) un dialogue sur les superficies et locaux nécessaires au développement économique, les déplacements des salariés, les nuisances ? Cependant, ce déficit en amont ne conduira-t-il pas les collectivités à gérer en aval les conséquences de projets de territoires qui expriment plus une volonté de croissance que de développement territorial durable ?

Au final, dans le contexte français, il reste à inventer un modèle de « planification durable », qui prenne réellement en compte les interdépendances entre les territoires et les différentes dimensions du développement durable. Ce modèle peut se construire par impulsions *top-down*, par l'imposition par l'Etat de nouvelles normes, procédures et institutions. Mais l'autonomie laissée aux collectivités locales dans la planification stratégique demandera toujours une appropriation locale, voire une conviction.

⁷³ Sur les quatre cas que nous avons étudiés, il n'y a qu'à Rennes que le point de vue des entreprises ait été sondé, par l'intermédiaire d'un questionnaire. A Tours, le chef de projet du SCoT a émis l'idée d'organiser une table-ronde avec les acteurs de l'économie, sur le modèle de celle organisée pour l'habitat, mais il s'est heurté aux réserves du service de développement économique de la communauté d'agglomération. Plus généralement, nous avons pu voir que les chambres consulaires s'impliquent et sont impliquées très diversement dans la démarche d'élaboration d'un SCoT, bien qu'elles soient personnes publiques associées.

Références bibliographiques citées

- Baudet S. et alii (2011), *La contribution des Scot aux enjeux de développement économique des territoires, Etats des lieux et perspectives*, Note de recherche d'ETD-CERTU, septembre 2011, 40 p.
- CAS (Conseil d'Analyse stratégique) (2011), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Paris, CAS.
- CGDD (Commissariat général au développement durable) (2010), *CO₂ et activités économiques de la France. Tendances 1990-2007 et facteurs d'évolution*, *Observation et statistique*, n°27, Aout 2010.
- Demazière C. (2007), L'attractivité et la compétitivité territoriale, in Motte, A. (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.
- Demazière C. (2012), Nantes : la place des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans les pôles de compétitivité, communication au séminaire POPSU 2 « Economie de la connaissance », Paris, GIP AIPPAU, 21 décembre.
- Demazière C., Hernandez F. (2012), Opérations d'habitat, projets communaux et SCoT : une cohérence variable selon les échelles, *Géocarrefour*, Vol. 87, n°2, pp. 69-81.
- Douay N. (2007), *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Montréal et Aix-en-Provence, Université de Montréal - Université Paul Cézanne (Aix-Marseille 3), thèse de doctorat en urbanisme.
- Fortier M. (2003), *Territoire et convention. La construction politique d'un espace commun d'action, le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)*, thèse de doctorat en géographie, Université François-Rabelais de Tours.
- Guy C., Givord L. (2004), *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, Editions de l'Aube, Paris.
- Jourdan G. (2005), Le processus de métropolisation et ses spécificités en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Conférence du cycle « Les défis du développement durable. Développement local, urbanisation et aménagement du territoire », CERAM Sophia-Antipolis, 22 p.
- Kotler Ph., et alii (1993), *Marketing Places. Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, Free Press, New York.
- Margary F. (2012), *La localisation des activités économiques et son impact sur l'étalement urbain*, projet de fin d'études en génie de l'aménagement, Tours, Département Aménagement, Université François-Rabelais de Tours.
- Nadou F. (en préparation), *Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques. Dynamiques d'acteurs à Marseille, Nantes, Rennes et Tours*, thèse de doctorat en aménagement-urbanisme, Université François-Rabelais de Tours.
- Noisette P., Vallérugo F. (1996), *Le marketing des villes*, Editions d'Organisation, Paris.
- Noisette P., Vallérugo F., (2010), *Un monde de villes, le marketing des territoires durables*, Editions de l'Aube, Essec Business School, Paris
- Planchet P. (2009), Projet territorial et développement, in Cahiers du Gridauh, Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale, n°19, Paris, Gridauh, pp. 149-169.
- Serrano J., Demazière C. (2009), Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel, Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France), *Territoires wallons*, n°3, pp. 123-134.
- Serrano J., Vianey G. (2012), Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation, *Noréis*, n°221, pp.111-124.
- Vanier M., (2010), *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité* (deuxième édition), Paris, Economica.

Conclusion générale

Christophe Demazière

« *Le désert croît : malheur à celui
qui protège les déserts* »
F. Nietzsche, (*Dithyrambes de Dionysos*, 1888)

L'action et la réflexion locales en matière de viabilité du développement économique local sont aux prises avec un paradoxe. D'un côté, la prise de conscience de la dégradation environnementale due aux activités humaines progresse, du niveau mondial au niveau local. Dans la plupart des pays développés, l'intégration des principes du développement durable dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme est aujourd'hui à l'agenda (Mancébo, 2009). Par des impulsions *top-down*, les gouvernements déclinent des engagements supranationaux qui les lient, tels que la stratégie de Göteborg pour les Etats-membres de l'Union Européenne, ou le protocole de Kyoto pour les pays qui l'ont ratifié. Par ailleurs, à travers des initiatives *bottom-up*, de nouveaux référentiels et programmes d'action publique apparaissent, notamment en matière d'aménagement de l'espace. Les conditions sont objectivement favorables à une mutation de la planification spatiale, concrétisant le développement durable dans les usages du sol et réarticulant ou rehiérarchisant des interventions publiques locales.

Mais, d'un autre côté, l'économie contemporaine pratique la dispersion internationale des processus productifs et multiplie les échanges entre sites de production, d'assemblage et lieux de consommation. Ceci est rendu possible par l'utilisation d'énergies fossiles dont le coût reste bas. Force est de constater que les limites environnementales de ce mode de développement ne font pas l'objet, jusqu'à présent, d'une régulation forte par la puissance publique. L'introduction d'une fiscalité « écologique », par exemple, est rarement à l'agenda politique des nations. L'économie de marché est célébrée, tant au niveau local que national, pour ses capacités à créer des richesses, fournir de l'emploi et permettre des prélèvements sociaux et une redistribution substantielle, légitimant ainsi la sphère publique. Mais, sur le plan environnemental, la dynamique économique génère des coûts externes, dont certains sont repérables dans les territoires de croissance. Les grandes agglomérations des pays développés connaissent à des degrés divers la consommation foncière de terres agricoles ou d'espaces naturels pour le desserrement des activités tertiaires et industrielles, l'allongement des temps et distances de transport des salariés, une perte de biodiversité, une dégradation des paysages, etc. Globalement, si la régulation nationale et supranationale de la viabilité écologique de l'économie est si timide, comment l'action publique locale et, plus spécifiquement, l'aménagement de l'espace pourraient-ils réguler les débordements environnementaux de la croissance économique ? A l'évidence la mission est difficile¹.

Une deuxième prise de distance est nécessaire. Elle porte sur le statut la planification spatiale au sein des politiques publiques qui devraient engager « *des dynamiques de développement suivant des modes de consommation et de production responsables* »². Le domaine de l'urbanisme présente l'énorme avantage, pour les décideurs publics nationaux, que l'imposition de normes à forte dimension environnementale y produit des effets progressifs, donc socialement plus acceptables que des mesures portant sur la fiscalité, par exemple. De plus, l'urbanisme est, en général, une compétence dévolue aux collectivités territoriales de premier niveau. Ceci implique que la responsabilité des évolutions apparaîtra, pour le citoyen ou l'entreprise, incomber largement aux municipalités. Dans la recherche de la plus grande durabilité d'un territoire, le pouvoir local sera éventuellement sanctionné par l'électeur, le pouvoir central l'étant pour d'autres raisons, plus traditionnelles (la situation de l'emploi, les niveaux d'imposition). Du même coup, on peut comprendre que l'incarnation locale de la norme environnementale peut faire l'objet de résistances. Les élus locaux n'ont pas forcément avantage à une posture avant-gardiste, s'il s'agit de bousculer les intérêts ou les habitudes d'entreprises, de promoteurs, d'habitants...

¹ Ainsi, au sein des 30 *comprehensive plans* évalués par Berke et Conroy (2000), la faiblesse de mise en œuvre du principe pollueur-payeur dans les plans locaux renvoie à l'absence d'action fiscale du gouvernement (d'Etat et fédéral dans le cas nord-américain) pour que les acteurs internalisent certaines externalités environnementales.

² Une des finalités des projets territoriaux de développement durable et des agendas 21 locaux, selon le Cadre de référence national français. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Le-referentiel-pour-l-evaluation-.html>

Cette double tension entre économie de marché et environnement, d'un côté, entre le niveau national de décision publique et le local, de l'autre, est porteuse de différents effets que cette recherche a tenté de mesurer, par l'enquête de terrain mais aussi par l'analyse institutionnelle. Parmi les résultats, nous pouvons mentionner la possibilité d'écart significatifs entre intentions affichées en matière d'éco-urbanisme et réalisations concrètes. Ces écarts sont certainement difficiles à réduire, car ils sont pour partie produits par les systèmes institutionnels. Nous y reviendrons plus loin. L'artifice a aussi pour origine le caractère flou de la notion même de durabilité des territoires. Le développement durable est un thème dont un acteur a avantage à se saisir, par la capacité de séduction qu'il exerce, par l'exercice de rhétorique qu'il permet. En revanche, en traduire les principes dans le pilotage d'actions économiques locales, ou réaliser un projet d'aménagement qui en porte les valeurs tout en s'adressant à des acteurs de l'entreprise, fait entrer les promoteurs de la viabilité écologique du développement économique dans des démarches complexes et entachées d'incertitude. Les études de cas dont nous avons rendu compte, sur des territoires aussi différents que Birmingham, Bristol, Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Newcastle, Rennes, Sheffield et Tours le montrent. Des évolutions significatives ont eu lieu, tant dans les politiques publiques que dans les réalisations concrètes, dans le domaine des transports et des mobilités, de l'habitat et de la forme urbaine. Mais, on compte peu de réalisations concrètes qui se situent dans une optique d'évolution de l'économie locale vers la viabilité. Les outils et référentiels maniés par les collectivités restent traditionnels, liés à une vision ancienne de l'économie, mais probablement inadaptés à la gestion du choc que peut provoquer la rencontre de l'économie de flux et de l'environnement d'un territoire.

Dans cette recherche, nous avons aussi pointé une possible dichotomie entre la sphère de la planification spatiale et les acteurs qui s'y impliquent et celle des interventions économiques, investie par d'autres acteurs, ou – ce qui est déroutant, au premier abord – par les mêmes acteurs, qui adoptent alors temporairement un autre référentiel. La pluralité des discours est possible parce que, comme les études de cas le montrent, les organisations qui produisent des orientations, des schémas, ou encore des actions en rapport avec la planification, l'économie et l'environnement, sont enchevêtrées sur un même territoire fonctionnel. La tendance relevée est à la multiplication des institutions et des objectifs, sous l'impulsion du pouvoir national. Sur les territoires d'enquête, de nouvelles institutions dotées de missions stratégiques doivent cohabiter avec d'autres, mieux établies et très sectorielles. Par exemple, en France, la création d'EPCI par milliers n'estompe pas les communes en matière de planification. En Angleterre, les *Regional Development Agencies* (et aujourd'hui les *Local Enterprise Partnerships*) s'ajoutent aux municipalités. Les notions-clés mis en avant par les gouvernements pour ces institutions sont divers (« cohésion territoriale », « compétitivité », « aménagement durable », « excellence »...), changeantes, et tendent à être employées dans des sens différents, pour ne pas dire contradictoires. En conséquence, au sein d'un même grand territoire, des recouvrements de compétences sont à gérer, des zones d'évitement possible apparaissent, des consensus se forment autour d'objectifs éminemment flous. D'autant que beaucoup de ces organisations locales ne sont pas démocratiques. En France, sans même parler des EPCI (bien que le sujet mérite débat), P. Planchet se demandait, à propos des établissements publics ou syndicats mixtes en charge d'un SCoT : « comment imaginer qu'une émanation politique de troisième rang puisse imposer des contraintes à un territoire qui ne s'est pas doté d'un PLU intercommunal ? »³. La question reste posée. En Angleterre, des institutions régionales non élues mais importantes, au vu de notre sujet, ont été créées par le gouvernement *Labour* des années 2000, avant d'être supprimées par l'actuel gouvernement *Tory-Liberal Democrat*, lequel a initié des *Local Enterprise Partnerships*, choisissant ainsi de s'adresser aux milieux d'affaires.

Dans cette conclusion, nous détaillerons trois grands résultats, qui seront l'occasion de revenir sur les hypothèses énoncées au début de cette recherche. Tout d'abord, nous verrons que la contribution de la planification à l'atteinte de la viabilité écologique du

3 P. Planchet, Séminaire Intercommunalité, 10 juin 2009, site internet du Gridauh.

développement économique est liée à la nature et à l'intensité du lien entre le niveau national et le niveau local de décision (section 1). Puis, nous montrerons que la pertinence et l'efficacité des processus de planification est dépendante de la place de cette activité dans les multiples sphères d'action publique locale (section 2). Enfin, après avoir pointé de nombreuses résistances, nous nous demanderons quelles évolutions peuvent être envisagées pour une planification promouvant un développement économique responsable des territoires (section 3).

1. Les systèmes institutionnels et leurs effets sur la planification et l'action économique locale : de forts contrastes entre les deux nations

La planification débute par des lois et des règlements qui, édictés au niveau national (parfois en lien avec des décisions d'institutions supranationales ou des engagements internationaux), vont orienter les objectifs et les modes de faire des acteurs effectivement en charge de la planification : les collectivités locales. En Angleterre et en France, nous avons vu que des réformes très importantes ont été menées depuis les années 1990 (chapitres 2 et 3). Celles-ci ont visé, entre autres, à ce que la planification ait un rôle de coordination d'actions sectorielles (logement, transport...), et également à ce qu'elle adopte désormais un objectif de durabilité.

L'intention des décideurs nationaux est que ces nouvelles lois et règlements en matière de planification spatiale aient un effet sur les pratiques. Le législateur désigne les instruments jugés pertinents (en les rénovant ou en proposant de nouveaux) et fixe les modes d'élaboration de la planification, le rythme de révision des documents, les articulations entre planification sectorielles... Dans les deux pays, la succession de réformes montre que cette intention persiste (y compris entre gouvernements de tendance politique opposée), mais aussi que les mesures décidées ne sont pas jugées totalement efficaces, puisqu'il s'agit souvent de les remanier.

Pour les chercheurs, ces réformes, aussi majeures et élaborées soient-elles, s'inscrivent dans une historicité. Quelle est cette historicité ? On peut rappeler que les rythmes d'urbanisation et de périurbanisation n'ont pas été les mêmes, en Angleterre et en France, ou encore que les traditions en matière d'aménagement et d'urbanisme sont différentes (voir Booth et alii, 2007). En Angleterre, le secteur privé est fortement présent et le rôle de la puissance publique est d'en réguler l'activité. En France, l'aménagement local a été beaucoup plus porté par le secteur public – hier l'Etat, aujourd'hui les collectivités locales. Mais, à l'issue de cette recherche, nous pensons que pour évaluer dans quelle mesure les réformes de la planification ont affecté les pratiques locales, il faut surtout considérer la marge d'autonomie des institutions locales, dans l'élaboration de leurs politiques locales et au niveau de leurs ressources (financières, notamment).

Des quatre études de cas anglaises, il ressort que le contexte local compte peu dans les orientations des plans, c'est-à-dire que l'orientation nationale contenue dans la *National Planning Policy Guidance* est retraduite localement dans les objectifs du *Local Development Framework*, quels que soient la région urbaine et la *Local Planning Authority* envisagées⁴. En France, les chercheurs peuvent, au contraire, caractériser autant de situations que de territoires étudiés. Nous reviendrons plus loin sur la comparaison avec la France. Pour l'instant, il convient surtout de dire qu'en Angleterre le contexte local compte beaucoup moins aujourd'hui qu'hier. Il y a eu, depuis dix ans, un processus de convergence, d'homogénéisation des pratiques de planification, prenant un appui sur une perte d'autonomie des collectivités locales qui remonte aux années 1980. Nous avons pu voir, dans le chapitre 5, comment les plans anglais étaient « normés » quant aux objectifs à poursuivre. Il faut aussi rappeler que ces plans sont évalués avant leur approbation par le

⁴ Les *Planning Policy Guidance* (PPG) and *Planning Policy Statements* (PPS), élaborées dans les années 2000, sous le gouvernement Labour, étaient très détaillés et prescriptifs. Le nouveau document élaboré sous l'égide du gouvernement actuel (NPPF) est plus court, plus simple et vise plus d'autonomie locale.

Ministère. Ainsi, leur élaboration par le local s'exerce entre des objectifs nationaux à respecter et une approbation qui échappe aux élus locaux.

Plus précisément, on peut dire que, dans le système anglais de planification, il y a un lien organisé, explicite, entre les normes fixées par le niveau national et leur concrétisation locale. Les plans locaux peuvent être mobilisés au service de grands objectifs communs, définis par le niveau national. Ainsi, la politique de « renaissance urbaine », lancée en 1999, a fait un lien explicite avec le développement durable et incité les acteurs locaux à utiliser des friches industrielles ou urbaines pour tout nouveau développement. Le gouvernement a donné des instructions aux autorités locales en charge de la planification, pour que les plans respectent un objectif de localisation en renouvellement urbain de 60% des logements construits les dix prochaines années. Suite à la révision en 2005 de la stratégie nationale de développement durable, un nouvel indicateur de durabilité a été introduit, qui incluait tout type de développement – résidentiel, mais aussi à destination économique. On trouve ici un germe d'une considération possible, par le niveau national anglais, des questions d'étalement économique.

L'hétéronomie anglaise de l'autorité locale vis-à-vis de la norme nationale peut être corrélée à son faible poids en matière de fiscalité locale, la France fournissant ici un cas inverse. Pour commencer, rappelons que, selon Eurostat, les dépenses des administrations publiques (nationales, locales, de sécurité sociale) représentent au Royaume-Uni moins de 40 % du PIB (37,9 % en 2001, 38,4% en 2006), c'est-à-dire moins que la moyenne des 27 pays membres de l'Union Européenne (40,7 % en 2006). Pour la France, qui se situe au-dessus de la moyenne européenne, les données sont, respectivement, de 44,8 % et 45,5 %. Plus précisément, le montant des impôts locaux (c'est-à-dire les recettes fiscales qui reviennent aux collectivités locales) représentait, en 2006, 1,9% du PIB au Royaume-Uni, contre 4,9% en France. Côté anglais, il faut y voir le résultat du fait que, depuis les années 1980, la capacité des autorités locales à percevoir des taxes et à en augmenter le taux a été sévèrement restreint par le gouvernement central. En France, même si le Ministère des Finances est préoccupé de longue date par l'évolution des taxes locales (comme le montrent les réformes successives de la taxe professionnelle), la marge de manœuvre locale en matière d'augmentation des taux est réelle. D'ailleurs, la loi Chevènement a organisé la construction intercommunale autour de la Taxe Professionnelle Unique, taxe versée par les entreprises. La bonification pendant 5 ans de la Dotation Globale de Fonctionnement, aux communautés d'agglomération se créant, ou le fait que le développement économique soit érigé en compétence obligatoire de tout type de communauté, le montrent.

L'autonomie locale française en matière de fiscalité s'est traduite, ces quinze dernières années par une augmentation de sa perception, décidée par les collectivités locales. En France, entre 1996 et 2011, les ressources fiscales perçues par les collectivités locales au titre des quatre taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle puis cotisation foncière de entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), sont passées de 51 à 68,6 milliards d'euros courants⁵. En euros constants et à législation constante (c'est-à-dire en ajoutant les compensations de l'Etat induites par les exonérations nouvelles), le produit des taxes locales a augmenté chaque année, entre 2,4 et 4,5%. La taxe professionnelle représentait en 2007 le premier impôt local, avec 43,9% du produit des quatre taxes. En 2011, la contribution foncière des entreprises et les autres produits économiques représentaient près de 23 milliards d'euros et figuraient au deuxième rang des taxes locales, derrière la taxe sur le foncier bâti.

Dans le cadre de cette recherche, l'évolution des recettes des communes et des EPCI est un aspect important à examiner. Tout d'abord, on constate que les communes ne participant pas à un EPCI à fiscalité propre ont vu le produit des quatre taxes rester augmenter entre 1995 et 2010 (respectivement, 22,6 et 29 milliards d'euros courants), mais la taxe professionnelle

⁵ Les données évoquées dans ce paragraphe sont tirées de *Les collectivités locales en chiffres 2013*, publication de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, avril 2013.

(TP) est devenue plus difficile à collecter auprès des entreprises. Les recettes constituées par la TP sont ainsi passées de 10,5 à 4,3 milliards d'euros courants. De leur côté, les communes et leurs groupements à fiscalité propre ont vu le produit des quatre taxes passer de 26 à 45 milliards d'euros. Au sein de cet ensemble, la TP est passée de 12,5 à 18,8 Mds. Clairement, il y a donc eu un effet positif, sur la perception de taxes locales, de la dynamique de construction intercommunale.

La réforme fiscale intervenue en 2010 remplace la TP par la contribution économique territoriale (CET)⁶. Le produit de cet impôt est très sensiblement inférieur à celui de la TP : pour les communes isolées, il est de 2,4 puis 2,5 milliards d'euros en 2011 puis en 2012. Pour les communes et leurs groupements, il est de 10 puis 10,5 milliards d'euros. La CET est composée de deux impôts, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui a un taux unique (1,5 %) fixé au niveau national et la cotisation foncière des entreprises (CFE) dont les communes ou leurs groupements peuvent moduler le taux, ce qui reste un facteur de concurrence fiscale. En Angleterre, le gouvernement anglais fixe le *business rate*.

Le contraste entre les ressources fiscales des collectivités locales en Angleterre et en France est porteur d'explications sur des modes différents d'intervention en matière de développement économique dans les deux pays. En Angleterre, par manque de moyens, l'acquisition foncière est très peu fréquente, pour une collectivité locale. En France, celle-ci est possible et est largement pratiquée dans le cadre des opérations d'aménagement, directement ou par le biais de sociétés d'économie mixtes. On peut dire que, dans un cas, l'aménagement d'espaces est largement assuré par des opérateurs privés, et que dans l'autre ce sont des maîtres d'ouvrage publics qui anticipent la demande, prenant ainsi le risque de se tromper. Dans nos études de cas, la stimulation de la demande est constatée en Angleterre uniquement dans les cas de Newcastle ou Sheffield, où la disparition des sources anciennes de prospérité a eu un effet dépressif comparable, en France, à la situation de villes comme Saint-Etienne, Mulhouse ou Roubaix (Miot, 2012). Elle est absente dans les territoires en croissance, comme Bristol ou certains secteurs périurbains de Birmingham (Solihull). Dans le contexte français, la stimulation de la demande à travers la production publique d'une offre foncière (voire immobilière) est généralisée. Alors que tous les territoires français que nous avons enquêtés connaissaient des hausses significatives de la population et du nombre d'emplois, à chaque fois les collectivités locales prennent en charge l'aménagement de l'espace. En France, la justification du besoin est assurée par le maître d'ouvrage, alors qu'en Angleterre, un *Employment Land Review* doit être mené périodiquement (en consultant les acteurs privés), pour justifier, dans le cadre d'une méthodologie nationale, que les surfaces réservées au futur développement économique dans le plan correspondent à l'état de l'économie locale et à ses perspectives.

En Angleterre, la fixation, par le niveau national, de la fiscalité acquittée par les entreprises empêche toute concurrence des territoires pour des raisons fiscales. Celle-ci se joue éventuellement sur des questions d'emplois (au Nord) et sur les sites de « hautes technologies » (au Sud), ces derniers étant probablement porteurs de développement futur et vecteurs d'une image avantageuse pour les territoires qui les accueillent. Le gouvernement anglais actuel essaie de stimuler le développement en permettant aux collectivités locales de conserver une partie du produit des taxes générées par des opérations nouvelles d'habitat ou d'activités. Ceci pourrait introduire des pressions concurrentielles, mais jusqu'à présent cette politique incitative a eu peu d'effet en raison des difficultés économiques nationales.

En France, la fixation par l'EPCI de la fiscalité locale acquittée par les activités économiques (désormais d'une partie seulement de cette fiscalité, la cotisation foncière des entreprises) est un facteur de concurrence fiscale. Les conséquences en matière de consommation foncière sont assez claires. D'un côté, la possibilité de ressources tirées de la fiscalité locale et la compétence explicite en matière de développement encourage la maîtrise d'ouvrage

⁶ Loi de finances pour 2010, Art. 1447-O et suivants du CGI.

publique à aménager des zones d'activités économiques, espérant ainsi attirer des entreprises. Mais, simultanément, la concurrence fiscale mine cette stratégie : certains espaces désignés comme étant à vocation économique, parfois viabilisés, resteront vides, puisque d'autres collectivités peuvent proposer une offre foncière similaire, un taux de fiscalité plus faible et, éventuellement un accompagnement spécifique.

Au final, notre première hypothèse, selon laquelle l' « étalement économique », produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale, est vérifiée côté français, mais pas côté anglais. Dans les études de cas françaises, nous constatons la réalisation par tout type d'EPCI, en secteur central comme périurbain, de projets circonscrits à vocation économique qui conduit à un changement d'usage de terres agricoles ou d'espaces naturels. L'excès d'offre foncière disponible ou contenue dans les plans est net. Il est parfois très élevé au regard de la demande. Les plus importants EPCI au centre de la région urbaine peuvent porter d'importants projets économiques en renouvellement urbain, mais ils n'abandonnent pas pour autant la viabilisation d'espaces en extension urbaine. A Marseille ou à Tours, l'EPCI centre reconnaît manier l'outil foncier en raison de la concurrence exercée par d'autres EPCI. Rennes est la seule région urbaine où la préoccupation pour la requalification de zones d'activités apparaît non seulement au niveau de l'EPCI central (communauté d'agglomération), mais aussi dans un projet porté par une communauté de communes.

Dans les études de cas anglaises, le fait que les projets soient soumis la plupart du temps par des promoteurs privés amène à ce que la collectivité locale ait pour mission essentielle leur instruction. Les projets présentés s'adressent à une demande cernée de la façon la plus précise possible, car les promoteurs prennent un risque économique. Même s'il y a une marge d'erreur, celle-ci semble moins élevée qu'en France, où de l'argent public est engagé. De plus, dans l'instruction de la demande, la collectivité locale anglaise est obligée de respecter la priorité nationale donnée au renouvellement urbain, retranscrite dans le plan local. Suivant cette même priorité, la collectivité mène obligatoirement une analyse des effets du développement projeté en matière de trame verte et bleue, de mixité des usages, de risque d'inondation, de desserte par les transports collectifs... Ajoutons, enfin, qu'en Angleterre le changement d'usage des locaux économiques (de l'industrie vers le tertiaire, de l'entrepôt vers le commerce) est encadré.

2. Pratiques de planification, interventions économiques locales et gestion environnementale : réarticulation ? rehiérarchisation ?

Dans la section précédente, nous avons croisé les réformes nationales, en matière de planification, avec le caractère plus ou moins décentralisé de la décision publique. Nous en avons déduit que, côté français, l'étalement économique est renforcé par l'action des EPCI et que côté anglais il est régulé par le pouvoir central (du fait de la faible autonomie des collectivités), qui arrive à faire respecter la priorité faite au renouvellement urbain. Pour poursuivre la comparaison, nous aborderons maintenant le niveau des pratiques de planification.

La deuxième hypothèse faite dans cette recherche est celle d'un manque de relation entre actions économiques locales, protection/amélioration de l'environnement et planification spatiale. De ce fait, la planification stratégique spatialisée peine à s'imposer comme dispositif permettant la mise en évidence d'intérêts contradictoires, la négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité, et la coordination des politiques sectorielles.

Le premier terme de cette hypothèse peut être reformulé de la façon suivante : la planification a-t-elle la capacité de coordonner de façon stratégique des actions publiques qui influencent le développement spatial (Albrechts, 2004 ; Nadin, 2007) ? Ou faut-il considérer qu'il s'agit d'une sphère relativement séparée du reste de l'action publique locale (Vigar et alii, 2000) ?

Dans les deux pays, il est clair que la planification spatiale pratiquée ne conduit pas, à ce jour, à une coordination des interventions économiques locales et de la gestion environnementale, au sens où les objectifs seraient croisés. Il s'agit, au mieux, de ménager l'environnement, considéré comme une contrainte (plus que comme un atout) pour l'expansion spatiale du développement économique. Un fait principal est à retenir : l'action économique locale constitue dans les deux pays un domaine d'intervention doté d'une forte autonomie vis-à-vis des autres champs d'action, et de la planification spatiale, en particulier. En France, le développement économique est une pratique peu codifiée, encore moins évaluée (Madiès, 2000 ; Cour des comptes, 2007). L'action économique locale est un corolaire de la décentralisation, non pas tant du fait des compétences accordées dans ce domaine, mais parce que, comme nous l'avons vu précédemment, l'attraction d'entreprises est synonyme de rentrées fiscales qui permettent d'intervenir dans d'autres domaines, au bénéfice des populations (Demazière, 2009). Dans sa volonté d'organiser la coopération intercommunale, la loi Chevènement formule de la façon suivante la compétence de développement économique des communautés urbaines ou d'agglomération : « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique communautaire* ». On peut y lire le souhait d'un aménagement concerté, à l'échelle de l'EPCI, de zones d'activités. Ceci constitue la traduction spatiale de la perception désormais de la taxe locale au niveau communautaire. Mais la loi Chevènement ne demande pas aux EPCI de formuler une stratégie de développement économique. De fait, certains EPCI élaborent et rendent public un document stratégique, d'autres non. Rares sont les EPCI qui procèdent à une évaluation de leur action économique locale ; aucun ne la rend publique⁷.

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), dite loi Voynet, n'a guère modifié l'extrême autonomie locale en matière économique, même si elle est à l'origine de contrats d'agglomération signés entre EPCI et l'Etat sur la période 2000-2006. L'article 26 précise qu'un EPCI d'au moins 50 000 habitants et ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, accompagné ou non d'autres communes appartenant à la même aire urbaine, « élabore un projet d'agglomération ». Ce projet détermine « les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 ». Comme on le voit, le projet énoncé ne porte pas uniquement sur le développement économique, la volonté du législateur étant de promouvoir une démarche transversale. Par la référence au Sommet de la Terre, il est demandé de s'inscrire dans une démarche de développement durable, mais ceci restera un vœu pieux⁸. Le projet débouche sur la signature avec l'Etat d'un contrat d'agglomération, inscrit dans le contrat de plan Etat-région. Sur la période 2000-2006, plus de 100 agglomérations ont signé un contrat avec l'Etat. L'évaluation du dispositif a montré, dans la plupart des cas, le fort décalage entre l'affichage d'une stratégie dans le document-projet et un contrat finançant des actions sans originalité (équipements culturels, sportifs...) (Acadie, 2006). Une enquête auprès de six communautés d'agglomération signataires relève les mêmes défauts et la déception des territoires face aux difficultés pour l'Etat de tenir ses engagements financiers (Goubely, 2006). Enfin, si la loi Voynet précisait que « le contrat contient un volet foncier. Il précise, le cas échéant, les conditions de création d'un établissement public foncier », cette orientation

⁷ La pratique de l'évaluation des interventions économiques locales est très faible en France. Dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation (2004), des dispositifs d'aides aux entreprises ont été délégués aux Conseils régionaux, sous réserve qu'ils réalisent un schéma régional de développement économique (document non opposable) et qu'il y ait une évaluation des aides au bout de cinq ans. En fait, la délégation des aides aux régions s'est poursuivie, sans évaluation.

⁸ Un cadre de référence des agendas 21 locaux sera élaboré en 2003.

sera peu reprise par les EPCI signataires d'un contrat. En 2010, on ne compte que 15 établissements publics fonciers locaux, travaillant à l'échelle d'une région ou d'un département. Au total, la tentative menée par l'Etat que les territoires agglomérés énoncent une stratégie multidimensionnelle, ayant éventuellement une dimension spatiale, sera un échec. Un peu plus tard, l'appel à coopération métropolitaine, révélera également qu'en France l'Etat n'a plus les ressources (financières, juridiques) d'aider à la structuration des grandes agglomérations françaises (Vanier, 2007).

En Angleterre, alors que les collectivités locales doivent produire de nombreux documents, la formulation d'une stratégie économique locale n'est pas obligatoire. Dans les quatre études de cas réalisées, c'est à Birmingham, à Bristol et à Sheffield qu'un tel document a été élaboré et publicisé. Mais les documents diffèrent par leurs types d'auteurs et leur contenu. *Developing Birmingham* a comme auteurs la ville de Birmingham, *Birmingham and Solihull Learning and Skills Council* et la Chambre de commerce et d'industrie de Birmingham au nom de *Birmingham Partnership*. La stratégie formulée par cette coalition d'acteurs réaffirme la volonté exprimée, depuis plusieurs décennies, d'une ville ouverte le plus largement possible aux investissements extérieurs et aux affaires. Comme le font remarquer Stephen Hall et Ian Smith dans leur étude de cas, le développement durable est peu évoqué dans cette stratégie (publiée en 2005) et le terme « changement climatique » est absent du document. En revanche, la dimension sociale est très développée.

A Bristol, la stratégie économique est énoncée par la seule ville de Bristol. L'objectif énoncé est le suivant : *“A leading European city for innovation, industry, enterprise, culture, environmental quality, lifestyle and urban design, reinforcing its status as a European Science City and Green Capital”*. Il n'est guère innovant, mais il est décliné en orientations spatialisées : réhabilitation de certains quartiers selon des principes de mixité sociale et fonctionnelle, développement industriel de la zone portuaire compatible avec l'environnement... Il prend en compte les questions environnementales à travers l'énoncé de normes pour la maîtrise de la demande en énergie des bâtiments, ou par la provision d'infrastructures vertes.

A Sheffield, c'est également la municipalité qui est l'auteur du *Economic Masterplan*, réalisé en 2008. Le document propose de réaliser un découplage entre la croissance économique – ardemment souhaitée dans cette ville en reconversion – et ses impacts sur l'environnement, à travers l'accroissement des densités, notamment. Au moment de l'étude de cas, ce plan était actualisé pour prendre en compte l'impact de la crise économique, mais aussi la réélection de la municipalité travailliste, dont le plan de mandat prévoit de faire de Sheffield une « *ville écologiquement responsable* ». Les thèmes environnementaux sont très présents dans la nouvelle stratégie affichée, mais ils sont mis au service de la croissance économique. Comme le confie un technicien, *“It's about helping business to reduce costs by making them more energy efficient, there's an economic imperative in all this”*.

A Birmingham, suite également à la réélection de la municipalité travailliste, le document énonçant la stratégie économique locale est révisé. Il accorde une plus grande priorité aux questions de développement durable, dans un contexte où la ville s'est engagée solennellement à réduire ses émissions de CO2. Toutefois, on peut interpréter ce « verdissement » du document comme un élément d'affichage dans un contexte de concurrence économique entre villes. Un technicien rencontré affirme *“We should position ourselves – especially given most people's perception of Birmingham as a polluted, environmentally unfriendly place – we should be the first carbon neutral city in the UK”*. Plus précisément, la stratégie vise à ce que se développent localement de nouvelles « éco-activités ». Il s'agit d'une initiative purement économique, qui émet un message en direction des milieux investisseurs ou d'affaires et ne se décline pas dans la volonté de maîtriser l'usage des sols, ni de limiter les externalités environnementales causées par les activités économiques. Ces aspects sont réservés au plan local, le *Local Development Framework*. A long terme, il reste à voir si le discours favorable à l'environnement, qui apparaît dans un

contexte de concurrence entre villes, déteindra sur les actions publiques locales⁹. Même dans ce cas, on peut penser que le développement économique ne sera pas le premier secteur concerné, dans la mesure où l'attente des collectivités (en termes d'emplois, notamment) est forte. Il faudrait certainement qu'il y ait une demande d'investisseurs, ou un besoin exprimé par certaines activités économiques, pour que le positionnement des pouvoirs publics se modifie¹⁰.

En France également, on trouve une rhétorique mettant en avant la volonté des collectivités locales de protéger l'environnement en jetant les bases d'un nouveau mode de développement. Mais, à la différence du cas anglais, c'est au sein des documents de planification spatiale eux-mêmes, que se loge cette rhétorique. Ainsi, nous avons vu (chapitre 6) que le premier cahier du SCoT de l'Agglomération Tourangelle s'intitule « *La nature, une valeur capitale* », tandis que la partie 1 du DOG de Rennes débute par « *la trame verte et bleue, préservation du socle territorial et grands équilibres du territoire* » (p.5) ou encore que certains titres du DOG de Marseille-Provence-Métropole évoquent un environnement sublimé : « *Le littoral, une identité forte à ménager* », « *Promouvoir un rapport exemplaire entre ville et nature* » (DOG MPM, pp.2-3). Dans la même veine, le SCoT de Nantes Saint-Nazaire fixe pour son territoire l'objectif de « *penser et respecter les besoins des générations futures à disposer d'un espace de vie préservé* » et le décline en grandes orientations. Mais celles-ci ne sont pas croisées : on y trouve « le développement des richesses et des emplois », d'un côté, « la valorisation de l'environnement », de l'autre. A l'exception de Rennes, l'élaboration d'un SCoT ne permet pas des apprentissages collectifs significatifs, un décloisonnement des approches permettant ensuite d'exercer une gestion plus durable du développement du territoire. Ainsi, dans le diagnostic, le croisement des dynamiques économiques avec celles relatives à l'environnement n'est pas pratiqué. Et au niveau des orientations, la tendance est à renvoyer à l'action des EPCI, qui deviendrait vertueuse, alors que, comme nous l'avons vu, ceux-ci se placent la plupart du temps en concurrence, en matière d'action économique.

La dimension transversale et interterritoriale voulue par le législateur pour les SCoT ne débouche pas sur une articulation des dimensions environnementales et économiques (sauf à Rennes), et encore moins sur une rehiérarchisation des interventions dans ces domaines, telle qu'évoquée par Nahrath et alii (2009), à propos des politiques de transport et de planification. Quels en sont les effets dans l'évolution des territoires ? Sur ce point, l'analyse de projets circonscrits à vocation économique, menée en France sur des terrains porteurs d'enjeux environnementaux, a montré que la priorité des collectivités est invariablement la recherche du développement économique. Lorsque l'environnement fait obstacle, les EPCI cherchent à réduire cette contrainte. Le conflit entre croissance économique et écologie, qui se joue autour des ressources naturelles (Campbell, 1996), est toujours tranché, du point de vue du local, en faveur de la croissance. Plutôt qu'adapter le projet à la contrainte environnementale, il s'agit que l'environnement devienne compatible avec le projet économique¹¹. Au final, on peut dire que, dans la mesure où il n'y a pas de redéfinition par les EPCI de leur logique d'action économique – un déplacement de l'économie de marché

9 Parmi les villes que nous avons étudiées, Birmingham, Bristol et Newcastle en Angleterre, Nantes en France, font partie de ces « écocités », « capitales vertes » autoproclamées ou labellisées.

10 On touche ici un point d'articulation possibles avec d'autres recherches qui explorent les évolutions dans le champ économique, notamment dans le cadre du programme Localisation des activités et développement durable des territoires.

11 Dans un des cas analysés, la ZAC des Isles à Rezé (Loire-Atlantique), le projet est aujourd'hui au point mort, du fait des contraintes environnementales (risque d'inondation et plan d'exposition au bruit), mais les élus attendent que l'activité aéroportuaire soit déplacée pour réactiver le projet.

vers une « *place-based economy* »¹² –, les outils déployés dans ce secteur ne peuvent être réarticulés avec la gestion environnementale.

Ainsi, la planification stratégique spatialisée ne s'impose pas, dans le contexte français comme dispositif reformatant la politique sectorielle d'action économique. Selon nos observations, ceci provient probablement de ce que les exercices de planification ne font pas suffisamment place à la mise en évidence d'intérêts contradictoires, parce qu'ils ne sont pas le lieu de négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité¹³. Pour énoncer l'objectif d'une économie prenant effectivement en compte les contraintes de l'environnement et le concrétiser, il faudrait que la planification, d'une part puisse mobiliser les acteurs économiques et, d'autre part, débouche sur des mesures qui les concernent. Dans le cadre français, on se heurte à la difficulté réelle de mobiliser des acteurs économiques et à les faire débattre avec des acteurs exprimant d'autres intérêts que les leurs, les associations de protection de l'environnement, par exemple. Par ailleurs, les mesures énoncées concernent surtout les collectivités, qui sont maîtres d'ouvrage des projets.

