



HAL
open science

Entre mise en oeuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Benoît Dugua

► **To cite this version:**

Benoît Dugua. Entre mise en oeuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, 2015. Français. NNT : 2015GREAH004 . tel-01348271

HAL Id: tel-01348271

<https://theses.hal.science/tel-01348271v1>

Submitted on 22 Jul 2016

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

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

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Urbanisme mention aménagement**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Benoît DUGUA

Thèse dirigée par **Martin VANIER**

Préparée au sein du laboratoire **Pacte Territoires UMR 5194**
dans **l'École Doctorale 454 Sciences de l'Homme, du Politique**
et du Territoire

Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Tome 1

Thèse soutenue publiquement le **21 janvier 2015**
devant le jury composé de :

Mme Nadia ARAB

Maître de conférences HDR à l'Institut Français d'Urbanisme, Rapporteur

Mr Alain BOURDIN

Professeur émérite à l'Institut Français d'Urbanisme, Examineur

Mr Jérôme DUBOIS

Professeur à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional Aix-
Marseille, Rapporteur

Mr Gilles NOVARINA

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, Président

Mr Olivier ROUSSEL

Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de Lyon, Examineur

Mr Martin VANIER

Professeur à l'Institut de Géographie Alpine, Directeur



| REMERCIEMENTS |

Merci à...

Martin Vanier qui m'a accordé le temps nécessaire à l'aboutissement de ce long travail. Ses conseils et parfois nos désaccords ont construit mon positionnement scientifique. Son soutien m'a permis d'intégrer l'Agence d'urbanisme de Lyon mais aussi de contribuer à la richesse des productions du cabinet Acadie. Gilles Novarina pour sa vision de la planification territoriale, sa confiance et nos nombreuses discussions dont on ressort le cœur à l'ouvrage. De ceux qui aident à mettre le pied à l'étrier et qui comptent dans la construction d'un itinéraire intellectuel et professionnel.

Olivier Frérot pour sa volonté de développer la recherche dans l'action au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Olivier Roussel et Sébastien Rolland qui ont favorisé mon implication au sein de l'inter-Scot et m'ont beaucoup appris du métier d'urbaniste par leur connaissance fine du territoire métropolitain lyonnais, arpenté plusieurs fois à vélo. Aux autres membres de l'Agence d'urbanisme et de l'inter-Scot que cette page ne permet pas d'énumérer mais qui se reconnaîtront pour l'aide qu'ils ont pu apporter à la construction de cette thèse.

Michael Güller, Nicolas Segouin ainsi que Daniel Behar pour m'avoir permis de participer à l'avancement des réflexions sur la Plaine Lyon-Saint Exupéry en intégrant le groupement, expérience humaine et professionnelle passionnante. J'espère avoir à nouveau l'occasion de travailler à vos côtés.

Aux membres du jury pour accorder à cette thèse le temps de la lire, de contribuer à son perfectionnement et permettre de stimuler mes réflexions futures.

Aux doctorants et docteurs du Lab'Urba, notamment Qianqian Shen, pour avoir facilité l'année passée au sein de l'Institut Français d'Urbanisme et pour m'avoir permis de prendre de la hauteur par rapport à l'aire métropolitaine lyonnaise.

Mes colocataires du 1 quai Gillet, notamment Chloé Bouvarel et Marc Etienne, pour ces moments de détente quotidien alors même que la thèse devenait de plus en plus envahissante. Tous mes autres amis de Lyon, d'Ardèche, de Grenoble ou partis dans des contrées plus lointaines. Même si je n'ai pas pu voir suffisamment ces dernières années, votre amitié m'est précieuse.

Mes parents, Colette et Marc Dugua, qui m'ont toujours donné les moyens d'évoluer dans mes études et la vie simplement. Désolé pour tout ce stress ! Merci aussi papa pour ta relecture minutieuse. Mes deux frangins, Yohann et Thibaut Dugua, qui ont su me transmettre l'énergie et le réconfort suffisant pour continuer à avancer dans les moments les plus délicats.

Anne, Georges et Cécile, tous les Gaillard et Patrick Day, pour vos encouragements permanents et pour m'avoir accueilli et soutenu comme un membre de votre famille. J'aurais aimé partager la joie de cette fin de thèse à vos côtés. Mes pensées vont enfin à Lola Day qui, même si nos chemins se séparent, a largement contribué à mon épanouissement et à la fabrication de cette thèse. Je te serais pour cela toujours reconnaissant. Beaucoup de bonheur dans ta vie future.

...ceux sans lesquels cette page serait très incomplète et sans lesquels cette thèse ne serait tout simplement pas cette thèse.

|SOMMAIRE|

REMERCIEMENTS	1
SOMMAIRE	3
LISTE DES ABREVIATIONS	5
 INTRODUCTION Contexte et méthodologie de recherche.....	11
PREMIERE PARTIE : APPROCHE MACRO. La planification territoriale en France dans un contexte européen : évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projet.....	55
CHAPITRE 1. Appréhender Evolution générale de la planification en Europe.....	59
CHAPITRE 2. Caractériser Mise en oeuvre de la planification territoriale en France.....	125
CHAPITRE 3. Confronter Mise en oeuvre de la planification territoriale en Angleterre, Allemagne et Italie.....	207
SYNTHESE/TRANSITION De la planification territoriale en Europe à l'aire métropolitaine lyonnaise.....	273
DEUXIEME PARTIE : APPROCHE MESO. La planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise : dynamique des lieux de projets.....	277
CHAPITRE 1. Métropolisation L'aire métropolitaine lyonnaise : entre dynamiques et gouvernances territoriales.....	281
CHAPITRE 2. Historisation Permanence et évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projet dans l'aire métropolitaine lyonnaise.....	327
CHAPITRE 3. Projection Les figures incantatoires de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	367
CHAPITRE 4. Identification Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) de la planification territoriale.....	425