Le cas anglais est un peu différent. Le développement économique est toujours la priorité des collectivités locales (au nom de l'emploi et de la création de richesse, en particulier), mais le système de planification contient des procédures qui régulent l'intervention économique locale, comme les *Employment Land Reviews*. Ou bien, la planification locale doit faire sienne des orientations normatives nationales, comme la localisation préférentielle d'activités économiques sur des friches industrielles. A ce sujet, on voit que la coordination des politiques sectorielles exercée par la planification stratégique spatialisée ne s'exprime pas uniquement (et pas forcément) par la compatibilité des plans sectoriels par rapport à un document d'ensemble. En Angleterre, en parallèle de la planification, les organisations qui, sous le gouvernement Labour, jouaient un rôle important dans la production de foncier économique (*Regional Development Agenciess, English Partnerships*), s'étaient également vues fixer des objectifs d'intervention sur les friches industrielles. C'est donc la déclinaison d'un même objectif dans des systèmes d'intervention locale toujours plus complexes, et qui tendent donc à devenir autonomes, qui compte, plus que le caractère multithématique d'un plan, ou la compatibilité de différents plans.

Faisant le même raisonnement qu'à propos des interventions économiques locales, on peut aborder le statut de l'environnement dans la planification spatiale. Quel est le niveau de prise en compte de l'environnement par les exercices de planification, ou par les projets ? En France, nous avons vu, dans le chapitre 2, que l'évaluation environnementale, introduite pour respecter la directive européenne « plans et programmes », est d'application inégale et trop peu utilisée comme outil d'aide à la décision. Par ailleurs, la Stratégie Nationale pour le Développement Durable considère qu'il faut s'appuyer sur la planification pour traiter les défis des mobilités durables et de la conservation de la biodiversité, mais ce texte a été critiqué pour son absence de caractère normatif (Conseil économique social et environnemental, 2010).

En Angleterre, pays quatre fois plus petit (et plus de 3 fois plus dense) que la France, mais également berceau de la Révolution industrielle, il y a une préoccupation ancienne, qui remonte à la fin du XIXe siècle, de protéger la « campagne » du développement urbain. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les différents types de protection environnementale représentent probablement plus de 40% de la superficie de la Grande-Bretagne (Hall, 1989). Parmi elles, les *green belts* autour des grandes villes jouent un rôle pour limiter l'étalement urbain, non seulement à travers les plans, mais aussi du fait de

12 Nous en rappelons la définition que proposent Berke et Conroy (2000, pp. 23-24), déjà mentionnée dans le chapitre 1 : « A local economy should strive to operate within natural system limits. It should not cause deterioration of the natural resource base, which serves as a capital asset for future economic development. Essential products and processes of nature should be used up no more quickly than nature can renew them. Waste discharges should occur no more quickly than nature can assimilate them. The local economy should also produce built environments that meet locally defined needs and aspirations ».

13 Lors d'un séminaire à l'université, le président d'un syndicat mixte de SCoT déclare : « *le SCoT, c'est l'affaire des élus* ».

l'attachement des citoyens à ces espaces de nature. Les deux dernières décennies ont vu des mobilisations contre les projets d'implantation d'opérations d'habitat, ou de parcs d'activités économiques situés dans des *green belts*. Les études de cas montrent cependant que des projets économiques ont pu être menés sur des portions de ces territoires, reclassifiés en surfaces urbanisables. A chaque fois, une négociation s'est déroulée entre la collectivité locale et le promoteur privé du projet. Le contenu du projet et, en particulier, le fait qu'il s'adresse à des entreprises prêtes à payer pour une localisation pourvue d'aménités environnementales, a permis à la collectivité locale d'obtenir des contreparties en matière d'équipement ou de desserte du site. Un processus similaire de négociation, autour de contreparties à la marchandisation de l'environnement, peut se dérouler en France, même si dans les cas français étudiés on voit surtout le respect de la réglementation s'imposer à la collectivité (débouchant, par exemple, sur des mesures compensatoires).

Mais, en Angleterre comme en France, le résultat est toujours contingent, lié au contexte économique et à la concurrence potentiellement exercée par d'autres sites, y compris à l'échelle interurbaine. On peut certainement admettre l'argument de certains techniciens rencontrés en Angleterre et en France, selon lequel le plan ne peut fixer tous les détails, puisqu'il est un exercice stratégique, et que donc c'est au niveau du projet que peut s'exercer une pensée opérationnelle concrétisant le développement durable. Par exemple, dans le cas anglais, c'est au niveau du projet que se négocient, entre le promoteur privé et la collectivité locale, la provision de biens publics, des améliorations environnementales, etc.

Pourtant, à l'issue des études de cas, on peut douter que la seule mise en œuvre de principes de durabilité au niveau d'un projet suffise à la concrétisation des principes du développement durable. En effet, les résultats obtenus sont contingents. Ce genre de projet demande des conditions nombreuses au niveau de la volonté publique, de l'ingénierie du projet, du contexte économique, ce qui dépasse toujours l'échelle du maître d'ouvrage. De plus, ces projets sont minoritaires au sein de l'ensemble des opérations d'aménagement produites. Enfin, il est pertinent de les examiner depuis une échelle spatiale plus vaste ; dans un autre domaine, celui de l'habitat, « nombre d'études montrent que les écoquartiers ou les villes durables manquent leurs objectifs faute d'avoir posé les questions à la bonne échelle » (Violettes, 2012, p.19). On peut imaginer que l'effort de certains maîtres d'ouvrage soit soutenu dans le cadre de la planification, par exemple en accordant à ces projets la plus grande priorité. Pour l'instant, comme on l'a vu dans certains cas français, la hiérarchie des zones d'activités économique est indexée sur les enveloppes foncières qu'elles représentent, les zones les plus importantes étant qualifiées de stratégiques, au contraire d'autres, plus petites, laissées à l'action communale. Ceci revient à considérer que les opérations d'extension de la tâche urbaine sont plus importantes, plus prometteuses, plus emblématiques que les opérations recyclant du foncier urbain. L'écart entre le souhaitable et le pratiqué est ici considérable.

Dans l'écho qui peut être donné aux qualités environnementales d'un territoire, il faut rappeler que, côté anglais, le plan local ne constitue qu'une des considérations à prendre en compte lors de la décision prise, par la collectivité locale, sur un projet (ici, un projet à vocation économique). Ceci banalise la négociation qui peut se dérouler avec le porteur du projet, pour obtenir des compensations. Par ailleurs, l'*Examination in Public* peut permettre à des groupes de défense de l'environnement de s'exprimer et qu'éventuellement des considérations relatives à la protection de l'environnement prévalent dans la décision. En France, le PLU et le SCoT ont une valeur légale et c'est par rapport à ces documents que la conformité d'un projet est évaluée. Cette caractéristique est partagée d'ailleurs avec d'autres pays d'Europe continentale. En Angleterre, dans la mesure où d'autres considérations que le plan peuvent être intégrées, la porte est toujours ouverte pour que des groupes de citoyens ou des organisations se mobilisent, et qu'au final la balance entre développement économique et protection de l'environnement « bouge ». On touche ici une limite du système de planification français : la mise en place de projets est peu ouverte à l'expression publique, y compris prenant la forme de la controverse, de la contradiction, car le plan local trace

d'ores et déjà le chemin. Mais ce document reste abstrait, alors qu'un projet d'aménagement est beaucoup plus concret. Par ailleurs, nous avons pu voir que le plan stratégique, dans la mesure où il développe des orientations susceptibles de peser sur le contenu des plans locaux, est pauvre en formulations précises, singulièrement s'agissant de consommations foncières à maîtriser ou de seuils de densités d'emplois. Dans ces domaines, le SCoT procède la plupart du temps par renvoi à la volonté concrète des EPCI impliqués.

3. Les évolutions en cours : convergences ou maintien des différences entre Angleterre et France ?

Comme nous l'avons vu, les systèmes de planification anglais et français sont diversement préparés à une révision déchirante des pratiques locales, telles qu'elles se dégagent de la littérature sur la planification communicative ou sur l'introduction effective des principes de développement durable. En France le local pèse par rapport aux orientations nationales, puisque les décisions stratégiques sont prises par les collectivités locales. En Angleterre, on assiste à une nette homogénéisation des pratiques de planification, ces dix à quinze dernières années. Mais, dans le cas anglais, ce qui a permis la prise en compte effective par le niveau local de certaines orientations nationales dont on peut penser qu'elles contribuent à la durabilité territoriale (comme le recyclage de foncier urbain) a aussi son revers. Nous entendons par la très forte dépendance, côté anglais, du niveau local vis-à-vis des impulsions nationales. La période actuelle, le montre, puisque les institutions de niveau régional, qui étaient un échelon intermédiaire non négligeable (par la formulation des *Regional Spatial Strategies*, par exemple) ont été abolies. Dans le même temps, le gouvernement actuel a promu les *Local Enterprise Partnerships (LEPs)*, dont la mise en place est parfois hésitante, et dont les orientations seront au mieux neutres pour la durabilité territoriale, et peut-être défavorables. En effet, ces partenariats sont censés être dirigés par les intérêts d'affaires et non pas la puissance publique locale (voir chapitre 5). Par ailleurs, les intérêts environnementaux en sont exclus. De plus, dans le cas de Birmingham, il y a mise en place de plusieurs *LEPs* au sein de la région urbaine, selon des logiques d'affinités politiques (et non pas selon le fonctionnement réel de la région urbaine). Ceci est porteur de concurrence territoriale, si on se reporte à la situation française. De son côté, le *West of England LEP* réunit les périmètres des aires urbaines de Bristol et de Bath et peut renouer avec la tradition de coopération que portait le *County of Avon* (dissous en 1997). Toutefois, la première action menée par ce *LEP* consiste en la labellisation de sites économiques susceptibles d'attirer des investissements. On voit par là que le primat du développement économique est affirmé et que la viabilité écologique (portée dans une certaine mesure par la ville de Bristol) glisse à l'arrière-plan. Du reste, les *LEPs* n'ont pas de compétence dans la planification. Ils ont un rôle de formulation d'une stratégie (à l'écart de la planification, donc), de consultation et de lobbying. Dans ce processus, on peut penser qu'il tiendra aux acteurs des milieux d'affaires de s'appuyer ou non sur les plans qui ont été élaborés précédemment, sous la responsabilité des acteurs publics. Sur ce point précis, on pourrait assister, dans le cas anglais, à un retour du contexte local en tant qu'élément explicatif du couplage ou non entre stratégie de développement économique, spatialisation et recherche d'une atténuation des externalités environnementales.

En France, les lois Grenelle annoncent-elles une homogénéisation des pratiques locales de planification ? On peut en douter. En effet, si parmi les documents qui composent un SCoT, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* »¹⁴, aucun élément chiffré n'est posé par l'Etat. Le grand nombre d'acteurs légitimes pour intervenir en matière économique (de 10 à 20 EPCI dans chacune des quatre régions urbaines que nous avons étudiées) conduira toujours à ce qu'un SCoT affiche des offres foncières peut-être revues à la baisse, mais excédant la demande des entreprises, et parfois des projets mal localisés. L'environnement ne pourra pas être

14 Art. L. 122-1-5 du Code de l'urbanisme.

beaucoup plus mobilisé qu'aujourd'hui. En effet, si les SCoT doivent désormais déterminer les conditions qui permettent d'assurer la protection de la biodiversité, aucune norme ne peut être fixée¹⁵. Enfin, la loi oblige désormais les maîtres d'ouvrage des SCoT à « *procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT* », dans les domaines de l'environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale. Ce bilan doit être fait au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération approuvant le schéma, et suivi d'une délibération « *sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète* »¹⁶.

Cette obligation est porteuse d'une responsabilisation des collectivités, mais l'appréciation et la décision leur reviennent toujours. Du reste, une étude consacrée à la phase de suivi d'un panel de douze SCoT approuvés depuis au moins deux ans, révèle la grande diversité des situations (Certu-Etd-Fédération nationale des SCoT-Fnau, 2012). L'étude porte notamment sur la définition d'indicateurs de suivi, dans l'objectif de mesurer les impacts des orientations générales et des prescriptions du document d'orientations générales. Les auteurs constatent que « tous les établissements porteurs de SCoT ne mettent pas en place un suivi de l'application de leur document (d'année en année) en vue de procéder à d'éventuelles actions correctrices « dès que possible » (...). Ils attendent, pour s'y intéresser, la phase de bilan obligatoire » (p.2). Les auteurs l'expliquent par le fait que ces actions correctrices peuvent induire une modification voire une révision du SCoT et donc engendrer un coût financier qui peut apparaître élevé. Mais, dans le même temps, d'autres territoires dépassent le suivi-évaluation de l'efficacité du SCoT, obligatoire à l'horizon de 6 ans, et s'attachent à définir des indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale du SCoT. Ces indicateurs ont pour objectif de surveiller les pressions induites par les orientations du SCoT sur les données environnementales. Enfin, face à une démarche de définition et de suivi d'indicateurs qui est complexe, se pose la question de son appropriation par les élus, puisque c'est sur la base des résultats donnés par les indicateurs que seront prises des décisions importantes. Là aussi, la variété est la règle. Parfois, les méthodologies et les résultats du travail remontent au comité syndical, parfois des commissions dédiées au suivi du SCoT sont initiées. L'étude met en exergue le SCoT du Pays de Rennes, qui présente le tableau de bord de suivi du SCoT et ses résultats dans les commissions thématiques du Pays de Rennes, associant les personnes publiques associées. Selon cette étude, la chef de projet du SCoT Pays de Rennes affirme que « *le processus d'appropriation par les techniciens et les élus des enseignements (et des limites) des indicateurs de suivi compte autant (sinon plus) que les résultats* » (p.6).

Ce propos confirme les résultats de nos études de cas, à savoir que la planification rennaise est en phase avec les lois, voire en avance sur celles-ci. Mais il montre aussi, en creux, que les territoires français affrontent très diversement les enjeux et démarches issues des lois Grenelle. Dans certains cas, le manque d'ingénierie et d'anticipation par le politique interroge. Ceci indique bien, à notre sens, que le contexte local va continuer à peser dans le traitement de l'économie par la planification spatiale et les projets circonscrits. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 6, la variété de ce traitement ne renvoie pas à une diversité de situations environnementales, au sens où le contexte dans ce domaine déterminerait le degré de prise en compte des enjeux environnementaux dans la planification et les projets. C'est la maturité de la coopération intercommunale qui semble déterminante pour définir à l'échelle du SCoT, d'une part, un mode d'action économique cohérent et, d'autre part, un mode de combinaison des enjeux environnementaux et économiques qui puisse être ensuite repris à l'échelle opérationnelle du projet.

15 Selon le Code de l'urbanisme (Art. L. 122-1-3 et L. 122-1-5 (II)), le PADD doit fixer les objectifs de la politique de « préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » et le DOO doit préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

16 Art. L.122-14 du Code de l'urbanisme.

Tout ceci plaide pour de nouveaux travaux de recherches qui rendraient compte des valeurs ou des discours des acteurs impliqués dans la planification et l'action publique locale. En effet, les vues du monde modèlent les pratiques et peuvent faciliter ou ralentir le changement voulu au niveau national. D'autres recherches devraient aussi approfondir la connaissance des pratiques concrètes de planification spatiale (et plus largement d'urbanisme). Enfin, certains travaux pourraient mieux éclairer les effets structurants des systèmes institutionnels.

En ce qui concerne l'ingénierie territoriale, on peut dire que, dans les deux pays, les approches pratiquées sont en constante évolution et vont continuer à évoluer. Ainsi, l'évaluation environnementale va certainement s'insérer plus fortement dans la décision en matière de planification ou de projets. Les techniciens anglais reconnaissent que le calcul des limites environnementales du développement n'est pas encore au cœur de la planification. Certains praticiens français constituent de leur côté des indicateurs de suivi des SCoT. Cette évolution peut être fragile, car des contradictions entre grands objectifs subsistent souvent. Elle pose la question du chaînage, du lien entre le niveau stratégique du plan et d'autres niveaux d'actions. En France, c'est le lien entre le ScoT et le PLU, d'une part, entre le SCoT et les actions sectorielles des EPCI, d'autre part, qui est en jeu. En Angleterre, une étude a montré la dépendance des *Regional Spatial Strategies* au niveau sub-régional d'action, qui localise effectivement les équipements, logements et activités (Levett Therivel Consultants, 2007). La recherche d'une durabilité des territoires souligne non seulement la question des échelles spatiales pertinentes, mais aussi la question des relations entre les échelles. Les acteurs s'y engagent à partir de leurs périmètres et secteurs d'intervention et, apparemment, ceux-ci restent prégnants.

Au niveau institutionnel, il est difficile de percevoir comment peut évoluer, dans chaque pays, le degré d'autonomie des autorités locales vis-à-vis de l'Etat. Nous pensons qu'il y a une interdépendance entre le niveau national et le local, car typiquement, les questions de durabilité ne correspondent pas à des problèmes strictement locaux, pour lesquels des solutions locales sont possibles, mais nécessitent l'intervention d'un niveau supérieur. Inversement, les problèmes globaux que recouvrent le développement durable sont tributaires, pour une grande partie, des actions posées à des échelles inférieures. Comme le disent Thuillier et alii (2002, p.2), « chaque échelle a donc un rôle propre à jouer, rôle qui doit être harmonisé avec celui des autres échelles par une articulation verticale cohérente ».

Dans les deux pays, le niveau national édicte la norme en matière de développement durable et d'urbanisme. Mais vouloir appliquer aux espaces infranationaux des conceptions qui ne leur sont pas adaptées, leur imposer une manière uniforme de définir les problèmes et d'envisager les solutions serait une chimère. Dans le même temps, la traduction par le local de priorités nationales n'est pas simple. Comme le souligne O. Godard (1997, p. 36), « *le développement durable n'est pas fractal. Des contraintes qui peuvent avoir une dimension absolue à l'échelle planétaire, souvent appréhendées en termes de survie, prennent une valeur relative aux niveaux local et régional où, sauf exceptions historiques ou géographiques délimitées, aucune ressource ne fait l'objet d'une rareté absolue* ». Tel est le cas des terres non urbanisées autour des grandes agglomérations : même si certaines font l'objet d'une conversion à des usages résidentiels, économiques ou de voirie, il en reste toujours d'autres disponibles. Remettre à plus tard la lutte contre l'étalement des activités économiques, peut être la pente naturelle.

On pourrait ajouter que le développement durable demande de l'interterritorialité. Or, assumer des solidarités territoriales demande non seulement de la volonté, mais un cadre institutionnel qui y pousse. En France, la construction intercommunale et les périmètres des SCoT ont simultanément élargi les horizons et renforcé certaines limites spatiales.

Enfin, si la réflexion stratégique peut être enrichie, ces prochaines années, par des données et des éléments techniques, le niveau local correspond, tant en Angleterre qu'en France, à des institutions politiques en compétition pour des ressources rares, dans le contexte actuel de l'économie et des finances publiques. Les contraintes planétaires doivent être traduites

stratégiquement au sein des territoires et faire l'objet de débats, pour pouvoir figurer dans les engagements de mandat des élus locaux.

Références bibliographiques citées

- Acadie (2006), *Evaluation des contrats d'agglomération*, Paris, Acadie, 26 pages
- Albrechts, L. (2004), Strategic (spatial) planning re-examined, *Environment and Planning B*, Vol.31, n°5, pp. 743-758.
- Berke, P.R., Conroy, M.M. (2000), Are We Planning for Sustainable Development? *Journal of American Planning Association*, Vol. 66. No. 1, pp. 21-33.
- Booth, P., Breuillard, M., Fraser, C., Paris, D. (eds) (2007), *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Londres, Routledge.
- Campbell, S. (1996), Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62, n°3, pp. 296-312.
- Certu-Etd-Fédération nationale des SCoT-Fnau (2012), *La mise en oeuvre d'un SCoT. Indicateurs de suivi*, Lyon, CERTU, 12p.
- Conseil Economique, Social et Environnemental (2010), *Avis sur la stratégie nationale de développement durable*, Paris, Conseil économique, social et environnemental, 27 janvier 2010.
- Cour des Comptes (2007), *Les aides des collectivités territoriales au développement économique - rapport public thématique*, Paris, Cour des Comptes, novembre 2007.
- Demazière, Ch. (2009) Interventions économiques et intercommunalité : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération, in Boino, P., Desjardins, X. (eds.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française.
- DGCL (2013), *Les collectivités locales en chiffres 2013*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Direction générale des collectivités locales, avril 2013.
- Goubely, A. (2006), *Les projets d'agglomération*, mémoire de recherche du DEA Sciences de la ville, Tours, UMR CITERES, Université François-Rabelais de Tours, 127p.
- Godard, O. (1997), La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines, *Pouvoirs locaux*, n°34, pp. 34-38.
- Hall, P. (1989), *Urban and Regional Planning*, Londres, Penguin.
- Levett Therivel Consultants (2007), *Environmental Sustainability and English Regional Strategies*, Report to CPRE, WWF UK and Friends of the Earth Oxford.
- Madiès, Th. (2000), Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises sont-elles efficaces ?, in Ménéménis, André (ed), *Comment améliorer la performance des territoires ? Actes des troisièmes entretiens de la Caisse des Dépôts sur le développement local*, Paris, Société des acteurs publics.
- Mancebo, F. (2009), Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?, *Cybergeo*, article 438, mis en ligne le 10 février 2009, modifié le 10 février 2009. URL: <http://www.cybergeo.eu/index21987.html>. Consulté le 08 avril 2009
- Miot, Y. (2012), *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, thèse de doctorat en aménagement-urbanisme, Lille, Université Lille 1.
- Nadin, V. (2007), The emergence of the spatial planning approach in England, *Planning Practice and Research*, Vol. 22, n° 1, pp. 43-62.
- Nahrath, S., Varone, F. Gerber, J.-D. (2009), Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? *VertigO*, Vol. 9, n°1, pp. 1-14.
- Thuillier, E., Paran, F., Roche, V. (2002), Les agendas 21 locaux : un difficile passage du savoir à l'action, *VertigO*, Vol 3, No 3, pp.1-13
- Vanier, M. (2007), Grenoble : une technopole en quête d'horizon métropolitain, in A. Motte (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.
- Vialettes, J. (2012), Réfléchir à la bonne échelle, *Urbanisme*, n° 387, p. 19.
- Vigar G., Healey P., Hull A., Davoudi S. (2000), *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain*, Londres, Macmillan.

Annexes

Annexe 1 Birmingham city-region case study report

5.4.1: Introduction

The Birmingham city-region case study focuses on two planning authorities within the city-region: Birmingham is the local planning authority that contains the main area of the city region; and Solihull Metropolitan Borough located to the south-east of Birmingham. This section will profile both the city-region as well as profiling the two local planning authorities that are the principal focus of area case studies in the city-region.

The case study report will outline the evidence for the city region in five sections:

- The context for planning policy across the city-region focussing on both the economic and environmental contexts for planning policy deliberations;
- The planning policy deliberations on the theme of planning for environmentally aware economic development policy;
- How policy positions around environmental and economic development issues have been implemented and discussed through development management processes in the city-region
- How the context for economic development might have influenced outcomes in terms of plan-making and development management in the city-region.
- What the Sheffield case study adds to our knowledge of the consideration of environmental issues in planning for local economic development within England?

5.4.2: Context

5.4.2.1: The territorial structure of the city-region

Birmingham is the 2nd largest English city-region> it is located in the centre of England within the West Midlands Region. Like all the case study cities, the City of Birmingham is part of the 'Core City' group of provincial English cities. The City of Birmingham has a population of one million inhabitants (2010 estimate) from a city-region population of around 2.3 million inhabitants (estimation of Principal Urban Area in 2001). The city-region is complicated since the contiguous built up area is divided into two Travel to Work Areas (based on 2001 commuting data and the algorithm for calculating these zones).

Figure X outlines the territorial boundaries within the city-region indicating the boundary of the Greater Birmingham and Solihull LEP and of the 8 local planning authorities (pre-2009 local authority boundaries) contained within the LEP area. The Greater Birmingham and Solihull LEP area is complicated since the three LPAs to the north of the city have dual membership (they are also part of the Staffordshire LEP) and the three LPAs to the south of the city in northern Worcestershire also have dual membership with the Worcestershire partnership. The logic of the TTWA however does suggest that the peripheral LPAs are part of the eastern Birmingham functional area. It is also noteworthy that the western part of the built-up area is contained within a second LEP: the Black Country LEP made up of four LPAs.

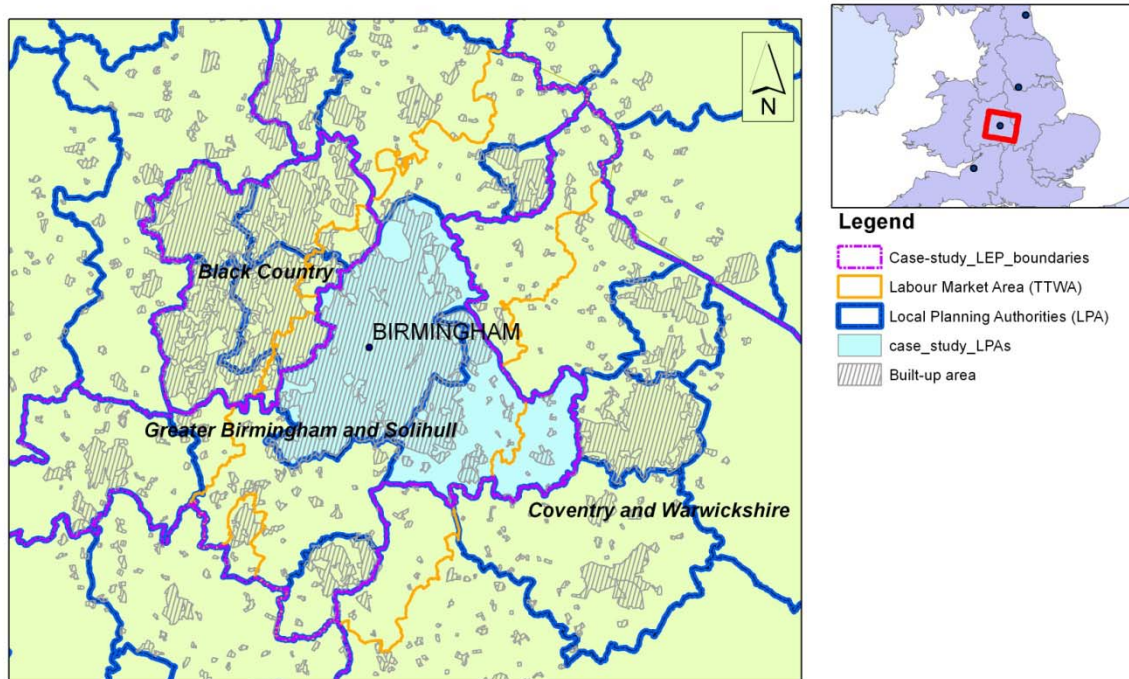
The Principal Urban Area of Birmingham would incorporate both the Greater Birmingham and the Black Country LEPS. Figure 5.4.1 shows the travel to work area for Birmingham that is based on commuting patterns observed from the 2001 Census of Population. In terms of employment the TTWA accounts for just under 90% of jobs in the wider LEP area but the LPA (unitary authority) area of Birmingham accounts for just over a half of jobs in the TTWA. The second case study area for this city-region is Solihull (marked in blue in Figure 5.4.1) that is around a fifth the size of Birmingham both in terms of resident population and in terms of jobs. 5.4.1 outlines the relative size of the different territories in terms of jobs and in terms of population.

Table 5.4.1: Population of territorial units in Birmingham region

Territorial area	Estimate of Jobs, 2008 (ABI)	Mid-year estimate of resident population, 2008
Greater Birmingham and Solihull LEP	854,335	1,869,500
Birmingham TTWA (2001)	742,145	
Birmingham LPA	492,192	1,019,200
Solihull LPA	96,621	204,300

Figure 5.4.1: The Birmingham city-region [about here]

Institutional boundaries for Birmingham city-region



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Urban area boundaries supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

5.4.2.2: Economic context

Table 5.4.2 outlines the indicators from which the economic context typology in Part 1 of the report has been constructed. From these component indicators it is possible to see that on employment growth the performance of all districts has been modest. The Black Country is an area that performed in the way that its sectoral structure would have suggested and that this generated a decrease in employment overall. Thus in terms of economic indicators, the Black Country is an area that would be thought of as most in need of employment-related development. However, Birmingham demonstrates the higher level of unemployment than the other local authorities. Solihull, conversely, demonstrates particular competitive advantage in respect of GVA per capita.

Table 5.4.2: economic indicators for LPAs

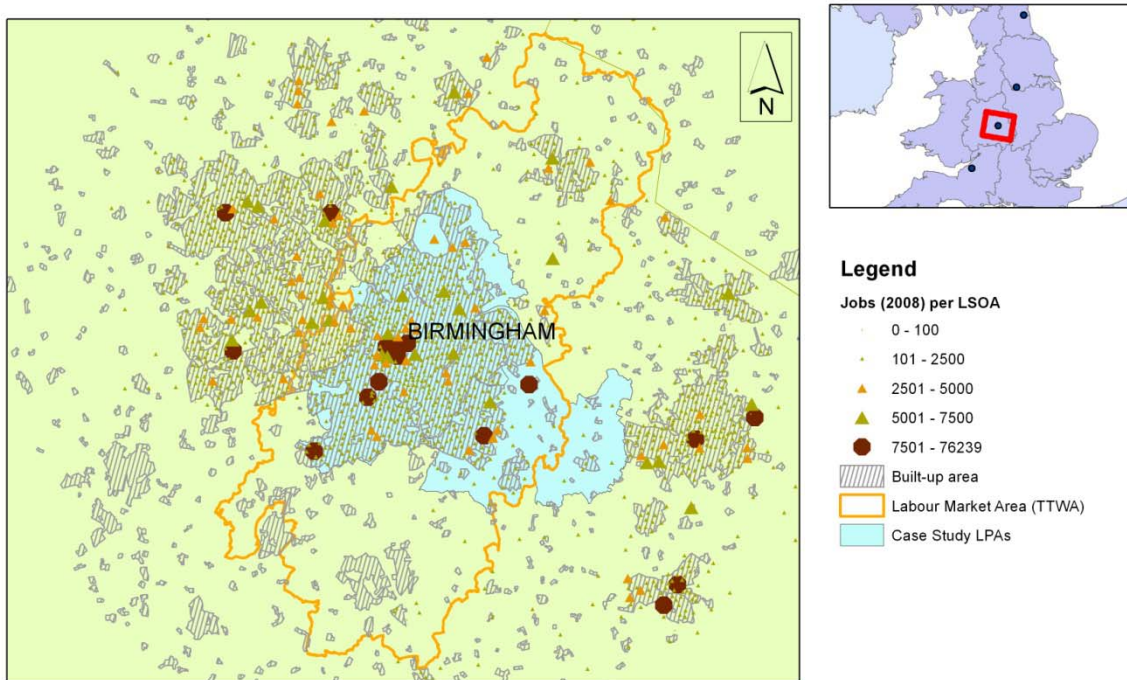
	change in employment 1998-2008	differential change in employment 1998-2008	Unemploy- ment rate (ILO) 2008	GVA per job, 2008
Birmingham	3.2%	4.9%	9.5	£41,667
Solihull	3.0%	3.8%	5.7	£49,644
Black Country (4 LPAs)	-8.0%	0.0%	7.9	£28,507
Worcestershire	4.5%	6.9%	4.6	£39,027
Staffordshire	3.8%	8.3%	4.5	£39,260

As noted in Table 5.4.1 the City of Birmingham accounts for around two thirds of employment in the Birmingham TTWA. Comparing the sectoral pattern of employment across the city-region in Figure 1, the City of Birmingham has a lower proportion of employment in manufacturing and in wholesale and retail trade than the rest of the city-region whilst experiencing a higher proportion of employment in all services especially finance and insurance, education, health and social work and public administration.

Figure 5.4.2 outlines the geography of employment across the city-region based on data from the Annual Business Inquiry (ABI). The dark circles indicate 16 (lower) super output areas (LSOA) that record more than 7,500 jobs. Of these four are located centrally in Birmingham with a further six in central Coventry, Leamington Spa, Solihull, Walsall, Warwick and Wolverhampton. Two are located in the vicinity of the University of Birmingham and the Queen Elizabeth Hospital and another at the Birmingham Airport / National Exhibition Centre complex. A further two are major business parks (Great Park in South Birmingham and Cross Point in East Coventry).

Figure 5.4.2: Employment centres in Birmingham city-region

Employment centres for Birmingham city-region



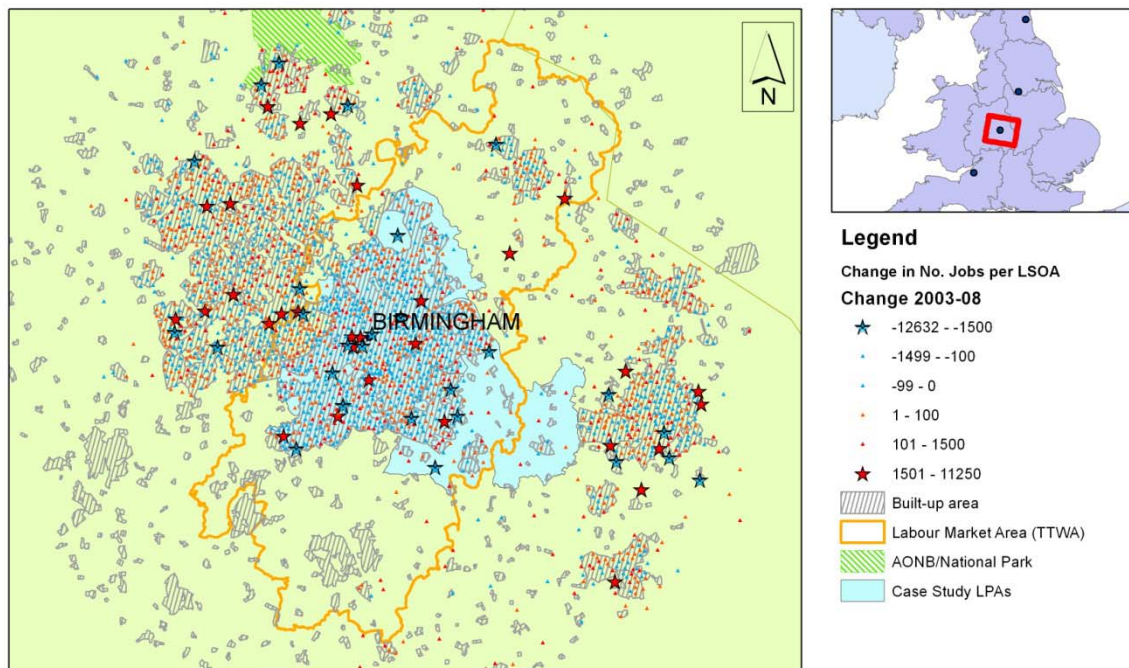
Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown), Urban area boundaries and transport infrastructure supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

Figure 5.4.3: Employment structure

Figure 5.4.4 indicates where there has been most change in employment according to the Annual Business Inquiry (Survey) between 2003 and 2008. The survey methodology leads to estimates of employment at the level of the LSOA and thus small changes in employment cannot be reliably taken to indicate actual change in employment. However in LSOAs where changes in employment of 1,500 jobs are indicated (by stars) it is likely that real and significant changes in employment have taken place leading to threats and pressures on existing stocks of employment land and premises.

Figure 5.4.4: Employment change in city-region

Employment change in Birmingham city-region 2003-08



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Urban area boundaries and transport infrastructure supplied by Ordnance Survey via Digimap (Crown copyright and database right 2012)

5.4.2.3: Environmental context

Figure 5.4.5 outlines the major environmental designations on land in and around the Birmingham city-region. The key designated areas of land for protection are mostly situated away from the built-up area of Birmingham. The city boundaries incorporate a substantial SSSI at Sutton Park in North Birmingham. There are also a series of small Local Nature Reserves (LNR) throughout the city region. Thus in terms of official environmental designations the places where there is greatest pressure for development in terms of employment growth are not situated in or near areas of environmental or landscape value. The most significant land use designation impacting on development within the Birmingham city-region is the green belt. There is a green belt that extends around the existing built up area of the Birmingham city-region. Table 5.4.3 indicates the extent of green belt designation in Birmingham, Solihull plus the three clusters of local planning authorities in the Birmingham city-region (Black Country, North Worcestershire, and South East Staffordshire). Green belt designation is equivalent to nearly 80% of areas indicated as 'green space' within Solihull and North Worcestershire but 30% or less in Birmingham, the Black Country and South East Staffordshire. Given the general pressure for employment growth in peripheral locations of the built up area of Birmingham, it is green belt land that is most likely to be under pressure for development. Table 5.4.3 also indicates by LPA the area of SSSI in each area. For the most part the area of land designated as SSSI is 5% of the green space in each area or less.

Table 5.4.4 sets out sustainability performance criteria for the upper tier authorities of the city-region. On these indicators the LPAs of the Birmingham city-region can be distinguished in relation to the amount of green space per inhabitants although Solihull is notable for having three to four times as much green space per resident than the other urban

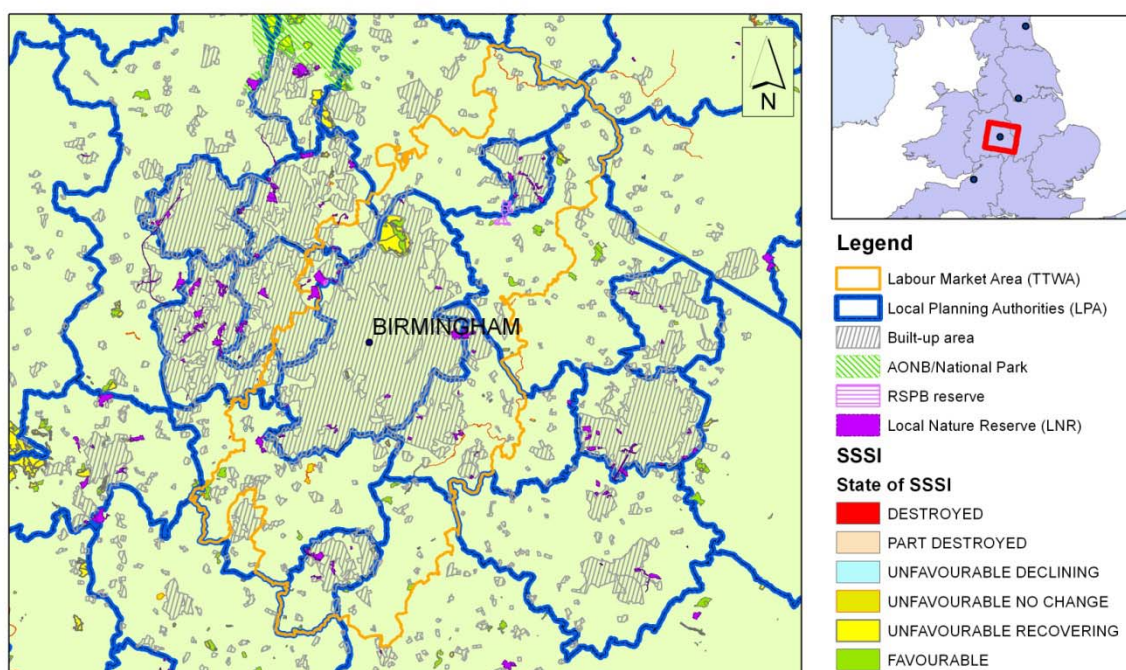
authorities. Equally Solihull is notable for both higher modelled carbon emissions (production measure) as well as having higher ecological footprint scores (consumption measure) but not dramatically so compared to Birmingham and the Black Country.

Table 5.4.3: Land use and environmental designation, 2005/06

Local Planning Authority	Area of (hectares)						
	Admin area	domestic land use	non-domestic (built up) land use	'green space'	Green belt designation	Area of SSSI units	AONB/ National Park
Birmingham	26791	10204	1360	17007	4173	893	0
Solihull	17787	3297	281	14965	11930	55	0
Black Country (4 LPAs)	35674	12443	1866	23309	7330	185	0
Northern Worcestershire (3 LPAs)	46696	4696	456	42202	32520	1520	
South-Eastern Staffordshire (3 LPAs)	75131	4473	612	68831	15460	1011	

Figure 5.4.5: Environmental constraints

Environmental designations for Birmingham city-region



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Environmental designation boundaries supplied by Natural England (copyright Natural England - containing Ordnance Survey data - copyright Ordnance Survey), Urban area boundaries supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

Table 5.4.4: Performance against sustainability criteria

	area of green space per capita, 2005 ('000s sq m per inhabitant)	percentage of residents who are satisfied with green space (%), 2009	carbon emissions (all sources) per capita, 2006 (tonnes per inhabitant)	ecological footprint per capita (global hectares per inhabitant)
Birmingham	0.17	65.00	6.41	4.67
Solihull	0.74	74.00	8.52	5.38
Black Country (average)	0.22	61.75	6.83	4.75

Thus from an environmental perspective the areas have different profiles. Whereas they all contain green belt land, Solihull is notable for this green belt constituting a greater proportion of available green space land and thus the delivery of green field sites for development would be more problematic in Solihull. This is a significant challenge given the concentration of growth within the city-region in Solihull.

X. 1.2.4: Planning policy context for employment land use

Table 5.4.5 outlines some of the development pressures within the city-region. Table 5.4.5 gives the profile of each LPA by reference to the floor space available in each area classified according to 'bulk use classes' by the Valuation Office (agency responsible for deciding the rentable value of commercial property for taxation purposes). The four bulk classes relate to retail uses, office uses (both 'commercial' and 'other' office uses), factory uses and warehouse uses. From these profiles it is possible to see that these different areas are 'home' for different 'stock' profiles. Thus Birmingham is the dominant location for office space whereas the Black Country is the principal location for factory or warehouse space within the city-region. Birmingham and the Black Country both contain substantial land dedicated to retail uses.

Table 5.4.5: Floor space for employment land uses, 2008

	Rateable floor space ('000s m2 based on 2005 re-valuation)			
	Retail Premises	Offices	Factories	Warehouses
Birmingham	2160	2268	4333	3520
Solihull	384	554	638	356
Black Country (4 LPAs)	2236	1263	7721	4959
Northern Worcestershire (3 LPAs)	493	337	1354	908
South-Eastern Staffordshire (3 LPAs)	172	79	321	396

Table 5.4.6 gives an idea about how the profile of existing commercial floor space is converted into demand for development. Table 5.4.6 gives the number of planning applications determined (ie about which a decision been taken by the LPA) for the period 2004-08. These numbers relate to numbers of decisions taken (rather than about the number of decisions that then proceeded to development or the number of sites implicated) about applications relating to 'major' development projects (a single development project is likely to have more than one determination associated with it). Within the English planning system a major commercial project is one that relates to a development proposing over 1000 sq m of floor space. The table gives the number of determinations relating to four categories of development: major housing development, major employment development relating to offices and light industry (B1 use class), heavy industry and warehousing (B2 and B8 use classes) and to retail development (mainly class A but could incorporate some B8 uses). It is clear that in all the LPAs (except Solihull), applications for housing development were numerically more important than for employment-related applications. This gap is of the order of a factor of ten in periurban North Worcestershire and South East Staffordshire and a factor of three in the economically weak Black Country. The figures for Solihull suggest parity between demand for residential and retail distribution and servicing uses. Elsewhere, in relation to the employment-related land uses, the number of determined applications broadly mirrored the profile of the existing commercial property stock in each area.

Table 5.4.6: Determinations of planning applications by type of major planning project 2004-08

	Number of determinations on 'major' projects relating to:			
	Dwellings	Offices, research and development, light industrial	Heavy industry, storage and warehousing	Retail, distribution and servicing

Birmingham	1,977	319	372	1,310
Solihull	676	105	13	655
Black Country (4 LPAs)	3,366	228	432	1,098
Northern Worcestershire (3 LPAs)	1035	117	130	178
South-Eastern Staffordshire (3 LPAs)	1496	112	142	137

In terms of the capacity of each LPA to deliver an appropriate level of development Table 5.4.7 sets out the availability of land that is either vacant (land that is not currently in use but could be re-developed without remediation) or derelict (land that is not currently in use but would need remediation in order for development to proceed). Statistics on available land for development has primarily been collected in order to assess the capacity for house-building but it does give an idea of the capacity for LPAs to deliver existing on existing brownfield land rather than converting currently un-developed land for development. From this it is possible to see that in principal across these LPAs there was sufficient land area (in a purely quantitative sense) to accommodate a lot of development on existing brownfield sites. The table is notable for the huge surplus of vacant and derelict land in the Black Country and the contrast between this and the absolute paucity of developable sites in Solihull. All the LPAs with the exception of Solihull would require remediation works to convert currently derelict land (and buildings) into new development whilst Birmingham and the Black Country have substantial potential to meet development needs through the conversion of land that was still 'in use' in 2008.

Table 5.4.7: Availability of land for development, 2008

	non-domestic (built up) land use	Vacant Land	Derelict Land and Buildings	Land Currently in Use and Allocated in a Local Plan or With Planning Permission for any Use
Birmingham	1360	210	70	270
Solihull	281	0	0	10
Black Country (4 LPAs)	1866	430	350	340
Northern Worcestershire (3 LPAs)	456	40	60	70
South-Eastern Staffordshire (3 LPAs)	612	30	30	90

5.4.2.5: Resources for local government

Table 5.4.8 gives the financial resources that are available to local government within the city-region. Relative to population, the Council Tax and Non-Domestic Business Rate is relatively more important to Solihull than Birmingham. However the table clearly illustrates that local taxation (the council tax) and the nationally determined but locally collected business rates combined only amount to 50% of the resources that local government spends in the city-region. Central Government grants raised from central taxation is important within English local government budgets. Revenue spending on local economic activities in Birmingham is many times that of Solihull (on a per capita basis) that reflects the buoyancy of Solihull and the political commitment within Birmingham to this activity.

Table 5.4.8: Resources for economic development in the Birmingham city-region

	Birmingham area	LPA Solihull LPA area
Fiscal Base (council tax receipts) 2009/10 (£'000s)	£257,533	£89,788
Fiscal Base (non-domestic business rate receipts) 2009/10 (£'000s)	£367,215	£103,415
Revenue spend (local authority as a whole) (revenue expenditure £'000s 2009/10)	£2,326,789	£324,322
Revenue spend on local economic development (£'000s for 2009/10)	£41,341	-£394*
Revenue spend on environmental initiatives (£'000s for 2009/10)	£1,022	£133

Source: CLG statistics on local government finance

Note *: local government accounting system produces a negative figure in the budget line for economic development in 2009/10 (ie it is a net income rather than an expenditure)

5.4.2.6: what the context suggests for environmentally sensitive LED

The Birmingham city-region is one that appears to have performed relatively modestly through the 2000s. This follows a generation of deindustrialisation and structural economic decline. Economic and employment growth over the ten years 1998-2008 has been relatively weak and unemployment and productivity were still relatively high in 2008 compared to the rest of England. The pre-recession decade of modest growth has been inadequate to make good the city-region's structural economic deficit. The growth that was experienced has been located both within the city centre area but also on the edges of the built-up area, especially in Solihull. In term of 'environmental' constraints it would be the city's green belt that would be most immediately at threat from direct consumption within the development process as the most environmentally and landscape sensitive areas are located away from the built-up area and thus are not immediately or directly threatened by direct consumption within the development process (but may be impacted by the general environmental externalities of economic activity). The city-region remains relatively economically and socially disadvantaged with significant concentrations of social exclusion. Thus, one might expect planning policy in the city-region and the case study LPAs to prioritise economic and employment growth and to seek to link these to areas of social and economic disadvantage. These are common factors across the city-region. The contextual information also suggests key differences. The Birmingham city-region is highly heterogeneous.

- Birmingham contains a significant concentration of high value added economic activity of regional importance in its city centre. However, elsewhere in the city, there are symptoms of deindustrialisation and its physical and socio-economic consequences – derelict land. The challenge is one of promoting growth and ensuring the disadvantaged communities of the city benefit from this.
- Solihull is, in general terms, highly competitive and prosperous. It contains a significant concentration of high value added activity in attractive green field locations accessible to the national motorway network. The challenge is valorising this development without comprising the environmental resources that underpin it.
- The Black Country contributes disproportionately to the city-region's productivity gap. It also contains extremely high levels of vacant and contaminated land. The over-riding challenge here is to promote growth and regeneration.

5.4.3: Plan-making for sustainable economic development in case study areas

This section outlines the degree to which plan-making and strategising by key institutional actors within the Birmingham city-region manage the relationship between economic and environmental priorities within the case study territorial areas. As outlined in the methodological section, the competences of local economic development, statutory (spatial) planning and environmental protection/enhancement are formally different domains of expertise and responsibility although on the issue of identifying employment land use sites, the three domains come into contact since the identification of employment land use sites has implications both for the exercise of local economic development (through providing a suitable portfolio of premises) and for environment protection (through a series of opportunities and threats).

- Aims and objectives of local strategies in relation to LED, spatial plan and environmental enhancement/protection
- Engagement of business sector in local strategising on LED
- How do policies manage relationship between environment and economic outcomes
- What is specific role of local plan in managing environmental and economic outcomes?

5.4.3.1: Regional framing of planning for economic development

Regional planning in England (whether through Structure Plans or Regional Spatial Strategies) sets the framework through which local plans allocate employment land sites. Prior to 2010, Local Plans needed to be signed off as ‘in conformity’ with their Regional Spatial Strategy. However, planning at the regional level was not intended to identify specific sites for development but to set the overall context for site selection.

Table 5.4.9 sets out the key regional planning documents as they impact on planning for economic development for the period 2004-12.

Table 5.4.9: Regional/sub-regional planning for Birmingham city-region 2004-12

Regional document	Plan/Strategy	Key aspects of strategising process
Regional Planning (RPG)	Regional Planning Guidance	Regional Planning Guidance (RPG11) published 1995
Regional Spatial Strategy (RSS)	Regional Spatial Strategy	Regional Spatial Strategy published 2004. Three stage revision. Stage 1 (incorporating Black Country Study) completed 2008. Stages 2 and 3 incomplete as of spring 2010.
Sub-regional strategy	Black Country Study	Black Country Study (from 2003), incorporated into RSS Stage 1 Revision 2008.
Regional Economic Strategy (RES)	Regional Economic Strategy	First RES Creating Advantage (1999), Delivering Advantage (2004), Connecting to Success (2007)
Structure Plan	Structure Plan	No Structure Plan in existence all LPAs are unitary authorities. (therefore produced Unitary Development Plans)
Sub-regional development strategy	economic	Black Country Study (from 2003), incorporated into RSS Stage 1 Revision 2008.

The West Midlands Regional Spatial Strategy (RSS) was published by the Government Office for the West Midlands in January 2008. It incorporated the previous Regional Planning

Guidance published in 2004 and the West Midlands Regional Economic Strategy, first published as *Creating Advantage* by Advantage West Midlands, the Regional Development Agency, in 1999.

The RSS expresses its objectives in typically generic terms: “The overall vision for the West Midlands is one of an economically successful, outward looking and adaptable region, which is rich in culture and environment, where all people, working together, are able to meet their aspirations and needs without prejudicing the life of future generations” (GOWM, 2008).

The West Midlands region (and the Birmingham city-region within it) has long been characterised by political fragmentation that has generated tension between: 1) the core city of Birmingham and the rest of the region; and, 2) urban and rural stakeholders. This fragmentation is incorporated into a discourse of polycentrism within the RPG/RSS which, in practice, provides for each of the territorial units within the region to pursue different, sometimes competing, spatial strategies. For example, Birmingham pursues an aspiration to be a regional capital and major ‘international city’, Coventry and Warwickshire seek to exploit the geographical proximity to the dynamic London and South East mega-region, the Black Country presents itself as the principal contributor to the regional ‘productivity gap’ (see below), requiring urgent remedial economic development and regeneration investment.

In spite of these intra-regional differences, the RPG/RSS identifies two dominant challenges for the region as a whole:

- The ‘productivity deficit’ that defines the region relative to the rest of the UK. In 2005, Gross Value Added (GVA) per capita for the West Midlands was 89% of the UK average, equivalent to a £10 billion output deficit (i.e. the region would be £10 billion richer if its output per capita were the same as the UK average).
- The out-migration of jobs and people from the ‘Main Urban Areas’ (MUAs), driven, in part, by the ready availability in the past of development sites on the urban periphery. This trend is identified as the principal challenge to sustainability; counterurbanisation “increases pressure on the environment, encourages development of greenfield sites, increases the need for car based travel and creates dangers of abandonment and greater social polarisation within the Region” (GOWM, 2008)

The two dominant economic development policy narratives of the RPG/RSS are:

- To concentrate development in the MUAs (Birmingham, Black Country, Coventry, Stoke on Trent). This includes, for example, a housing policy objective to construct two new dwellings within the MUAs for every one built elsewhere, reversing recent trends.
- To ensure that this development is of benefit to disadvantaged communities.

The RPG/RSS provides for a portfolio of development land intended to be “attractive to developers and operators”. This portfolio includes an “upper tier” of sites of regional strategic importance. These are:

- Regional investment Sites (RIS) of 25 to 50 hectares to contribute to regional economic diversification.
- Major Investment Sites (MIS) of 50 hectares to accommodate a single use.
- Regional Logistic Sites (RLS) of 50 hectares, accessible to the motorway network, to support distribution and warehousing activity.

The “lower tier” of sites (defined by Local Planning Authorities in local plans) are of sub-regional or local importance:

- Sub regional sites of 10 to 20 hectares, accessible to the motorway network, to accommodate local needs to contribute to regional sector cluster policies.
- Good quality sites up to 10 hectares, away from the motorway network, to accommodate local needs.
- Other sites of 0.4 hectares, to accommodate small local operators and 'bad neighbour' uses.

The portfolio of sites is to be distributed in support of the RPG/RSS's overall strategic spatial objectives embodied in the form of:

- High Technology Corridors, designed to diversify the regional economy from its historic dependence on low skilled, low value added manufacturing.
- Regeneration Zones, designed to provide a focus for public and other investment to regenerate disadvantaged communities.

The RPG/RSS also notes the imperative for Local Planning Authorities to resist, where possible, the loss of employment land to more lucrative uses (e.g. housing, retail). Indeed, the RIS and MIS noted above are to be protected from large scale speculative development.

The criteria for the designation of sites are expressed primarily in respect of market opportunity. Questions of sustainable development are less prominent, although sites are required to be accessible via multi-modal public transport options.

The regional policy infrastructure has been abolished by the Coalition government and, partially, replaced by the sub-regional Local Enterprise partnerships. The Greater Birmingham and Solihull LEP is one of the most curious such organisations in England based as it is on an almost wholly different geography from the "traditional" city region based on the contiguous urban area and its fragmented politics as noted above. The LEP includes stakeholders from 7 local authority districts (Birmingham, Solihull plus a cluster of districts to the north – Cannock Chase, East Staffordshire, Lichfield, Tamworth – and North Worcestershire to the south). The board of directors includes senior representatives from finance and business services, construction, transport, minority ethnic business, manufacturing (Cadbury, Jaguar Land Rover) and further and higher education. Its geography stretches from the town of Kidderminster (Worcestershire) in the south to Burton on Trent (Staffordshire) in the north. The LEP agenda, it is argued, permits Birmingham and partners to focus on core local issues. The Regional Development Agency was, perceived within Birmingham to lack an urban focus although, paradoxically, elsewhere it was perceived to be too Birmingham centric. Conversely, the LEP is criticised for lacking budgets and powers.

5.4.3.2: Local planning in the Birmingham city-region

Local plan-making and strategising are the means of setting out the priorities for local policy and programmes within LPAs. Table 5.4.10 outlines the key policy and process vehicles, through which planning for economic development is set out in the Birmingham city-region (for the two case study LPAs). The vehicles include plans, policies and the evidence bases for the policy documents. The table demonstrates the longevity of the pre-2004 planning system since within both LPAs the district-wide Local Plans developed under the pre-2004 system were and remain the principal statement of Local Planning policy even to this date. In both cases, the core strategy to the LDF (the form of Local Plan relating to the 2004 Planning System) is yet to be formally adopted some eight years after the introduction of the new system.

In both cases plan-making within the two authorities follows the general guidance driven by national (English) policy. As recommended a sustainability appraisal for the plan overall follows an initial phase of outlining options. Employment land reviews are produced in order to inform on-going processes of plan-making and plan monitoring. Local Economic Assessments (LEAs) and Local Economic Strategies are guided by other policy cycles. LEAs were part of a now defunct (mandatory) process of Comprehensive Area Assessments and Local Economic Strategies are not a mandatory requirement of local government in England.

Table 5.4.10 sets out the key statutory planning documents that have sought to guide development in the Birmingham city-region during the study period.

Table 5.4.10: Key local planning strategies that frame planning for economic development in the Birmingham city-region 2004-12

	Birmingham LPA area	Solihull LPA area
Local Plan arrangements	Unitary Development Plan, The Birmingham Plan, adopted 1993, revised 2005. LDF Core Strategy Consultation Draft issues December 2010.	UDP adopted in 2006 Draft LDF published 2011
Sustainability Assessment of Local Plan	Interim sustainability appraisal of Core Strategy Preferred Option published by ENTEC November 2010	Interim sustainability appraisal 2008
Employment Land Review (most recent)	Employment Land Review published by Birmingham City Council 2010.	Employment Land Review carried out in partnership with Coventry and Warwickshire
Local Economic Assessment	Local Economic Assessment published by Birmingham City Council August 2011.	LEA produced by Solihull Partnership 2010 led by Council
Local Economic Development Strategy	Local economic strategy, Developing Birmingham, 2005-2015	Economic Strategy for 2008-11

Table 5.4.11 sets out the site allocations for employment uses in the most recent statutory planning documents for the LPAs of Birmingham and Solihull.

Table 5.4.11: Scope of site identification for employment land use site allocations 2004-12

	Birmingham LPA area	Solihull LPA area
No of sites covered by employment land review	2 Regional Investment Sites; 16 Best Urban Land (sub regional) sites, 35 Good Urban Land (local) sites.	
Area of employment land sites in LPA area (ha)	April 2009: Best Urban sites: 70.4 ha. readily available (UDP target = 64 ha.) Good Urban sites: 21.5 ha. Readily available (UDP target = 30 ha.) Other Urban sites: 9.9 ha. readily available (UDP target	34.4 ha available for development (2005)

Regional 'strategic' sites identified within LPA area = 20 ha.)
Longbridge (25 ha.)
East Aston (25 ha.)

Major Investment Sites:
• Blyth Valley Business Park

Source: Employment Land Review

5.4.3.3: Planning for economic development in Birmingham

In the past three decades, Birmingham has been associated with a strongly “boosterist” approach to local economic development, focused on investment in service sector physical infrastructure in the city centre, place marketing campaigns, development of up market city centre housing, hosting high profile sporting events, and themed neighbourhood regeneration to produce a city “fit for purpose for the modern economy” (interview). This approach has been associated with a highly exclusive, corporatist form of political process, conceived, funded and implemented by a coalition of the local authority plus key business stakeholders. This development model, whilst not without success on its own terms, has been the subject of a highly polemical debate in which critics have highlighted its socially regressive outcomes, with the city accused of subsidising corporate investors and middle class commuters and consumers at the expense of Birmingham’s substantial disadvantaged population.

The growth agenda still dominates the city’s politics: “amongst all sides in Birmingham, the key priority is jobs it would be fair to say” (Interview). However, in response to criticism of previous policies, the city council has developed a “Flourishing Neighbourhoods” agenda that has sought to link flagship capital developments with benefits for the wider population. Most recently, this has been embodied in Birmingham’s “Global city, local heart” brand. As one local official observed: “Now, as we continue our journey in terms of the transformation of Birmingham, it’s about making sure we can link changes and opportunities into deprived neighbourhoods”.

The local economic strategy Developing Birmingham (2005 to 2015) has been developed by Birmingham City Council, Birmingham and Solihull Learning and Skills Council and the Birmingham Chamber of Commerce and Industry on behalf of the Birmingham Partnership (the Local Strategic partnership).

The dominant narratives of the plan are economic growth, social inclusion and Birmingham’s role as a regional centre: “Birmingham must play a significant role as an English Core City, driving growth for the wider region and supporting emerging growth proposals”. The sustainable dimension, as commonly understood, is largely absent. Indeed, the term “climate change” does not appear at all in the document.

The plan notes some of Birmingham key problems: notably the relative under-performance of the city in terms of economic and employment growth in the preceding decade plus the chronically high levels of unemployment (even before the recession) especially prevalent among Birmingham’s very large minority ethnic population. Youth unemployment has been a particular problem in Birmingham given the city’s relatively young age profile (a consequence of its very large minority ethnic population).

The plan identifies certain problems with Birmingham’s development land portfolio, especially increasing difficulty in the supply of brownfield sites (site assembly has become more complex in respect of size, accessibility and infrastructure provision). Moreover, the plan notes the creeping erosion of employment land supply through conversion to higher yield uses (e.g. housing, retail).

The plan sets out different investment strategies for sectors of the city. The city centre remains the primary focus for investment with the “learning” area branded as Eastside cited as an exemplar of sustainable urban regeneration. Proposals for South West Birmingham revolve around the Central technology Belt strategy cited above. The disadvantaged Eastern Corridor, located between the city centre and Birmingham Airport / National Exhibition Centre complex, is also designated as a focus for substantial capital investment.

The local economic plan for Birmingham is currently being reviewed in light of the re-election of a majority Labour administration in 2012. The new plan affords a higher priority to matters of sustainable development. This is consistent with Birmingham’s XXX Declaration on Climate Change in which the city committed to reduce CO2 emissions by YYY by the year ZZZ. However, this can also be expressed in terms of inter-city economic competition: “We should position ourselves – especially given most people’s perception of Birmingham as a polluted, environmentally unfriendly place – we should be the first carbon neutral city in the UK” (interview).

The new economic plan includes significant proposals for innovation in the city’s traditional automotive sector which includes firms (e.g. Jaguar Land Rover) that represent the bulk of research and development expenditure within the city. A business case is deployed to encourage the incorporation of sustainable development issues into company thinking: “A lot of business models are suddenly making more sense whether it’s carbon neutral premises, photovoltaic cells, that type of stuff ... carbon reduction targets did not make sense to firms to put their weight behind them, but now things are starting to come together” (interview). Notwithstanding this shift, there is limited discussion of environmental limits (e.g. peak oil) with Birmingham economic development circles, debate “is not that sophisticated” (interview).

It is commonly observed that Birmingham embodies a tradition of the grand projet style of planning. A history of fine grain urbanism has largely been absent from the city.

The first Birmingham Unitary Development Plan, the Birmingham Plan, was adopted in 1993. It was updated in 2005. Following the Planning and Compulsory Purchase Act 2004, all but three UDP policies were rolled forward from 2008. There has been, thus, a considerable continuity of planning policy in Birmingham in the recent past. The dominant planning narratives during this period have been focused on economic growth and social inclusion with sustainable development (until recently) a secondary consideration.

The well established and dominant policy narratives set out in the UDP relate to:

- Birmingham’s citizens. The plan is intended to provide an environment in enables “all these groups to play a satisfying and distinctive part in the life of the city”.
- Birmingham’s status as an aspirant “world city”. The plan seeks to secure for Birmingham “a national / international standing equivalent to that of other major European regional capitals”.
- Birmingham’s role as regional capital of the West Midlands.

In spatial terms, the plan proposes to concentrate development on the city centre (“the heart, not only of the city, but the region as a whole”) and the inner city, and to enable developments that “provide benefits which are in areas easily accessible to those in greatest need”.

The plan is premised on a belief that no desirable industrial or commercial investment should be lost due to a lack of development land. The plan sets out a portfolio of development sites that acknowledges the differentiated and cyclical nature of development. This includes:

(consistent with RPG/RSS) a 25 hectare Regional Investment Site at the former MG Rover factory at Longbridge on the southern periphery of Birmingham and an option for a further 25 hectare RIS at Aston in inner north Birmingham; and, a hierarchical distribution of smaller sites as required by RPG/RSS. A review of the UDP concluded that Birmingham has a good supply (and development take up) of Sub-regional Sites but a shortage of Good Urban Sites (as they are most vulnerable to change of use for housing development).

Birmingham City Council is acutely aware of the problem of the erosion of the supply of employment land prompted by change of use to more lucrative development (e.g. housing, retail). It has produced Supplementary Planning Guidance (2006) on this very topic.

The Local Development Framework Core Strategy exists in the form of a consultation draft produced in December 2010. The Core Strategy continues the well established tradition of promoting growth (seeking an increase in Birmingham's population of 100,000 by 2026, plus 50,000 dwellings and 100,000 jobs). A more prominent narrative of sustainable development, aiming to deliver Birmingham's commitment to reduce CO2 emissions by 60%, is present.

The plan continues to emphasise the importance of the city centre as Birmingham's key economic asset and provides for further expansion, exploiting (for example) the proposed high speed rail link between London and Birmingham, the relocation of the city's wholesale markets, freeing up development land in the centre of the city and the development of the Eastside area as an exemplar sustainable regeneration project. The city centre is designated to receive 20,000 of the planned 50,00 new housing new during the lifetime of the plan.

The plans builds on, and reinforces, the spatial logic of the RPG/RSS, particularly in terms of consolidating high value added development within the Central Technology Belt, although take up of sites in the zone has been slow, with only 1.7 hectares of the 25 hectare Longbridge RIS developed to date, and limited development on other sites (e.g. the former BBC premises at Pebble Mill). The plan provides for a further RIS at Aston, north of the city centre. This is a very different proposition from the green filed developments of Blyth Valley and Birmingham Business Park: "The challenge in Birmingham is to create this type of high quality employment site in an urban area close to areas of deprivation and high unemployment". The plan provides a differentiated, hierarchical supply of development sites, with a reservoir of 130 hectares for the first five years and an expected provision of 390 hectares for the lifetime of the plan. There is a debate in Birmingham on releasing low quality land within the Green Belt (e.g. beneath and between motorways) for development.

The plan emphasises Birmingham's commitment to reducing CO2 emissions by 60 by 2026. The mechanisms within the plan to achieve this objective are relatively orthodox: countering the previous dispersed pattern of development; ensuring high trip generating developments are well served by public transport. Consistent with Birmingham's project oriented tradition of planning, there is a proposal for a series of Sustainable Urban Neighbourhoods (SUNs) which are, essentially, eco-villages constructed on brownfield sites, predominantly in the disadvantaged Eastern Corridor of the city located between the centre and the Birmingham International Airport / National Exhibition Centre complex.

Local stakeholders describe planning as playing an enabling role in Birmingham. That is to say, in principle, left to the market, development would either not occur at all, or would not occur to the correct specification or quality. However, the growth focused, competitive ethos remains important: "In this day and age, you have to be market focused, it all boils down to jobs and we wouldn't want to lose development investment in the city to competing places if we could afford it".

Following the modified outline of policy bundles associated with environmental sustainability initially outlined by Lubell et al (2009). Table 5.4.12 outlines the degree to which the

Birmingham Core Strategy covers the six policy bundles. Birmingham's Core Strategy covers many of the 32 policy areas identified in this framework. However consistent with the role of the local plan within the statutory planning system in England, the plan sets out the principles and general criteria by which development projects are to be judged. Sometimes these criteria are outlined in terms of concepts rather than in terms of numeric limits. Thus for example the Core Strategy calls for a greater density of development (in general) but in terms of employment land the Core Strategy does not give a numerated limit of employment land density either in terms of plot ratio (the ratio of the building footprint to the site overall) or floor space ratio (the ratio of workspace provided relative to the area of the site area) are not defined.

Table 5.4.12: Overall assessment of policy bundle in XXX LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		XXX LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	No mention
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Yes
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	Yes (e.g. New Street Station)
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes (e.g. Sustainable Urban Neighbourhoods)
B9	Affordable workspace provision	No mention
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	N/A
C3	Change of use policies	Yes
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not specified (for employment uses)
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes (in SPD)
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building	Yes

	standards	
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	Yes
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	No
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes

5.4.3.4: Planning for economic development in Solihull

The Borough of Solihull, population 206,000, is located immediately south east of Birmingham, with which it forms a contiguous urban area. The district is, generally, considered to be extremely prosperous. Indeed, between 1995 and 2005, Solihull experienced the biggest growth of Gross Value Added per capita of any English local authority district. The area contains a high proportion of high value added business (especially in business and professional services) located in Solihull and the strategically important Blythe Valley and Birmingham Business Park. This economic success is, in part, attributable to Solihull's location at the centre of England and at the apex of its transport system: the M6, M40 and M42 motorways intersect in Solihull. The district also contains nationally important economic assets: the National Exhibition Centre and Birmingham Airport (with regular flights to Europe, North America and Asia). Prosperity is also attributable to Solihull's high environmental amenity. Two-thirds of the Borough is designated Green Belt, occupying the strategically important 'Meriden Gap' between the major cities of Birmingham and Coventry. Conversely, the Borough contains pockets of intense social exclusion, notably in the Chelmsley Wood estate and surrounding areas of North Solihull.

The first Unitary Development Plan for Solihull was adopted in 1997. This set out three strategic objectives for spatial planning in the Borough: regeneration of North Solihull; conserving quality of life; and, preservation of the Green Belt.

The draft Core Strategy for the Solihull Local Development Framework, published January 2012, rolls forward these three strategic objectives. In response to perceived environmental impact of the preceding decade, a fourth strategic objective of sustainable development was added. The plan is influenced by the spatial "constructs" inherited from the former regional planning apparatus, notably the East Birmingham and North Solihull Regeneration Zone (which includes Chelmsley Wood) and the Coventry Solihull and Warwick High Technology Corridor (which includes Blythe Valley and Birmingham Business Parks). The two business parks were designated as Regional Investment Sites, consistent with the former Regional Spatial Strategy. In response to perceived problems of inability of sites to meet demand for employment uses, on the one hand, and encroachment into the Green Belt, on the other, the LDF proposed a 21 hectare extension (into the Green Belt) of Blythe Valley Business Park.

Following the modified outline of policy bundles associated with environmental sustainability initially outlined by Lubell et al (2009). Table 5.4.13 outlines the degree to which the Solihull Core Strategy covers the six policy bundles. Solihull's Core Strategy covers many out of the 32 policy areas identified in this framework. However consistent with the role of the local plan within the statutory planning system in England, the plan sets out the principles and general criteria by which development projects are to be judged. Sometimes these criteria are outlined in terms of concepts rather than in terms of numeric limits. Thus for example the Core Strategy calls for a greater density of development (in general) but in terms of employment land the Core Strategy does not give a numerated limit of employment land density either in terms of plot ratio (the ratio of the building footprint to the site overall) or

floor space ratio (the ratio of workspace provided relative to the area of the site area) are not defined.

Table 5.4.13: Overall assessment of policy bundle in Solihull LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		Solihull LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	Not mentioned
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	Not mentioned
B2	Clustering policies	No
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	Not mentioned
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	Not mentioned
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	Not mentioned
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes
B9	Affordable workspace provision	Not mentioned
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Yes
C3	Change of use policies	Yes
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	Not mentioned
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	No (for employment uses)
D6	Growth phasing	No
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	Yes
F4	Consumer alternative energy	Not mentioned
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	Yes
F7	LA commitment to renewable energy use	Not mentioned

5.4.3.5: Plan-making and environmentally sensitive economic development

Plan makers in England face a difficult task in reconciling nationally determined planning policy priorities with locally specific priorities. The Birmingham case study illustrates the lack of relative autonomy of English LPAs and the homogeneity of planning practice. This uniformity is reinforced by national policy guidance, a prescriptive planning policy process, scrutinised by the Planning Inspectorate, and the dissemination of “best practice” through, for example, the Local Government Association, Royal Town Planning Institute, etc.

The dominant narratives of the economic development plans and Core Strategies of Birmingham and Solihull are, not surprisingly given the economic context, growth oriented. This is moderated by a commitment to sustainable development but the LPAs in Sheffield and Rotherham, given the constraints described immediately above, deploy a similar portfolio of planning policies to balance economic growth with environmental protection. These conform to most of the taxonomy of policies set out by Lubell et al (2009). Those policies identified by Lubell et al that are absent from the Birmingham and Solihull Core Strategies are: promoting of “green” business parks (as opposed to “greening” orthodox business parks through developer contributions, planning conditions, etc.); land transfers; publicly led land assembly; establishing development companies; and setting out quantified density limits for employment (as opposed to residential) uses. The key criteria that determine whether a LPA will pursue a particular policy seems to be determined by: legal powers and the ultra vires doctrine (in England, unlike much of continental Europe, there is no local power of general competence); potential for public financial support for development and willingness of private developers to incur costs for public goods.

5.4.4: Development management for economic development in case study projects

Development management is the process by which allocations of employment land use sites make in the Local Plan come to be delivered on the ground. As outlined in the methodological section the case studies consider how the key agencies in our English case studies attempt to varying degrees to lead, facilitate or react to development pressures within their areas to deliver employment premises that meet the environmental and sustainability aspirations that are set out in their strategies. Again the delivery of suitable premises for employment-related uses is an area in which the three domains of local economic development, environmental protection/enhancement and spatial planning come into contact through the formal consultation processes of the development control system. Depending upon the degree to which the local authority takes a proactive stance on making development happen in its area, it is possible to envision interaction between local economic development and development control officers as local authorities engage in land assembly and marketing activities.

5.4.4.1: Development management in Birmingham

LONGBRIDGE

The Longbridge Area Action Plan (LAAP) is an example of a scheme that is nominally employment led but, in practice, is embedded in a much larger mixed use development that seeks to satisfy a diversity of (predominantly) local needs and aspirations. Moreover, it is based on a traditional housing-led funding formula, underpinned by the buoyant economy and strong property value growth that existed at the time of the plan’s conception, in which initial highly profitable phases would cross-subsidise less profitable later ones. This is an absolutely typical implementation formula for large scale development projects in the UK. It

is this funding model and the weaknesses of it when confronted by the vagaries of market demand that make it relevant to the present project.

The LAAP area includes a Regional Investment Site (RIS) located on the southern periphery of Birmingham, on the boundary with neighbouring Worcestershire, and at the centre of the UK motorway network. The RIS is part of the site of the former MG Rover (MGR, formerly Austin) car factory which closed suddenly in April 2005 with the overnight loss of over 6,000 jobs; the largest industrial closure in the UK for a generation.

The RIS is pivotal to the Central Technology Belt; a redevelopment “corridor” based on high value added knowledge assets (universities, teaching hospitals and defence research establishments), along the A38 from Birmingham city centre to Malvern in Worcestershire. The project was incorporated into the Regional Spatial Strategy which called for a step change in regional economic performance; some 75 hectares on new development, on three sites, creating more than 6,000 new jobs would be promoted.

The LAAP was adopted by Birmingham City Council and Bromsgrove District Council in April 2009. The site has a total area of 195 hectares, of which some 140 hectares were available for development. The RIS comprises 25 hectares.

The LAAP is described as an employment led, mixed use scheme. It is branded as “not only deliver tomorrow’s jobs today through a major high technology focused Regional Investment Site, but also help Birmingham prepare for climate change”. The environmental objectives of the plan would be achieved through a development management regime in which all proposals would have to adhere to exacting eco-town building standards and to specify how they met energy, water, biodiversity, waste and the Community Infrastructure Levy (CIL) requirements.

Prior to approval in February 2009, the LAAP considered four land use mix options: employment use (the “default” local planning policy); and three mixed use schemes led respectively by employment, retail and residential uses. The adopted scheme comprises: a new local centre incorporating 13,000 m² of retail uses plus a new campus for Bournville College; the 25 hectare Regional Innovation Site; 1,400 dwellings; residual manufacturing uses (the Nanjing car factory); and, community amenities (e.g. the Austin heritage centre). The evolution of the mix of uses is curious and instructive. The portion of the development devoted to regional economic diversification diminished from 50 hectares (as set out in the West Midlands Regional Spatial Strategy) to 25 hectares. Conversely, the number of dwellings doubled from 700 to 1,400. These represent, respectively, proposals at the low and upper end of development acceptable to the Planning Inspectorate, which formally approved the scheme. The reasons for this change of emphasis can be summarised as follows. There was a belief that increased employment density would enable the target of 10,000 jobs could be achieved with a smaller plot. There was a lack of demonstrable demand for employment (especially high technology) employment uses in South West Birmingham exemplified by the limited take up of sites in the Central Technology Belt. It was imperative to include high yield uses (i.e. housing) to cross subsidise less lucrative uses. The development offered the potential to meet Birmingham’s housing growth targets for 2006 to 2016 of 50,000 units (although, as a government designated “Growth Point”, Birmingham had to exceed these figures by 20%). Finally, the community consultation exercise highlighted local preferences for community amenity over employment uses.

The recession has had a significant impact. As noted above, the development may be described as a phased, housing led scheme that relies on lucrative early returns to underwrite loss leading later phases. It, thus, proved highly vulnerable to the housing market slump. Market interest has been limited and this has, in turn, precipitated a problem of inadequate capital receipts required to realise the programme. A particular problem has been

the difficulties landowner and developer St Modwen has encountered in meeting its S.106 planning gain obligations (a supplementary levy paid by developers to local planning authorities in England to provide essential infrastructure, public realm improvements and affordable housing), vital for delivering the majority of community benefits. It has sought a reduction and deferral of these payments. Planning consent for several applications on the existing Longbridge Technology Park (part of the RIS proper) have been declined due to inadequate developer contributions to for employment and transport projects.

It was not until February 2011, following the withdrawal of several schemes, that a substantial mixed use development (Longbridge Town Centre) comprising 1.2 hectares of retail, hotel and parking uses received planning consent. This consent was approved with numerous conditions related to: site contamination, flood risk mitigation, parking strategy, landscape improvements and habitat and nature conservation plan.

5.4.4.2: Development management in Birmingham

Discussions with planning officials in Solihull raised a number of issues related to the provision of employment sites and development management. Unsurprisingly, it was considered that site provision per se is insufficient to attract inward investors. A consideration of “place”, especially supply of skilled labour and quality of living environment is equally important. As an example, one local official noted a change in occupier attitudes during the past 30 years. In the 1980s and 1990s, accessible, high quality accommodation constituted a “good” business location. In the past decade, the “amenity offer” including employee requirements (access to retail and leisure uses had also become a key consideration. As a consequence, mixed used developments had become increasingly commercially attractive. A number of occupiers were prepared to pay premium rents for high environmental amenity, for example at Blythe Valley Business Park (see below).

A number of development management tools were discussed. Strategic Environmental Assessment was considered to be a useful “discipline”, although it was difficult for respondents to cite example of developments where SEA had influenced the planning outcome decisively. There were no examples of Planning Performance Agreements locally.

Table 5.4.14 provides basic planning data for Blythe Valley Business Park, one of the two principal business parks in Solihull, and a strategically important Regional Investment Site.

Table 5.4.14: Blythe Valley Business Park, Solihull

		Blythe Valley Business Park
Site allocated in a Local Plan		Site allocated in UDP (1990) – 53 ha
Outline granted	Permission	Outline permission granted 1995 (Phase 1) Outline permission for phase 2 granted in 2006 (issue of extension of green belt covered by UDP EiP)
Detailed granted	Permission	Detailed permissions on individual buildings for Phase 2: 2006-08
Current development	state of	Phase 1 nearly completely developed (by 2006), Phase 2 building being developed
Principal application	use of	B1 (light industrial, office and research and development uses) business park – ‘prestige’ location
Main Planning issues		Outline planning permission subject to planning conditions (and section 106 agreement)
Planning instruments deployed	policy	Section 106 agreement, Green Belt appraisal, regional investment site
Project ownership/		Private sector development (British Land)

financing issues

Environmental sustainability issues and Green Belt, SUDs assessment, Habitat issues relating to neighbouring SSSI (protection of newts and hedgerows)

5.4.5: Context and environmentally sensitive economic development in the Birmingham city-region

Initial conclusions from the Birmingham city-region case study.