SYNTHESE/TRANSITION De l'aire métropolitaine lyonnaise aux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.....	485
TROISIEME PARTIE : APPROCHE MICRO. Les <i>lieux transactionnels</i> de la planification territoriale : exemples des espaces d'interface métropolitains (EIM) Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.....	491
CHAPITRE 1. Focus Les <i>lieux transactionnels</i> de la planification territoriale.....	495
CHAPITRE 2. Mise au point La plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'A89 comme objets transitionnels.....	539
CHAPITRE 3. Diagnostics Les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 comme formes plates et creuses.....	609
CHAPITRE 4. Résultats La Plaine Saint-Exupéry et la Porte Nord-Ouest comme formes pleines.....	687
 CONCLUSION Eléments pour une théorie des <i>lieux transactionnels</i>.....	771
BIBLIOGRAPHIE	795
ENTRETIENS REALISES	827
PRINCIPAUX SEMINAIRES, COLLOQUES, RENCONTRES	831
TABLE DES FIGURES	835
TABLE DES MATIERES	845
RESUME/ABSTRACT	853

| LISTE DES ABREVIATIONS |

Acenas	Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry
Adel	Agence de développement économique de la Loire
Aderly	Association pour le développement économique de la région lyonnaise
ADL	Aéroport de Lyon
ADP	Aéroport de Paris
AFGG	Autoroute ferroviaire à grand gabarit
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFM	Autoroute ferroviaire de transport combiné type Modalor
Agurco	Agence d'urbanisme de la communauté urbaine
Alcaly	Alternative au contournement autoroutier de Lyon
Altro	Association logistique transport Ouest
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové
ANRT	Agence nationale de la recherche et de la technologie
ANT	Actor-Network Theory
AOTU	Autorité organisatrice des transports urbains
AOT	Autorité organisatrice des transports
APPM	Avant projet plan masse
ARC	Assemblée régionale de coopération du Genevois Français
ARS	Agence régionale de la santé
ASAP	Akreditierungsverbund für Studiengänge der Architektur und Planung
ASF	Autoroutes du Sud de la France
AUAT	Agence d'urbanisme de l'aire urbaine toulousaine
Audal	Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise
AURG	Agence d'urbanisme de la région grenobloise
BauGB	Baugesetzbuch
Bucopa	Bugey Côtière Plaine de l'Ain
BP	Bebauungsplan
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Chambre d'agriculture
CAA	Comprehensive Area Assessment
Capi	Communauté d'agglomération Porte de l'Isère
CAPV	Communauté d'agglomération du Pays Viennois
CDDRA	Contrat de développement durable de la Région Alpes
CDT	Contrat de développement territorial
CC	Carte communale
CCBD	Communauté de communes des Balmes Dauphinoises
CCCND	Communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné
CCEL	Communauté de communes de l'Est lyonnais
CCI	Chambre de commerce et de l'industrie
CCIC	Communauté de communes de l'Isle Crémieu
CCIL	Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon

CCPDLS	Communauté de communes Porte du Dauphiné Lyon-Satolas
CCPO	Communauté de communes du Pays de l'Ozon
CCRSJ	Communauté de communes de la Région Saint-Jeannaise
Certu	Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
Cete	Centre d'études techniques et de l'équipement
CFAL	Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise
CFEL	Chemin de fer de l'Est lyonnais
CGP	Commissariat général au plan
Cifre	Convention industrielle de formation par la recherche
CLE	Commission locale de l'eau
CLG	Communities and Local Government
CNDP	Commission nationale du débat public
Cocoenvi	Commission consultative de l'environnement
Col	Contournement routier de Lyon
Courly	Communauté urbaine de Lyon
Copil	Comité de pilotage
CPDP	Commission particulière du débat public
CPER	Contrat de projet Etat-Région
Creas	Centre régional d'expérimentation agricole de Saint-Exupéry
CRFG	Comité régional franco genevois
CSI	Centre de sociologie de l'innovation
CTC	Chantier de transport combiné
CTD	Contrat territorial de développement
CTP	Convention territoire partenaire
Datar	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT	Direction départementale des territoires
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGUHC	Délégation générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Dog	Document d'orientations générales
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRI	Délégation à la recherche et à l'innovation
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durable
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Electricité de France
Eilyse	Espace interdépartemental Lyon-Saint Exupéry
EIM	Espace d'interface métropolitain
Elenis	Entente de l'Est lyonnais et du Nord Isère
ENE	Engagement national pour l'environnement
Epani	Etablissement public d'aménagement du Nord Isère
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFL	Etablissement public foncier local
Epida	Etablissement public d'aménagement de l'Isle d'Abeau
Epora	Etablissement public foncier de la Région Rhône-Alpes
Epures	Agence d'urbanisme de la région stéphanoise
ESDP	European Spatial Development Perspective
FDES	Fond de développement économique et social
Feader	Fond européen agricole de développement rural
Fnau	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
FNP	Flächennutzungsplan
Frapna	Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature

GCPU	Groupe central de planification urbaine
GDF	Gaz de France
GIP	Groupement d'intérêt public
GLA	Greater London Authority
GLC	Greater London Council
GPRA	Grand projet Rhône Alpes
GPS	Global Positioning System
GRAD	Groupe des administrations
GSPM	Groupe de sociologie politique et morale
GTI	Groupe de travail interministériel
Iaurif	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France
IBA	International Bauausstellung
IGA	Institut de géographie alpine
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
INU	Istituto Nazionale di Urbanistica
IUG	Institut d'urbanisme de Grenoble
IUL	Institut d'urbanisme de Lyon
LAA	Local Area Agreement
Laure	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LDF	Local Development Framework
LEA	Ligne pour l'est de l'agglomération
LET	Laboratoire d'économie des transports
LGV	Ligne à grande vitesse
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOF	Loi d'orientation foncière
Loti	Loi d'orientation des transports intérieurs
MAPAM	Modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles
MEDDLT	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
Medef	Mouvement des entreprises de France
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer
MELT	Ministère de l'équipement, des transports et du logement
METL	Ministère de l'égalité des territoires et du logement
NFL	Noeud ferroviaire lyonnais
NPPF	National Planning Policy Framework
OA	Orientation d'aménagement
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
Œil	Observatoire de l'économie et des institutions locales
OIN	Opération intérêt national
ONG	Organisation non gouvernementale
Opale	Observatoire partenarial lyonnais en économie
Oream	Organisme régional d'équipement d'une aire métropolitaine
Otni	Objet territorial non identifié
PACA	Périmètre d'aménagement coordonné d'agglomération
Pad	Projet d'aménagement durable
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
Padog	Plan d'aménagement et d'organisation générale
PAEN	Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains
PAZ	Plan d'aménagement de zone
PCG	Plan de composition générale
PCTE	Plan climat énergie territorial
PDE	Plan de développement économique
PDE	Plan de déplacements d'entreprise
PDiE	Plan de déplacements inter-entreprises
PDU	Plan de déplacement urbain

PEB	Plan d'exposition au bruit
Penap	Protection des espaces naturels et agricoles périurbains
Pig	Projet d'intérêt général
Pipa	Parc industriel de la Plaine de l'Ain
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU-H	Plan local d'urbanisme et d'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
Pocl	Paris-Orléans-Clermont-Lyon
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Personne publique associée
PPO	Point de passage obligé
PPS	Planning Policy Statement
PRG	Piano regolatore generale
PSADER	Projet stratégique agricole et de développement rural
PSC	Piani strutturali comunali
PSD	Périmètre stratégique de développement
PTCP	Piano Territoriale di Cordinamento Provinciale
PTP	Piano Territoriale Provinciale
PTR	Piano Territoriale Regionale
Puca	Plan urbanisme construction et architecture
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RDA	Regional Development Agency
Real	Réseau express de l'agglomération lyonnaise
Redi	Recherche doctorale impliquée
RER	Réseau express régional
RES	Regional Economic Strategy
RFF	Réseau ferré de France
RIF	Région Ile de France
RNU	Règlement national d'urbanisme
ROG	Raumordnungsgesetz
RPG	Regional Planning Guidance
RRA	Région Rhône Alpes
RSS	Regional Spatial Strategy
RTPI	Royal Town Planning Institute
RTE-T	Réseau de transport transeuropéen
Rug	Région urbaine de Grenoble
Rul	Région urbaine de Lyon
Safer	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
San	Syndicat d'agglomération nouvelle
SAU	Surface agricole utile
SCL	Sauvegarde des Coteaux du Lyonnais
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SCS	Sustainable Community Strategy
SD	Schéma directeur
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Sdal	Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise
Sdam	Schéma directeur de l'aire métropolitaine
Sdau	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDE	Schéma de développement économique
Sdec	Schéma de développement de l'espace communautaire
Sdrif	Schéma directeur de la Région Ile de France

SDT	Schéma de développement territorial
Sepal	Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise
Sgar	Secrétariat général aux affaires régionales
SH	Sous hypothèse intermédiaire
SIG	Système d'information géographique
Smadeor	Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'Ouest rhodanien
SMT	Syndicat mixte des transports de l'aire métropolitaine lyonnaise
SMTC	Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération lyonnaise
Snal	Syndicat national des aménageurs lotisseurs
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
Snit	Schéma national des infrastructures de transport
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et l'énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
Symbord	Syndicat mixte de la Boucle du Rhône en Dauphiné
Sytral	Syndicat de transport de l'agglomération lyonnaise
T3A	Transversale Alpes Auvergne Atlantique
TC	Transport en commun
TCL	Transport en commun en Lyonnais
TCSP	Transport en commun en site propre
TER	Train express régional
TGV	Train à grande vitesse
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIM	Territoire d'intérêt métropolitain
TJ	Tignieu Jamezieu
TÖB	Träger Öffentlicher Belange
TOD	Transit Oriented Development
UDC	Urban Development Corporation
UTD	Unitary Development Plan
UTF	Urban Task Force
WWF	World Wildlife Fund
ZA	Zone d'activités
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différée
ZAIN	Zone d'activités d'intérêt national
ZAP	Zone d'aménagement protégé
Znieff	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

| INTRODUCTION |

Contexte et méthodologie de recherche

1. Les paradoxes de la planification en France

1.1 Premier constat : un retour de la planification en France

En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) engendre des bouleversements importants du système de planification en France. Son premier effet est une relance de l'activité de planification notamment à l'échelle du grand territoire (Desjardins, 2007). Au cours des années 1980 et 1990, dans un contexte de décentralisation, la pratique de la planification supra-communale est tombée en quasi-désuétude (Conseil d'Etat, 1992). Durant cette période, quelques rares agglomérations - notamment Lyon - se lancent néanmoins dans des démarches de planification dites stratégiques (Frébault, Lemosquet, 1993). En comparaison à ces quelques expériences innovantes accordant une place importante à la définition d'un projet d'agglomération et à sa dimension prospective, la planification dite traditionnelle fondée sur la définition de règle d'usage des sols est alors présentée comme ringarde (Frébault, 2003) et inadaptée (Dupuy, 1991). Dix ans plus tard, la loi SRU traduit législativement les évolutions des pratiques de planification et crée le Schéma de cohérence territoriale (Scot) - en remplacement des anciens schémas directeurs - défini aujourd'hui par le Ministère de l'égalité des territoires et du logement comme un « *document de planification stratégique à l'échelle intercommunale* » (MELT, 2013, p. 4). A partir de la définition d'un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les Scot ont alors la responsabilité de définir les conditions d'une mise en cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles d'aménagement du territoire : organisation de l'espace, habitat, déplacement, environnement, etc. Alors que seul une centaine de schémas directeurs subsistaient à la fin des années 1990, le territoire national compte aujourd'hui près de quatre cents Scot approuvés ou en cours d'élaboration : plus de la moitié du territoire national est couvert soit 70% de la population française¹. Si au début des années 2000, les démarches de Scot concernent essentiellement des agglomérations urbaines, aujourd'hui leur élaboration implique également les territoires plus ruraux. Cet engouement a été relayé plus récemment par la loi portant Engagement national pour l'Environnement en 2010 (loi ENE) annonçant la généralisation des

¹ Site du Ministère de l'égalité des territoires et du logement : www.territoires.gouv.fr [Consulté le 20 février 2014]

Scot à l'ensemble du territoire avant 2017. Paradoxalement, le retour de l'activité de planification en France depuis la loi SRU s'inscrit toujours dans un contexte de doutes profonds.

1.2 Deuxième constat : doutes et incertitudes sur son efficacité

Malgré le lancement et l'adoption de nombreux Scot, les exercices se heurtent à des incertitudes croissantes quant à leur capacité à guider le développement des territoires. Ces derniers sont soumis à de vives critiques tout aussi bien dans le domaine de la recherche que du côté des praticiens. Les différents niveaux de contestations oscillent entre critique des outils et objectifs associés, et remise en cause totale de l'idée même de planification. Nombreux sont ceux qui considèrent que la soumission des villes aux lois du marché rendrait illusoire et désespérée toute démarche planificatrice ayant pour ambition d'organiser un futur souhaitable. Dans ce sens, l'architecte néerlandais Rem Koolhaas, emploie la notion de « *ville générique* » pour signifier la banalisation de l'urbanisation et l'extension indéfinie d'espaces semblables sous l'emprise des réseaux. Le développement urbain serait alors « *anarchique et chaotique* » et la planification perdrait toute forme d'utilité : « *La ville générique représente la mort définitive de la planification. Pourquoi ? Non parce qu'elle n'est pas planifiée au contraire, de véritables armées de bureaucrates et de promoteurs aux univers complémentaires investissent dans son édification une énergie et des sommes faramineuses [...]. C'est que sa découverte la plus dangereuse et en même temps la plus grisante est le dérisoire de tout planification* » (Koolhaas, 2011, p. 60).