- The Birmingham city-region case study provides an example of planning within a locality that has, in general terms, experienced an historic process of economic restructuring with many negative consequences in respect of productivity and employment rates. The socio-economic geography of the city-region is heterogenous, however. The dominant narrative of sustainable development in Birmingham and Solihull can be conceptualised in terms of an “ecological modernisation” approach in which sustainable development is sought in parallel to economic growth through incremental investments in techno-spatial solutions (e.g. higher development densities, decreased reliance on the private car) with a lesser emphasis on (quantified) environmental limits and behavioural change.
- The portfolio of planning policy measures utilised by LPAs to reconcile economic growth and environmental protection are homogenous and are, primarily, the product of exogenous factors: national policy guidance, scrutiny, and political / professional dissemination of “good practice”. Indigenous factors are a secondary influence on local planning policy. However, local factors are more important in influencing implementation though the development management process (although not, perhaps, as significant as anticipated). Developer contributions and planning obligations sought through the development management process have a key role in providing public and environmental goods.
- The Birmingham case study illustrates the challenges of maintaining a strategic perspective on planning in an age of “localism”. Policy makers argued that the LEP does not have a statutory planning function and that the “duty to co-operate is likely to be inadequate to off-set the in-built competitive tension between LPAs.
- The Solihull case study demonstrates the importance of environmental amenity to economic growth and that environmental degradation constitutes “killing the goose that laid the golden egg”. Developers and end users are, in certain circumstances, prepared to pay premium rents to premises of high environmental amenity. Moreover, the employment land offer must be more than accessible, high quality accommodation. The “amenity offer” that emphasises employee convenience (e.g. mixed use) is increasingly important.
- The Longbridge case study illustrates the vulnerability to market change of what has become the orthodox funding formula for large development projects in England, in which market led residential development would cross-subsidise less financially attractive uses such as affordable housing, community facilities and employment uses.

Annexe 2 Bristol city-region case study report

5.2.1: Introduction

The Bristol city-region case study focuses on two planning authorities within the city-region: Bristol is the local planning authority that contains the main area of the city region; and South Gloucestershire located to the north of Bristol. This section will profile both the city-region as well as profiling the two local planning authorities that are the principal focus of area case studies in the city-region.

The case study report will outline the evidence for the city region in four sections:

- Firstly the case study report will outline the context for planning policy across the city-region focussing on both the economic and environmental contexts for planning policy deliberations;
- Secondly the report sets out the planning policy deliberations on the theme of planning for environmentally aware economic development policy;
- Thirdly the report outlines how policy positions around environmental and economic development issues have been implemented and discussed through development management processes in the city-region
- Fourthly the report brings out how the context for economic development might have influenced outcomes in terms of plan-making and development management in the city-region.

5.2.2: Context

5.2.2.1: The territorial structure of the city-region

Bristol is the 9th largest English city-region located in the South West of England (within the former South West Region). Like all the case study cities, the city (represented by the city centre authority) is part of the 'Core City' group of provincial English cities. The core city (marked by the local authority for Bristol) has a population of 440,000 inhabitants (2010 estimate) from a city-region population of around 559,000 inhabitants (estimation of Principal Urban Area in 2001).

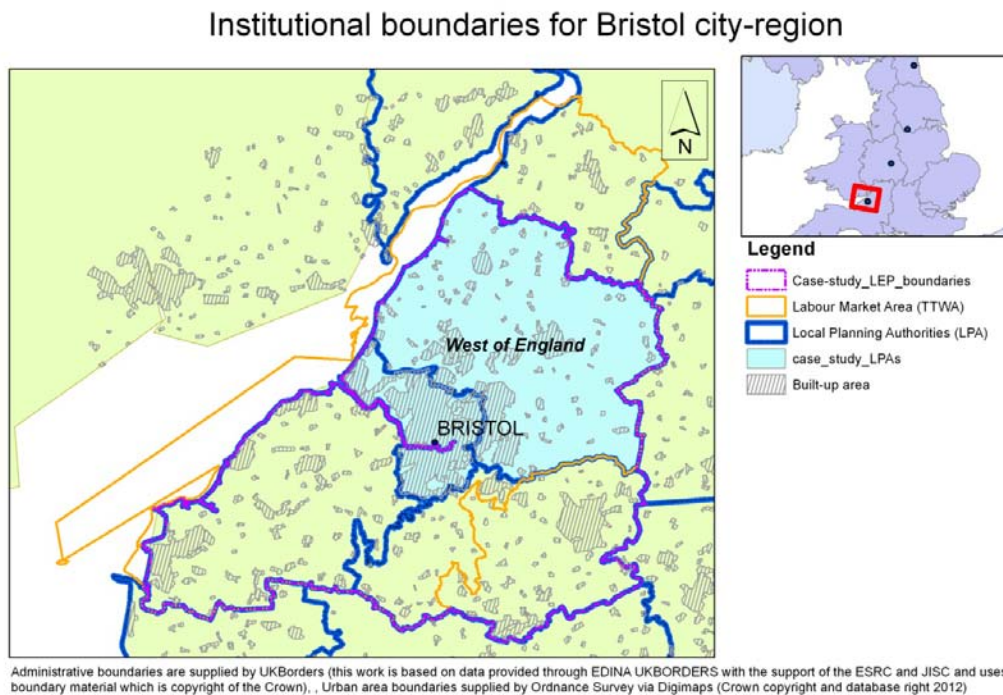
Figure 5.2.1 outlines the territorial boundaries within the city-region for the four local planning authorities (LPAs), the functional region defined by the travel to work area and the boundary of the West of England LEP. All four LPAs are unitary authorities. As such they are responsible for a wide range of local government competences and services including plan-making, development control and economic development. In the case of the West of England the LEP area brings together both the Bristol and Bath travel to work areas.

Figure 5.2.1 shows the travel to work area for Bristol that is based on commuting patterns observed from the 2001 Census of Population. In terms of employment the TTWA accounts for just under 80% of jobs in the wider LEP area but the LPA (unitary authority) area of Bristol accounts for just under a half of jobs in the TTWA. The second case study area for this city-region is South Gloucestershire (marked in blue in Figure 5.2.1) that is around a half the size of Bristol both in terms of resident population and in terms of jobs. Table 5.2.1 outlines the relative size of the different territories in terms of jobs and in terms of population.

Table 5.2.1: Population of territorial units in the Bristol city-region

Territorial area	Estimate of Jobs, 2008 (ABI)	Mid-year estimate of resident population, 2008
West of England LEP	528,685	1,071,000
Bristol TTWA (2001)	467,977	
City of Bristol LPA	234,693	426,100
South Gloucestershire LPA	138,767	260,400

Figure 5.2.1: The Bristol city-region [about here]



5.2.2.2: Economic context

Table 5.2.2 outlines the key economic indicators for the Bristol city-region. Employment growth within Bristol for the period 1998-2008 was lower than for the surrounding LPAs and was more in line with the existing industrial profile in 1998. However employment growth in South Gloucestershire exceeded to a great degree the employment performance that might have been predicted given its employment structure in 1998. Thus economically South Gloucestershire is a competitive location even though it is associated with lower productivity local authority areas in the typology generating process. Both local authorities on the edge of Bristol demonstrate markedly lower unemployment rates than Bristol indicating that the need to generate employment in order to deal with local worklessness is relatively mitigated in the Bristol city-region.

Table 5.2.2: Economic indicators for LPAs

	change in employment 1998-2008	differential change in employment 1998-2008	Unemployment rate (ILO) 2008	GVA per job, 2008
Bristol	5.0%	1.0%	4.5	£50,034

South Gloucestershire	41.7%	42.4%	2.7	£48,187
North Somerset	19.1%	16.4%	2.5	£48,187

Figure 5.2.2: Employment centres in Bristol city-region

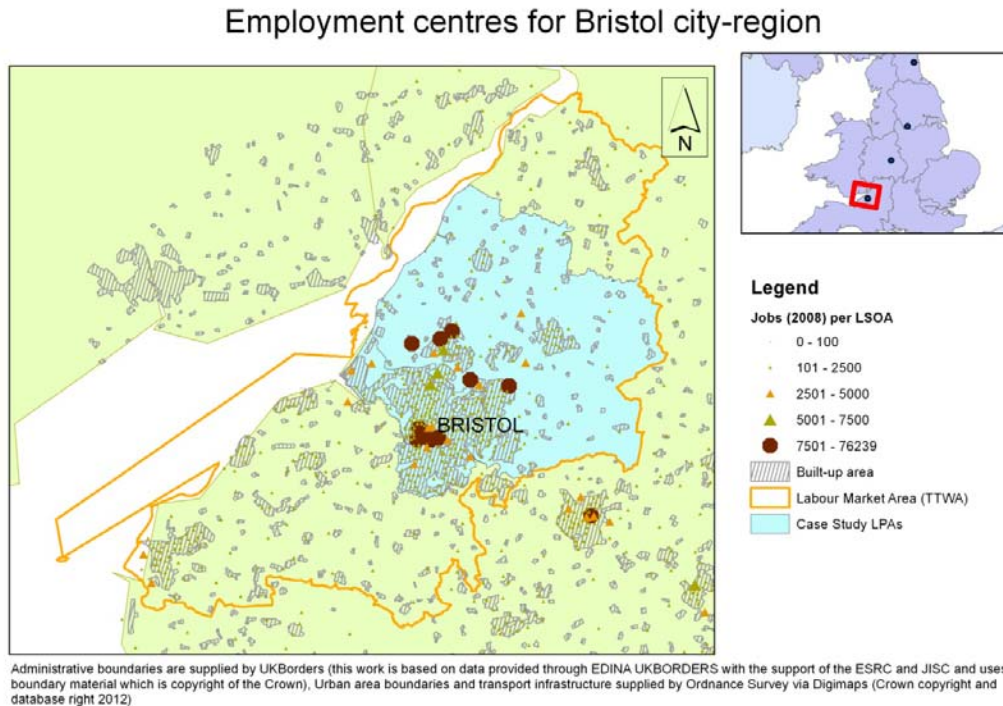


Figure 5.2.2 outlines the geography of employment across the city-region based on data from the Annual Business Inquiry (ABI). The geography of employment of the city-region reflects the strong economic performance of South Gloucestershire since although there is a strong cluster of city centre employment hotspots (dark circles), there are also five 'out of town' hotspots: Cribbs Causeway for retail, Patchway for aerospace with Emerson Green, Aztec West and the Bristol Business Park (including the University of the West of England) as strong locations of business and distribution park employment in the northern fringe of Bristol.

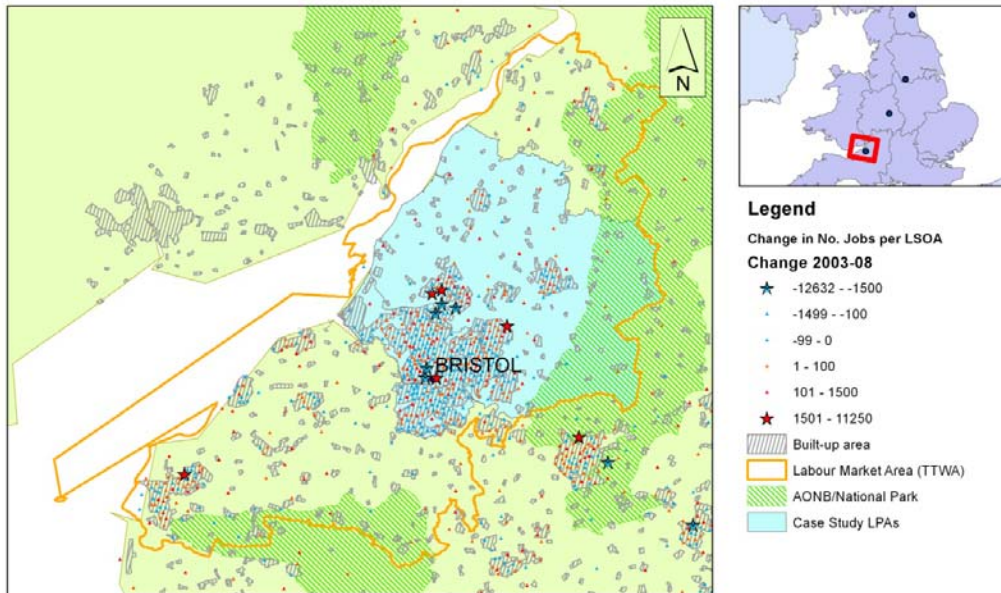
The emerging bipolar nature of employment in the city-region is picked up within Figure 5.2.3 outlining the industrial structure of the two LPAs. Thus South Gloucestershire is notable for employment within manufacturing and business services whilst Bristol is marked for employment within financial and professional services (including health and social work).

Figure 5.2.4 indicates where there has been most change in employment according to the Annual Business Inquiry (Survey) between 2003 and 2008. The survey methodology leads to estimates of employment at the level of the LSOA and thus small changes in employment cannot be reliably taken to indicate actual change in employment. However in LSOAs where changes in employment of 1,500 jobs are indicated (by stars) it is likely that real and significant changes in employment have taken place leading to threats and pressures on existing stocks of employment land and premises. Thus the ABI suggests that there has been strong employment growth most notably in locations associated with business parks on the northern fringe of the city (Aztec West and Emerson's Green).

Figure 5.2.3: Employment structure

Figure 5.2.4: Employment change in city-region

Employment change in Bristol city-region 2003-08



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown), Urban area boundaries and transport infrastructure supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

1.2.3: Environmental context

Figure 5.2.5 outlines the major areas of environmental and ecological value in the Bristol city-region. This is reflected in Table 5.2.3 that gives the areas of land coming under various environmental designations. In South Gloucestershire the Green Belt accounts for an area of over half the area assigned as ‘green space’. Combining this with designations as Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB) and sites of special scientific interest (SSSI) indicates the degree to which land beyond the built up area in South Gloucestershire is recognised as valuable for its ecology, its landscape and its role in restraining the growth of Bristol.

Table 5.2.3: Land use and environmental designation, 2005/06

Local Planning Authority	Area of (hectares)						
	Admin area	domestic land use	non-domestic (built up) land use	‘green space’	Green belt	Area of SSSI units	AONB/ National Park
Bristol	11670	3556	589	6608	610	738	0
South Gloucestershire	52278	3727	438	45283	23230	4701	11852
North Somerset	39112	3355	329	33396	15480	3477	3927

Figure 5.2.5: Environmental constraints

Environmental designations for Bristol city-region

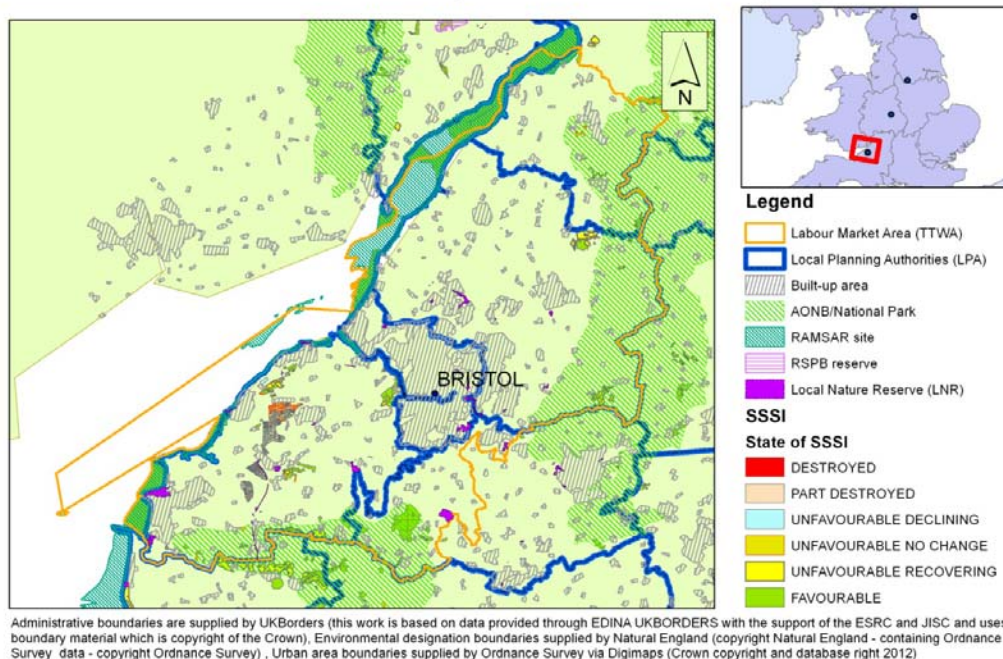


Table 5.2.4: Performance against sustainability criteria

	area of green space per capita, 2005 ('000s sq m per inhabitant)	percentage of residents who are satisfied with green space (%), 2009	carbon emissions (all sources) per capita, 2006 (tonnes per inhabitant)	ecological footprint per capita (global hectares per inhabitant)
Bristol	0.16	51.00	5.62	5.21
South Gloucestershire	1.76	71.00	13.30	5.42
North Somerset	1.66	74.00	7.73	5.57

Figure 5.2.5 outlines the major environmental designations on land in and around the Bristol city-region. The combination of Green Belt (see Figure 5.2.6) and AONB designation makes the selection of Greenfield sites problematic in the city-region. Not only is much of the land ecologically valuable but the estuary is also designated as a RAMSAR protected area for birds on migration. As with our other case study cities, local nature reserves tend to be more noticeable within the built up area.

On the broader measures of sustainability, the City of Bristol LPA is associated with other local authorities that have relatively 'low carbon footprints' whilst the surrounding three LPAs (including South Gloucestershire) are associated with LPAs for whom green belt land is a significant proportion of the green space area. Table 5.2.4 outlines the key variables that underpin the territorial typology. On these indicators the Bristol LPA can be distinguished in relation to the amount of green space per inhabitants (relatively small). South Gloucestershire is notable for both higher modelled carbon emissions (production measure –

reflecting the nature of the industries located in the area) although on the consumption measure the LPAs are fairly similar. Hence South Gloucestershire is a location where residents live alongside a lot of green space and who are broadly happy with the green space they are aware of. However, either in terms of its production or its consumption, the residents of South Gloucestershire both produce more carbon and consume more natural resources than the residents of Bristol on crude per capita measures.

5.2.2.4: Planning policy context for employment land use

In terms of the existing stock of employment space across the city-region, Table 5.2.5 gives the profile of each LPA by reference to the floor space available in each area classified according to 'bulk use classes' by the Valuation Office (agency responsible for deciding the rentable value of commercial property for taxation purposes). The four bulk classes relate to retail uses, office uses (both 'commercial' and 'other' office uses), factory uses and warehouse uses. From these profiles it is possible to see that these different areas are 'home' for different 'stock' profiles. Thus Bristol is a major location for office and retail space but less important relatively as a location for factory or warehouse space within the city-region where South Gloucestershire becomes a more important location relative to the size of its population. This reflects the industrial structure outlined in Figure 5.2.3.

Table 5.2.5: Floor space for employment land uses, 2008

	Rateable floor space ('000s m2 based on 2005 re-valuation)			
	Retail Premises	Offices	Factories	Warehouses
Bristol	961	1199	1021	1568
South Gloucestershire	459	439	814	964
North Somerset	314	217	490	552

Source: Valuation Office Agency (VOA) rateable value statistics

Table 5.2.6: Determinations of planning applications by type of major planning project 2004-08

	Number of determinations on 'major' projects relating to:			
	Dwellings	Offices, research and development, light industrial	Heavy industry, storage and warehousing	Retail, distribution and servicing
Bristol	4458	202	84	529
South Gloucestershire	1457	144	59	25
North Somerset	1354	124	52	102

Source: CLG planning statistics

Table 5.2.6 gives an idea about how the profile of existing commercial floor space is converted into demand for development. Table 5.2.6 gives the number of planning applications determined (ie about which a decision been taken by the LPA) for the period 2004-08. These numbers relate to numbers of decisions taken (rather than about either the number of decisions that then proceeded to development or the number of sites implicated) about applications relating to 'major' development projects (a single development project is likely to have more than one determination associated with it). Within the English planning system a major commercial project is one that relates to a development proposing over 1000

sq m of floor space. The table gives the number of determinations relating to four categories of development: major housing development, major employment development relating to offices and light industry (B1 use class), heavy industry and warehousing (B2 and B8 use classes) and to retail development (mainly class A but could incorporate some B8 uses). It is clear that in all the LPAs, applications for housing development were numerically more important than for employment-related applications. However in relation to the employment-related land uses, the number of determined applications broadly mirrored the profile of the existing commercial property stock in each area. Within the Bristol city-region it is notable that the number of determinations relating to housing (dwellings) is around four times the number of determinations relating to employment land uses. This may reflect the particular development pressures of southern England where economic growth has not been accompanied by housing growth.

In terms of the capacity of each LPA to deliver an appropriate level of development Table 5.2.7 sets out the availability of land that is either vacant (land that is not currently in use but could be re-developed without remediation) or derelict (land that is not currently in use but would need remediation in order for development to proceed). Statistics on available land for development has primarily been collected in order to assess the capacity for house-building but it does give an idea of the capacity for LPAs to deliver existing on existing brown field land rather than converting currently un-developed land for development. From this it is possible to see that in principal across these LPAs potential land supply through vacant and derelict sites is relatively tight in Bristol and South Gloucestershire (although as we will see later, local employment land reviews paint a different picture) through existing brown field sites.

Table 5.2.7: Availability of land for development, 2008

	non-domestic (built up) land use (buildings only)	Vacant Land	Derelict Land and Buildings	Land Currently in Use and Allocated in a Local Plan or With Planning Permission for any Use
Bristol	589	60	10	30
South Gloucestershire	438	0	10	100
North Somerset	329	0	270	60

Source: CLG land use change statistics (2008)

5.2.2.5: Resources for local government

Table 5.2.8 gives the financial resources that are available to local government within the city-region. Relative to population, the non-domestic business rate is relatively more important to South Gloucestershire than to Bristol. However the table clearly illustrates that local taxation (the council tax) and the nationally determined but locally collected business rates combined only amount to 50% of the resources that local government spends in the city-region. Central Government grants raised from central taxation is important within English local government budgets. Revenue spending on local economic activities in Bristol is 25 times that of South Gloucestershire (on a per capita basis) that reflects the buoyancy of South Gloucestershire relative to Bristol.

Table 5.2.8: Resources for economic development in the Bristol city-region

	Bristol LPA area		South Gloucestershire LPA area	
	£'000s	£ per cap	£'000s	£ per cap
Fiscal Base (council tax receipts) 2009/10	£161,044	£378	£119,860	£460
Fiscal Base (non-domestic business rate receipts) 2009/10	£178,732	£419	£115,927	£445
Revenue spend (local authority as a whole) (revenue expenditure 2009/10)	£679,032	£1593	£435,405	£1672
Revenue spend on local economic development for 2009/10)	£4,509		£106	
Revenue spend on environmental initiatives for 2009/10)	£931		£450	

Source: CLG statistics on local government finance

5.2.2.6: what the context suggests for environmentally sensitive LED

The Bristol city-region is one that appears to have performed well through the 2000s although it is in South Gloucestershire where the most startling growth has been witnessed. The region is relatively prosperous (on average) albeit with pockets of deep deprivation within Bristol itself. In relation to the two local planning authorities (LPAs) to be included as case studies, the contextual information would suggest two different contexts:

- Bristol is a constrained urban authority with little green space that faces the challenge of urban regeneration in South Bristol (and Avonmouth) where employment growth is concentrated either in the established urban centre or on the northern edge of the city. How might the city be able to direct growth to economically disadvantaged areas, recycle existing employment land and not lose environmental amenity?
- South Gloucestershire is an area that experienced relatively rapid growth demands but has much of its territory covered by restrictive environmental zones on one hand and a citizenry that is happy with the green space in the area. How might the LPA maintain a prosperous local economy and maintain a high quality of environmental amenity?

5.2.3: Plan-making for sustainable economic development in case study areas

Plan-making and strategising are one moment at which economic and environmental priorities are made explicit within the process of planning for economic development. This section considers the ways in which plan-making and strategising at regional, sub-regional and local levels outline and espouse economic and environmental priorities within the Bristol city-region. The section will first deal with the regional policies and strategies into which local planning at the level of local planning authority (LPA) area is embedded before outlining the positions of policy and plan-makers within LPAs for the two case study LPAs (Bristol and South Gloucestershire).

In outlining the local plan-making and strategising systems for economic development, the section will respond to the following questions:

- What kind of policies have emerged within these areas to manage environmentally sensitive economic development?
- How are local policies (by LPA) framed by other territorial levels?
- To what degree do these policies constitute a policy outcome geared to achieving a sustainable outcome?
- Who was engaged within the process of plan-making and strategising for economic development within the city-region?

5.2.3.1: Regional framing of planning for economic development

Regional planning in England (whether through Structure Plans or Regional Spatial Strategies) sets the framework through which local plans allocate employment land sites. Prior to 2010, Local Plans needed to be signed off as 'in conformity' with their regional spatial strategy. However, planning at the regional level was not intended to identify specific sites for development but to set the overall context for site selection.

Table 5.2.9 sets out the key regional planning documents as they impact on planning for economic development for the period 2004-12. It is notable that the RSS although published was never formally adopted when regional planning came to be abolished in 2010/11. However there was much work in sketching out the spatial planning vision of and across the region during this period and the development of the South West RSS informed and was informed by local plan elaboration processes in the Bristol city-region.

In relation to planning for economic development (and the identification of employment land sites), the RSS outlined that:

- LPAs should engage in an on-going assessment of employment land provision in their areas that took into consideration the needs of both endogenous investment but also inward investment. LPAs should co-operate across boundaries where this makes sense (policy E1).
- LPAs should identify a range of sites sufficient 'to accommodate the numbers of jobs identified' within Strategically Significant City and Town areas (SSCTs – of which the West of England was a SSCT) – (policy E2).
- Existing employment land might be redeveloped as non-employment uses where sites 'no longer meet the needs of business or are poorly located for economic development purposes' (policy E4) as a sequence of alternative uses.

Table 5.2.9: Regional/sub-regional planning for Bristol city-region 2004-12

Regional document	Plan/Strategy	Key aspects of strategising process
Regional Planning (RPG)	Guidance	South West RPG (RPG10) adopted in 2001 – replaced by 2004 Spatial Planning System
Regional Spatial Strategy (RSS)		South West RSS never formally adopted – work initiated in 2003. Examination in Public (EiP) – 2007 Submitted to Secretary of State for adoption when revoked (2010)
Sub-regional strategy		Sub-regional studies incorporated into RSS – West of England (incorporating Bristol, Bath and Weston-super-Mare) identified as sub-region for strategy
Regional Economic Strategy (RES)	Economic Strategy	Regional Investment Fund (RIF) announced in 2008 to support strategic infrastructure sites (including employment land development) – up to £10million per annum from 2008/09 RES produced for 2006-2015, Delivery Plan 2006-09
Structure Plan		Joint Replacement Structure Plan for Avon (West of England area) adopted in 2002 – jointly produced by a partnership of the four LPAs within the West of England
Sub-regional development strategy	economic	Bristol 2050

The general principles of the South West RSS suggested that development should be prioritised within the 21 SSCT areas in order to ensure economic prosperity (urban-regional containment). However a principle of sustainable development was also announced through the stabilisation and then reduction of the region's ecological footprint (policy SD1). This included a consideration of the 'environmental limits' to development (of all types) such that the consumption of natural resources might be appropriately managed through for example the balancing of where people lived, worked and played.

Although regional planning was not supposed to identify specific sites, the act of identifying priorities did mean that regional planners could appraise existing allocations of employment sites (in existing local plans) and to suggest which sites might be more 'regionally' or 'nationally' important than others. RPG10 in the South West initiated a policy of identifying 'major strategic sites' that pre-dated the RSS but that was taken up by regional planners in the South West. In this way, regional planners (based on reviewing existing employment land allocations in local plans) identified regionally strategic sites for development. The criteria for identification were:

'Strategic sites should be identified jointly by the Regional Planning Body and SWRDA, to meet the needs of major business users or groups of users, based on the following criteria:

- A minimum size of 12 and preferably 50 + hectares;
- Ideally on flat land, free from significant constraints that would impede the delivery of a site – preference should be given to previously developed sites, particularly within existing urban areas, well located in them with respect to infrastructure, servicing and public transport and where opportunities exist for making good past environmental damage including contamination;
- In areas close to a large pool of labour, with appropriate service infrastructure, good accessibility and capable of being served by sustainable modes of transport.'

However the RSS also suggested that the identification of such large sites was not sufficient in itself to meet future employment need. Thus the identification of 'new' sites should be guided by the concept of mixed use development that might result in higher employment intensity (jobs per area) and residential density (dwelling per area).

The priorities of the RDA were more directed towards ensuring that the regional productivity gap between the South West of England and the rest of England (in particular London and the South East) were reduced although the RES espouses the importance of the environment and the quality of life in the South West as important aspects of economic success. However the RDA was still (during its existence) an important source of funding for starting development where private sector actors were loathe to start the process (see Emerson's Green development). Equally the RDA provided the means of loan-funding for infrastructure investments that might be required to make development viable within local areas.

More recently (since 2010) the Local Enterprise Partnership (the West of England LEP) has emerged from the networks of bodies that had previously worked as a sub-regional body for the RDA. Co-operation and plan-making at the level of the four unitary authorities (formerly Avon County area) have been a feature of the city-region since the abolition of Avon in 1997. However this partnership working has not always been easy and it has generally been problematic to come to a consensus about challenging issues such as balancing the development pressures across the sub-region. The LEP has started a process of 'badging' significant sites across the city-region in order to frame inward investment. Thus the three sites discussed under development management (Filton Airfield, Severnside and Emerson's Green) are identified as important and as having a particular role in economic development. However the LEP does not have the resources to engage in development.

5.2.3.2: Local planning in the Bristol city-region

Local plan-making and strategising are the means of setting out the priorities for local policy and programmes within LPAs. Table 5.2.10 outlines the key policy and process vehicles, through which planning for economic development is set out in the Bristol city-region (for the two case study LPAs). The vehicles include plans, policies and the evidence bases for the policy documents. The table demonstrates the longevity of the pre-2004 planning system since within both LPAs the district-wide Local Plans developed under the pre-2004 system were and remain the principal statement of Local Planning policy even to this date. In the case of South Gloucestershire the core strategy to the LDF (the form of Local Plan relating to the 2004 Planning System) is yet to be formally adopted some eight years after the introduction of the new system.

In both cases plan-making within the two authorities follows the general guidance driven by national (English) policy. As recommended a sustainability appraisal for the plan overall follows an initial phase of outlining options. Employment land reviews are produced in order to inform on-going processes of plan-making and plan monitoring. Although in the case of Bristol and the South Gloucestershire the Employment Land Reviews of 2009/10 were major exercises linked to the development of the core strategies in the two LPAs. Local Economic Assessments (LEAs) and Local Economic Strategies are guided by other policy cycles. LEAs were part of a now defunct (mandatory) process of Comprehensive Area Assessments and Local Economic Strategies are not a mandatory requirement of local government in England.

Table 5.2.10: Key local planning strategies that frame planning for economic development in the Bristol city-region 2004-12

Local Plan arrangements	Bristol LPA Local (District-wide) Plan adopted 1997 Proposed alterations (not adopted) in 2003 Local Development Framework (LDF) – Core Strategy adopted 2011 (EiP in 2010)	South Gloucestershire LPA District Plans for Northavon (adopted in 1991) and Kingswood (adopted 1991) Local (district-wide) Plan adopted 2006 Local Development Framework (LDF) – Core Strategy deposited 2012 (EiP in 2012)
Sustainability Assessment of Local Plan	SA of Adopted 1997 Local Plan (early 2000s) SA of LDF core strategy – 2007-09	SA of LDF core strategy work – scoping report 2008 Most recent SA in relation to deposit draft of LDF (2010)
Employment Land Review (most recent)	Employment Land Review – 2009	Employment Land Review – 2010
Local Economic Assessment	LEA – 2011 – Bristol City Council	LEA – 2011 by the South Gloucestershire Economy and Skills Strategic Partnership
Local Economic Development Strategy	'Growth and Opportunity: Bristol's Economic Development 2012-15.	Economic Development Strategy 2008-15

Overall Bristol as an LPA identifies a smaller set of sites under its employment land use policy although the LPA tends not to identify office sites within the city centre as land areas. They are identified in terms of their floor area. South Gloucestershire identifies office space in a similar manner to industrial and warehousing because of the business park format for development has a similar built environment form (as 'sheds') that sometimes have a broad range of uses from office to light industrial and warehousing. Despite the environmental constraints that are present in South Gloucestershire, the LPA is still able to identify a sizeable portfolio of employment land sites. It is however difficult to directly compare the area given that employment land for offices in Central Bristol is quantified in terms of area of floor space rather than in terms of land area. Table 5.2.11 also notes where sites of regional significance are identified in the Local Plans of the LPAs.

Table 5.2.11: Scope of site identification for employment land use site allocations 2004-12

	Bristol LPA area	South Gloucestershire LPA area
No of sites covered by employment land review	63 ('principal industrial and warehousing areas' – PIWAs – incorporating 150 industrial/trading estates) 338 city centre office sites	178 ('employment sites')
Area of employment land sites in LPA area (ha)	1136 (PIWA only)	1504.10 (includes 126 ha office uses) 627 ha available for development (as 'vacant')

Regional 'strategic' sites Cabot Park
identified within LPA area

Western Approach (G Park)

Source: Employment land reviews for Bristol (2009) and South Gloucestershire (2010)

1.3.3: Planning for economic development in Bristol

The detailed policy position relating to planning for economic development in the Bristol LPA (between 1997 and 2011) is outlined in Table 5.2.12, including: the 1997 adopted Local Plan; whether the policy has been subsequently retained in both the proposed (but un-adopted) revisions to the Local Plan in 2003; and, the policy position outlined in the adopted Core Strategy of 2011. Changes in the general policy approach between 1997 and 2011 reflect both changes in the nature of the plan document (the core strategy is supposed to be less detailed than the district-wide local plan) as well as changes in the demand for employment premises and within policy positioning around the concept of sustainability.

The table reveals the policy trends through the 2000s: policies linked to identifying employment land for development and identifying existing employment land for safeguarding have been retained. Equally criteria by which to deciding the merits of change of use from employment land use to other uses are retained. However detailed criteria outlining environmental considerations for employment land use developed have been reworked as a more general objective for 'sustainable development' in the current Core Strategy.

Table 5.2.12: Planning policies for employment land uses in Bristol’s local plans 1997-2011

Policy (1997 Adopted Plan)	2003 proposed alterations	Retained in LDF?	Policy position (adopted 2011 Core Strategy of LDF)
EC1: promoting growth and environmental considerations: criteria for development	Retained	Not retained	Covered by general objective for “a city with sustainable economic and housing growth” associated with a high quality of life and tackling climate change issues.
EC2: identification of land for promoting industrial and warehousing employment land use (by sub-areas)	Retained	Saved	BCS8: proposes the provision of ‘a sufficient and flexible supply of employment land’ across the city centre, South Bristol
EC3: identification of sites for office, light industrial and R&D uses	Retained	Saved	To be developed in DPD site allocations document
EC4: Criteria under which a change of use from employment land use will be considered	Re-written	Saved	
EC5: protection of existing industrial and warehousing floor space	Deleted	Saved	
EC6: protection of employment accommodation for small businesses	Retained	Saved	Covered to some degree by the provision for ‘affordable workspace’ (BCS11)
EC7: identification of sites for regeneration (city centre, South Bristol and Avonmouth)	Retained	Not retained	Major regeneration in South Bristol covered by BCS8, Avonmouth development covered by BCS4
EC8: Reduction of industrial nuisance	Retained	Not retained	
EC9: Protection of ‘open site’ employment land uses (such as scrap yards and open storage)	Retained	Not retained	
EC10: ensuring community benefit from economic development	Deleted	Not retained	BCS11 advocates the LPA to ‘secure agreements and contributions from developers which address barriers to employment [...], skills training and providing affordable workspace provision’

The basic position in 2011 is to ensure a thriving economy based within the city that ensures an appropriate range and affordability of employment premises whilst ensuring an excellent quality of life and that Bristol as a place contributes to tackling climate change issue (both in terms of mitigating the environmental impact of the city as well as adapting to the likely changes resulting from climate change). However the specific policy position set out in 1997 to ensure that industrial and commercial development only occurs there is not unacceptable environmental impact has been removed. Environmental impact is acceptable when:

- There is no ‘unacceptable’ impact on the ‘environmental amenity’ of the surrounding area or existing economic operations resulting from visual appearance, hours of operation, pollution, noise, fumes, odour or ‘other nuisance’;
- An environmental impact assessment indicates no ‘detriment’
- Transport impacts are managed (either through access to public transport or through low levels of traffic generation); or
- No ‘unacceptable’ impact on the natural environment

For the most part, employment land allocation policy continues to be about identifying sites for potential development (sites that are vacant, derelict or coming to the end of their current use) and for safeguarding existing employment land. Policy explicitly recognises the difficulty of providing premises for smaller businesses (markets under-provides for smaller and flexibly rented premises) albeit that the emphasis has changed from being a general provision (for all small businesses) to an affordability criteria in the adopted Core Strategy.

The strategic objective for the Bristol Development Framework (BDF) Core Strategy is to position Bristol as “A leading European city for innovation, industry, enterprise, culture, environmental quality, lifestyle and urban design, reinforcing its status as a European Science City and Green Capital” (Bristol City Council, 2009).

The Core Strategy includes a number of spatial objectives that specifically relate to employment land uses:

- to regenerate South Bristol (providing for new housing and employment growth plus improved transport connectivity), focusing, in particular, on the 76 hectare, mixed use, Hengrove Park development;
- to grow the city centre as a focus of employment and housing opportunity;
- to regenerate inner city North and East Bristol (to diversify housing and employment choice); and,
- to promote industrial development and balance with environmental protection at the Port of Bristol (Avonmouth).

The Core Strategy also sets out a number of city-wide, development principles. These restate the importance of Climate Change Act obligations in respect of CO2 emissions and advocate compliance through, for example, promoting “accessibility planning”, “green” building regulations and a minimum density of new residential development of 50 dwellings per hectare. The Core Strategy also emphasises the social dimension of sustainable development through, for example, minimum thresholds (30 to 40%) of “affordable” housing in new residential development.

The dominant narrative of the Core Strategy is the need to balance growth and environmental protection (and developing a low carbon economy) plus the imperative to re-balance the North – South divide within the city a continuation of past local planning policy). The Core Strategy includes many elements that are traditional for local plans: e.g. provisions for development and regeneration to drive housing and employment growth, protecting environmental and heritage assets. However, it also includes some new themes: the ‘Green Capital’ narrative, promotion of health and well-being through active lifestyles; the provision of green infrastructure, renewable energy and sustainable construction. It, therefore, shows evidence of moving away from conventional land use planning themes. The Core Strategy also has a well developed spatial dimension in respect of its provisions for regenerating South Bristol and the city centre. However, the spatial vision is limited by the constraints imposed on it by its focus on the (tightly bounded) City of Bristol; there are limited linkages to surrounding districts. The Core Strategy has a strong focus on transformational development in South Bristol and improving local centres – plus housing densification and higher

environmental standards for new development. There are ambitious plans for transport infrastructure improvement including rapid transit and completion of the southern ring road. The proposed concentration of new housing development though relies primarily on development in an area with weaker market demand and using green space in a lower density location, rather than urban extensions.

These aspirations of spatially balanced economic growth were reflected in the criteria for assessing employment land sites in the Employment Land Review of 2009. Table 5.2.12 outlines the assessment of industrial and warehousing land in Bristol. In the period 2003-09, some 9 hectares of employment land had been granted planning permission for a non-employment land use. In terms of the spatial distribution over 50% of land allocated as PIWA was located in the Avonmouth area where it was also at a flood risk level 3. Just over 20% of industrial land was located in South Bristol where the LPA wanted to encourage economic development to relieve areas of disadvantage in the south of the city. 12% of industrial land was located to the east of the city centre (St George's and Phillips Marsh).

In terms of environmental constraints the land allocation was clearly subject to a flood level 3 risk. This is a location that is at a relatively high risk of flooding (to a 1 in 100 year river flooding event or a 1 in 200 year sea level flooding event). In the case of Bristol both the Avonmouth and St Georges/Phillips Marsh areas are threatened by this level of flood risk (only assessed from the perspective of fluvial and sea-level flooding). Given the environmental constraints on development at Avonmouth (as well as constraints linked to the motorway development) the inspector leading the Examination in Public of Bristol's Core Strategy (in March 2010) was surprised that there had not been greater co-operation and cross boundary working with planners from South Gloucestershire dealing with the Severnside development.