Au sein de la littérature scientifique, un ensemble d'auteurs insistent sur la difficulté du nouvel outillage technique et théorique instauré par la loi SRU à répondre aux enjeux territoriaux contemporains (Castel, 2002, 2006 ; Desjardins, 2007 ; Jourdan, 2009). Certains dénoncent ainsi « *les impasses de la planification spatiale* » (Legal, Mangin, Wiel, 2006). Pour Martin Vanier (2013), « *la planification court toujours derrière les phénomènes qu'elle prétend encadrer* ». Dans ce sens, Marc Wiel (2007) milite pour une autre planification plus innovante et adaptée aux enjeux de mobilité permettant ainsi de sortir du discours incantatoire porté par les Scot. Pour d'autres, loin de résorber les problématiques majeures auxquelles sont confrontées les territoires (notamment l'étalement urbain et la périurbanisation), les règles dictées par les documents de planification tendraient au contraire à les alimenter voire les amplifier (Charmes, 2007, 2013 ; Castel, 2004 ; Helluin, 2006). On retrouve ce constat du côté des aménageurs et lotisseurs pour qui la restriction du foncier constructible en première couronne des agglomérations tend à repousser en périphérie plus lointaine la construction de logements individuels en dehors de toute procédure d'urbanisme (Snal, 2010). Malgré tout, les acteurs du foncier - contrairement aux idées reçues - sont plutôt favorables à l'existence de démarches de planification et militent même pour une couverture totale du territoire à condition d'être plus étroitement associés (Francqueville, 2013)².

² XXIème Congrès du Snal, *Quel avenir pour l'aménagement ?*, Paris, 4 et 5 juillet 2013

Les chefs de projet et élus membres de syndicats mixtes de Scot sont-ils eux-mêmes convaincus des effets produits par les plans territoriaux dont ils ont la charge ? La teneur des débats lors des Rencontres nationales des Scot témoignent de toutes les vicissitudes auxquelles ils sont confrontés mais aussi des doutes et désespoirs de l'ensemble d'une profession en mal de reconnaissance. Dans un sondage électronique réalisé lors de la septième Rencontre nationale des Scot à Lyon en 2011³, en réponse à une question à choix multiples concernant le rôle des Scot dans la transformation des modalités de production de la ville et de l'aménagement des territoires (Fig. 1, Question 1) : 41% des participants considèrent que les pratiques ont significativement changé mais que « *ce n'est pas fondamentalement grâce aux Scot* », et 20% de participants que ces nouveaux documents n'ont rien changé, soit au total environ 60% des participants (à majorité des chefs de projet et élus de syndicats mixtes de Scot) qui doutent vraiment de l'efficacité de ces démarches de planification territoriale. A la seconde question concernant la capacité des Scot à répondre aux enjeux de l'étalement urbain (Fig. 1, Question 2) : 81 % des participants considèrent qu' « *ils sont des cadres nécessaires mais pas suffisants* » et 8% que les Scot ne constituent pas l'outil adapté. Au total environ 90% des participants au colloque estiment que d'autres leviers que les Scot doivent être activés pour lutter contre l'étalement urbain, objectif pourtant majeur des politiques d'aménagement du territoire depuis plus de quarante ans (Vanier, 2013) et dont la loi SRU a considérablement renforcé les prérogatives de la planification à ce sujet. Les doutes et incertitudes concernant l'efficacité des démarches de planification semblent constituer une particularité plutôt française. En effet, lors d'un colloque international organisé par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France (IAU) en 2009⁴, les participants - dont seule un peu plus de la moitié est de nationalité française - sont interrogés avec un système de vote électronique : à la question « *Pensez-vous que la planification peut répondre aux enjeux du développement durable ?* », plus de 75% des participants répondent positivement (Fig. 2).

³ 7^{ème} Rencontre nationale des Scot, *Les Scot à l'épreuve des grandes réformes*, AUDAL, inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, Lyon, 30 juin et 1 juillet 2011. Sur deux jours la rencontre a réuni environ sept cent cinquante congressistes.

⁴ Colloque international, *Un nouveau sens pour la planification : métropole et développement durable*, IAU, Paris, 15 mai 2009. Le colloque a réuni 350 participants.