Table 5.2.12: Employment land allocations by area and environmental constraint

Classification of PIWA	Area of PIWA (Ha)	% of PIWA in Bristol LPA
PIWA area (sites retained in review)	1135.97	
PIWA area (sites lost)	9.03	
PIWA area impacted by local environmental designation	879.91	77.5%
PIWA area in Flood Risk 3 area	866.4	76.3%
PIWA in South Bristol	245.87	21.6%
PIWA in Avonmouth (all Flood Risk 3)	616.59	54.3%
PIWA in St Georges and neighbouring areas	140.37	12.4%

Source: Bristol Employment Land Review 2009

The vision of Bristol as a leading European city, reconciling economic competitiveness, quality of life and sustainability is shared by the key corporate strategies, the 2020 plan and the Bristol development framework. In line with national guidance, the 2020 Plan is the overarching strategy for the city, and the Bristol development framework is conceived as elaborating its spatial implications. Both documents, therefore, articulate a common spatial strategy based around low carbon development and constrained and compact growth, accompanied by attempts to address the widening differences in wealth and disadvantage across the city.

The strategy encapsulated in these documents is reflective of a conception of sustainable development that explicitly seeks a pragmatic compromise between the goals of prosperity, social inclusion and environmental protection:

“we have to juggle the social, economic and green agenda....sustainable development is a social agenda, its for people....its not all about environmental protection, its about people, jobs and homes and all the resources to support that” (interview with planning officer)

In many ways the spatial strategy also reflects the long-standing planning policy stance of the local authority (Boddy et al...) with its focus on regeneration and the densification of housing, and rejection of Greenfield development. In this sense sustainable development is re-branding for the established growth management regime (DG and K) in the city, albeit, with a stronger emphasis on greening construction and improving public transport infrastructure.

While some stakeholders in the city are critical of how the compact and constrained model of development potentially impacts on the inward investment required to sustain economic competitiveness, there are arguably more widespread concerns over the social and environmental impacts of this approach. Housing shortage and affordability is a long-standing problem in the city, and it is recognised that the city sits within a wider sub-region and that housing needs in particular are generated and met across this wider area. Similarly levels of unemployment are persistently high in many of the city's neighbourhoods, and pressures for new housing development within the city inevitably compete for land with employment uses, as well as threatening green space in many of the lower density suburban neighbourhoods in the city. Therefore many of the key sustainable development challenges in the city- of housing need and provision, employment and transport require cross boundary collaboration. This is emerging through voluntary sub-regional working, but debate on many sensitive issues is stymied by administrative boundaries and political differences.

Table 5.2.13: Overall assessment of policy bundle in Bristol LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		Bristol LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	No mention
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Spatial clustering, yes
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes, SPD4 (2006)
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	No mention
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Objective
B9	Affordable workspace provision	Yes
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Not applicable
C3	Change of use policies	Yes
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not specified
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	Yes
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	No
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes (since 1997)

Following the modified outline of policy bundles associated with environmental sustainability initially outlined by Lubell et al (2009). Table 5.2.13 outlines the degree to which the Bristol Core Strategy covers the six policy bundles. Bristol's Core Strategy covers 22 out of the 32 policy areas identified in this framework. However consistent with the role of the local plan within the statutory planning system in England, the plan sets out the principles and general

criteria by which development projects are to be judged. Sometimes these criteria are outlined in terms of concepts rather than in terms of numeric limits. Thus for example the Core Strategy calls for a greater density of development (in general) but in terms of employment land the Core Strategy does not give a numerated limit of employment land density either in terms of plot ratio (the ratio of the building footprint to the site overall) or floor space ratio (the ratio of workspace provided relative to the area of the site area) are not defined.

5.2.3.4: Planning for economic development in South Gloucestershire

The South Gloucestershire Local Plan (adopted in 2006) sets out eleven policies in relation to the economy. These policies are summarised in Table 5.2.14 along with their relationship to policies set out in the Core Strategy to the LDF that is currently subject to the Examination in Public (EiP) process.

Table 5.2.14: Employment land use policies in South Gloucestershire 2004-12

Policy (2006 Adopted Plan)	Retained in Core Strategy?	Policy position (2011 Core Strategy submitted for EiP)
E1: Listing and mapping of the employment development and mixed use sites that are 'available' for development during plan period (no large and specific business park site identified)	Retained	CS11: identifies 'a supply of economic development land in accordance with the Strategy for Development' Sites and policies to be development in DPD
E2: A commitment to the 'long term economic potential' of Severnside	Replaced	Severnside remains identified as safeguarded site in CS12 CS35 outlines the general 'vision' of development by LPA accepting that planning powers are limited to enforce CS35
E3: listing of the criteria for assessing employment development within the urban area of South Gloucestershire	Retained	CS5 identifies scale and location principles for 'appropriate development' – further policies in DPD
E4: A list of existing employment sites that are to be retained as employment sites	Replaced	CS12 identifies areas to be safeguarded for economic development (including an interim list of sites to be resolved through DPD documents) CS13 outlines the conditions under which non-safeguarded employment site might be granted a change of use permission
E5: Development that prejudices the 'authorised operation of Filton Airfield' will not be allowed	Retained	Development should not prejudice the on-going operation at Filton
E6-E10: policies to restrict the development of economic land uses in the 'rural areas' of South Gloucestershire	Retained (in general sense)	CS34: policies to protect rural areas – including the safeguarding of existing employment land uses in rural area.
E11: Criteria relating to tourism related developments	Retained (in general sense)	No specific policy but the realisation of tourism potential a more general policy objective through the core strategy

The planning policies of the 2006 Local Plan do a similar job to those adopted by Bristol in that they identify sites for potential development and sites for safeguarding as employment land uses during the period of the plan. Given the substantial rural area of South Gloucestershire the suite of policies do cover a range of considerations for the development, safeguarding and re-cycling of premises in the rural part of the LPA. The spatial framing of the plan identifies the different patterns of demand for premises in the Severnside area (adjacent to Avonmouth in Bristol), in the north fringe (between the motorway and the northern edge of Bristol), the eastern fringe of Bristol as well as sites beyond the Green Belt.

In terms of policy movement from 2006 to 2011, there has been a notable inclusion of policy CS13 by which decisions might be made about changing the use of employment land to other types of land use (either mixed use or residential developments). Equally the announcement by BaE, the owners and operators of Filton Airfield, in early 2012 has required planners to think about the implications of closing the operational use of the airfield in terms of development within the fifteen year period of the emerging local development framework. However, overall the geography of employment land allocation in the area has been stable through the 2000s.

The choreography of environmental constraints and employment site allocations is evident from Figure 5.2.6 that maps the Green Belt (in northern Bristol) and employment land allocations from 2001. The Green Belt is defined in such a way as to not incorporate major built up areas and thus avoids land identified either as safeguarded employment land or as sites for potential development. It is still clear that there may be potential 'bad neighbour' issues linked to land identified for employment land uses out at Severnside (squeezed between Green Belt and RAMSAR designations), the north fringe of Bristol (close to the Green Belt) and on the eastern fringe of Bristol.

Planning officers in South Gloucestershire report that the process of identifying sites of potential interest are identified through formal consultation channels with land owners and developers (or their agents) that might appear through:

- Consultation through the employment land review process;
- General consultation through plan-elaboration stages (over and above the employment land review process);
- Views and position papers produced as part of the examination in public process associated with the plan scrutinising process.

Figure 5.2.6: Bristol greenbelt and employment land designations, 2001

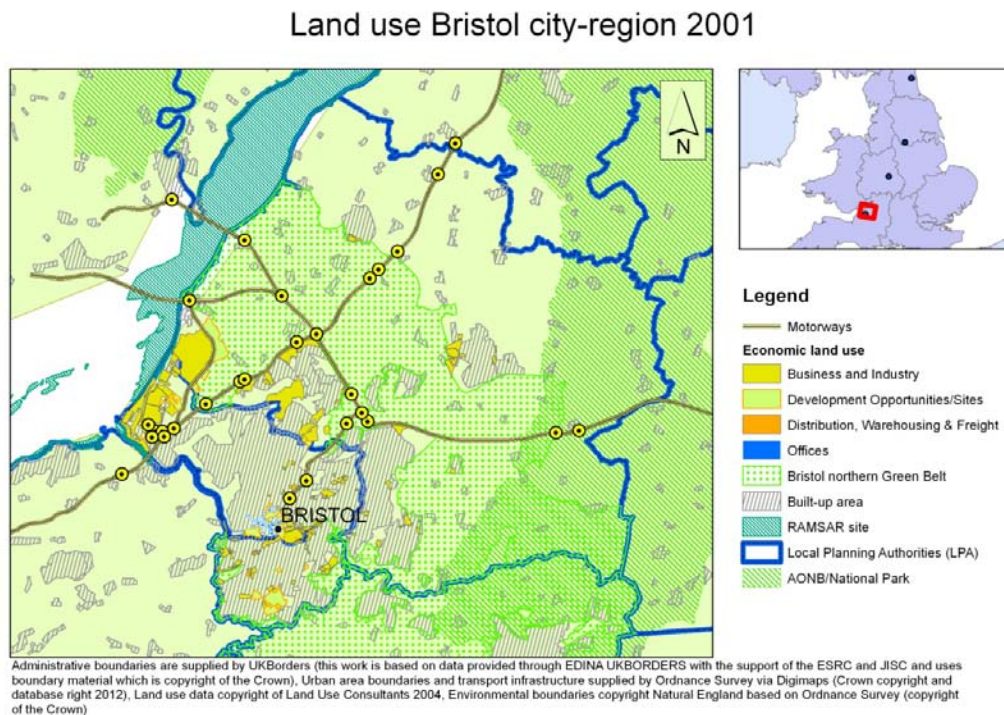


Figure 5.2.15: Sustainable policy bundles in South Gloucestershire Core Strategy

Pollution prevention and mitigation policies		South Gloucestershire LPA (draft Core Strategy)
A1	Air quality management areas	No mention in Core Strategy
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	Yes – strategy of identification
A3	Waste	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Spatial clustering, yes Sectoral clustering, yes
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	Yes
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	No mention
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Objective
B9	Affordable workspace provision	Objective
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Yes
C3	Change of use policies	Yes

C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not specified
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	Yes
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	No mention
F6	Set environmental limit to development	No
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes (since 2009)

Planners within South Gloucestershire note the particular set of pressures they are under. There is a political concern within the district to prevent ‘over-heating’ and to manage growth within the area through directing development to areas that ‘need’ it. However their capacity to shape private market interest is limited by market perceptions. Thus ‘footloose’ developers and occupiers see the locational advantages of being close to the motorway (and railway) and if they cannot locate there, they will choose to go to Birmingham or Swindon rather than and less well connected area of South Gloucestershire.

In terms of an overall assessment of the policy bundle outlined in the draft Core Strategy (submitted for examination in public), Table 5.2.15 indicates the coverage. As with the Bristol core strategy, the South Gloucestershire Core Strategy covers most of the issues identified as relevant to delivering sustainability. The Core Strategy promotes the inclusion of demand management technologies in employment-related applications as well as advocating land-use, transport-related and waste-related solutions for sustainable forms of development. In addition forms of zoning policy identify where environmental constraints are more significant. However there is no overall consideration of how environmental impact of economic development will be reduced through development (following the suggestion of the RSS).

5.2.3.5: Plan-making and environmentally sensitive economic development

Plan-makers within LPAs have to deal with the issues that emerge from their areas. In both the case of Bristol and South Gloucestershire, the portfolio of planning policies for economic development reflect the nature of the areas to be planned as well as reflecting the broader national and regional frameworks for their work. In general both LPAs have a similar bundle of policies and objectives within their Core Strategies with around two thirds of the planning issues covered by some kind of policy statement. This is to be expected given the strictures within which LPAs operate that would include national (English) policy guidance from central

government, a defined policy development process (also covered by policy guidance) and the examination and scrutiny process led by the Planning Inspectorate. What is marked in both cases is the degree to which the delivery of environmentally sensitive employment-related development is based on the role of planning obligations (or negotiated exactions).

The issues that are not covered by explicit reference in the Core Strategies relate to: the identification of specifically 'green' business parks (planned around resource demand management), land transfers in relation to ecologically valuable or ecologically enhanced areas within the development perimeter, outlining a strategy of public investment in land assembly, the promotion of dedicated development agencies (such as Development Corporations or City Development Companies) numerating density limits for employment land and statements about limiting the rate of development within employment land allocations.

Whereas the local planning policy framework for environmentally sensitive economic development is similar in both LPAs, the details of the policies reflect the contextual differences in the two areas. Thus policies for employment in Bristol reflect the greater need for regeneration and the need to tackle socio-economic disadvantage whilst South Gloucestershire policies tend to reflect the need to facilitate growth at the same time as protecting Green Belts, areas of ecological value, areas of outstanding natural beauty and dealing with rural economic development. Thus attitudes to environment are shaped by the issues to be dealt with:

- In Bristol, environmental issues are shaped by reference to sustainability (tackling climate change and the application for being a 'Green Capital') and the need to ensure regeneration. Bristol is attempting to change the spatial structure imposed by market assessment (into South Bristol for example).
- South Gloucestershire is framed by the combination of Green Belt, rural development and the area of outstanding natural beauty. Environmental enhancement tends to be framed in relation to quality of life and the protection of these environmentally valuable areas.

5.2.4: Development management for economic development in case study projects

Development management is the process by which allocations of employment land use sites in the Local Plan come to be delivered on the ground. As outlined in the methodological section the case studies consider how the key agencies in our English case studies attempt to varying degrees to lead, facilitate or react to development pressures within their areas to deliver employment premises that meet the environmental and sustainability aspirations that are set out in their strategies. Again the delivery of suitable premises for employment-related uses is an area in which the three domains of local economic development, environmental protection/enhancement and spatial planning come into contact through the formal consultation processes of the development control system. Depending upon the degree to which the local authority takes a proactive stance on making development happen in its area, it is possible to envision interaction between local economic development and development control officers as local authorities engage in land assembly and marketing activities. This section will thus explore, both through case study projects and through the assessment of the 'general approach' of development management within the case study LPAs, the ways in which economic and environmental priorities are met through the implementation of employment-related development.

Given the obvious potential conflict between environmental constraining 'zoning' (including the Green Belt) and the areas of greatest employment growth in the northern fringe of the

contiguous built up area, the illustrative project case studies are all taken from the South Gloucestershire LPA.

5.2.4.1: Development management in South Gloucestershire

Development management issues in South Gloucestershire can be illustrated by reference to planning issues around three sites that are each at a different stage of the implementation process:

- Emerson’s Green Science Park (S-Park)
- Filton Airport re-development
- Severnside

Given the location and context of South Gloucestershire as a ‘desirable’ location on the motorway network to the north of the city of Bristol and the associated planning policy issues of managing the Green Belt along with other environmental constraints (AONB and ecologically valuable areas), the LPA faces a delicate balance of managing the supply of employment land. Given this context one might hypothesise that the LPA would have the opportunity to shape development pressure to meet environmental priorities.

Tables 5.2.15 to 5.2.17 outline the way in which these three stories of development have been handled through the statutory planning system

Table 5.2.15: Development process for Emerson’s Green Science Park (SPARK)

		Emerson Green Science Park (SPark)
Site allocated in a Local Plan		Emersons Green was first identified as a 400 ha major mixed development location in the 1985 Avon County Structure Plan. The area was carried forward in two subsequent 1991 Local Plans (Kingswood Local Plan and Northavon Rural Areas Local Plan) where it was identified as a mixed use area comprising four areas of which of interest to this project are: <ul style="list-style-type: none"> • Area B: 100,000 square metres of B1 (Business) uses, B2 (General Industry) uses and B8 (Distribution) uses; • Area C: a 300,000 square metre Science Research Park; and • Area D: long-term employment reserve.
Outline granted	Permission	Science Park receives outline planning permission in March 2000 subject to a section 106 agreement (supported by environment statement dated from 1995)
Detailed granted	Permission	Masterplan modified in 2006-07 requires re-submission of section 106 agreement - granted in May 2008
Current development	state of	June 2008 – detailed permission subject to conditions for first 3 buildings on science park (including ‘Innovation centre’)
Principal application	use of	Science Park – B1 (light industrial and research) and B2 (industrial) uses permitted
Main Planning issues		Infrastructure, accessibility to public transport
Planning instruments deployed	policy	<ul style="list-style-type: none"> • Development Brief for Emerson Green East (including science park) – 2006 • Section 106 agreement for infrastructure • Environmental statement carried out in 1995 and 2007
Project financing issues	ownership/	<ul style="list-style-type: none"> • £40 million invested by RDA – RDA bought site in 2004

- Stakeholders (site managers): Universities of Bath, Bristol and West of England
 - Designed and developed by Quantum Property Partnership.
- Environmental and sustainability issues and Section 106 agreement commits developer to:
- Produce 'travel plan' for development (stressing public transport)
 - Produce ecological management plan
 - Fund infrastructure implications of development
 - Fund public art within the development
 - Building design to reduce carbon emissions of building operation/construction

Table 5.2.16

Site allocated in a Local Plan		Filton Airport Re-development Proposed in draft consultation LDF (2012) that the intention of BAE Systems to close the Airfield is recognised in the Core Strategy with the implication that it may become a site of employment-related redevelopment during the lifetime of the Core Strategy.
Outline granted	Permission	Not applicable at this stage
Detailed granted	Permission	Not applicable at this stage
Current development	state of	Awaiting ratification of positioning – currently site identified as 'existing employment land use' and not as 'potential development site'
Principal application	use of	Proposed that Airfield would become potential site of mixed-use development (housing and employment-related uses)
Main Planning issues		Balancing residential and economic development in LPA, take pressure off green belt/Greenfield sites elsewhere in LPA, maintain relationship with major employer (BAE Systems), support aerospace industry
Planning instruments deployed	policy	Site identification
Project financing issues	ownership/	Privately owned (BAE Systems)
Environmental and sustainability issues	and	Dealing with the high levels of in-commuting to economic development growth in the LPA area

Table 5.2.17

Site allocated in a Local Plan		Sevenside Sevenside long-standing employment land area (from 1957) – pre-dating current Planning system – allocations in Core Strategy account for 634 ha (over 40% of LPA site allocation)
Outline granted	Permission	470ha are vacant land that has extant planning permission from 1957 for general industrial and related land use (B2/B8) – site owner has no requirement to seek further planning permission for use as B2 or B8 where development is on 'undeveloped' land although planning permission required for brown field development.
Detailed granted	Permission	Site is exempted from requiring a planning permission for an employment land use (B2/B8)
Current	state of	B8 development started on one element of Sevenside

development	employment allocation (using historic permission)
Principal use of application	Potential development relating to B2 (industrial) and B8 (warehousing)
Main Planning issues	Identified as strategic location in RSS, site owner seeking to change land use to warehousing/distribution (B8)
Planning policy instruments deployed	Problematic given extant planning permission, LPA carried out habitat assessment in relation to RAMSAR area however developer cannot be made to carry out EIA (historic permission already granted from 1957)
Project ownership/ financing issues	Private sector
Environmental and sustainability issues	Flooding, contamination, potential habitat issues relating to RAMSAR sites (in estuary)

These three sites in South Gloucestershire illustrate a broad range of development pressures within the LPA. On the whole the work of the planners in the area is to manage and frame the private sector development pressures that come to the fore. Although the Emerson's Green development relating to the Science Park did require public sector funding to pump prime the work because of the small nature of the development (the wider Emerson's Green development has been speculatively funded by the private sector).

In terms of managing development the LPA has experimented with different process vehicles. The Major Projects Team was set up in 2008 to handle the major project applications that are sent to the LPA. The team has specialists relating both to policy and to development control (as well as other specialists) that can engage with the developer team from early pre-application advice through the more difficult stages of negotiating planning agreements.

The LPA has set out a Planning Performance Agreement (PPA) charter but has found this tool of only limited use. As one planner noted, PPAs are a useful project management device (for setting out a process of discussion) but 'in practice they do not work' because of the legal implications of signing a formal agreement. Thus the authority has never got to the point of formally signing a PPA for a major employment development with a developer.

The case study projects in South Gloucestershire demonstrate the importance of planning obligations (or negotiated exactions) as the means by which local authority planners attempt to achieve wider objectives relating to environmental sustainability. There is a clear expectation that the role of development control (or management) is to facilitate the private sector to bring forward appropriate forms of development and for the public good elements of development (relating to environmental sustainability) to be achieved through planning obligations. However planning officers also indicated that the capacity of planning officers to shape even a buoyant spatial economy is limited. Thus South Gloucestershire 'benefitted' from developers who did not want to work in South Bristol but that 'market' actors saw quite tightly defined spatial markets within South Gloucestershire. Thus developers who were looking to develop premises close to the motorway junctions for office and light industrial uses (B1a) would not look to develop these properties outside of this tight perimeter within the LPA. Instead these developers would be comparing opportunities around motorway junctions in South Gloucestershire with similar motorway junctions in Swindon (for example).

In terms of negotiating planning obligations, this was seen as part of the process by developers (according to planning officers). In the case of Emerson's Green there was a problematic issue associated with the time period over which the project had emerged in that European (Habitat) Regulations introduced since the outline permission (and timed out) granted (with conditions) in 2000. This had introduced new requirements of the developer to

take into consideration and (during a period of economic austerity) had introduced development costs that had not been foreseen in the 1990s (about ensuring biodiversity). Equally discussions around bringing forward Filton Airfield were likely to be problematic since the site was not owned by a single developer. This problematic issue was the distribution of the costs of planning obligations and the siting of green infrastructure (both aspects impacting on the potential profit to be made from development). Planning officers were hoping that the emergence of a systematic Community Infrastructure Levy (CIL) would at least be able to assign the development costs of the public good elements across a complicated network of development interests. However at the time of the interview (May 2012) guidance on a CIL was not in place.

In terms of delivering development, planning officers in South Gloucestershire expected the market to bring forward development within the framework offered by the Local Plan. Although the case studies illustrate some limitations to this model:

- In the case of Severnside, the historic and extant planning permission granted in 1957 to Greenfield development meant that planners were unable either to revoke the planning permission (with the threat of legal action by the land owner) nor able to impose planning conditions on development reflecting changes in the planning system since 1957. Thus in such exception circumstances, the 'market' may bring development forward that has been placed outside the remit of the current planning system;
- In the case of the Emersons Green Science Park, there had been a need for public money (from the RDA) to buy the land in order to initiate a development process reflecting the 'non-standard' development required (ie a Science Park). Development on the rest of the Emersons Green site had been achieved through speculative and private-sector funded development.

5.2.5: Context and environmentally sensitive economic development in the Bristol city-region

The Bristol city-region case study illustrates the following key points:

- The planning system results in very similar bundles of local planning policies being established in the different LPAs. Thus overall the territorial characteristics of the LPAs do not appear to be significant in shaping the overall policy framework. It is in the details of implementation that differences in approach might be seen;
- Although the local plans espouse bundles of policies that are consistent with an ecological modernist concept of sustainable economic development, there is no attempt to enumerate an environmental limit to development (as suggested by the un-adopted regional spatial strategy)
- The establishment of a portfolio of employment land allocations sites is a path dependent process that is rooted in an existing geography of employment land and within sites identified in earlier business cycles (from the 1990s or even earlier).
- Through the 2000s regional planning in the South West influenced this by establishing sites of regional importance and some potential funding mechanisms for initiating regionally significant development;
- Planning obligations (or negotiated exactions) are a key feature of delivering environmentally sensitive economic development. The degree to which 'market' actors are willing to bring forward environmentally sensitive features of employment land development is a function of developers being aware of what they need to 'cost in' and the developer's perception that occupiers will be prepared to 'pay for' such features.

- Even within buoyant property markets, public sector funding (in the shape of loans or grants) might still be required to deliver 'non-standard' (difficult to commodify) property types (such as Science Parks)
- The capacity of planners to deliver environmentally sensitive development is a function of the negotiating skills of the planning officers.
- There appears to be limited cross-boundary work co-ordinating employment land policy although there are references to the wider sub-regional contexts in the local plans.

Annexe 3 Newcastle city-region case study report

5.3.1: Introduction

The Newcastle city-region case study focuses on two planning authorities within the Newcastle city-region: Newcastle City is the local planning authority that contains the main economic area of the city region; and South Tyneside that is a smaller local authority south of the river Tyne. This section will profile both the city-region as well as profiling the two local planning authorities that are the principal focus of area case studies in the city-region.

The case study report will outline the evidence for the city region in five sections:

- Firstly the case study report will outline the context for planning policy across the city-region focussing on both the economic and environmental contexts for planning policy deliberations;
- Secondly the report sets out the planning policy deliberations on the theme of planning for environmentally aware economic development policy;
- Thirdly the report outlines how policy positions around environmental and economic development issues have been implemented and discussed through development management processes in the city-region
- Fourthly the report brings out how the context for economic development might have influenced outcomes in terms of plan-making and development management in the city-region.

5.3.2: Context

5.3.2.1: The territorial structure of the city-region

Newcastle-upon Tyne is a major city located in the North East of England. Like all the case study cities, the city (represented by the city centre authority) is part of the 'Core City' group of provincial English cities. The core city (marked by the local authority for Newcastle) has a population of 290,000 inhabitants (2010 estimate) from a city-region population of around 794,000 inhabitants (estimation of Principal Urban Area in 2001). The PUA is fifth largest English city (based in 2001 estimates).

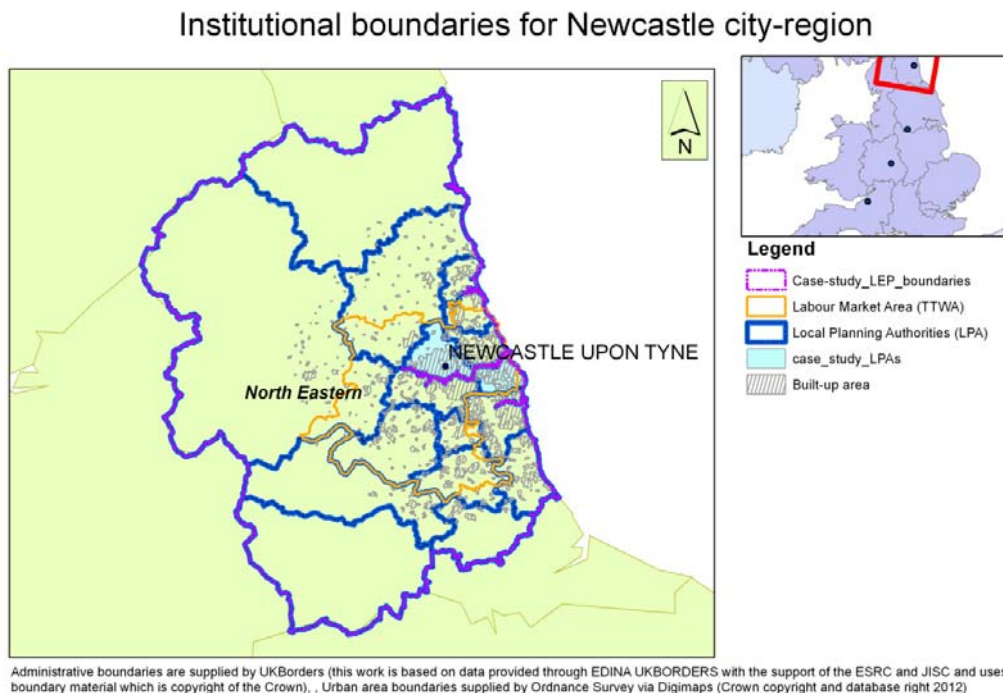
Figure 5.3.1 outlines the territorial boundaries within the city-region indicating the boundary of the North Eastern LEP and of the 18 local planning authorities (pre-2009 local authority boundaries) contained within the LEP area. Since reform of local government in 2009 the counties of Northumbria and Durham have been merged into two unitary local planning authorities (reducing 13 of these local planning authorities into two). Thus the wider LEP region is comprised entirely of unitary level local authorities that combine the resources and competences of both tiers of local government in England. Prior to 2010 issues around economic development and sustainability issues (such as climate change) would have been dealt with by 7 upper tier local strategic partnerships (LSPs) across the current LEP region.

The Principal Urban Area of Newcastle approximates to a core area within this wider LEP area. Map 1 shows the travel to work area for Newcastle and Durham that is based on commuting patterns observed from the 2001 Census of Population. In terms of employment the TTWA accounts for over half of jobs in the wider LEP area but the LPA (unitary authority) area of Newcastle only accounts for around 40% of jobs in the TTWA. The second case study area for this city-region is South Tyneside (marked in blue in Map 1) that is around half the size of Newcastle in terms of resident population but about 25% of Newcastle's size in terms of employment. Table 1 outlines the relative size of the different territories in terms of jobs and in terms of population.

Table 5.3.1: Population of territorial units in Newcastle region

Territorial area	Estimate of Jobs, 2008 (ABI)	Mid-year estimate of resident population, 2008
North Eastern LEP	785,610	1,912,100
Newcastle & Durham TTWA (2001)	491,270	
Newcastle upon Tyne LPA	179,644	277,800
South Tyneside LPA	42,479	151,400

Figure 5.3.1: The Newcastle city-region



1.2.2: Economic context

Table 5.3.2 outlines the key economic indicators for the LPAs in the Newcastle city-region. The local authority areas are distinguished by a north-south split whereby the northern local authority areas are associated with low productivity and high unemployment whilst the southern areas are also associated with low productivity but have lower unemployment rates.

Table 5.3.2: Economic indicators for LPAs

	change in employment 1998-2008	differential change in employment 1998-2008	Unemployment rate (ILO) 2008	GVA per job, 2008
Gateshead	15.4%	19.1%	6.2	£40,751
Newcastle upon Tyne	17.9%	12.5%	7.3	£40,751
North Tyneside	14.8%	15.7%	6.6	£40,751

South Tyneside	-6.4%	-0.9%	6.2	£40,751
County Durham	6.5%	13.9%	5.0	£38,552
Northumberland	1.6%	3.6%	5.3	£37,965

Table 5.3.2 outlines the indicators from which the economic context typology has been constructed. From these component indicators it is possible to see that on employment growth Gateshead as an economic space performed better than expected given its economic structure. South Tyneside is an area that performed in the way that its sectoral mix would have suggested and that this generated a decrease in employment overall. Thus in terms of economic indicators, South Tyneside is an area that would be thought of as most in need of employment-related development.

As noted in Table 5.3.1 the central metropolitan borough of Newcastle accounts for around 40% of employment in the travel to work area of Newcastle and Durham. Comparing the sectoral pattern of employment across the city-region in Figure 5.3.3, the central city of Newcastle has a lower proportion of employment in manufacturing and in wholesale and retail trade than the rest of the city-region whilst experiencing a higher proportion of employment in all services with the exception of health and social care and business services. Conversely South Tyneside exhibits a higher proportion of employment within manufacturing; wholesale and retail trade; and within health and social work activities in comparison to the city-region as a whole.

Figure 5.3.2 outlines the geography of employment across the city-region based on data from the Annual Business Inquiry (ABI). The dark circles indicate twelve (lower) super output areas (LSOA) that record more than 7,500 jobs. Of these four are located centrally within the Newcastle-Gateshead area with a further two in central Sunderland and Durham. Five are located in outputs areas on the edge of the built-up area. Of these two are major industrial factories (Nissan in Sunderland, Caterpillar in Peterlee) and two are major industrial business and trading parks (both in Gateshead). A further two are major business parks (Quorum Business Park in northern Newcastle and the Doxford International Business Park in Sunderland)

Figure 5.3.2: Employment centres in Newcastle city-region

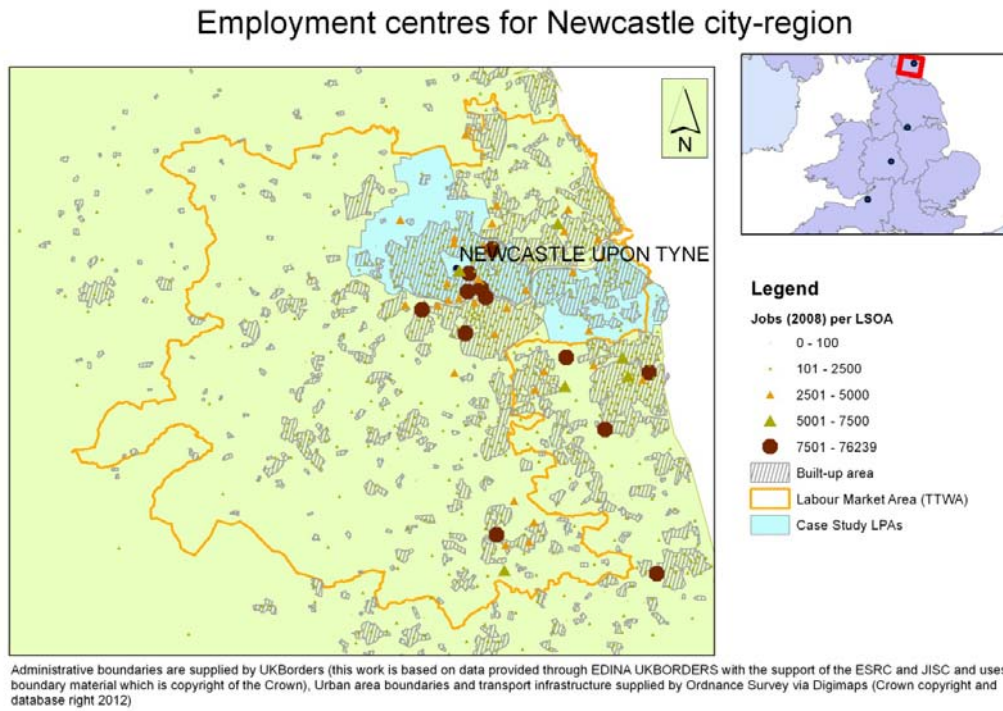


Figure 5.3.3: Employment structure

Figure 5.3.4: Employment change in city-region

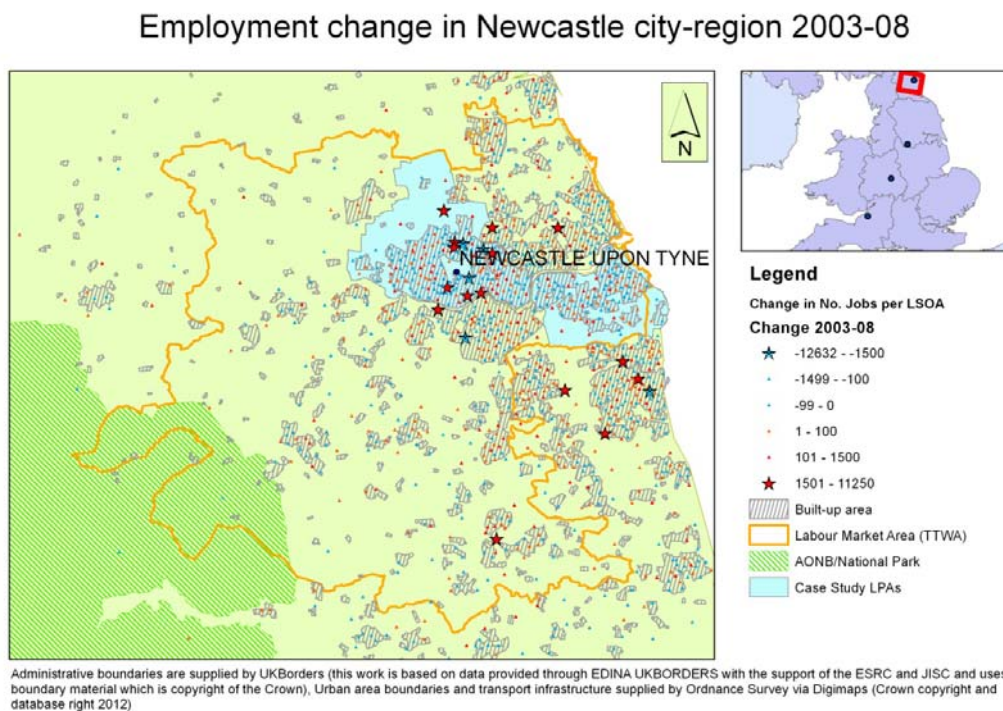


Figure 5.3.4 indicates where there has been most change in employment according to the Annual Business Inquiry (Survey) between 2003 and 2008. The survey methodology leads to estimates of employment at the level of the LSOA and thus small changes in employment cannot be reliably taken to indicate actual change in employment. However in LSOAs where changes in employment of 1,500 jobs are indicated (by stars) it is likely that real and significant changes in employment have taken place leading to threats and pressures on existing stocks of employment land and premises.

5.3.2.3: Environmental context

Within the Newcastle city-region, three out of the four core local authorities are identified as 'low carbon footprint' LPAs whilst Gateshead is associated with LPAs for whom green belt land is a significant proportion of the green space area. The local authority areas of Northumbria and Durham are identified as areas with a large area of green space but that this green space generally does not fall within either a National Park or an Area of Outstanding Natural Beauty (AONB). Thus one would expect the environmental policy space of the different authorities to be focussed differently according to these contextual variables.

Figure 5.3.5: Environmental constraints

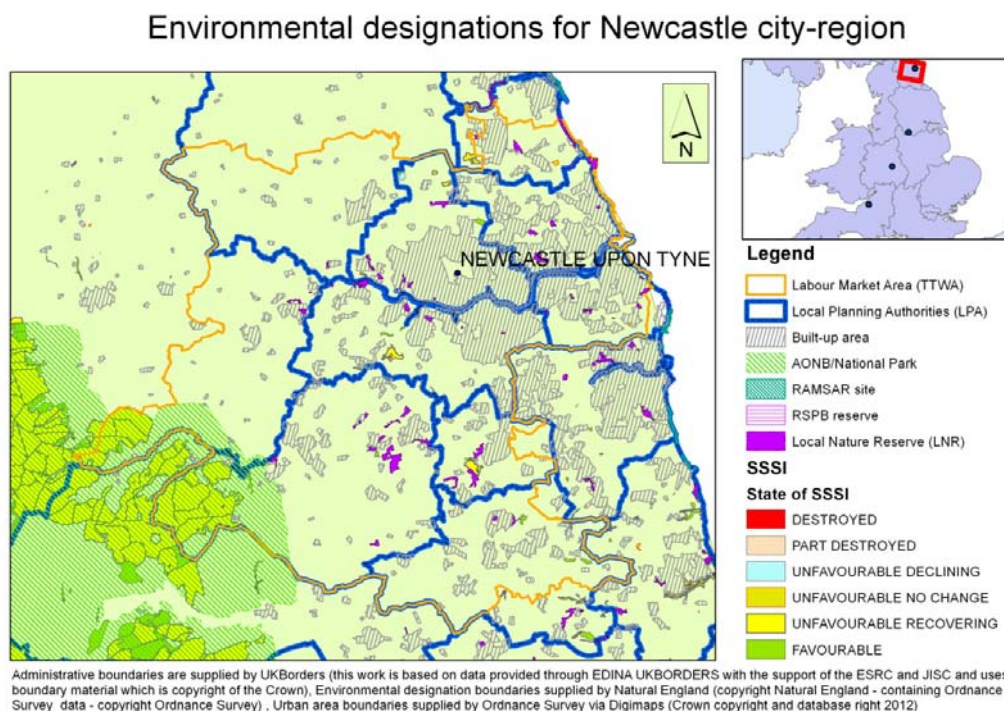


Figure 5.3.5 outlines the major environmental designations on land in and around the Newcastle city-region. For the major part the key designated areas of land for protection are situated away from the built-up area of Newcastle. Thus the TTWA touches on the North Pennines Area of Outstanding Natural Beauty (AONB) to the south west of the region along with the sites of special scientific interest (SSSI). The coastal area of South Tyneside is also a RAMSAR protected area for birds (Northumbria Coast European Special Protection Area) on migration, as well as a part of the Durham Coast European Special Area of Conservation for cliff top grassland). Closer within the built-up area of Newcastle and South Tyneside

there are a series of small Local Nature Reserves (LNR) and Local Wildlife Sites (LWS). Thus in terms of official environmental designations the places where there is greatest pressure for development in terms of employment growth are not situated in or near areas of environmental or landscape value.

The most significant land use designation impacting on development within the Newcastle city-region is the green belt. There is a green belt that extends around the existing built up area of the Newcastle city-region. Table 5.3.3 indicates the extent of green belt designation in the four central local planning authorities in the Newcastle city-region. Green belt designation is equivalent to 25-50% of areas indicated as 'green space' within three of the LPAs whilst in Gateshead the green belt is equivalent to around 80% of all green space in the LPA. Given the general pressure for employment growth in peripheral locations of the built up area of Newcastle it is green belt land that is most likely to be under pressure for development. To draw the quantitative comparison with SSSI, Table X also indicates by LPA the area of SSSI in each area. For the most part the area of land designated as SSSI is not more than 10% of the green space in each area.

Table 5.3.4 sets out sustainability performance criteria for the upper tier authorities of the wider LEP area. On these indicators the LPAs of the Newcastle city-region can be distinguished in relation to the amount of green space per inhabitants (between the 'rural' former counties and the urban boroughs) although Gateshead is notable for having twice as much green space per resident than the other urban authorities. Equally Gateshead and Northumberland are notable for both higher modelled carbon emissions (production measure) as well as having higher ecological footprint scores (consumption measure).

Table 5.3.3: Land use and environmental designation, 2005/06

Local Planning Authority	Area of (hectares)						
	Admin area	domestic land use	non-domestic (built up) land use	'green space'	Green belt designation	Area of SSSI units	AONB/ National Park
Gateshead	14298	1904	331	11475	8680	153	0
Newcastle upon Tyne	11517	2235	359	8263	4390	124	0
North Tyneside	8336	1854	235	5836	1660	92	0
South Tyneside	6603	1393	175	4706	2410	159	0

Table 5.3.4: Performance against sustainability criteria

	area of green space per capita, 2005 ('000s sq m per inhabitant)	percentage of residents who are satisfied with green space (%), 2009	carbon emissions (all sources) per capita, 2006 (tonnes per inhabitant)	ecological footprint per capita (global hectares per inhabitant)
Gateshead	0.60	70.00	8.36	4.80
Newcastle upon Tyne	0.30	67.00	7.10	4.79
North Tyneside	0.30	54.00	6.88	4.94
South Tyneside	0.31	71.00	5.33	4.66

County Durham	4.27	48.42	7.77	4.83
Northumbria	15.80	68.91	18.53	5.13

Thus from an environmental perspective the areas have different profiles. Whereas they all contain green belt land, Gateshead is notable for this green belt constituting a greater proportion of available green space land and thus the delivery of green field sites for development would be more problematic in Gateshead.

5.3.2.4: Planning policy context for employment land use

Table 5.3.5 outlines some of the development pressures within the city-region. Table 5.3.5 gives the profile of each LPA by reference to the floor space available in each area classified according to 'bulk use classes' by the Valuation Office (agency responsible for deciding the rentable value of commercial property for taxation purposes). The four bulk classes relate to retail uses, office uses (both 'commercial' and 'other' office uses), factory uses and warehouse uses. From these profiles it is possible to see that these different areas are 'home' for different 'stock' profiles. Thus Newcastle is a major location for office and retail space but less important a location for factory or warehouse space within the city-region.

Table 5.3.5: Floor space for employment land uses, 2008

	Rateable floor space ('000s m2 based on 2005 re-valuation)			
	Retail Premises	Offices	Factories	Warehouses
Gateshead	492	257	1293	833
Newcastle upon Tyne	737	996	826	475
North Tyneside	366	362	906	366
South Tyneside	239	122	579	253

Table 5.3.6 gives an idea about how the profile of existing commercial floor space is converted into demand for development. Table 5.3.6 gives the number of planning applications determined (ie about which a decision been taken by the LPA) for the period 2004-08. These numbers relate to numbers of decisions taken (rather than about the number of decisions that then proceeded to development or the number of sites implicated) about applications relating to 'major' development projects (a single development project is likely to have more than one determination associated with it). Within the English planning system a major commercial project is one that relates to a development proposing over 1000 sq m of floor space. The table gives the number of determinations relating to four categories of development: major housing development, major employment development relating to offices and light industry (B1 use class), heavy industry and warehousing (B2 and B8 use classes) and to retail development (mainly class A but could incorporate some B8 uses). It is clear that in all the LPAs, applications for housing development were numerically more important than for employment-related applications. However in relation to the employment-related land uses, the number of determined applications broadly mirrored the profile of the existing commercial property stock in each area.

Table 5.3.6: Determinations of planning applications by type of major planning project 2004-08

	Number of determinations on 'major' projects relating to:			
	Dwellings	Offices,	Heavy industry,	Retail,

		research and development, light industrial	storage and warehousing	distribution and servicing
Gateshead	507	78	161	316
Newcastle upon Tyne	431	137	28	256
North Tyneside	290	49	78	82
South Tyneside	111	12	20	76

In terms of the capacity of each LPA to deliver an appropriate level of development Table 5.3.7 sets out the availability of land that is either vacant (land that is not currently in use but could be re-developed without remediation) or derelict (land that is not currently in use but would need remediation in order for development to proceed). Statistics on available land for development has primarily been collected in order to assess the capacity for house-building but it does give an idea of the capacity for LPAs to deliver existing on existing brownfield land rather than converting currently un-developed land for development. From this it is possible to see that in principal across these LPAs there was sufficient land area (in a purely quantitative sense) to accommodate a lot of development on existing brownfield sites. Although all the LPAs with the exception of Newcastle would require remediation works to convert currently derelict land (and buildings) into new development whilst Newcastle LPA faces the issue of meeting development needs through the conversion of land that was still 'in use' in 2008.

Table 5.3.7: Availability of land for development, 2008

	non-domestic (built up) land use	Vacant Land	Derelict Land and Buildings	Land Currently in Use and Allocated in a Local Plan or With Planning Permission for any Use
Gateshead	330.6	90	100	10
Newcastle upon Tyne	358.6	150	0	90
North Tyneside	235.4	0	60	10
South Tyneside	175.3	60	30	30

5.3.2.5: Fiscal resources in Newcastle city-region

Table 5.3.8 outlines the fiscal resources and expenditure of the two case study LPAs in the city-region. Whereas the per capita resource base associated with domestic council tax is about the same for the two LPAs, the per capita resource base for non-domestic rateable value is very different. The non-domestic fiscal base calculated per capita for Newcastle is higher than for Bristol (see table 5.1.8) but the non-domestic resource base for South Tyneside is less than half that of Newcastle (based on the per capita measure). The revenue budgets for both local authorities are much higher than for the case of Bristol.

Table 5.3.8: Resources for economic development in the Newcastle city-region

Newcastle LPA area		South Tyneside LPA area	
£'000s	£ per cap	£'000s	£ per cap

Fiscal Base (council tax receipts) 2009/10	£83,809	£302	£46,620	£308
Fiscal Base (non-domestic business rate receipts) 2009/10	£128,232	£461	£27,067	£179
Revenue spend (local authority as a whole) (revenue expenditure 2009/10)	£540,971	£1947	£314,464	£2077
Revenue spend on local economic development for 2009/10)	£8,526		£4,884	
Revenue spend on environmental initiatives for 2009/10)	£1,219		£191	

Source: CLG statistics on local government finance

5.3.2.6: What the context suggests for environmentally sensitive LED

The Newcastle city-region is one that appears to have performed well through the 2000s. Despite an inauspicious industrial structure in 1998, employment growth over the ten years 1998-2008 was relatively strong although unemployment was still relatively high in 2008 compared to the rest of England. Equally since the onset of the economic crisis in 2008, the city-region has been exposed to reductions in government spending due to its relative dependency on public sector employment. Thus one might expect planning policy in the city-region to be keen to prioritise employment growth.

The employment growth that was experienced has been located both within the central city area but also on the edges of the built-up area. In term of 'environmental' constraints it would be the city's green belt that would be most immediately at threat from direct consumption within the development process. For the most part the most environmentally and landscape sensitive areas are located away from the built-up area and thus are not immediately or directly threatened by direct consumption within the development process (but may be impacted by the general environmental externalities of economic activity). However, it is noted that the city-region's Green Belt contains landscape quality and provides an important separation between the existing built-up areas. Given the challenging economic context (especially since 2008) it might be reasonable to hypothesise that economic growth to alleviate the relatively fragile position might be prioritised over environmental enhancement or protection in such a context. Although the context of economic re-structuring leaves a stock of vacant and derelict land within the city-region that would under the appropriate conditions alleviate pressures on green field (and green belt) sites. These are the issues to be explored in the rest of the case study report.

5.3.3: Plan-making for sustainable economic development in case study areas

This section outlines the degree to which plan-making and strategising by key institutional actors within the Newcastle city-region manage the relationship between economic and environmental priorities within the case study territorial areas. As outlined in the methodological section, the competences of local economic development, statutory (spatial) planning and environmental protection/enhancement are formally different domains of expertise and responsibility although on the issue of identifying employment land use sites, the three domains come into contact since the identification of employment land use sites has implications both for the exercise of local economic development (through providing a suitable portfolio of premises) and for environment protection (through a series of opportunities and threats).

In outlining the local plan-making and strategising systems for economic development, the section will respond to the following questions:

- What kind of policies have emerged within these areas to manage environmentally sensitive economic development?
- How are local policies (by LPA) framed by other territorial levels?
- To what degree do these policies constitute a policy outcome geared to achieving a sustainable outcome?
- Who was engaged within the process of plan-making and strategising for economic development within the city-region?

5.3.3.1: Regional framing of planning for economic development

Table 5.3.9 outlines the key procedural and documentary components of the regional spatial planning framework for the Newcastle city-region during the 2000s. Following the outline of the UK Sustainable Development Strategy the North East RSS endeavours both to deliver GVA growth to reduce the regional disparity between the North East and the rest of England and also to deliver 'living within environmental limits' (para 1.57). The document stresses that 'the region's built and natural environment are an important resource and major asset, [...] a necessary component in contributing to economic growth, regeneration, health and quality of life' (para 3.110).

The overall issue for employment land across the region was to deal with the potential oversupply of employment land within the more peripheral locations where development was unlikely. Equally the RSS indicated that there was a need for a 'phasing approach for the release of employment land to better prioritise key employment sites and economic investment' (para 2.29). Thus the RSS endeavoured to get LPAs both to think about de-selecting employment development sites but also to restrict availability by ensuring a phased release of the employment land allocations that they retained.

Table 5.3.9: Regional/sub-regional planning for Newcastle city-region 2004-12

Regional document	Plan/Strategy	Key aspects of strategising process
Regional (RPG)	Planning Guidance	RPG1 for North East adopted 2002
Regional Spatial Strategy (RSS)		RSS for North East adopted 2008 Examination in Public (EiP) 2006
Sub-regional strategy		Policy 9 of RSS supports the development of a 'polycentric' Tyne and Wear City-Region
Regional (RES)	Economic Strategy	RES for period 2006-16 with an action plan for 2006-11
Structure Plan		No structure plan – all LPAs in Tyne and Wear were unitary authority producing UDPs
Sub-regional development strategy	economic	Emerging LEP covers wide area of former region focussing on Newcastle-Sunderland 1PLAN economic 'master-plan' developed by 1NG partnership (collaboration between Newcastle LPA, Gateshead LPA, RDA and Homes and Communities Agency (HCA – agency of central government))– launched in 2010 (for 2010-30)

In addition to quantifying the amount of employment land to be allocated within the local plans of all LPAs in the region (Policy 18), the RSS identified eight 'key employment sites' across the region. Two of these key employment sites were located in the City of Newcastle LPA (Newcastle Great Park and Newburn Riverside). The RSS also outlined the planning approach that was expected in delivering development at these sites.

“In planning for Key Employment Locations, Local Development Frameworks and planning proposals should ensure a high level of sustainability. They should:

- a. prepare a detailed masterplan prior to the commencement of development setting out such considerations and meeting the requirements of clauses b-e;
- b. seek to achieve zero or low carbon emissions, including energy conservation measures and secure energy supply from decentralised and renewable or low-carbon sources in accordance with the approach set out in Policy 38;
- c. encourage high levels of public transport, walking and cycling accessibility and use;
- d. discouragement of the need to travel by car through limited parking, the use of other demand management measures, and requiring a Travel Plan for each future occupier;”

(policy 20 North East RSS)

The approach of identifying particular sites was questioned by the Planning Inspection Panel to the EiP especially as the panel considered the identification of large and strategic sites was unlikely to reflect the demand by inward investors who might be seeking smaller and potentially more centrally located ‘regeneration’ sites (para 1.39). The Panel also considered that development intensification on existing employment sites might provide some of the required development (rather than for it to be accommodated on ‘new’ sites).

The RSS process also indicated that regional planners were not in a position to advocate strategic land allocations without local support. Within the RSS elaboration process a 90 hectare site in the Green Belt in South Tyneside was suggested for development but on closer investigation it was decided that the land was not likely to be brought forward during the time span of the regional plan and in addition there was local opposition to the process of taking the land out of Green Belt.

Support for an economic strategy based on the Newcastle city-region was evidenced in the creation of an economic development partnership between the LPAs of Newcastle and Gateshead with the Regional Development Agency (One North East) and the central government agency (the Homes and Communities Agency – HCA). This partnership produced a strategy for economic development over a 20 year period that stressed the importance of clustered development, concentration on the ‘urban core’ of the Newcastle region and targeted development in ‘low carbon’ industries. The partnership (1NG – as a City Development Company) has not survived the re-structuring of economic development in the city-region. 1NG was closed down in March 2012 with the functions of the company subsumed into the LPAs.

As to the impact of the short-lived independent development company, a trade journal for property agents (the Estates Gazette) suggested that:

“As for 1NG's legacy, local agents provide a mixed view. Some say it laid the groundwork for key regeneration schemes during a very tough market, while others question its output during its three-year lifespan.” Estates Gazette September 29, 2011

5.3.3.2: Planning for economic development in the Newcastle city-region

Table 5.3.10 identifies the key policy components (in terms of plans, strategies and evidential components to the planning process). In the case of the case study LPAs adopted the LDF procedure soon after the spatial planning system was constituted. South Tyneside has been a very early adopter of the LDF with its Core Strategy being adopted back in 2008, followed by 3 Area Action Plans, a Development Management Policies DPD and Site-Specific Allocations DPD adopted in April 2012. Newcastle has followed a slightly different approach

in working with the neighbouring Gateshead LPA to elaborate a joint core strategy. This is recognition of the functional linkages within the Newcastle built up area although the process of plan-making in tandem has not been an easy one.

Table 5.3.10: Key local planning strategies that frame planning for economic development in the Newcastle city-region 2004-12

	Newcastle LPA area	South Tyneside LPA area
Local Plan arrangements	UDP adopted 1998 LDF produced in partnership with Gateshead LPA published for consultation 2012	UDP adopted 1999 LDF core strategy adopted 2008 – subsequent LDF adopted 2012
Sustainability Assessment of Local Plan	Sustainability Appraisal for joint core area action plan 2011	Sustainability Appraisal and Habitat Regulations Assessment undertaken at various stages
Employment Land Review (most recent)	Carried out 2009-11 – draft published in 2010	Employment Land Review 2011
Local Economic Assessment	Not found	Not found
Local Economic Development Strategy	1PLAN strategy for Newcastle and Gateshead	Embedded in Local Authority Corporate Strategy

Both areas had economic development strategies albeit that they are difficult to identify in an internet search. As outlined above, the economic strategy for the Newcastle-Gateshead area is informed by the 1PLAN document for 2010-30. Although the City Regeneration Company (partnership) that created the document has been disbanded the general principles of sustainability in economic development (in environmental terms) are to be retained in on-going planning for economic development. In the case of South Tyneside the key priorities of jobs and employment are embedded in the five year corporate strategy for the local authority. In both cases, the local authorities devote significant revenue resources to supporting local economic development (see Table 5.3.8).

The plan-making and evidence building identified in Table 5.3.10 equates to the identification of sites for employment land in Table 5.3.11. Consistent with the analysis of the RSS for the region, the Newcastle's employment land review carried out in 2009/10 suggest that the LPA has an 'oversupply' of employment land. The total of oversupply may equate to the amount of employment land that is currently identified for industry and warehousing. This reflects the on-going re-structuring of employment within the core city (the picture of oversupply of office space is less clear). In the case of South Tyneside, its Employment Land Review 2011 indicated that there was a shortage of employment land in the right locations.

Table 5.3.11: Scope of site identification for employment land use site allocations 2004-12

	Newcastle LPA area	South Tyneside LPA area
No of sites covered by employment land review	62 sites reviewed	24 sites identified as available with 7 further mixed use sites with employment component
Area of employment land sites in LPA area (ha)	147.2 ha of available land for development 80.8 ha of industrial and	34.06 ha of available land for development Shortage of employment

	warehousing of which land oversupply estimated at 35-75 ha	
Regional 'strategic' sites identified within LPA area	For regional mixed brown field development: <ul style="list-style-type: none"> • Discovery Quarter, Newcastle; For 'prestige development': <ul style="list-style-type: none"> • Newcastle Great Park • Newburn Riverside 	For regional mixed brown field development: <ul style="list-style-type: none"> • Tyne Gateway of South Shields and North Shields riversides; For 'prestige development': <ul style="list-style-type: none"> • TyneWear Park (subsequently withdrawn)

Source: Employment land review for South Tyneside (2011)

5.3.3.3: Planning for economic development in Newcastle LPA

In terms of employment land policies within the local plan documentation, Table 5.3.12 sets out the evolution of policy from the UDP to the Joint Core Strategy. For the most part the policies identified in the UDP have been retained. In the case of the policy setting out the city centre as the region's capital and a location for appropriate uses associated with being a regional capital, although the policy was not retained the Core Strategy maintains the importance of the urban core as a location for employment-related land uses.

Table 5.3.12: Local plan policies for employment in Newcastle LPA 2004-12

Policies in UDP	Retained in Core Strategy	Policies in One Core Strategy (2012)
ED1: sufficient land will be provided to allow a range and choice of sites for employment related development ED1.1 to 1.4 specify different types of area	ED1 saved ED1.1, 1.3 and 1.4 saved ED1.2 deleted	Portfolio maintained with 5 year rolling review and minimum levels of availability
ED2: the role of the city centre as the region's commercial and administrative capital will be safeguarded ED2.1 to 2.4	All deleted with exception of ED2.2 (mixed use development in city centre)	CS6: employment and economic development will be concentrated in the urban core and the four main employment areas
ED3: land and premises allocated for industrial and business use will be safeguarded – other uses will not be allowed	Saved	CS7: employment land and premises for small medium and large businesses will be safeguarded to maintain economic diversity CS8: within employment areas, changes of use will be resisted
ED4: planning permissions that assist regeneration of older industrial areas will be granted where appropriate	Saved	
ED5: the LPA will seek permissions with planning obligations to meet the costs of	Saved	

training
 ED6: criteria for granting planning Saved
 permissions for
 telecommunications

Planning officers in Newcastle suggested that the main change in employment land policies related to changes:

- In spatial focus such that the Joint Core Strategy places a greater emphasis on employment-related development in an urban core where there is a high degree of accessibility (by train, metro and public transport);
- Consideration of the airport as an appropriate location for business park-related development because of the public transport linkage (fixed rail metro) and also because of the increasing connections of air routes into the airport;
- Increasing concern with the loss of working age middle income residents to surrounding LPAs that decreases local government income through central government (assigned on a per capita basis) and the fiscal base within the LPA.

Table 5.3.13 considers Lubell et al's suite of 'environmentally sustainable' policies applicable to employment land allocation. As was the case for Bristol, most of the policy areas are covered by either the objectives or the explicit policies of the Newcastle draft (Joint) Core Strategy. Thus the policies in the Core Strategy do not mention issues of land transfers from private development in the case of general infrastructure or in the case of land for habitat conservation. Equally although development phasing is explicitly outlined as a 'need' in the RSS, there is no explicit mention of phasing in the Core Strategy.

Table 5.3.13: Overall assessment of policy bundle in Newcastle LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		Newcastle LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	No mention
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Spatial clustering, yes Thematic clustering, yes
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	No mention
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes (in relation to housing)
B9	Affordable workspace provision	Yes
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Yes
C3	Change of use policies	Yes
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes (review for housing)

C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Yes (but not specific)
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	No mention (in core strategy)
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	No mention
F6	Set environmental limit to development	Yes (not specific)
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes

In relation to the demand management aspects of development, the local authority has a corporate commitment to low(er) carbon development that includes district heating schemes (although this specific aspect is not mentioned in the Core Strategy). One planning officer in Newcastle noted problems in being too 'prescriptive' about demand management technologies through the 2000s in that 'technology has overtaken policy' and that 'technologies are moving on all the time' at a rate faster than planning policies can reasonably incorporate. Thus the Core Strategy retains a general objective to embrace low carbon technologies leaving the appropriate details to be fleshed out during the development management process.

Although there was no explicit mention of land assembly and a local authority-led estates policy in the Core Strategy, planning officers were clear that there was a strategy by the local authority to facilitate private sector development through the use of public funds. Thus Newcastle LPA was active in terms of its existing land ownership (especially in the city centre) where it could borrow money to buy sites at reduced interest rates so long as a business case could be prepared that demonstrated revenue streams to pay off any loans. Although one officer noted that the local authority "is a major player [in land assembly and development] but [the LPA] can't fix the market". The current market conditions for property development were 'very flat'. However land ownership alone was not the only means by which the local authority could engage in shaping economic development as the local authority was also the majority shareholder in the Airport. Thus the LPA had a direct stake in the Airport master-plan and the associated proposed business park at the airport.

The general view of what constituted 'sustainable' economic development focuses on the concentration of employment-related development in locations that were accessible by public transport (the urban core and the airport).

5.3.3.3: Planning for economic development in South Tyneside

South Tyneside LPA was an early adopter of the Local Development Framework process with the adoption of a Core Strategy in 2008. Table 5.3.14 sets out the evolution of employment land use policy from the UDP of the late 1990s to the LDF of 2008. In common with other areas the policy relating to employment land is simplified between a spatial strategy (defining a geography of development – policy ST1) and a policy on employment land allocation (policy E1).

Table 5.3.14: Local plan policies for employment in South Tyneside LPA 2004-12

Policies in UDP	Retained in Core Strategy	Policies in One Core Strategy (2007)
ED1: Principles of economic development	Deleted (covered by RSS)	
ED2: Development control procedures	Extended	Development proposals. In particular it is in conformity with adopted Core Strategy Policies ST1, ST2, EA1 and EA5. It also safeguards water resources
ED3: Safeguarding of existing and predominantly industrial areas	Extended	Through Core Strategy policies ST1 (overall spatial strategy) and E1 (economic development) Detailed sites reviewed – either as implemented, viable or unlikely
ED4: Safeguarding of other establishing industrial areas (from alternative uses)	Extended	Through Core Strategy policies ST1 (overall spatial strategy) and E1 (economic development) Detailed sites reviewed – either as implemented, viable or unlikely
ED5: Land for economic development	ED5 deleted	
ED5.1 sites for economic development	ED5.1 extended	
ED6: Promotion of office development	Deleted	Covered by ST1 and E1
ED7: Safeguarding and promotion of development for small business accommodation	Deleted	Covered by ST1 and E1
ED8: Tourism-related development	Deleted	Superseded by other policies in Core Strategy
ED9: Telecommunications development	Extended	
ED10: Working areas within residential areas	Superseded	
ED11: farm diversification	Deleted	

The policy on employment land in the Core Strategy is:

“Policy E1 Delivering Economic Growth and Prosperity - 40 ha of land will be allocated to meet economic development requirements, as shown on the Key Diagram, including:

- a. 35 ha for new employment land and for employment uses within mixed use development sites. For mixed-use sites, priority will be given to allocating previously developed land in key riverside regeneration areas at South Shields, Jarrow and Hebburn. Particular priority will be given to focussing office development within the Town Centres and South Shields Riverside.

- b. 5 ha for a 'green business park' at Jarrow and Hebburn riverside to encourage the development of environmental industries. Viable employment sites, and other employment sites with special attributes will also be safeguarded for employment uses only.

Economic development outside these priority locations will also be encouraged in accessible locations, particularly in key regeneration areas, in order to promote new enterprise and encourage the development of culture, tourism and hospitality. Investment in education and training will also be encouraged at existing facilities and to develop new facilities at accessible locations, in order to encourage people to develop the qualifications and skills that are attractive to business and vital to new enterprise.

Targeted training and employment agreements will be used to assist in maximising the benefit of developments that occur in the Borough."

South Tyneside LDF (2007)

This illustrates the basic demands of prioritisation (in time and space) of development in the LPA that is called for in the RSS (see section 5.3.3.1).

Table 5.3.13: Overall assessment of policy bundle in South Tyneside LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		South Tyneside LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	Yes
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	Yes
B2	Clustering policies	No mention
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	No mention
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	No mention
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes
B9	Affordable workspace provision	No mention
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Yes
C3	Change of use policies	Yes (to open space)
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not in relation to employment

D6	Growth phasing	Included in the Site-Specific Allocations DPD
----	----------------	---

Transport-related policies		
-----------------------------------	--	--

E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes

Demand management (resources) policies		
---	--	--

F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	No mention
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	No mention
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes

Table 5.3.14 scores the Core Strategy against the 32 key policy issues derived from Lubell et al (2009). Due to the date of adoption the language of the core strategy misses some terms that have gained more prominence since 2008 such as ‘green infrastructure’ and ‘community infrastructure levy’. However in keeping with other Core Strategies we have reviewed, the document espouses support for most of the issues.

Planners within the LPA were particularly aware of the industrial legacy of contaminated land that needed to be dealt with through the development process. The LPA had set out a contaminated land strategy in 2001 and was active in thinking how public money might contribute to the public good of remediating sites that have contamination relating to heavy metals and coal-related spoil. Planners were aware that although regeneration and remediation of contaminated land was a priority, they needed to accept:

- The loss of employment land to other uses as a means of financing remediation and regeneration (estimated as a net loss of 1 hectare of employment land per annum); and
- “we have had to designate some Greenfield sites just to get a bit of variety. We know some of the brown-field sites are difficult to bring forward. It is about getting that balance for the market” (planning officer)

Thus even though they were working within an acknowledged ‘difficult market’ and a constrained potential of land supply, the LDF still needed to offer a range of potential sites whilst creating the conditions for the development of ‘difficult sites’. However green belt locations were not politically feasible: “the green belt currently provides a focus on allocating sites in the non-Green Belt areas” (planning officer). In the early drafts of the RSS a green belt site was identified in the LPA as a longer term development site but was subsequently removed because of opposition by residents and in order not to divert effort and resources from the more difficult regeneration sites according to planning officers.

Again although the Core Strategy did not mention the presence of a land assembly strategy underpinning development in the area, officers in both economic development and planning were clear that the local authority pursued an active estates policy of buying and selling land. It was estimated that up to 50% of employment land allocation sites were owned by public bodies. An economic development officer was clear that:

“[the local authority] will intervene and buy land if we have to because we realise that if we do not, nothing happens”

5.3.3.4: Plan-making and environmentally sensitive economic development

The interdependent network of scrutiny and guidance ensures that the policy framework evident in the most recent Core Strategy fit a common pattern. Thus the policy framework covers two thirds of the issues relating to the environmental sustainability of economic development. It is however notable that the practice of planning for economic development in these LPAs suggests that issues not mentioned in the Core Strategy are being done anyway. Thus whereas the Core Strategy in neither case mention a 'policy' of land assembly by the local authority, planning officers in both LPAs suggest an active land assembly practice albeit there is an acceptance that this practice can only marginally impact on the market.

The case studies also reveal the longevity of older planning regimes. Thus again for much of the period of interest, plans from the earlier 1991 planning system were in place. Equally the case study of Newcastle LPA gives us an example of planning across LPA boundaries with the Joint Core Strategy with Gateshead LPA. LPAs in the city-region have been actively engaged in thinking about cross-boundary co-operation but as one planning officer suggested:

“[the Duty to Cooperate indicates that we] must cooperate but you don't have to agree”

The case illustrates the tension of getting the balance of brown field to green field allocation. In the case of South Tyneside, the LPA's desire to remediate former industrial land that implies difficulties (and additional cost) in development needed to be balanced by some green field allocations. The borough has a shortage of employment land and therefore has allocated sites in strong market locations to help meet its land-use needs, as well as de-allocating a predominantly industrial area where there is limited prospect of future take-up for employment purposes. Newcastle was attempting to deal with an oversupply of employment land in comparison to either the historic demand for land or to the likely market demand in the near future.

5.3.4: Development management for economic development in case study projects

Development management is the process by which allocations of employment land use sites in the Local Plan come to be delivered on the ground. As outlined in the methodological section the case studies consider how the key agencies in our English case studies attempt to varying degrees to lead, facilitate or react to development pressures within their areas to deliver employment premises that meet the environmental and sustainability aspirations that are set out in their strategies. Again the delivery of suitable premises for employment-related uses is an area in which the three domains of local economic development, environmental protection/enhancement and spatial planning come into contact through the formal consultation processes of the development control system. Depending upon the degree to which the local authority takes a proactive stance on making development happen in its area, it is possible to envision interaction between local economic development and development control officers as local authorities engage in land assembly and marketing activities.

This section will cover projects that illustrate some of the key issues of development management in the Newcastle City-region. Given the particular nature of the English planning system it is within debates around development applications that the details of economic and environmental priorities come to be decided and enumerated. There are three projects that are considered here:

- The Newcastle Great Park as a mixed use (residential and employment) development identified as a regionally significant site in former Green Belt land that illustrates issues on negotiated exactions and the ways in which complex projects need to evolve in the light of changing market and regulatory conditions;
- Jarrow Riverside Green Business Park was proposed within the South Tyneside Core Strategy but has not proceeded due to an absence of market demand and the collapse of RDA funding;
- Harton Quay Riverside Development was constructed as part of a partnership deal with BT. The local authority is the developer.

5.3.4.1: Newcastle Great Park

Table 5.3.14 outlines the key details of the Newcastle Great Park development. This was a regionally significant prestige mixed use site that demonstrates some key issues in relation to ensuring complicated mixed use sites over a long period of time. The employment component of the development has been more problematic than the residential component because of both the business cycle but also because of changing patterns of market demand within the Newcastle city-region. However the project also emphasises the importance of on-going negotiated exactions as the means of achieving environmental outcomes of development.

Since the granting of outline planning permission in 2000, the development consortium has found it problematic to speculatively develop the employment land component of the project. Part of the reasoning for this has been due to competition from other business park locations in the sub-region where occupiers can enjoy additional benefits. For example Cobalt Park in North Tyneside benefited from Enterprise Zone status until August 2006 meaning that occupiers of premises enjoyed a business rate free period until August 2006 as well as 100% capital allowances for corporation tax. Consequently occupiers that might have sought premises in the Newcastle Great Park have instead chosen to go to Cobalt Park. Consequent to this and the general pressure for family housing in the Newcastle area, the

development consortium have become keen to obtain a change of use permission for part of the land originally identified as employment land for residential development.

Table 5.3.14: Newcastle Great Park

Newcastle Great Park		
Site allocated in a Local Plan		1998 UDP identified the site and takes the land out of the Green Belt
Outline Permission granted		2000 outline planning permission determined by Secretary of State (central government) who decided that a public enquiry on green belt revision was not required (issues had been sufficiently covered by EiP associated with UDP) Renewed outline consent for on-going development granted in 2010
Detailed Permission granted		Development Site Strategy Statement (DSSS) for Cell C (employment site) – 2001 (modifications applied for in 2004) SAGE HQ project application 2001-02 2000-07 dealing reserved matters and detailed planning issues for 2 office building on Cell C
Current state of development	of	On-going. Employment land component only partially built – developer consortium looking for a change on use on remaining employment land (change from B1 to residential use)
Principal use application	of	Mixed – mainly housing but has a significant employment land use component (business park – B1 uses)
Main Planning issues		Green Belt, balancing development pressure of housing versus employment-related in the context of regional oversupply of employment land
Planning instruments deployed	policy	Allocation, development management, land transfer to private management company (for open space), planning obligations (and section 106 agreement with phasing)
Project ownership/ financing issues		Private funding (house building consortium who ‘sell on’ development rights on employment land either to owner occupier or to employment property developer)
Environmental and sustainability issues	and	General issues: Green Belt, Open space, sustainable drainage, habitat, building design, airport related habitat SAGE building: Car parking, landscape (open space), green travel planning

Notwithstanding the current pressure for residential development, where employment-related premises have been developed the Great Park again demonstrates the central position of negotiated exactions as the means of achieving environmentally beneficial development. Thus the outline planning permission divided the site into a number of cells where each cell would require a development site strategy statement (DSSS) as an interim stage between outline and detailed permission in order to established key principles of open space provision (both as ‘habitat’ but also as flood mitigation and leisure space). The section 106 agreements associated with development are also due to fund a ‘ranger’ post to support habitat development and incorporate the transfer of responsibilities for maintaining habitat areas to a private management company (the local authority model is not to accept the responsibility and the financial liabilities for managing such areas).

The complicated nature of the development has required a phased application of planning obligations. Although some issues of infrastructure funding (such as the expansion of the road junction to the A1) were required in advance of any profit-making development, the general funding of ‘public goods infrastructure’ is decided by a series of ‘trigger points’. Thus

the development consortium is not liable to fund all required infrastructure in advance but funds the level of infrastructure appropriate to the level of development being requested (in phases).

5.3.4.2: Development management in South Tyneside

The market conditions in South Tyneside are difficult and have been particularly difficult since 2008. One economic development officer noted:

“[there is] not a great deal of speculative industrial development in recent years [...] that has always been a struggle to get that without public [financial] support, at least in the North East”

Tables 5.3.16 and 5.3.17 outline two cases in South Tyneside: one of which (the eco business park) has failed to develop and one (Harton Quays) that was finally developed by the LPA becoming the developer. Both cases illustrate the issue for public finance to get development going along the riverside in South Tyneside. The issue of working in a difficult market where it has been difficult to generate profits on property development illustrate the problematic fit between the aspirational aspects of the Core Strategy and the need to pay for environmentally sustainable outcomes. As one planning officer noted in relation to wanting low carbon building design in planning applications:

“we would be looking for that [BREEAM standard design] but whether we could achieve it is another thing. It is the viability [of the development] that counts”

Table 5.3.16: Jarrow Riverside Business Park

			Site 1 – South Tyneside (Ecobusiness park)
Site allocated in a Local Plan			Allocated in 2008 Core Strategy
Outline permission granted	Permission		Outline planning permission granted in 2009 for access and remediation work. Memorandum of information for interested companies issues in 2007
Detailed permission granted	Permission		No
Current state of development	state of		On hold – had reached the stage of an invitation for private sector developers to bid for interest
Principal use application	use of		Business park targeted at green businesses
Main Planning issues			Remediation of land
Planning instruments deployed	policy		Public financial support for remediation
Project ownership/ financing issues	ownership/		Site owned by South Tyneside Council -
Environmental sustainability issues	and		Remediation

Table 5.3.17: Harton Quays Business Centre

			Site 2 – South Tyneside (BT building)
Site allocated in a Local Plan			South Shields Town Centre and Waterfront Area Action Plan (2008)

Outline granted	Permission	Outline planning application for earlier development submitted in 2004 (no development followed) Not applicable
Detailed granted	Permission	Detailed permission submitted for office 2009
Current development	state of	Completed (opened February 2012)
Principal application	use of	B1 office use for BT South Tyneside as long term lease
Main Planning issues		Remediation
Planning instruments deployed	policy	Public financial support for remediation
Project financing issues	ownership/	South Tyneside was developer – private developer unable to borrow money for development
Environmental sustainability issues	and	BREEAM building standard

5.3.4.3: Environmentally sensitive development management

Development management in the case of the Newcastle city-region demonstrates the problematic aspect of negotiated exactions (planning obligations) as the principal means of achieving environmental (public) goods from employment land development. It was clear that even in the Newcastle city-region, it was possible to achieve environmental enhancement and improvement from planning obligations in the case of Newcastle Great Park (a green field 'prestige' site). However in the case of South Tyneside the project case studies illustrate a basic requirement of public funding (as grants or as loans) to get the property development process to function on certain sites, especially where land allocations requires remediation. Where public funding is deployed, environmental outcomes could be achieved in the case of Harton Quays where the development was built to high 'low carbon' design. This was illustrative of the land assembly practice noted in the review of local planning policy in these LPAs.

The Newcastle city-region also demonstrates the problematic impacts of policy interventions elsewhere with the city-region for private sector development in the sub-region. Thus the impacts of earlier Enterprise Zones in the region (for example in North Tyneside) were felt to be on-going with the employment land in the Newcastle Great Park.

The case study projects in the Newcastle city-region demonstrate again the time periods over which large scale employment land use projects emerge. Both the Newcastle Great Park and the Harton Quays development resulted from employment land allocations made in the 1990s.

5.3.5: Context and environmentally sensitive economic development in the Newcastle city-region

The key issues for environmentally sensitive planning for economic development in the Newcastle city-region are:

- The Newcastle city-region illustrates planning issues that relate to a city-region in a more disadvantaged economic position. From the basis of the common framework of

planning policy for economic development plus policy practices around land assembly and public finance, the LPAs are pro-actively engaging in the development process of bringing land forward. Both LPAs would be classified as 'low carbon' and economically marginal although the sectoral balance of the economies in both LPAs would be different.

- Private sector led development in the city-region appears to be sensitive to displacement effects from the legacy of enterprise zones in the city-region (making private sector led development more fragile). Thus it is possible to develop employment land sites in a way that generates a development surplus that can be 'shared' through planning obligations (to meet infrastructure costs) but not all sites within the portfolio might be expected to achieve this.
- Newcastle is dealing with a legacy of over-supply of employment land in that current employment land demand is quantitatively less than the supply of existing land and premises (as well as the existing portfolio not always being the 'right type' of employment land). Employment land in the city-region is under pressure from residential development. The issue of over-supply of employment land was an issue that the former regional plan had identified through the 2000s. South Tyneside has a current shortfall in employment land in the right locations.
- Despite the legacy of previously development land, planners feel the need to assign some green field land for development in order to meet the portfolio expectations of the regional development sector (and the expectations of Planning Inspectors within Examinations in Public).
- Previously developed land is not only important as potential sites for employment land (allocations) development. In the case of South Tyneside, previously developed land might be expected to contribute to open space and the de-densification of the built up areas. It may also be suitable for residential use where this would contribute to sustainable communities.
- Public finance is required to bring forward development on previously developed land in South Tyneside. Where there is public finance, it is more reasonable to expect that development meeting environmental priorities (de-contamination or low carbon building design).
- The Newcastle city-region is the only example (within the four English city-region case studies) where two LPAs have engaged in a joint local plan (with Gateshead).

Annexe 4 Sheffield city-region case study report

5.5.1: Introduction

The Sheffield city-region case study focuses on two planning authorities within the city-region: Sheffield is the local planning authority that contains the core urban area of the city region; and Rotherham is a smaller metropolitan authority to the east of Sheffield. This section will profile both the city-region as well as profiling the two local planning authorities that are the principal focus of area case studies in the city-region.

The case study report comprises five sections:

- The context for planning policy across the city-region focussing on both the economic and environmental contexts for planning policy deliberations;
- The planning policy deliberations on the theme of planning for environmentally aware economic development policy;
- How policy positions around environmental and economic development issues have been implemented and discussed through development management processes in the city-region
- How the context for economic development might have influenced outcomes in terms of plan-making and development management in the city-region.
- What the Sheffield case study adds to our knowledge of the consideration of environmental issues in planning for local economic development within England?
-

5.5.2: Context

5.5.2.1: The territorial structure of the city-region

Sheffield is the 7th largest English city-region located in the North of England (in the Yorkshire Region). Like all the case study cities, the City of Sheffield is part of the 'Core City' group of provincial English cities. The core City of Sheffield has a population of 555,000 inhabitants (2010 estimate) from a city-region population of around 656,000 inhabitants (estimation of Principal Urban Area in 2001).

Figure X outlines the territorial boundaries within the city-region indicating the boundary of the Sheffield City Region LEP and the 8 local planning authorities (pre-2009 local authority boundaries) contained within the LEP area. Four of these LPAs are unitary metropolitan authorities (including both Sheffield and Rotherham) and four are district authorities operating within a two tier local government system in Nottinghamshire and Derbyshire. Prior to 2010 economic development and sustainability issues (such as climate change) would have been managed by 6 Local Strategic Partnerships (LSPs) with the LSPs for Nottinghamshire and Derbyshire incorporating parts of what is now the LEP area.