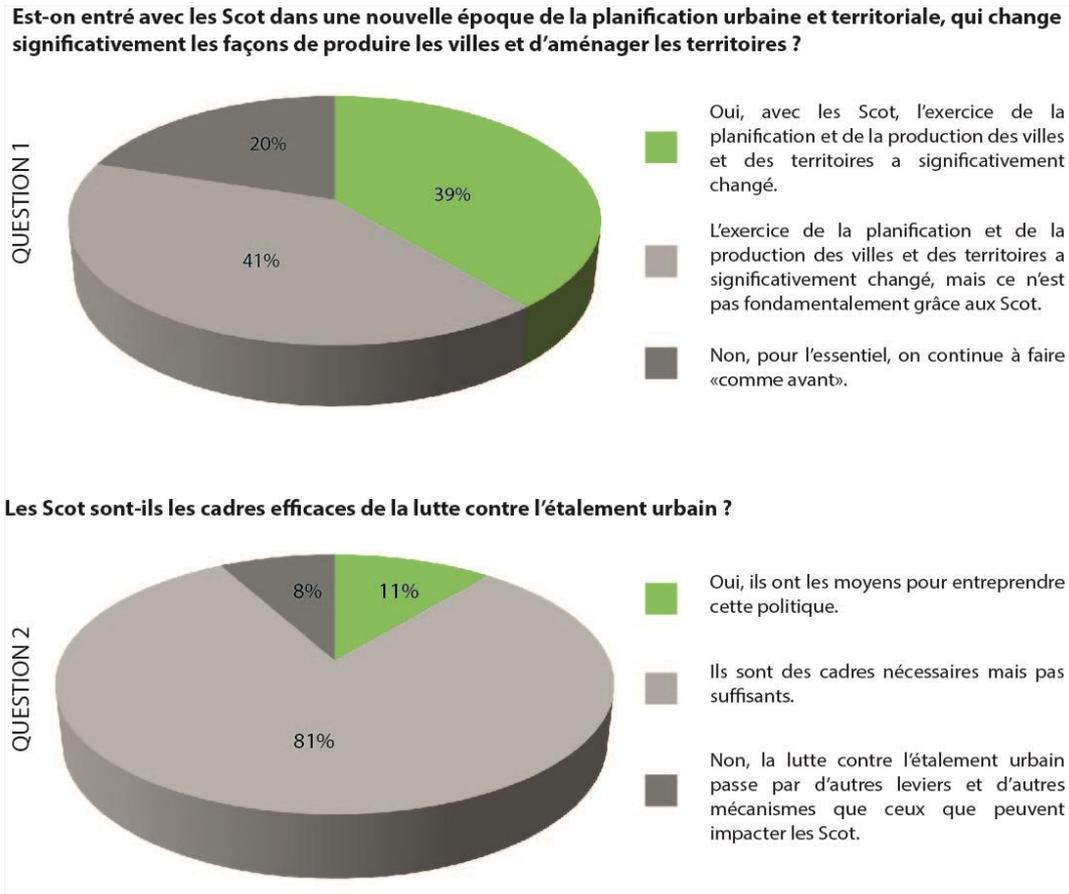


Fig. 1 : Résultats du sondage électronique réalisé lors de la 7^{ème} Rencontre nationale des Scot (Source : Audal, 2012, p.25 ; Infographie : Dugua, 2014)

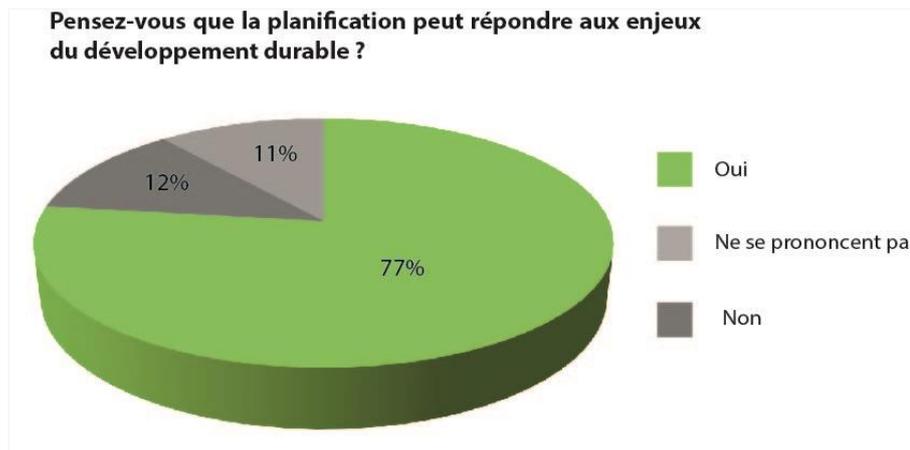


Fig. 2 : Résultats du sondage électronique réalisé lors du colloque international : « Un nouveau sens pour la planification : métropoles et développement durable » (Source : IAU, 2009, p.10 ; Infographie : Dugua, 2014)

1.3 Troisième constat : une notion floue et polysémique

Au-delà des avis divergents sur la légitimité et l'efficacité de la planification, il existe plus globalement en France - et cela est d'autant plus problématique - des incertitudes fortes sur la nature même de l'exercice, au sens de « *l'ensemble des caractères, des propriétés qui définissent son appartenance à une catégorie, à un genre déterminé* »⁵: qu'est-ce que signifie planifier la ville aujourd'hui ? Est-ce que la notion de planification doit être différenciée de celle d'aménagement du territoire ? Qu'est-ce qui distingue fondamentalement l'ensemble des qualificatifs permettant de décrire les différents types d'exercices : planification d'usage des sols, urbaine, sectorielle, stratégique, territoriale, spatiale, etc. ? Dans quelle évolution générale les nouveaux exercices de planification s'inscrivent-ils ? En quoi cette nouvelle génération de plans, où le Scot constitue un élément central, se distingue-t-elle des précédentes ? Au regard de la littérature scientifique et professionnelle et des colloques récents organisés dans le domaine de la planification, la formulation d'une réponse collectivement partagée à ces quelques questions n'est pas aussi évidente qu'il n'y paraît. La notion de planification est « *apparue vers la fin du XIXème siècle, son but est d'une part la gestion prévisionnelle de l'extension des villes et d'autre part l'organisation de l'hygiène publique, et tout particulièrement la construction de logements ouvriers* » (Pumain, Pacquot, Kleinschmager, 2006). Les enjeux territoriaux contemporains sont, en tout état de cause, très différents de ceux de la fin du XIXème siècle alors focalisés sur la gestion des extensions en périphérie des villes en pleines mutations industrielles. La notion de planification n'apparaît pas dans le vocabulaire du Code de l'urbanisme. L'article L110 s'en tient en effet à « *l'harmonisation des prévisions et décisions d'utilisation de l'espace* »⁶. Ce positionnement est interprété par certains comme une réticence du législateur à utiliser une notion issue de « *la conception soviétique de l'économie* » (Guet, 2008).

Pierre Merlin et Françoise Choay définissent la planification urbaine comme un « *ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues* » (Merlin, Choay, 1996, p. 720). Selon Jacques Lévy et Michel Lussault, l'activité de planification constitue « *un dispositif politique ayant pour objectif la prédiction du contexte et la mise en cohérence des actions publiques et privées, dans un domaine et ou un espace, pour une durée et une échéance déterminée* » (Levy, Lussault, 2003). Ces deux définitions issues de dictionnaires spécialisés révèlent le caractère à la fois flou, englobant et polysémique de la notion de planification. Xavier Desjardins retient alors trois caractéristiques : « *ses auteurs sont toujours la puissance publique, ses méthodes ménagent toujours une place à la prospective et sa finalité est d'orienter la*

⁵ Définition issu du dictionnaire Hachette Encyclopédique (1997)

⁶ Site Légifrance : www.legifrance.gouv.fr [Consulté le 24 février 2014]

localisation des activités et des hommes par des mesures juridiques et/ou financières » (Desjardins, 2007, p. 6). Au-delà de ces caractéristiques, quelques autres aspects semblent incontournables :

- le rôle de la planification en tant qu'outil de lecture et de connaissance des milieux urbains ;
- la définition d'orientations qui visent tout à la fois le développement et la préservation des espaces ;
- la mise au point d'une série d'hypothèses ou options d'aménagement en tant qu'esquisses des configurations souhaitées du territoire à long terme ;
- l'introduction de dispositifs opérationnels permettant la mise en œuvre des choix retenus ;
- la mise en cohérence ou la coordination des acteurs à la fois publics et privés, institutionnels et issus de la société civile.

Gilles Novarina, auteur au début des années 2000 d'un ouvrage qui offre une comparaison éclairante entre l'organisation de l'urbanisme en France et en Italie, considère que « *la planification territoriale est un terme italien qui caractérise un processus qui associe une activité de programmation et une action d'organisation de l'espace. Ce processus met en jeu plusieurs échelles territoriales qui vont de la commune à la région en passant par un niveau intermédiaire qui, selon les époques, est associé au comprensorio, à l'aire métropolitaine ou à la province* » (Novarina, 2003, p.1). Si l'on suit les propos de l'auteur, la planification territoriale à l'italienne ne peut pas avoir de traduction dans le système institutionnel français qui historiquement dissocie les activités d'aménagement du territoire et urbanisme. En raison de l'absence de tutelle de la région sur les autres niveaux de collectivités territoriales et en raison de la séparation des compétences entre aménagement du territoire (régions) et urbanisme (communes et EPCI), cette modalité de gouvernement ne peut avoir d'équivalent. L'aménagement du territoire, aussi bien au niveau national qu'au niveau régional, constitue une activité de programmation des financements publics qui a très peu d'implication en matière de gestion de l'usage des sols (Novarina, 2003). On retrouve par ailleurs ce point de vue chez Pierre Merlin et Françoise Choay lorsqu'ils affirment que la planification constitue une « *expression qui n'a pas de signification précise et ne correspond pas à une démarche particulière et organisée des pouvoirs publics* » (Merlin, Choay, 1996, p. 720).

1.4 Quatrième constat : un tournant stratégique écrasant

Au début des années 1990, les expériences innovantes de planification stratégique relancent la recherche et les publications scientifiques en France après une période de désintérêt. De multiples colloques et séminaires réunissent les professionnels et les décideurs sur le thème du « *renouveau de la planification urbaine et de ses méthodes* » (Ascher, 1991, p.4). Dans le cadre de la révision du précédent Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) alors devenu obsolète, la démarche de planification stratégique Lyon 2010, conduite par la Communauté urbaine de Lyon (Courly) et son Agence

d'urbanisme, connaît alors un écho important au niveau national et Européen⁷. Initiée en 1984 dans un contexte de décentralisation, la démarche se concrétise dans un premier temps par la publication du document « *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne* » (Sepal, 1988). A partir de l'énoncé du diagnostic, le document trace les grandes lignes des choix stratégiques retenus. Ils sont traduits réglementairement en 1992 par l'approbation du nouveau schéma directeur (Sepal, 1992). La démarche fait l'objet d'un soutien important du Ministère de l'équipement et du logement qui parallèlement finance deux études de recherche-action et évaluation. La première est confiée par le Groupe de prospective de la délégation à la recherche et à l'innovation (DRI) à une équipe lyonnaise, Economie et humanisme, afin de repérer au-delà du cas lyonnais ce qui pourrait constituer la « *nouvelle planification urbaine* » (Lavigne, Dost, 1988). Conjointement et dans le même esprit, le Secrétariat Permanent du Plan Urbain sollicite un laboratoire de l'Université Paris XII, l'Observatoire de l'économie et des institutions locales (Œil), en lien avec l'Agence d'urbanisme de la Courly afin d'effectuer une évaluation de l'opération SDAU (Prud'homme, Davezies, 1989). Les résultats sont analysés dans un numéro de la revue Métropolis (Offner, 1990a), et un numéro des Annales de la recherche urbaine (Querrien, 1992). Les chercheurs, au premier rang desquels Jean-Guy Padioleau et René Demesterre, parlent ainsi - dans un article encore aujourd'hui très fréquemment cité - de « *démarches stratégiques de planification des villes* » (Padioleau, Demesterre, 1992). A la planification traditionnelle (réglementaire et rationnelle), il conviendrait de substituer un nouveau modèle inspiré des pays Anglo-saxons dont les principales caractéristiques sont :

- l'adoption d'une approche pragmatique fondée sur la sélection des objectifs à traiter ;
- l'inscription du plan dans un cycle stratégique qui comprend aussi les moments de mise en œuvre, du contrôle de l'application et de l'évaluation des choix effectués ;
- l'utilisation du plan pour susciter l'adhésion de la société civile et créer un consensus entre les acteurs publics et privés ;
- la transformation du plan comme outil pour identifier des sites stratégiques de projets.

Ces nouvelles démarches de planification stratégique font la part belle à la notion de projet. De multiples terminologies apparaissent liées à la mobilisation de différentes échelles d'approche du territoire : projet urbain, *master-projet*, grand projet, projet de ville, projet d'agglomération, etc. Sans constituer une alternative au plan, le projet est présenté comme un nouvel instrument au service de son élaboration fondé sur des méthodes nouvelles : à partir d'un diagnostic partagé le projet formalise objectifs et stratégies à travers la construction de partenariats entre acteurs publics et privés (Ascher, 1991). La démarche Lyon 2010 engage en France un « *tournant stratégique* » (Frébault, 2003) qui augure

⁷ Jean Frébault, directeur de l'Agence d'urbanisme de la Courly, anime la préparation du nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise. Il est nommé en 1989 directeur de l'architecture et de l'urbanisme au Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace. Il aura ainsi un rôle important dans la médiatisation de l'expérience lyonnaise de planification stratégique.

la modification du cadre législatif dix ans plus tard avec la loi SRU : « *Lyon aura été en quelque sorte précurseur. Les exercices actuels de planification stratégique et les processus de construction métropolitaine, s'ils prennent leur source dans les avancées conduites il y 10 ou 20 ans, ne peuvent être interrogés qu'à la lumière des évolutions du contexte pendant cette période* » (Frébault, 2010, p.65).