The Principal Urban Area of Sheffield approximates to a core area within this wider LEP area. Figure 5.5.1 shows the Travel To Work Area for Sheffield and Rotherham that is based on commuting patterns observed from the 2001 Census of Population. In terms of employment the TTWA accounts for over half of jobs in the wider LEP area but the LPA (unitary authority) area of Sheffield only accounts for around two thirds of jobs in the TTWA. The second case study area for this city-region is Rotherham (marked in blue in Figure 5.5.1 that is around half the size of Sheffield in terms of resident population but about 40% of Sheffield's size in terms of employment. Table 5.5.1 outlines the relative size of the different territories in terms of jobs and in terms of population.

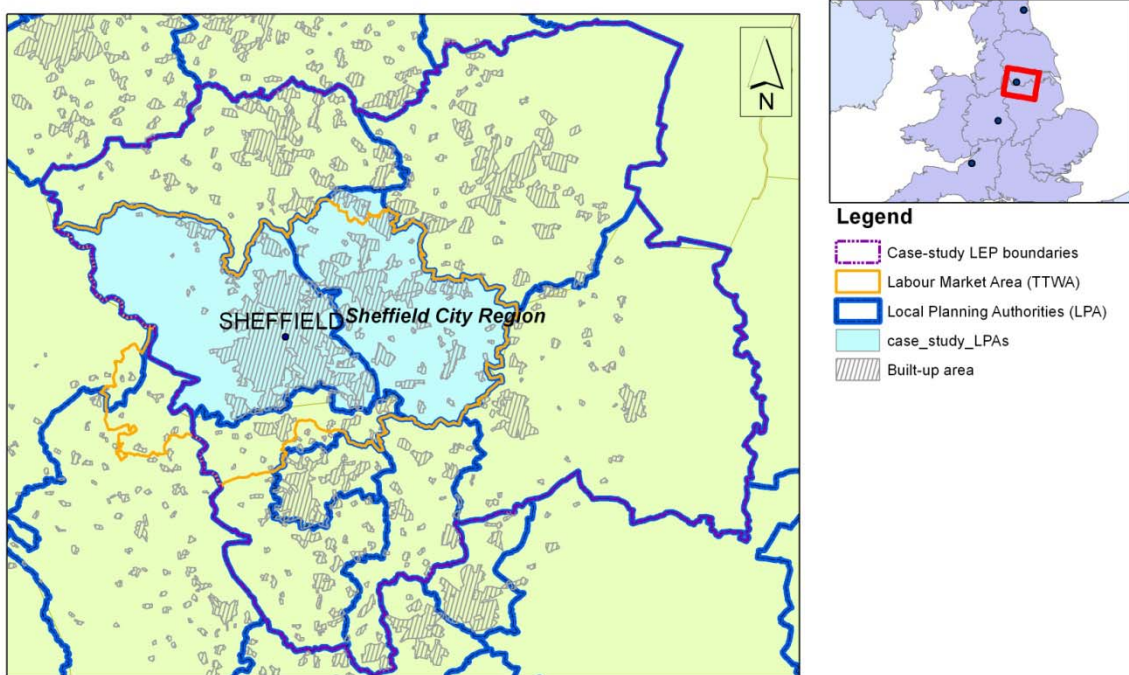
Table 5.5.1: Population of territorial units in Sheffield region

Territorial area	Estimate of Jobs, 2008	Mid-year estimate of
------------------	------------------------	----------------------

	(ABI)	resident population, 2008
Sheffield City Region LEP	681,134	1,691,400
Sheffield & Rotherham TTWA (2001)	348,859	
Sheffield LPA	250,886	539,800
Rotherham LPA	99,642	252,900

Figure 5.5.1 The Sheffield city-region [about here]

Institutional boundaries for Sheffield city-region



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). , Urban area boundaries supplied by Ordnance Survey via Digimap (Crown copyright and database right 2012)

5.5.2.2: Economic context

Table 5.5.2 outlines the indicators from which the economic context typology in Part 1 of the report has been constructed. From these component indicators it is possible to see that on employment growth, both Sheffield and Rotherham performed better than expected given their economic structure. Rotherham performed notably well in respect of employment growth, with an increase of over a fifth on the decade. This is accounted for primarily by call centre and other service sector development in the Dearne Valley Enterprise Zone (see later).

Table 5.5.2: economic indicators for LPAs

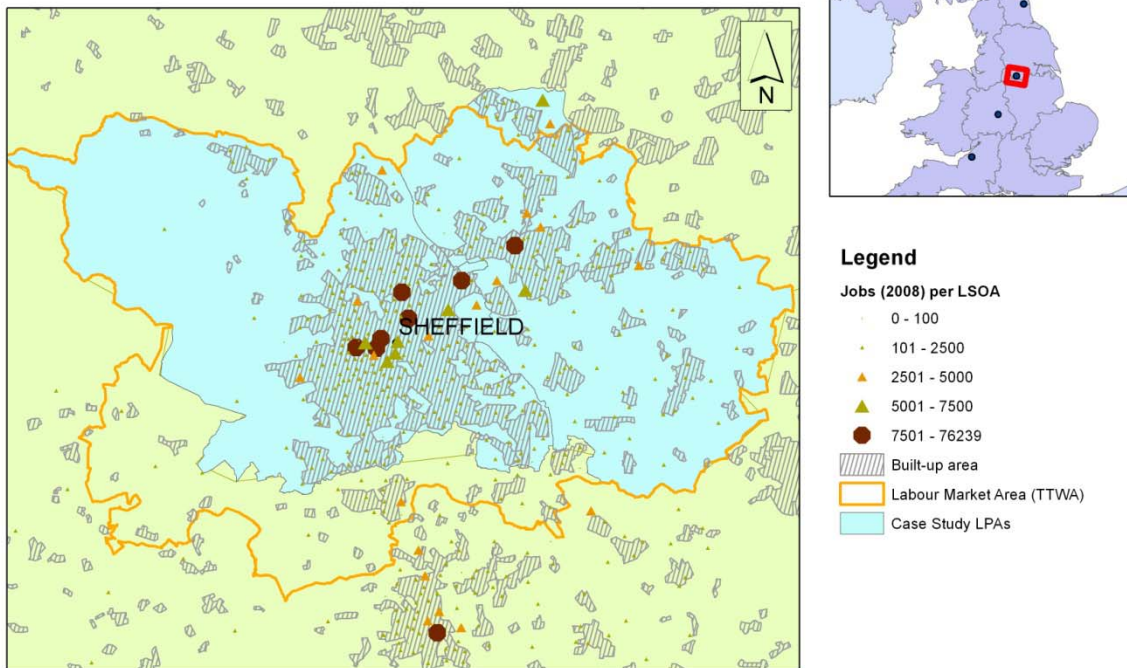
	change in employment 1998-2008	differential change in employment 1998-2008	Unemploy- ment rate (ILO) 2008	GVA per job, 2008
Sheffield UA	10.7%	11.7%	4.8	£39,002
Rotherham UA	22.7%	28.9%	5.7	£37,721

As noted in Table 5.5.1 the central City of Sheffield accounts for around 40% -region of total employment in the city region. Comparing the sectoral pattern of employment across the city-region in Figure 5.5.3, the central City of Sheffield does not differ markedly in its employment profile from the city-region average. This is true of all economic sectors where the differences between the city and its hinterland are small. Conversely, Rotherham has markedly higher levels of employment in manufacturing and an even more notable concentration of work in business services (again attributable to call centre development in the Dearne Valley).

Figure 5.5.2 outlines the geography of employment across the city-region based on data from the Annual Business Inquiry (ABI). The dark circles indicate eight (lower) super output areas (LSOA) that record more than 7,500 jobs. Of these two are located centrally within Sheffield city centre with a further two in central Rotherham and Chesterfield. The others include employment clusters around the University of Sheffield, west of the city centre, the Northern General Hospital, north of the city, and the Meadowhall Shopping centre, in north east Sheffield.

Figure 5.5.2 Employment centres in Sheffield city-region

Employment centres for Sheffield city-region



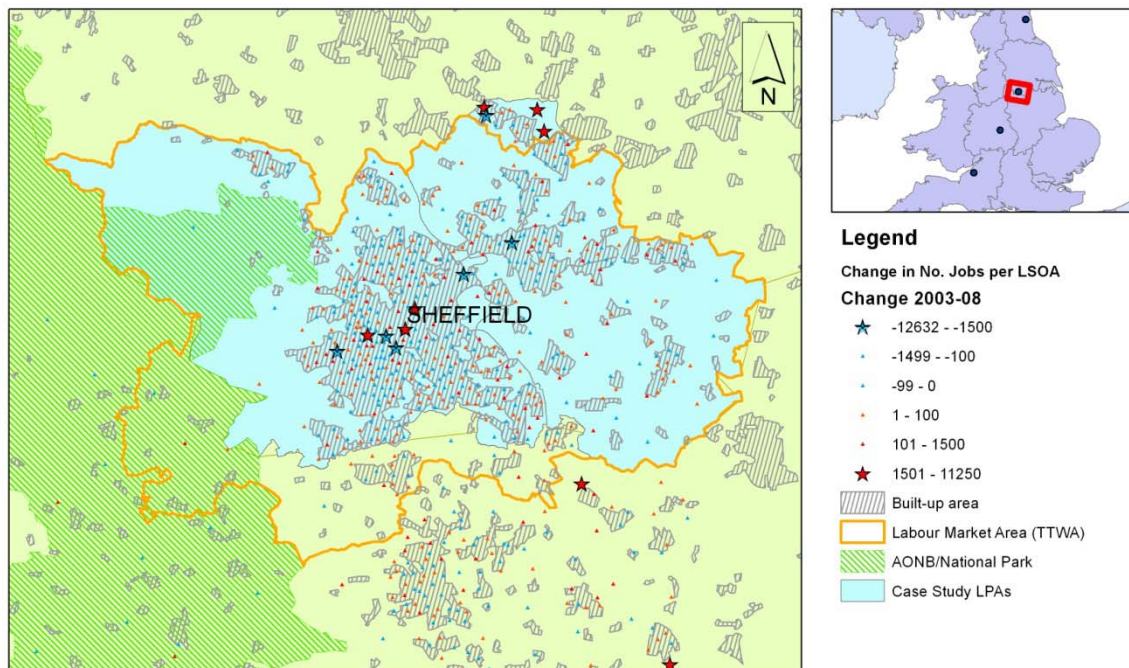
Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Urban area boundaries and transport infrastructure supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

Figure 5.5.3 Employment structure

Figure 5.5.4 indicates where there has been most change in employment according to the Annual Business Inquiry (Survey) between 2003 and 2008. The survey methodology leads to estimates of employment at the level of the LSOA and thus small changes in employment cannot be reliably taken to indicate actual change in employment. However in LSOAs where changes in employment of 1,500 jobs are indicated (by stars) it is likely that real and significant changes in employment have taken place leading to threats and pressures on existing stocks of employment land and premises.

Figure 5.5.4 Employment change in city-region

Employment change in Sheffield city-region 2003-08



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Urban area boundaries and transport infrastructure supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

5.5.2.3: Environmental context

Figure 5.5.5 outlines the major environmental designations on land in and around the Sheffield city-region. The key designated areas of land for protection are mostly situated away from the built-up areas, especially Barnsley, Doncaster, and Rotherham. However, the Peak District National park encroaches into the boundaries of the City of Sheffield representing a significant obstacle to development to the west of the city. There is also an important network of Local Nature Reserves within the core urban area. Thus, in terms of official environmental designations the places where there is greatest pressure for development in terms of employment growth are not situated in or near key areas of environmental or landscape value.

The most significant land use designation impacting on development within the Sheffield city-region is the green belt. There is a green belt that extends around the existing built up area. Table 5.5.3 indicates the extent of green belt designation in the central local planning authorities of Sheffield and Rotherham. Green belt designation is equivalent to 30% of areas indicated as 'green space' within Sheffield. However, an equal proportion of 'green space' is designated as SSSI, reflecting the proximity of the Peak District National Park. This is atypically very high in the national context. The green belt is equivalent to over 80% of all green space in the Rotherham LPA. Given the general pressure for employment growth in peripheral locations of the built up area of Sheffield, and the difficulties of development within the National park, we could hypothesise that it is green belt land that is most likely to be under pressure for development.

Table 5.5.3 sets out sustainability performance criteria for Sheffield and Rotherham as introduced in Part 1.. On these indicators the two LPAs can be distinguished in relation to the

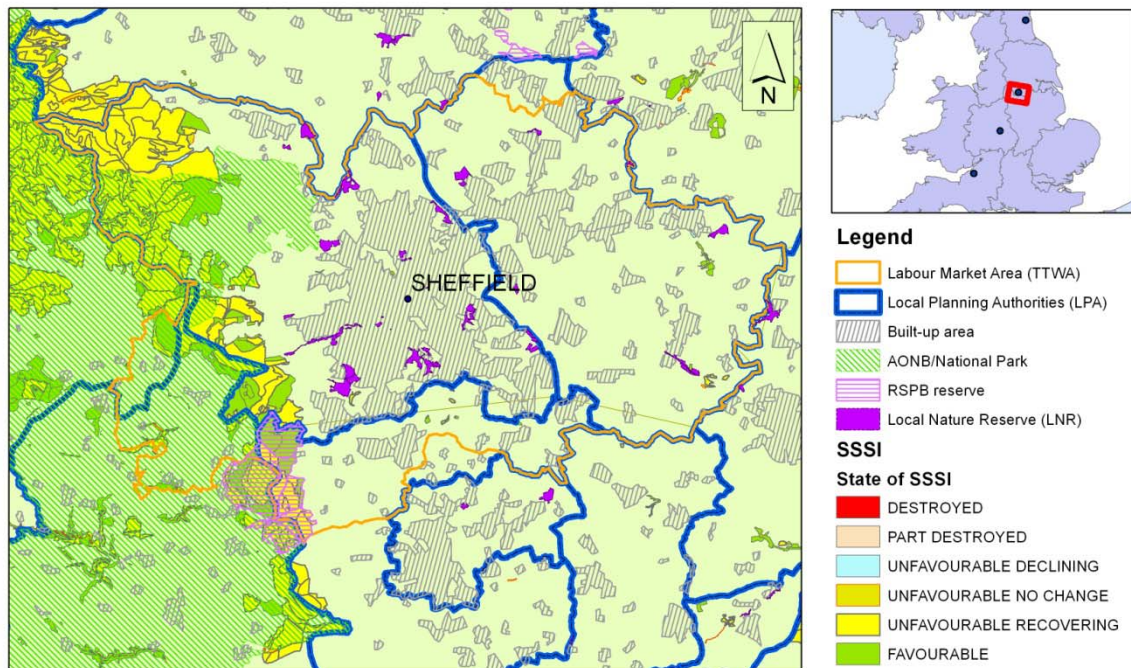
amount of green space per inhabitants. Rotherham is notable for having nearly twice as green space per resident than its larger neighbours. Equally Rotherham is notable for both higher modelled carbon emissions (production measure).

Table 5.5.3: Land use and environmental designation, 2005/06

Local Planning Authority	Area of (hectares)						
	Admin area	domestic land use	non-domestic (built up) land use	'green space'	Green belt designation	Area of SSSI units	AONB/ National Park
Sheffield	37126	5511	746	30613	9130	9184	7558
Rotherham	28616	3271	389	24736	20650	149	0

Figure 5.5.5 Environmental constraints

Environmental designations for Sheffield city-region



Administrative boundaries are supplied by UKBorders (this work is based on data provided through EDINA UKBORDERS with the support of the ESRC and JISC and uses boundary material which is copyright of the Crown). Environmental designation boundaries supplied by Natural England (copyright Natural England - containing Ordnance Survey data - copyright Ordnance Survey), Urban area boundaries supplied by Ordnance Survey via Digimaps (Crown copyright and database right 2012)

Table 5.5.4: Performance against sustainability criteria

	area of green space per capita, 2005 ('000s sq m per inhabitant)	percentage of residents who are satisfied with green space (%), 2009	carbon emissions (all sources) per capita, 2006 (tonnes per inhabitant)	ecological footprint per capita (global hectares per inhabitant)
Sheffield	0.58	73.00	7.28	5.05
Rotherham	0.98	69.00	8.82	5.03

Thus from an environmental perspective the areas have different profiles. Whereas they all contain green belt land, Rotherham is notable for this green belt constituting a greater proportion of available green space land and, thus, we can hypothesise that the delivery of green field sites for development would be more problematic in Rotherham.

5.5.2.4: Planning policy context for employment land use

Table 5.5.5 outlines some indication of the development pressures within the city-region. Table 5.5.5 gives the profile of each LPA by reference to the floor space available in each area classified according to 'bulk use classes' by the Valuation Office (agency responsible for deciding the rentable value of commercial property for taxation purposes). The four bulk classes relate to retail uses, office uses (both 'commercial' and 'other' office uses), factory uses and warehouse uses. From these profiles it is possible to see that these different

areas are 'home' for different 'stock' profiles. Thus Sheffield is, in absolute terms, the dominant location for all uses, a reflection of its size, but less important a location, in relative terms, for factory or warehouse space within the city-region.

Table 5.5.5: Floor space for employment land uses, 2008

	Rateable floor space ('000s m2 based on 2005 re-valuation)			
	Retail Premises	Offices	Factories	Warehouses
Sheffield	1179	1051	2961	1300
Rotherham	428	259	1645	698

Table 5.5.6 gives an idea about how the profile of existing commercial floor space is converted into demand for development. Table 5.5.6 gives the number of planning applications determined (ie about which a decision been taken by the LPA) for the period 2004-08. These numbers relate to numbers of decisions taken (rather than about the number of decisions that then proceeded to development or the number of sites implicated) about applications relating to 'major' development projects (a single development project is likely to have more than one determination associated with it). Within the English planning system a major commercial project is one that relates to a development proposing over 1000 sq m of floor space. The table gives the number of determinations relating to four categories of development: major housing development, major employment development relating to offices and light industry (B1 use class), heavy industry and warehousing (B2 and B8 use classes) and to retail development (mainly class A but could incorporate some B8 uses). It is clear that in both LPAs, applications for housing development were numerically far more important than for employment-related applications. However in relation to the employment-related land uses, the number of determined applications broadly mirrored the profile of the existing commercial property stock in each area.

Table 5.5.6: Determinations of planning applications by type of major planning project 2004-08

	Number of determinations on 'major' projects relating to:			
	Dwellings	Offices, research and development, light industrial	Heavy industry, storage and warehousing	Retail, distribution and servicing
Sheffield	1710	132	219	253
Rotherham	927	180	100	286

In terms of the capacity of each LPA to deliver an appropriate level of development Table 5.5.7 sets out the availability of land that is either vacant (land that is not currently in use but could be re-developed without remediation) or derelict (land that is not currently in use but would need remediation in order for development to proceed). Statistics on available land for development have primarily been collected in order to assess the capacity for house-building but it does give an idea of the capacity for LPAs to deliver existing on existing brownfield land rather than converting currently un-developed land for development. From this it is possible to see that, in principle, across these LPAs there was sufficient land area (in a purely quantitative sense) to accommodate a lot of development on existing brownfield sites. Sheffield and Rotherham both have substantial reserves of vacant and derelict land although the latter would require remediation works to convert currently derelict land (and buildings) into new development. The city faces a lesser challenge (in contrast to Rotherham) in respect of meeting development needs through the conversion of land that was still 'in use' in 2008.

Table 5.5.7: Availability of land for development, 2008

	non-domestic (built up) land use	Vacant Land	Derelict Land and Buildings	Land Currently in Use and Allocated in a Local Plan or With Planning Permission for any Use
Sheffield	746	360	120	50
Rotherham	389	140	60	160

5.5.2.5: Resources for local government

Table 5.5.8 gives the financial resources that are available to local government within the city-region. The table clearly illustrates that local taxation (the council tax) and the nationally determined but locally collected business rates combined only amount to 50% of the resources that local government spends in the city-region. Central Government grants raised from central taxation is important within English local government budgets. Revenue spending on local economic activities in Sheffield is 3 times that of Rotherham (on a per capita basis).

Table 5.5.8: Resources for economic development in South Yorkshire

	Sheffield area	LPA Rotherham area	LPA
Fiscal Base (council tax receipts) 2009/10 (£'000s)	£172,485	£84,547	
Fiscal Base (non-domestic business rate receipts) 2009/10 (£'000s)	£188,927	£65,388	
Revenue spend (local authority as a whole) (revenue expenditure £'000s 2009/10)	£893,318	£456,319	
Revenue spend on local economic development (£'000s for 2009/10)	£7,730	£1,392*	
Revenue spend on environmental initiatives (£'000s for 2009/10)	£1,462	£0	

Source: CLG statistics on local government finance

Note *: revenue spend only – no inclusion of capital spend (this is negative for 2009/10)

5.5.2.5: what the context suggests for environmentally sensitive LED

The Sheffield city-region appears to have performed strongly through the 2000s. Despite an uncompetitive industrial structure in 1998, employment growth over the following decade was strong in both Sheffield and Rotherham (the latter remarkably so). However, this growth was preceded by a generation of structural industrial decline, and unemployment remained high and productivity low in 2008 compared to the rest of England. The pre-recession decade of growth has not been sufficient to make good the city-region's structural economic deficit. The city-region remains relatively economically and socially disadvantaged with significant concentrations of social exclusion. Thus, one might expect planning policy in the city-region and both case study LPAs to prioritise economic and employment growth. These are factors common to Sheffield and Rotherham. The contextual information also suggests key differences.

- Sheffield contains areas of high environmental value, including (uniquely) part of a National Park. However, these are not immediately or directly threatened by direct

consumption by the development process (but may be impacted by the general environmental externalities of economic activity). However, the employment growth that was experienced has been located both within the central city area but also on the edges of the built-up area. In term of 'environmental' constraints it would, thus, be the city's green belt that would be most immediately at threat from direct consumption within the development process. The context of economic re-structuring leaves a stock of vacant and derelict land within the city-region that would under the appropriate conditions alleviate pressures on green field (and green belt) sites.

- Rotherham is a partly urban, partly rural authority. A very high proportion of the Borough's open space is classified as green belt. Much of the employment growth of the past decade has been located in peripheral, greenfield, locations, especially the Dearne Valley. The challenge here is to consolidate and valorise that development whilst, at the same, preserving the environmental amenity of the area. Conversely, the core urban areas of Rotherham have been less fortunate. The challenge here is to promote regeneration and growth whilst mitigating environmental risk (especially flooding).

5.5.3: Plan-making for sustainable economic development in case study areas

This section outlines the degree to which plan-making and strategising by key institutional actors within the Sheffield city-region manage the relationship between economic and environmental priorities within the case study territorial areas. As outlined in the methodological section, the competences of local economic development, statutory (spatial) planning and environmental protection/enhancement are formally different domains of expertise and responsibility although on the issue of identifying employment land use sites, the three domains come into contact since the identification of employment land use sites has implications both for the exercise of local economic development (through providing a suitable portfolio of premises) and for environment protection (through a series of opportunities and threats).

- Aims and objectives of local strategies in relation to LED, spatial plan and environmental enhancement/protection
- Engagement of business sector in local strategising on LED
- How do policies manage relationship between environment and economic outcomes
- What is specific role of local plan in managing environmental and economic outcomes?

5.5.3.1: Regional framing of planning for economic development

Regional planning in England (whether through Structure Plans or Regional Spatial Strategies) sets the framework through which local plans allocate employment land sites. Prior to 2010, Local Plans needed to be signed off as 'in conformity' with their regional spatial strategy. However, planning at the regional level was not intended to identify specific sites for development but to set the overall context for site selection.

Table 5.5.9 sets out the key regional planning documents as they impact on planning for economic development for the period 2004-12.

Table 5.5.9: Key local planning strategies that frame planning for economic development in the Sheffield city-region 2004-12

Regional document	Plan/Strategy	Key aspects of strategising process
Regional Planning (RPG)	Guidance	Yorkshire and the Humber RPG (RPG12) adopted in 2001 – replaced by 2004 Spatial Planning System
Regional Spatial Strategy (RSS)		Yorkshire and the Humber RSS adopted 2008 Examination in Public (EiP) – 2006
Sub-regional strategy		Sub-regional studies incorporated into RSS – South Yorkshire (incorporating Sheffield, Rotherham, Barnley and Doncaster) identified as sub-region for strategy
Regional Economic Strategy (RES)	Strategy	RES produced for 2006-2015
Structure Plan		No Structure Planning – all LPAs are metropolitan boroughs (they produced UDPs)
Sub-regional development strategy	economic	??

The Yorkshire and Humber Plan, Regional Spatial Strategy to 2006 was published by the Government Office for Yorkshire and the Humber in May 2008. Its spatial vision is expressed in typically generic terms: "In Yorkshire and the Humber over the next 15 to 20 years, there will be more sustainable patterns and forms of development, investment and activity and a

greater emphasis on matching needs and opportunities and managing the environment as a key resource” (p.7).

Within this broad vision, there was a strong emphasis on the idea of urban renaissance. The plan sought to reverse the decentralisation of population and investment away from regional and sub regional cities and towns, and to promote the role of market towns to service the rural economy.

The emphasis on urban renaissance was reflected in the South Yorkshire sub area policy. This advocated: enhancing the role of Sheffield as a regional city (and key provider of jobs); developing the town centres of Barnsley, Doncaster and Rotherham; and, regenerating the numerous smaller former coal mining communities. Issues related to sustainable development were not prominent within the plan. However, the RSS identifies the need for alleviating flood risk and continued protection of the green belt.

The plan was not prescriptive in terms of providing for development sites. It required all LPAs to undertake employment land reviews and to establish a portfolio of sites on this basis.

The abolition of the regional policy infrastructure has entailed a transition from a regionally based board to a local private - public partnership arrangement in the form of the Local Enterprise partnership (LEP). The LEP is not a statutory planning authority. Its primary role is to promote local economic development and investment. The LEP board includes members from the following private sectors: finance, recruitment, construction, leisure, creative industries, ICT, voluntary and community sector, but, curiously no manufacturing interests. The leaders / mayors of the eight constituent local authorities are also members. The new institutional arrangements in the Sheffield City Region can be described in terms of a transition from the “input led” role of the Regional Development Agency in which Leeds based Yorkshire First required local partners to produce outputs they (the RDA) deemed necessary to one of developing strategy, advocacy and lobbying.

The South Yorkshire local authorities have a long record of working together since the abolition of the Metropolitan County in 1986. The sub-regional dimension to economic development and planning in South Yorkshire was enhanced by the Labour government's Northern Way initiative, designed to promote growth in eight city regions of Northern England as a counter-balance to the domination of London and the South East. The establishment of the LEP has entailed a further acceleration in these institutional links. The abolition of the regional policy infrastructure has afforded the opportunity for Sheffield to engage with stakeholders in adjacent local authorities (e.g. Bassetlaw, Chesterfield) that, functionally form part of the Sheffield City Region but were, previously, located within the boundaries of the East Midlands region. It is unsurprising that many stakeholders refer to the LEP as “very Sheffield centric”.

5.5.3.2: Local planning in Sheffield city-region

Local plan-making and strategising are the means of setting out the priorities for local policy and programmes within LPAs. Table 5.5.10 outlines the key policy and process vehicles, through which planning for economic development is set out in the Sheffield city-region (for the two case study LPAs). The vehicles include plans, policies and the evidence bases for the policy documents. The table demonstrates the longevity of the pre-2004 planning system since within both LPAs the district-wide Local Plans developed under the pre-2004 system were and remain the principal statement of Local Planning policy even to this date. In the case of Rotherham the core strategy to the LDF (the form of Local Plan relating to the

2004 Planning System) is yet to be formally adopted some eight years after the introduction of the new system.

In both cases plan-making within the two authorities follows the general guidance driven by national (English) policy. As recommended a sustainability appraisal for the plan overall follows an initial phase of outlining options. Employment land reviews are produced in order to inform on-going processes of plan-making and plan monitoring. Local Economic Assessments (LEAs) and Local Economic Strategies are guided by other policy cycles. LEAs were part of a now defunct (mandatory) process of Comprehensive Area Assessments and Local Economic Strategies are not a mandatory requirement of local government in England.

Table 5.5.10: Key local planning strategies that frame planning for economic development in the Sheffield city-region 2004-12

	Sheffield LPA	Rotherham LPA
Local Plan arrangements	UDP adopted 1998 LDF core strategy adopted 2009	UDP adopted 1999 LDF published 2012 (out for consultation/EiP)
Sustainability Assessment of Local Plan	Sustainability Appraisal of LDF – 2007	Integrated impact assessment (for health, sustainability, equalities and habitat) – 2012
Employment Land Review (most recent)	Employment Land Demand Assessment report 2006	Employment Land Review 2010
Local Economic Assessment	Economic Assessment by Sheffield First Partnership, 2010	Local Economic Assessment, 2010
Local Economic Development Strategy		Economic Plan (part of Corporate Plan) 2008-2020

Table 5.5.11 illustrates the employment land allocations set out in the most recent statutory plans for Sheffield and Rotherham, discussed below.

Table 5.5.11: Scope of site identification for employment land use site allocations 2004-12

	Sheffield LPA	Rotherham LPA
No of sites covered by employment land review	150 (including office)	47 (including office)
Area of employment land sites in LPA area (ha)	369.9 ha (of which 229.2 was available for development at time of ELR)	241.68 ha (of which 118.52 ha was assessed as available for short term development at time of ELR)
Regional 'strategic' sites identified within LPA area	Sheffield city centre, Sheffield Airport	Rotherham city centre

Source: Employment land reviews for Rotherham (2010) and Employment Land Demand Assessment Report for Sheffield (2006)

5.5.3.3: Planning for economic development in Sheffield

The legacy of its traditional manufacturing history – an industrial structure dependent on low growth sectors, the modest levels of productivity and investment of these, the poorly adapted

skills of the local population to the knowledge intensive economy, extensive areas of contaminated land, plus high levels of worklessness and social exclusion – provide the context to local economic development in the Sheffield City Region and explain the primary importance afforded to local policy makers to it. As one local official noted: “The economy is absolutely the council’s number one priority. That, without doubt, is the number one issue for us; our economy is underperforming” (interview). A colleague added: “politically, it (the plan) needs to be about jobs. In reality it needs to be about jobs. Everyone’s calling it a growth strategy now!” (interview).

Consistent with a long history of municipal Labourism, the policy process is led by the local authority. As one local official observed: “Sheffield City Council maintains an almost paternalistic, type of role in the city”. The Economic Masterplan process is, thus, led by Creative Sheffield, the city council’s economic development service. There is additional input from other divisions of the local authority, e.g. City Development (planning), Sustainable Development and other statutory stakeholders. Private sector input is provided through a dedicated board comprising strategically important employers and investors in the city plus the very active Chamber of Commerce and (less active) Federation of Small Businesses.

The Sheffield Economic Masterplan (2008) sets out the economic development policy context for Sheffield. It notes the success of the preceding decade: “Sheffield is at a pivotal moment in its history. Population and job growth, increased community and investor confidence, together with transformational change to the city centre has signalled a change in the fortunes of the city after decades of decline” (p.1)

However, the plan is realistic about the extent to which recent economic growth has been underpinned by public expenditure: “Sheffield’s recent progress has involved very high levels of public investment coupled with the utilisation of spare capacity (e.g. in city centre land). These two factors will reach a natural conclusion in the short term and must be replaced by a more productive base” (p.1)

Most fundamentally, the plan notes the continuing structural weaknesses in the Sheffield economy which set the parameters for the extent to which sustainable development concerns may be entertained: “Sheffield does not yet have the wealth and prosperity which would allow a slow or low growth option to be pursued” (p.1).

The fundamental economic challenge is expressed in terms of a “prosperity gap” with the city’s Gross Value Added (GVA) added per capita only 87% of the English average. This deficit is the result of: 1) low levels of labour participation; and, 2) low levels of labour productivity. The challenge for policy is, thus, to increase the number of people in work and also to increase the proportion of workers in high value added sectors. The Economic Masterplan is, thus, premised on the three themes of competitiveness, economic inclusion and creating the conditions for sustainable growth. The strategy includes traditional measures to improve the city’s property portfolio to attract new inward investment, to increase business start-ups, to tackle the city’s skills deficit, to promote innovation among local firms, and to regenerate disadvantaged neighbourhoods, etc.

It is notable that environmental protection is identified in the plan as a prerequisite for sustainable growth. The plan advocates the ‘de-coupling’ of economic growth from environmental impact and pursues this through traditional measures such as green construction and increased building densities. An example of innovative practice in the context of Sheffield is the development of a local low carbon energy infrastructure in partnership with multi-national energy company Eon.

The Sheffield Economic Masterplan is currently being updated in response to a number of key changes that have occurred since publication of the 2008 plan, primarily the credit

crunch, recession, the election of the Coalition government nationally and its programme of fiscal austerity, the replacement of the regional policy infrastructure with the LEP, and the re-election of a majority Labour administration locally.

The new Labour administration has reinforced the economic growth agenda. As one local official observed: "Being business friendly and working in partnership are two key elements of how we need to go about our work now" (interview). The new economic priorities for Sheffield are described as "punching its weight", not just in terms of competition with the other English Core Cities, but also those in Europe, the US and emerging economies.

The productivity gap remains a primary consideration. In 2009, Sheffield's GVA per capita had declined to 85% of the English average. The absolute imperative for the Sheffield City Region is now defined in terms of promoting employment growth within the private sector given the area's previous reliance on declining industrial sectors and public sector employment (vulnerable during an era of state austerity). The imperative for local economic development is not simply to promote high value added sectors, but to promote absolute employment growth. As one local official observed: "It's not just chasing high end investment, it's also about finding opportunities for employment within the city ... the challenge is the balance and pace to that which is sustainable" (interview). The priorities for the new strategy are expressed in terms of developing five high value added sector clusters: advanced manufacturing (in which Sheffield has competitive advantage in metals and materials for the aerospace and nuclear industries); creative industries; health technology; energy and low carbon business; and, professional services.

The new strategy contains a stronger (rhetorical?) commitment to sustainable development. This is also, in part, a consequence of the election of a new Labour administration locally. Labour's corporate plan includes an objective that Sheffield should develop as an "environmentally responsible city". So, as one local official noted: "rather than being argued into the new Masterplan, it (sustainable development) was fully embraced. We need low carbon energy, resilient, affordable, there for the long term, in order to make ourselves a competitive city" (interview). It is also a consequence of the severe floods that afflicted Sheffield in 2007 – "a major wake up call for the city" (interview). However, interviewees expressed that reconciling the diverse views of economic and environmental stakeholders remained a formidable challenge. A business case for sustainable development is made: "It's about helping business to reduce costs by making them more energy efficient, there's an economic imperative in all this" (interview). However, the conceptualisation of sustainable development in Sheffield still falls short of, for example, explicit recognition of environmental limits. As one local official noted: "we're not there yet, to be honest. We have to be realistic in terms of what we can achieve in the city" (interview). A colleague added "we don't use the phrase 'peak oil' ... certainly sustainable development comes across at the city scale but it (the plan) does not talk much about global limits to growth – food, oil, water – they aren't things that feature heavily in the Economic Masterplan".

The role of Sheffield City Council has been changing from one of direct intervention to one of facilitating and enabling, reaching out to the private sector. As noted above, much of the recent wave of investment in Sheffield has been underwritten by the public sector (through Yorkshire Forward of European Union Objective 1 monies). The new age of austerity requires creative use of new resources (e.g. Tax increment financing, Community infrastructure levy). Moreover, the new financial regime requires a change in the role of the council from accountable body for public funds to supporter of private sector bids for direct funding (e.g. Regional Growth Fund). Sheffield has a new enterprise zone located in the Lower Don Valley (with a smaller zone in Markham Vale, Rotherham). Sheffield has signed a City Deals agreement with central government to support skills, finance and transport.

Sheffield's Unitary Development Plan was adopted by Sheffield City Council in March 1998. This was the first statutory city-wide plan produced by the authority in four decades.

Consistent with the tradition of municipal leadership in Sheffield noted above, the city's tradition of planning has been described as "highly professionalised, plan led development" with planners playing a key role in framing policy for the public realm (interview).

The dominant narrative of the plan is to create a 'City for People'. This implies a focus on addressing the needs of disadvantaged residents, promoting development that is environmentally sustainable and prioritising regeneration over growth generation. Recurrent themes in the plan, rhetorically at least, are intra and inter generational equity.

The economic aims, objectives and policies are set out in the chapter Industry and business. The plan advocates consolidation of economic activity in existing centres that are well served by public transport and offer potential for redevelopment of brownfield sites: the city centre for tertiary sector activities and the Don and Sheaf Valleys for industry, plus smaller sites. The plan provides for a five year supply of development land (initially 180 hectares) for industrial and business development in these areas. The plan specifies types of site – General Industry; Fringe Industry (adjacent to residential areas); Business – and preferred uses on them – e.g. General Industry (B2, B8), Fringe Industry and Business Areas (B1, B2). The majority of employment sites are located in the city centre (for office and retail uses) and the Lower and Upper Don Valleys (for industrial and other uses). These are mostly located on tram links along the corridor to neighbouring Rotherham. There are a number of large atypical sites outside this zone, e.g. the Sheffield Development Park (built on a "windfall" site of the former location of Sheffield City Airport, and designated for B1 uses) and Meadowhall (centred on a large regional shopping centre – a product of the deregulated planning of the 1980s and 1990s – and now designated for additional employment and residential uses). These sites have their own particular sustainability challenges: Sheffield Business Park developing partly of Green Belt land as the development has expanded the airport "footprint" and Meadowhall is located in a medium to high flood risk area.

The Green Environment chapter sets out the plan's environmental aims, objectives and policies. Notwithstanding the prominent sustainable development narrative noted above, these are expressed most often in respect of traditional measures of environmental protection. For example, the plan restates the council's support for the principles and policies of the Green Belt. Indeed, it is presented as a tool to achieve multiple objectives: "Two of the council's basic objectives are to concentrate investment and development in the most disadvantaged areas of Sheffield and to conserve and enhance the landscape, recreational and natural history value of the countryside. Maintaining a strong Greenbelt can help achieve these objectives" (p.90).

The Sheffield Unitary Development Plan is being replaced by the Local Development Framework, the Core Strategy of which was adopted in March 2009.

The recent mode of planning in Sheffield has been described as "enabling development, but the right development" (interview). This entails "increasingly working hand in glove with the private sector to identify what type of development we need, working actively to promote Sheffield as a city for investment, presenting a prospectus to the private sector, targeting those that we think are right for Sheffield, explain this is what we want to achieve, these are the parameters, and these are the advantages we have. Come back with your proposals and we will work with you" (interview).

The dominant narratives of the LDF are "transformation" and "sustainability". The former refers to the city's transition from historic manufacturing city to centre of a post-industrial city-region. The role of Sheffield as the core of the city-region is strongly emphasised throughout

the plan. The latter emphasises that this change should, indeed, be transformational (in social, economic and environmental terms) rather than transitory.

The spatial strategy of the LDF sets out the planned trajectory for areas within the city. There is a degree of continuity with the strategy set out in the previous UDP. For example, the city centre is described as the “driver” for the transformation of the city’s economy. This role is more strongly emphasised than before, suggesting an acceptance of the decline in the city’s industrial base and its replacement by a service sector economy. The Don Valley is again designated as the centre for industrial uses. Within the valley, the area surrounding the Meadowhall regional shopping centre is designated for office and housing development. The north east and south east of Sheffield are designated housing renewal areas.

The chapter Promoting economic prosperity and providing sustainable employment sets out the land use issues for economic development. It notes that shortage of development land in Sheffield (especially quality sites) has been an impediment to development, exacerbated by depletion of these sites through change to more lucrative uses (e.g. housing, retail). The plan uses a themed approach to site allocation. The initial 5 year supply comprises: 20 hectares for offices (B1a), 25 hectares for other businesses (B1b and B1c) and 100 hectares for general industry and distribution (B2 and B8). The plan emphasises market opportunity and public transport access as key approval criteria.