En 2010 dans le cadre de son programme partenarial, l'Agence d'urbanisme de Lyon organise un colloque⁸ cofinancé par le Plan urbanisme construction et architecture (Puca) et le Syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal)⁹ avec l'appui des services du Grand Lyon et en association avec l'Institut d'urbanisme de Lyon (IUL) et le Conseil de développement. Dix ans après l'approbation du Sdal, ce rassemblement doit être l'occasion de tirer les enseignements de cette expérience de planification de manière à éclairer les débats et les démarches stratégiques d'aujourd'hui (Audal, 2010d). Ce colloque donne lieu à un numéro spécial de la revue Urbanisme (Loubière, 2010) qui fait écho à un précédent numéro paru au début des années 2000 consacrant également un dossier spécial à la planification (Loubière, 2003). Entre les deux périodes, il est frappant de constater que les termes du débat ont peu évolué. Les intervenants décrivent les Scot en tant que documents de planification stratégique sans partager une définition commune de la notion et toujours en référence à la démarche Lyon 2010. Le tournant stratégique semble avoir eu un effet écrasant sur le contenu des débats dans le champ de la planification en France. On retrouve ce constat alarmant dans les propos de Franck Scherer lorsqu'il explique que les articles concernant l'expérience lyonnaise sont encore « *abondamment cités dans la littérature scientifique, alors qu'ils datent de 1990. Cela a prolongé l'impact de Lyon 2010. C'est à la fois formidable et inquiétant. C'est inquiétant parce que c'est comme si le débat avait été ouvert et refermé avec Lyon 2010* » (Audal, 2010d, p. 30). Quelle est la nature des publications professionnelles et scientifiques dans le champ de la planification depuis le début des années 2000 en France ? Quels sont les impacts de la montée en puissance des enjeux du développement durable sur la structuration du cadre conceptuel de la planification au cours de la dernière décennie ?

1.5 Cinquième constat : absence de *Planning Theory* à la française

La relance des exercices de planification dans un contexte législatif renouvelé depuis les années 2000, n'a pas été l'occasion de structurer et consolider nationalement une théorie de la planification en tant que cadre conceptuel collectivement partagé concernant sa nature, son rôle et son contenu. Il n'existe pas en France de *Planning Theory* pour reprendre l'expression employée par les chercheurs anglo-saxons (Taylor, 1998 ; Hillier, Healey, 2010). Ce cadre théorique et conceptuel faiblement structuré peut expliquer les nombreux doutes et incertitudes liés aux exercices de planification. La discipline

⁸ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *La planification stratégique, de « Lyon 2010 » aux métropoles d'aujourd'hui*, Lyon, 19 mai 2010

⁹ Le Sepal est la structure d'étude créée en 1985 afin d'assurer la réalisation du Sdal Lyon 2010. Le syndicat mixte est refondé en 2002 afin d'assurer la réalisation, le suivi et la mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise.

urbanistique, notamment spécialisée dans le champ de la planification, est peu organisée en France à la différence de plusieurs pays européens où de grands organismes nationaux assurent une étroite proximité entre politiques gouvernementales, milieux professionnels et universitaires tels que le *Royal Town Planning Institute (RTPI)* en Angleterre, *l'Istituto Nazionale di Urbanistica* en Italie ou *l'Akreditierungsverbund für Studiengänge der Architektur und Planung (ASAP)* en Allemagne (Frébault, Pouyet, 2006 ; Laugier, 2005). Ils participent à la construction d'un processus réflexif collectif sur l'évolution et le contenu des exercices de planification et jouent ainsi un rôle de premier plan dans la diffusion des réflexions théoriques. Il n'existe pas d'équivalent en France à la figure expérimentée et reconnue du *planner* telle qu'on la trouve en Angleterre. Des cursus complets de formation à la planification ont aussi été créés en Italie et au Pays-Bas.

En France, les enjeux de la planification sont toujours abordés par les franges, sur des problématiques singulières (le processus d'élaboration, les dispositifs de gouvernance, sa dimension prescriptive, etc.), mais rarement frontalement, c'est-à-dire à partir d'une réflexion globale et nationale sur l'évolution de sa nature : qu'est-ce que la planification ? Qu'est-ce qu'elle traite en priorité ? Quel doit-être son contenu ? Lorsque la loi SRU rend obligatoire l'élaboration d'un PADD en amont des PLU et des Scot, paradoxalement aucune réflexion n'est portée nationalement concernant le contenu à donner à ce nouvel outil censé répondre aux enjeux du développement durable (Novarina et al., 2003). Il préfigure pourtant le projet de grand territoire et est présenté par le législateur comme une pièce structurante des nouveaux plans territoriaux. Avec la loi SRU, un nombre accru d'objectifs est assigné aux Scot qui acquièrent la responsabilité d'assurer la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques territoriales (Desjardins, 2007)¹⁰. Après le développement durable, en 2010, la loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE dite loi Grenelle II) marque la volonté du législateur de renforcer la prise en compte des enjeux écologiques (Jourdan, 2011). La loi réactualise à nouveau le Code de l'urbanisme en intégrant des avancés déjà largement constatées dans les Scot, notamment la mise au point d'une trame verte et bleue. Des objectifs supplémentaires sont assignés aux documents de planification. Le législateur souhaite notamment accroître leur efficacité par une quantification plus précise des objectifs¹¹. Plus les parties prenantes doutent de l'efficacité de la planification, plus « *on charge la barque !* » pour reprendre les propos d'un Président de syndicat mixte lors de la 5^{ème} Rencontre nationale des Scot¹², mais moins on s'interroge collectivement sur la nature et la fonction de l'embarcation si l'on poursuit la comparaison de cet élu alors quelque peu désemparé par la somme des impératifs imposés par le législateur.

¹⁰ A ce titre, les Scot se distinguent de la planification stratégique qui repose plutôt sur une sélection des thématiques à traiter et des objectifs à réaliser.

¹¹ Les Documents d'orientations générales (Dog) des Scot sont ainsi remplacés par les documents d'orientations et d'objectifs (Doo).