The Global environment and natural resources chapter sets out the environmental issues. The plan is more explicit in meeting the challenges of climate change than the UDP. However, proposals are orthodox planning responses: consolidating development in the city centre and areas served by public transport; promoting higher building densities; promoting green building codes and renewable energy; and, locating development to eliminate unacceptable flood risk. There remains very little appetite for development in the Green Belt. As one local official observed: “Compaction is fundamental to the sustainable city” (interview). However, it was also acknowledged that, whilst the Green Belt, is drawn tightly around the City boundary with little room for manoeuvre, encroachment into the Green Belt (especially for employment uses) has not arisen as a significant planning issue. This is not to suggest that such a dispute would not emerge in the future but it is much more likely to do so in respect of residential uses.

Following the modified outline of policy bundles associated with environmental sustainability initially outlined by Lubell et al (2009). Table 5.5.12 outlines the degree to which the Sheffield Core Strategy covers the six policy bundles. Sheffield’s Core Strategy covers the majority of policy areas identified in this framework. However consistent with the role of the local plan within the statutory planning system in England, the plan sets out the principles and general criteria by which development projects are to be judged. Sometimes these criteria are outlined in terms of concepts rather than in terms of numeric limits. Thus for example the Core Strategy calls for a greater density of development (in general) but in terms of employment land the Core Strategy does not give a numerated limit of employment land density either in terms of plot ratio (the ratio of the building footprint to the site overall) or floor space ratio (the ratio of workspace provided relative to the area of the site area) are not defined.

Table 5.5.12: Overall assessment of policy bundle in Sheffield LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

	Pollution prevention and mitigation policies	Sheffield LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes (whole city)
A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	No mention
A3	Waste management	Yes

Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Yes (sectoral / spatial)
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes (in City Policies and Sites)
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	No mention
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	Yes: Area specific companies, Local Housing Company
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes
B9	Affordable workspace provision	No mention
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	N/A
C3	Change of use policies	Yes (in City Policies and Sites)
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not specified
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	Yes
F4	Consumer alternative energy	Yes
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	No mention
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes

5.5.3.4: Planning for economic development in Rotherham

The District of Rotherham is located immediately north east of the City of Sheffield. It has a population of some 250,000 people. The town of Rotherham forms part of a contiguous urban area with Sheffield. However, about 50% of the Borough's surface area is rural and includes many small (former) coal mining communities.

The Borough has historically been dependent on large state industries, especially coal and steel, plus public employment. This has left a legacy of environmental degradation, limited enterprise culture, a local labour force and transport infrastructure poorly adapted to the needs of a modern economy, and significant spatial concentrations of multiple deprivation. The Borough, nevertheless, experienced significant in-flows of investment and growth in the late 1990s and early 2000s, as noted above. This investment was disproportionately concentrated in the cluster of former coal mining communities known as the Dearne Valley and was promoted by the designation of an Enterprise Zone from 1995 to 2005 (although, as discussed below the EZ brought limited benefits to Valley residents and has created a variety of post designation planning challenges). Rotherham town centre remained a marginal location for business investment throughout this period.

Typically, the key economic problem in Rotherham is expressed in terms of a productivity deficit with Gross Value Added per capita approximately 86% of the national average. This is attributed to: a low overall employment rate locally (too few people in employment); and, a local industrial and occupational mix that gives rise to poor relative productivity levels (too few high value added sectors).

The themes of the Rotherham Economic Plan (2008 to 2020) are broadly similar to those of the equivalent strategy for Sheffield: promoting productive and competitive business; increasing economic participation; and, creating the conditions for sustainable growth. In terms of land and buildings, the plan notes the need to support those parts of the Borough that had developed successfully in the preceding decade – the Dearne Valley and the Advanced Manufacturing Park on the boundary of neighbouring Sheffield whilst seeking to engender a renaissance in the town centre.

The tone of the Economic Plan is very growth oriented. This is not to imply that sustainable development was wholly unimportant rather, as one local official noted it was “not by any stretch of the imagination, one of our priorities”. The plan provides a summary of the findings of the Stern Review and sets out the implications for Rotherham. The Borough, it is noted, has relatively high levels of CO₂ emissions due to its retention of a significant manufacturing base. Rotherham, especially the town centre, is also a high flood risk area. The provisions in the plan are relatively orthodox: flood risk mitigation; cultivation of environmental and energy technology sectors; green building codes; reduction of car dependency; etc.

The context for spatial planning in Rotherham is strongly influenced by the geography of the district. This comprises the town of Rotherham (which forms part of a contiguous urban area with Sheffield) and a rural hinterland, divided between traditional coal mining and agricultural communities. Half of the district is classified as rural and 70% of the total area is designated Green Belt. Rotherham town is located on the confluence of the Don and Rother rivers and is a high flood risk area. Planning is also strongly influenced by the economic transition of the district in the past two decades: 90% decline in employment in the historically important coal and steel between 1986 to 1994; dramatic growth of employment in call centres and other business service uses in the Dearne Valley subsequently. This legacy means, on the one hand, that 10% of Rotherham residents live in the most deprived decile of neighbourhoods in England with particular problems in respect of skills and health and, on the other, much of the district's industrial and commercial property stock was very modern (one quarter built in the past decade).

The Rotherham Unitary Development Plan was adopted in June 1999. The plan is unambiguous in presenting economic development and employment growth as the LPA's principal objective. This is reflected in the extremely large (430 hectare) allocation of employment land within the document. This supply of land was concentrated mostly on brownfield sites external to the core urban area of Rotherham and in the surrounding coalmining communities in which most of the district's derelict land was located. A particular

concentration was the Wath Manvers site in the Dearne Valley which, at the time, was the largest derelict site in Europe. The site was reclaimed for development using City Challenge resources and inward investment promoted through the Deane Valley Enterprise Zone (see below). Three of the four strategic priorities of the UDP were focused on the regeneration challenge: fostering economic growth; revitalising urban areas; conserving built and natural heritage; and, alleviating social exclusion. The UDO also proposed a strategic review of the Borough's Green Belt (the first since 1990) in response to concerns over the lack of development land.

A draft Core Strategy for the Rotherham Local Development Framework was published in June 2011. The spatial strategy for this plan is based on an orthodox settlement and growth strategy which seeks to concentrate development within the core urban area of Rotherham, on the one hand, and a set of smaller towns and local centres, on the other, prioritising brownfield sites, existing amenities and public transport nodes. The Sites and Policies Development Plan document provides for 230 hectares of industrial and business land plus 5 hectares of office sites. These figures are derived from employment density calculations in the context of a target employment rate for Rotherham of 75% (requiring an additional 12,000 to 15,000 jobs). The LDF proposes further incremental change to the Green Belt. It notes that the previous UDP (1999) was conceived at a period of dramatic deindustrialisation. The objective was to regenerate sites associated with this through the Dearne Valley EZ. This strategy was successful but a consequence is that it is not possible to satisfy demand for development land within the built up areas alone. The document is cognisant of the political sensitivities of Green Belt reform, noting it is not the purpose of the review "to facilitate development or meet housing needs, but to provide a realistic and pragmatic approach to the boundaries of the Green Belt".

The development process and employment growth in Rotherham (outside the Dearne Valley EZ – which, itself, can be considered an example of substantial public subsidy in the form of tax breaks) has been very heavily dependent on public sector investment for the past two decades. Demand for market led development has been very limited. The situation has been compounded by the recession, the Coalitions government's austerity drive and the fact that the public investment that exists currently (Regional Growth Fund, Growing Places) is given out in the form of loans. As one local official noted: "We are struggling, the market's pretty moribund. Realistically, for what we need to do, there's a funding gap and loans don't help us. To get sites developed without public money, no way".

Following the modified outline of policy bundles associated with environmental sustainability initially outlined by Lubell et al (2009). Table 5.5.13 outlines the degree to which the Rotherham Core Strategy covers the six policy bundles. Rotherham's Core Strategy covers the majority of policy areas identified in this framework. However consistent with the role of the local plan within the statutory planning system in England, the plan sets out the principles and general criteria by which development projects are to be judged. Sometimes these criteria are outlined in terms of concepts rather than in terms of numeric limits. Thus for example the Core Strategy calls for a greater density of development (in general) but in terms of employment land the Core Strategy does not give a numerated limit of employment land density either in terms of plot ratio (the ratio of the building footprint to the site overall) or floor space ratio (the ratio of workspace provided relative to the area of the site area) are not defined.

Table 5.5.13: Overall assessment of policy bundle in Rotherham LPA in relation to employment land use and environmental sustainability

Pollution prevention and mitigation policies		Rotherham LPA (Core Strategy)
A1	Air quality management areas	Yes

A2	Remediation plan for contaminated land reclamation	No mention
A3	Waste management	Yes
Economic development/redevelopment policies		
B1	'Green' business park	No mention
B2	Clustering policies	Yes (sectoral)
B3	Community infrastructure levy (CIL) SPG (impact fees)	Yes
B4	Land transfers (of public good infrastructure) – mandatory dedications	No mention
B5	Planning obligations (project by project basis) – negotiated exactions	Yes
B6	Support for/direct implementation of public redevelopment investment	Yes (town centre)
B7	Setting up of 'redevelopment authority'	No mention
B8	Brown field land policy on 'previously developed land'	Yes
B9	Affordable workspace provision	No
Land use related policies		
C2	Agricultural building-related policies (on diversification and re-use)	Yes
C3	Change of use policies	No mention
C5	Mixed use zoning	Yes
C6	Green Belt/urban containment strategy	Yes
C7	Flood zoning	Yes
Zoning policies		
D1	Comprehensive identification of environmentally sensitive areas	Yes (Natural England)
D2	Habitat conservation planning	Yes
D3	Conservation easements	No mention
D4	Green/Blue infrastructure policies	Yes
D5	Minimum density standards (either plot density or floor space density)	Not specified (for employment uses)
D6	Growth phasing	No mention
Transport-related policies		
E1	Car parking limits	Yes
E2	Green travel plan	Yes
Demand management (resources) policies		
F1	General low Carbon standards on building standards	Yes
F2	Energy conservation programs	Yes
F3	District heating schemes	No mention
F4	Consumer alternative energy	No mention
F5	Water conservation program	Yes
F6	Set environmental limit to development	No mention
F7	LA commitment to renewable energy use	Yes

5.5.3.5: Plan-making and environmentally sensitive economic development

Plan makers in England face a difficult task in reconciling nationally determined planning policy priorities with locally specific priorities. The Sheffield case study illustrates the lack of relative autonomy of English LPAs and the homogeneity of planning practice. This uniformity is reinforced by national policy guidance, a prescriptive planning policy process, scrutinised by the Planning Inspectorate, and the dissemination of "best practice" through, for example, the Local Government Association, Royal Town Planning Institute, etc.

The dominant narratives of the economic development plans and Core Strategies of Sheffield and Rotherham are, not surprisingly given the economic context, growth oriented. This is moderated by a commitment to sustainable development but the LPAs in Sheffield and Rotherham, given the constraints described immediately above, deploy a similar portfolio of planning policies to balance economic growth with environmental protection. These conform to most of the taxonomy of policies set out by Lubell et al (2009). Those policies identified by Lubell et al that are absent from the Sheffield and Rotherham Core Strategies are: promoting of “green” business parks (as opposed to “greening” orthodox business parks through developer contributions, planning conditions, etc.); land transfers; publicly led land assembly; establishing development companies; and setting out quantified density limits for employment (as opposed to residential) uses. The key criteria that determine whether a LPA will pursue a particular policy seems to be determined by: legal powers and the ultra vires doctrine (in England, unlike much of continental Europe, there is no local power of general competence); potential for public financial support for development and willingness of private developers to incur costs for public goods.

The Sheffield city-region case study is atypical in that it demonstrates that employment land allocation may occasionally deviate from a long established, path dependent pattern. This deviation arises as a result of the sudden availability of large “windfall” sites, such as the former site of Sheffield City Airport (now the Sheffield Business Park) and, in Rotherham, the outcome of a deregulated planning regime, such as the Dearne Valley Enterprise Zone (see below).

5.5.4: Development management for economic development in case study projects

Development management is the process by which allocations of employment land use sites make in the Local Plan come to be delivered on the ground. As outlined in the methodological section the case studies consider how the key agencies in our English case studies attempt to varying degrees to lead, facilitate or react to development pressures within their areas to deliver employment premises that meet the environmental and sustainability aspirations that are set out in their strategies. Again the delivery of suitable premises for employment-related uses is an area in which the three domains of local economic development, environmental protection/enhancement and spatial planning come into contact through the formal consultation processes of the development control system. Depending upon the degree to which the local authority takes a proactive stance on making development happen in its area, it is possible to envision interaction between local economic development and development control officers as local authorities engage in land assembly and marketing activities.

5.5.4.1: Development management in Sheffield

The City Policies and Sites document (May 2010) supplements the Core Strategy with detailed policies to inform the development management process. In its own terms, it seeks to answer the questions “what do I need to do to get planning permission”. In terms of local economic development, the document provides a framework for: managing developer contributions to help deliver infrastructure and other public goods; ensuring that sensitive uses (e.g. housing do not inhibit economic growth); and, matching economic potential with social need. In respect of developer contributions, the document sets out the proprieties for funding through the Community Infrastructure Levy (CIL) as: measures to increase transport capacity and reduce congestion; provisions for schools and health centres; and, new green infrastructure. Within these priorities, measures to assist in meeting the city’s targets for carbon emission reduction are to be afforded a particular priority. The document also underlines the importance attached by the Council to pollution control and safeguarding and

enhancing biodiversity. It sets out the preferred land use for specific “Policy Areas” within the City (identified in the Core Strategy) and specifies the required use, conditions and justification for these for a large number of identified sites within the City.

Developer demand in Sheffield in the past half decade has been diminished. There are many “difficult to let” developments and very limited levels of speculative development for employment uses. A large mixed use development for Meadowhall was granted planning consent two years but this consent expired without implementation of the scheme.

The set of sustainability considerations for development management in Sheffield are not dissimilar to those of the majority of English local authorities given the highly prescriptive national policy context. As one official noted: “I’m not sure we’re different from what anyone else would claim to be doing”. In addition to flood risk (as noted above) air quality management emerges as a key local concern. The whole City is an Air Quality Management Area although there exist significant “hot spots” in the vicinity of major road transport infrastructure and/or significant “trip generating” developments. One local official cited an example of a large supermarket development that had been refused planning consent on air quality criteria alone (and this decision was upheld at appeal). The same official, however, the limits imposed by commercial viability and political necessity, not least in a time of limited market demand: “If you look at it in a very black and white way, you would actually prevent developments because the impact of development would be sufficiently bad, but obviously that’s not realistic in practical terms”.

A recurring theme was the need for planning consent to be flexible in the context of market requirement, but the need for planning consent to be allied to mitigation measures. The difficulty of imposing prohibitive costs was commonly acknowledged. As one local official noted: “There is a reasonable degree of flexibility in what we require. In most cases, they (developers) can’t do it all”. For example, In Sheffield, Breeam standards non negotiable (although, here, the problem is one of the costs of construction per se rather than achieving the specified standard) whereas renewable energy use is subject to viability clauses.

It is also important to note the differential approach between the management of employment and other land uses especially residential where it is possible to enforce higher standards of sustainability. For example, in Sheffield, developer contributions are sought in respect of open space for new residential schemes but there is no equivalent for employment projects. This is especially true of residential schemes which involve an element of public (e.g. Housing and Communities Agency) subsidy. There are few parallels with employment development.

5.5.4.2: Development management in the Dearne Valley

DEARNE VALLEY

The Dearne Valley case study illustrates the challenges of seeking to reconcile the economically advantageous (but unanticipated) outcomes of a nominally market led (but, in practice, publicly subsidised) planning project, an Enterprise Zone, with sustainable development objectives. It is possible to argue that the deregulated planning regime, tax breaks and publicly funded infrastructure investment in the EZ has created a development trajectory in which the principles of sustainable development are suspended for its lifetime of the EZs, then considered, as an urgent imperative, in retrospect.

The Dearne Valley is centred on a cluster of small towns some 20 kilometres north east of Sheffield. The area is divided administratively between the districts of Barnsley, Doncaster and Rotherham.

The area became a pre-eminent coal mining sub-region in the 19th century when rail and canal infrastructure enabled local coal to be distributed to factories throughout England. In 1984, there were some 11,000 miners still employed in the Dearne Valley (85% of local male employment). A decade later there were none. Today, the area suffers from the historic legacy of its coal monoculture: environmental, economic and public health problems, but also limited local service sector employment and limited local transport connectivity.

In November 1995, six sites, totalling 146 hectares – including two in Rotherham – were designated as Enterprise Zones. They were to benefit from a package of fiscal incentives and a deregulated planning regime to promote new development. The sites were chosen to maximise inward investment opportunities and because they were in public ownership, permitting (in principle) a rapid redevelopment process. However, developer interest was slow to emerge until the completion of the M1 to A1 link road, in 1998, made the sites attractive for development and a critical mass of activity developed. It is typical that even ostensibly “market led” employment development schemes, such as EZs, require significant public subsidy to be realised. By 2005, some £150 million (excluding tax breaks) had been invested in the Dearne Valley EZ. Such development resources were plentiful at the time as South Yorkshire was an Objective 1 region.

The effect of the EZ on the Dearne Valley (and the Rotherham economy as a whole) was transformative. By de-designation in 2005, the area had become a significant focus of new economic activity: 4,600m² of industrial floorspace and 15,200m² of office floorspace had been built, creating 10,000 jobs. However, the nature and scope of development was not that anticipated ten years earlier. The EZ was marketed as a location for manufacturing investment. However, it became synonymous with call centre based activity servicing national and multi-national corporations. This is especially the case of the Manvers Business Park in Rotherham (formerly the largest derelict site in Europe and reclaimed using City Challenge resources from 1991).

The proliferation of call centres had a number of consequences for sustainable development. The EZ prompted an expansion of speculative office development (by de-designation, 36% of office floorspace was vacant). It also prompted an expansion of commuting into the area, with 70% of new employment taken by non residents, placing pressure on the Valley's limited transport infrastructure. This scenario co-exists with very low local economic participation rates, typical of former coalfield communities.

There are significant post-hoc challenges facing the local authorities in securing the sustainable regeneration of the Dearne Valley. The artificial working environment – the area comprises a de facto out of town business centre without the necessary support mechanisms (a consequence of the constraints imposed on leisure and retail uses by the Planning Scheme, plus the zone's peripheral location) – of the EZ remains an important problem. The paradox is that the Local Planning Authorities face a contradictory problem of improving the attractiveness of the Dearne Valley as a place to work whilst, at the same time, protecting existing towns centres; all in the context of limited market demand and diminishing public sector investment. There is also concern over the long-term viability of call centre activity in the EZ given the increased propensity for ‘off shoring’ in this particular sector.

Post-designation plans for the Dearne Valley (formulated as part of the Sheffield City Region) envisage a transition from a carbon producing past to a carbon reducing future by adopting an ‘eco vision’. The vision, formulated by consultants URBED, provides for education projects, attracting eco-friendly business, improved public transport links, and a ‘naturally’ regenerated landscape. The vision document sets a target for the Dearne Valley to

become, within a decade, the lowest carbon community of its size in the UK; a challenge it describes as unprecedented in the UK, if not in Europe. The vision draws on best practice examples from Europe in respect of (for example) alternative technologies, solar power, biomass and urban greening. Its policy prescriptions are, however, orthodox: promoting alternatives to imported fossil fuels, connectivity within the Sheffield and Leeds city regions, promoting the green economy, and developing the Dearne Valley as a “Green Heart” for the city region. The key challenges are implementation in a context where market demand is weak and public investment resources diminished and reconciling the aspirations of the Eco Vision with a need to valorise the economic and employment gains produced by the EZ. The Eco Visions document has little to say on these questions.

“It (the Valley) wants to be a green place. It wants to make the most of its lovely environment, but they also want to build on the fact that there’s been a lot of investment through the Enterprise Zone. It’s all ‘apple pie’ and everything. They’re not sure how they’re going to do it” (RMBC interview).

5.5.5: Context and environmentally sensitive economic development in the Sheffield city-region

Initial conclusions from the Sheffield city-region case study.

- The Sheffield city-region case study provides an example of planning within a locality that has, in general terms, experienced an historic process of economic restructuring with many negative consequences in respect of productivity and employment rates. The dominant narrative of sustainable development in Sheffield and Rotherham can be conceptualised in terms of an “ecological modernisation” approach in which sustainable development is sought in parallel to economic growth through incremental investments in techno-spatial solutions (e.g. higher development densities, decreased reliance on the private car) with a lesser emphasis on (quantified) environmental limits and behavioural change.
- The portfolio of planning policy measures utilised by LPAs to reconcile economic growth and environmental protection are homogenous and are, primarily, the product of exogenous factors: national policy guidance, scrutiny, and political / professional dissemination of “good practice”. Indigenous factors are a secondary influence on local planning policy. However, local factors are more important in influencing implementation though the development management process (although not, perhaps, as significant as anticipated). Developer contributions and planning obligations sought through the development management process have a key role in providing public and environmental goods. The Sheffield case study provides an example of the difficulties of enforcing these in the context of a structurally weak local economy that is further undermined by recession – difficult to let existing developments, lack of speculative development, etc.
- The development management process is, potentially, highly flexible. Some conditions (e.g. BREEAM building standards) are enforceable, others (e.g. renewable energy) are subject to (commercial) viability clauses. What is acceptable to developers and what is not is often specific to the individual site and its mix of locational advantages and environmental amenity and risk. This flexibility is often allied to an emphasis on mitigation (e.g. electric cars at Meadowhall).
- Very different development management scenarios exist with respect to different land uses. In the case of high yield uses such as housing, for example, it is

possible to impose much higher levels of environmental standards than for employment uses.

- It is also possible to enforce higher environmental standards in developments where the public sector has a significant financial investment. In the current (post Regional Development Agency) context, this applies primarily to housing developments part financed by the Homes and Communities Agencies. There are currently few parallels for employment land development.
- The Dearne Valley case study demonstrates the difficulty in making trade offs between the economic gains of planning deregulation (in the form of EZs) and their unintended consequences; spatial and sectoral distortion of employment land markets, consequences for transport, impact on existing centres, future viability of EZ investment, etc.

Annexe 5 Liste des acronymes et expressions françaises et anglaises

ANGLAIS	
	- Ancient Woodland (patrimoine forestier)
AONB	- Areas of Outstanding Natural Beauty (Zones d'une beauté naturelle exceptionnelle)
	- Brownfields (Friches industrielles)
	- City-region (Région urbaine)
	- Core cities (Réseau de 8 grandes villes anglaises, autres que Londres)
	- Core strategy (Stratégie de base)
	- Green belt (Ceinture verte)
	- Greenfields (terrains vierges)
	- Hinterland (au sens littéral, arrière-pays)
LDF	- Local Development Framework (Schéma directeur d'aménagement local)
LEP	- Local Enterprise Partnership (Partenariat économique local)
LPA	- Local Planning Authorities (Autorités locales responsables de la planification)
MMA	- Multi-Area Agreements (accords territoriaux mixtes)
	- National Park (parc national)
NPPF	- National Planning Policy Framework (Cadre national de la politique de planification)
	- National Planning Policy Guidance (Directives relatives à la politique de planification nationale)
ODPM	- Office of the Deputy Prime Minister (Cabinet du vice-premier ministre)
	- Planning and Compensation Act (loi relative à la planification et l'indemnisation)
	- Planning obligations (obligations de planification)
	- Planning Policy Guidance (Directives relatives à la politique de planification)
PPS	- Planning Policy Statements (Principes directeurs de la politique de planification)
	- Policy Community (communauté d'action publique)
PPP	- Public Private Partnership (Partenariat public-privé)
PUSH	- Partnership for Urban South Hampshire
RDA	- Regional Development Agency (Agence de développement régional)
RES	- Regional Economic Strategy (Stratégie économique régionale)
RPB	- Regional Planning Body (Conseil régional de planification)
RPG	- Regional Planning Guidance (Directives relatives à la planification régionale)
RSS	- Regional Spatial Strategy (Stratégie spatiale régionale)
	- Secretary of State for Communities and Local Government (Ministère chargé de l'aménagement du territoire)
SAC	- Special area of conservation (Zones spéciales de conservation, ZSC)
SSSI	- Sites of special scientific interest (Sites d'intérêt scientifique particulier)
SPA	- Special protection area (Zone de protection spéciale, ZPS)
SSP	- Strategic Spatial Planning (Planification stratégique spatialisée)
	- Sustainability Appraisal (bilan de viabilité écologique)
	- Sustainable Communities Plan (Programme pour les communautés durables)
	- Urban Development Corporations (sociétés d'urbanisme privées)
FRANÇAIS	
DTADD	- Directives territoriales d'aménagement et de développement durable

EIE	- Évaluation de l'impact sur l'environnement
EPCI	- Établissement public de coopération intercommunale
ESIE	- Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (directive)
PCT	- <i>Plan</i> Climat Territorial
PLU	- Plan local d'urbanisme
POS	- Plan d'occupation des sols
SCoT	- Schéma de cohérence territoriale
SDEC	- Schéma de développement de l'espace communautaire
SEM	- Société d'économie mixte
SNB	- Stratégie nationale de la biodiversité
SNDD	- Stratégie nationale de développement durable
SRADT	- Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCE	- Schéma régional de cohérence écologique
SRU (loi)	- Loi solidarité et renouvellement urbains
ZAC	- Zone d'aménagement concerté
ZPS	- Zone de protection spéciale
ZSC	- Zone spéciale de conservation
ZNIEFF	- Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Table des tableaux

- Tableau 1.1 : Variables explicatrices de localisation et de mobilité des entreprises dans les théories économiques
- Tableau 1.2 : Taux de centralité 2008 et tendance 1997-2008 de certaines activités de service
- Tableau 1.3 : Facteurs de localisation des activités économiques sur l'agglomération de Tours, selon les secteurs d'activité
- Tableau 1.4 : Taux de croissance des surfaces utilisées par fonction entre 1992 et 2008 (moyennes annuelles)
- Tableau 1.5 : Les différents modèles théoriques de la planification spatiale
- Tableau 1.6 : Classement de 30 « *comprehensive plans* » selon le degré de présence des principes de durabilité
- Tableau 1.7 : Opérationnalisation de l'hypothèse 1
- Tableau 1.8 : Opérationnalisation de l'hypothèse 2
- Tableau 1.9 : Opérationnalisation de l'hypothèse 3
- Tableau 1.10 : Opérationnalisation de l'hypothèse 4
-
- Tableau 3.1 : Instruments des politiques de planification en Angleterre et en France
- Tableau 3.2 : Désignations liées à l'environnement applicables en Angleterre
- Tableau 3.3 : Espaces protégés en France
- Tableau 3.4 : Hiérarchies au sein du système de planification anglais (2004-2010)
-
- Tableau 4.1 : Types et effectifs d'EPCI communautaires au 1^{er} janvier 2012
- Tableau 4.2 : Répartition des communautés urbaines et d'agglomération par taille démographique (au 1^{er} janvier 2012)
- Tableau 4.3 : Degrés de construction intercommunale et interterritoriale : idéaux-types des études de cas françaises (2009)
- Tableau 4.4 : Les niveaux d'analyse pour les études de cas
- Tableau 4.5 : Grille de collecte des données pour l'analyse des dynamiques à l'échelle des régions urbaines
- Tableau 4.6 : Grille d'analyse des autorités locales et actions publiques sectorielles en ce qui concerne l'économie locale et de l'environnement
- Tableau 4.7 : Grille d'analyse de la planification stratégique spatialisée au regard de la viabilité écologique du développement économique
- Tableau 4.8 : Grille d'analyse de la planification locale anglaise
- Tableau 4.9 : Type de matériaux mobilisés pour l'analyse des projets à vocation économique
- Tableau 4.10 : Produits Intérieurs Bruts Régionaux par emploi en France métropolitaine (en euros) et évolution 2000-2008
- Tableau 4.11 : Données démographiques et d'emploi sur les 30 plus importantes zones d'emploi en France (hors Ile-de-France)
- Tableau 4.12 : Les projets circonscrits à vocation économique, côté français
- Tableau 4.13 : Les projets circonscrits à vocation économique, côté anglais
-
- Tableau 5.1 : Repères statistiques sur les régions urbaines anglaises étudiées
- Tableau 5.2 : Répartition spatiale du développement économique dans les régions urbaines étudiées (2004-2008)
- Tableau 5.3 : Contraintes environnementales existant dans les régions urbaines étudiées
- Tableau 5.4 : Caractéristiques de contexte des Local Planning Authorities (LPA) étudiées
- Tableau 5.5 : Planification régionale et infrarégionale dans les régions urbaines étudiées (1991-2012)
- Tableau 5.6 : Orientations des plans locaux relativement au développement économique durable
- Tableau 5.7 : Analyse des directives nationales de planification relatives au développement durable
- Tableau 5.8 : Plans locaux, stratégies et bases de données
- Tableau 5.9 : Projets d'aménagement à vocation économique situés dans les ceintures vertes
- Tableau 5.10 : Influence du contexte sur le système anglais de planification nationale
-
- Tableau 6.1 : Structures et acteurs interrogés dans les quatre régions urbaines
- Tableau 6.2 : Caractéristiques principales des régions urbaines étudiées
- Tableau 6.3 : Evolution démographique par aire urbaine
- Tableau 6.4 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Marseille entre 1990 et 2006
- Tableau 6.5 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Nantes entre 1990 et 2006
- Tableau 6.6 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Rennes entre 1990 et 2006
- Tableau 6.7 : Nouvelles surfaces urbanisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Tours entre 1990 et 2006
- Tableau 6.8 : Niveau de l'emploi dans les quatre régions urbaines
- Tableau 6.9 : Niveau de revenu selon l'aire urbaine
- Tableau 6.10 : Répartition (synthétique) des établissements sur les quatre aires urbaines
- Tableau 6.11 : Protection de la biodiversité dans les aires urbaines (% du territoire)
- Tableau 6.12 : Nombre de zones d'activités localisées sur des zones de préservation de la faune ou de la flore

Tableau 6.13 : Nombre de zones d'activités localisées sur des zones d'inondation
 Tableau 6.14 : Données clés par étude de cas
 Tableau 6.15 : Les communautés présentes dans les quatre régions urbaines et celles retenues pour l'enquête de terrain
 Tableau 6.16 : Spécificités et données institutionnelles générales des EPCI enquêtés
 Tableau 6.17 : Synthèse de la coopération intercommunale et implications en termes de planification stratégique spatialisée
 Tableau 6.18 : Profil de spatialisation du développement économique des EPCI centraux étudiés
 Tableau 6.19 : Schématisation du positionnement concurrentiel et du comportement stratégique des EPCI
 Tableau 6.20 : Caractérisation des stratégies de développement économique dans les quatre régions urbaines
 Tableau 6.21 : Mesures spatialisées en faveur de l'environnement selon les EPCI
 Tableau 6.22 : L'articulation économie/environnement dans les organigrammes des EPCI centraux
 Tableau 6.23 : L'articulation économie/environnement dans les organigrammes des EPCI périurbains
 Tableau 6.24 : Les EPCI participants aux SCoT centraux retenus et leurs périmètres
 Tableau 6.25 : Orientations des documents du SCoT et spatialisation du développement économique
 Tableau 6.26 : Synthèse des orientations du SCoT et degré d'articulation économie/ environnement
 Tableau 6.27 : Une implication différenciée des CCI dans le processus d'élaboration du SCoT
 Tableau 6.28 : Présentation synthétique des projets étudiés

Table des figures

Figure 1.1 : La géographie des activités en France, une courbe en cloche
 Figure 1.2 : Transport, entreposage, activité de courrier : variation des effectifs salariés privés dans l'aire urbaine de Lyon (1997-2008)
 Figure 1.3 : Utilisation des sols en France de 1992 à 2008
 Figure 1.4 : Evolution de l'artificialisation annuelle des sols français par secteurs
 Figure 1.5 : L'introduction du développement durable en urbanisme, ou la gestion de conflits entre objectifs

Figure 4.1 : Structures urbaines en Angleterre et en France (unités urbaines françaises et travel to work area anglaises de plus de 100 000 habitants)
 Figure 4.2 : Répartition des autorités locales de planification en Angleterre (Local Planning Authorities - LPA) par strate de population (avant 2009)
 Figure 4.3 : Economic context typology for English upper tier local authorities
 Figure 4.4 : Environmental context typology for English upper tier local authorities

Figure 5.1 : Classification des principales villes anglaises
 Figure 5.2 : Croissance de l'emploi dans les régions urbaines étudiées (2003-2008)

Figure 6.1 : Evolution démographique par aire urbaine
 Figure 6.2 : L'utilisation des sols de l'aire urbaine Marseille-Aix
 Figure 6.3 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine d'Aix-Marseille en 2006
 Figure 6.4 : L'utilisation des sols des aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire
 Figure 6.5 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Nantes en 2006
 Figure 6.6 : L'utilisation des sols de l'aire urbaine de Rennes
 Figure 6.7 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Rennes en 2006
 Figure 6.8 : L'utilisation des sols de l'aire urbaine de Tours
 Figure 6.9 : Surfaces artificialisées par type d'occupation du sol sur l'aire urbaine de Tours en 2006
 Figure 6.10 : Evolution des créations d'établissements entre 2006 et 2011 dans les quatre aires urbaines
 Figure 6.11 : Poids des communes dans l'emploi total sur les quatre aires urbaines
 Figure 6.12 : Surface urbanisée par secteur et par aire urbaine en 2006
 Figure 6.13 : Surface annuelle urbanisée par type et par aire urbaine entre 1990 et 2006
 Figure 6.14 : Evolution comparée de l'espace urbanisé dû à l'activité et de l'espace urbanisé dû à l'habitat par aire urbaine entre 1990 et 2006
 Figure 6.15 : Comparaison des densités d'emplois par aire urbaine en 2000 et densités d'emplois créés entre 1999 et 2008
 Figure 6.16 : EPCI et aires urbaines de Marseille-Aix, Nantes/Saint-Nazaire, Rennes et Tours
 Figure 6.17 : Processus de construction intercommunale et jalons de la planification dans les régions urbaines de Marseille, Nantes, Rennes et Tours (selon les EPCI retenus)
 Figure 6.18 : Processus d'élaboration des SCoT « centraux » à Marseille, Nantes, Rennes et Tours et jalons de la législation récente
 Figure 6.19 : Implantations des nouvelles zones d'activités et trame verte et bleue sur le Pays de Rennes
 Figure 6.20 : Echelle de valorisation de l'occupation des espaces agricoles et naturels
 Figure 6.21 : La diminution des enveloppes foncières réservées au développement économique sur l'agglomération tourangelle : des arbitrages incertains
 Figure 6.22 : La zone des Florides et son environnement naturel
 Figure 6.23 : Prise en compte de la contrainte et environnementale et force de la coopération

Table des encadrés

Encadré 1.1 Caractéristiques-clés de la notion de développement durable pour évaluer des plans

Encadré 4.1 : Guide d'entretien-type

Table des matières

Introduction générale	7
Chapitre 1 : Problématique de la recherche : de l' « étalement économique » au potentiel de la planification stratégique spatialisée pour la viabilité des régions urbaines	18
1. vités économiques et développement durable des territoires : regards croisés d'économistes et de chercheurs des dynamiques urbaines	Acti
1.1 <i>Développement économique, espace urbain et schémas de localisation : d'hier à aujourd'hui</i>	20
1.2 <i>De l'étalement urbain à « l'étalement économique » : une revue des recherches</i>	32
2. L'évolution des approches de la planification stratégique spatialisée	40
2.1 <i>La planification spatiale traditionnelle</i>	42
2.2 <i>La planification stratégique</i>	43
2.3 <i>La planification collaborative</i>	45
2.4 <i>Vers un nouveau modèle de planification stratégique spatialisée ?</i>	46
3. La planification stratégique spatialisée, un levier pour le développement durable des territoires?	48
3.1 <i>Planification spatiale et développement durable : revue de littérature</i>	49
3.2 <i>Questions de recherche et hypothèses</i>	56
4. Conclusion : une entrée privilégiée, la planification spatiale	62
Chapitre 2 : Le système français de planification et son évolution du fait de l'introduction du développement durable	71
1. Panorama général de la planification territoriale en France	74
1.1 <i>Une multiplicité de réformes</i>	74
1.2 <i>Une diversité d'outils</i>	76
1.3 <i>Une pluralité d'échelles</i>	79
2. Le schéma de cohérence territoriale, outil privilégié d'une stratégie intégrant le développement durable	81
2.1 <i>Un document au service de la préservation de l'environnement</i>	82
2.2 <i>Un volet économique prudent</i>	85
Chapitre 3 : Développement durable et changement : comparaison des systèmes de planification français et anglais	94
1. Etude comparée et analyse institutionnelle	97
2. Les « régions » urbaines en Angleterre et en France	100
2.1 <i>Etalement urbain</i>	100
2.2 <i>Gestion des régions urbaines</i>	101
3. Les outils d'intervention sur les marchés foncier et immobilier	104
3.1 <i>Les mécanismes de contrôle</i>	106
3.2 <i>Les aspects financiers (subventions, fiscalité, mesures d'incitation)</i>	107
3.3 <i>L'aménagement direct par la puissance publique</i>	107
4. Les plans et directives de politiques publiques	108
4.1 <i>Plans stratégiques locaux</i>	108
4.2 <i>La viabilité écologique dans les documents de planification en France et en Angleterre</i>	110
4.3 <i>Les protections liées aux qualités environnementales des espaces en Angleterre et en France</i>	112
5. Les actions de développement économique local	115
6. Hiérarchies au sein des systèmes de planification	118
Chapitre 4 : Identification des études de cas et méthodes d'enquête en Angleterre et en France	129
1. L'identification des unités territoriales d'analyse	131

2. La démarche d'enquête pour chaque étude de cas	136
2.1 <i>Les régions urbaines</i>	136
2.2 <i>Processus et résultats de la planification stratégique spatialisée au regard de la viabilité écologique du développement économique</i>	137
2.3 <i>Les projets circonscrits à vocation économique</i>	142
3. Critères d'identification et de sélection des études de cas anglaises et françaises	143
3.1 <i>La stratégie de choix des études de cas en Angleterre</i>	144
3.2 <i>Contexte économique et identification des études de cas françaises</i>	146
3.3 <i>Critères de choix des projets circonscrits à vocation économique</i>	151
Chapitre 5 : Planification, projets d'aménagement à vocation économique et Gestion environnementale : résultats des études de cas en Angleterre	155
1. Eléments de contexte	158
2. Planification du développement économique durable dans les régions urbaines anglaises	163
2.1 <i>Le changement d'échelle de la planification spatiale</i>	163
2.2 <i>Variété des visions spatiales stratégiques</i>	167
2.3 <i>Des orientations convergentes dans les politiques de planification au niveau local</i>	168
2.4 <i>La désignation des sites à vocation économique</i>	176
3. Projets circonscrits à vocation économique et gestion du développement dans les régions urbaines étudiées	179
4. Quelle planification du développement économique durable en Angleterre ?	184
Chapitre 6 : Actions de développement économique et démarches de planification stratégique spatialisée : résultats d'enquête dans les régions urbaines de Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Rennes et Tours	188
1. Contextes géographiques, dynamiques économiques et profils environnementaux des quatre régions urbaines	192
1.1 <i>Contextes géographiques</i>	193
1.2 <i>Dynamiques économiques</i>	208
1.3 <i>Profils environnementaux des quatre régions urbaines</i>	220
2. Des dynamiques de construction intercommunale qui fragmentent les régions urbaines, dans les interventions économiques et environnementales	224
2.1 <i>Des régions urbaines aux EPCI</i>	226
2.2 <i>Les constructions intercommunales, clés de lecture de relations institutionnelles du grand territoire. Repères récents</i>	229
2.3 <i>L'action économique des EPCI : concurrence territoriale et étalement économique</i>	237
2.4 <i>Les actions des EPCI en direction de l'environnement</i>	241
3. Démarches de planification stratégique spatialisée : la viabilité écologique du développement économique à l'épreuve	234
3.1 <i>Les orientations des différents SCoT sur la spatialisation du développement économique</i>	248
3.2 <i>De la difficulté d'une mise en dialogue et de coordination des acteurs</i>	259
4. Interroger l'exemplarité des projets circonscrits à vocation de développement économique	266
4.1 <i>Le contexte environnemental ne détermine pas le degré de prise en compte des enjeux environnementaux dans les projets de développement</i>	268
4.2 <i>Les effets de la coopération intercommunale</i>	272
5. Synthèse des analyses	275
Conclusion générale	279
Annexes	297
Table des tableaux, figures, encadrés	409