¹² 5^{ème} Rencontre nationale des Scot, *Scot : un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ?*, Narbonne, 4 et 5 juin 2009

Depuis 2010, les syndicats mixtes de Scot se sont réunis au sein d'une Fédération nationale afin de peser dans les débats nationaux concernant les réformes du cadre législatif ou pour mutualiser les outils et la jurisprudence dans le cadre de l'élaboration des Scot¹³. Malgré cette volonté louable d'affirmer une plus forte représentation de la profession, la création de la Fédération nationale des Scot n'a pas été l'occasion d'engager un débat de fond sur l'évolution de l'exercice en France. Par ailleurs, les publications réalisées par les organismes d'études tels que les Centres d'études techniques et de l'équipement (Cete) et le Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) en lien avec la Fédération nationale des Agences d'urbanisme (Fnau) et des Scot, constituent essentiellement des guides méthodologiques à vocation pédagogique ou opérationnelle (Certu, DGUHC, 2004 ; Fnau, 2008). Ces travaux font principalement l'inventaire des pratiques à partir de l'analyse d'expériences pilotes et au regard de différentes thématiques (aménagement commercial, eau, déplacements, énergie et climat et biodiversité) à l'image de la démarche « Scot témoins » (Certu et ali, 2005 [a,b,c,d,e] , 2006 [a,b,c] , 2007[a,b,c]) puis « Scot Grenelle » (Certu, 2013 , 2011 [a,b,c] , 2010). Elle constitue une démarche d'accompagnement à partir du suivi d'une douzaine de Scot jugés représentatifs de la diversité des contextes locaux et « consiste à capitaliser et diffuser les pratiques, savoir-faire et expériences jugés intéressants »¹⁴. Ces études à caractère plutôt technique aboutissent également à la mise au point de méthodes de décryptage (Cete de Lyon, 2006) et d'évaluation du contenu des Scot (Cete méditerranée, 2007).

En 2007, à l'initiative du Président de la République, l'Etat engage une démarche, alors dénommée le Grand Paris, afin de réfléchir aux conditions de réalisation des objectifs de la métropole de l'après Kyoto. Dix équipes d'architectes et urbanistes de renommée internationale sont ainsi sélectionnés afin de proposer différents scénarios d'aménagement à l'échelle du territoire de l'Île de France et à l'horizon 2050. En quoi la formulation des scénarios pour la métropole de l'après Kyoto participe-t-elle d'une nouvelle forme de planification ? De quelle manière ces scénarios structurent-ils le processus de planification de la région parisienne ? Quels rôles doit-on leur attribuer pour la mise en œuvre du processus ? Malgré la forte médiatisation et l'intérêt suscité par la démarche, voilà autant de questions qui échappent aux débats scientifiques et professionnels. Ces derniers ont porté dans un premier temps plutôt sur le contenu et la confrontation des scénarios d'aménagement proposés par les équipes sélectionnées. Les débats se sont ensuite focalisés sur les enjeux de gouvernance dans le cadre de la construction institutionnelle de la métropole du Grand Paris¹⁵ (Gilli, Offner, 2009 ; Behar, 2011 ; Gilli, 2013 ; Lefèvre, 2013), sur des questions sectorielles comme les transports en lien avec la réalisation du

¹³ Site internet de la Fédération nationale des Scot : www.fedescot.org [Consulté le 28 février 2014]

¹⁴ Site du Ministère de l'égalité des territoires et du logement : www.developpement-durable.gouv.fr/-Demarche-Scot-Grenelle [Consulté le 28 février 2014]

¹⁵ La Mairie de Paris organise annuellement un colloque international sur les enjeux de la gouvernance métropolitaine : *Gouverner les métropoles, Pouvoirs et territoires, Nouvelles directions de recherche*, 2^e édition, Paris, 28, 29 et 30 novembre 2012

futur Grand Paris Express¹⁶ (Orfeuil, 2010 ; Wiel, 2011) ou alors sur les limites de la démarche (Behar, Estebe, 2009 ; Padeiro, 2011 ; Buchoud, 2011). L'approche par le projet défendue par les équipes sélectionnées est l'occasion de porter de vives critiques sur l'organisation du système de planification. Plusieurs équipes dénonceront le carcan imposé par les plans d'urbanisme qui selon Jean Nouvel « *paralyse la ville* » (Leloup, Bertone, 2009, p.91). Nombreux sont ceux qui opposeront l'approche par le projet stratégique propre au Grand Paris aux plans traditionnels à l'image du Schéma directeur de la région Ile de France (Sdrif), parfois présenté comme « *instrument archaïque* » (Behar, 2013), mais sans questionner leur rôle respectif dans la structuration du processus de planification. Au-delà de la remise en cause des outils existants, le Grand Paris n'a pas été l'occasion d'impulser une réflexion nationale approfondie sur ses apports méthodologiques et théoriques pour la planification territoriale en lien notamment avec l'évolution du contenu des Scot.

2. Evolution de la planification territoriale en Europe

Le développement de la thèse trouve son fondement dans cinq constats paradoxaux (Fig. 3). Il existe un retour de l'activité de planification à l'échelle du grand territoire en France depuis la loi SRU en 2000 (premier constat). La multiplication des démarches de Scot s'inscrit dans le même temps dans un contexte de doute croissant quant à leur légitimité et leur efficacité (deuxième constat). La planification constitue une notion floue et polysémique soumise à de fortes incertitudes concernant la nature des nouveaux exercices (troisième constat), au début des années 1990, la démarche Lyon 2010 augure un tournant stratégique qui a fortement marqué voir quelque peu étouffé les débats sur l'évolution de la planification en France (quatrième constat). Le foisonnement des exercices de planification impulsé par la loi SRU en 2000 n'a pas été l'occasion de structurer une théorie de la planification (cinquième constat). Au sein de la littérature scientifique plusieurs auteurs français s'attachent à caractériser l'évolution de la planification hexagonale par rapport à une tendance générale européenne (Novarina, 2003 ; Motte, 2005 ; Scherrer, 2008 ; Novarina, Zepf, 2009 ; Zepf, Andres, 2011). Le regain d'intérêt pour les activités de planification initiées à l'échelle du grand territoire par l'intermédiaire des Scot en France depuis la loi SRU ne constitue pas un cas isolé. Les observateurs inscrivent cette évolution dans une tendance générale en Europe de retour de la planification¹⁷. Ces différents auteurs proposent une lecture de l'évolution de la planification en Europe structurée en trois temps permettant de définir et caractériser les différents types d'exercices de planification. L'analyse de l'évolution de la planification est bornée temporellement de l'après-guerre à

¹⁶ Le Grand Paris Express est un projet de plusieurs lignes de métro automatique.

¹⁷ 4ème rencontres internationales en urbanisme, *La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser*, Institut d'urbanisme de Grenoble, 7 et 8 février 2008

aujourd'hui, soit sur une période de soixante ans (1950-2010). L'ensemble du développement de la thèse s'inscrit dans ce cadre temporel. Durant cette période, la plupart des pays Européens ont mis en œuvre les principales lois cadres structurant leurs systèmes de planification. Les trois temps de la tripartition sont décrits ici brièvement (Fig. 3) mais le développement de thèse reviendra plus en détail sur les fondements et les caractéristiques de chacun d'eux dans son premier chapitre¹⁸ :

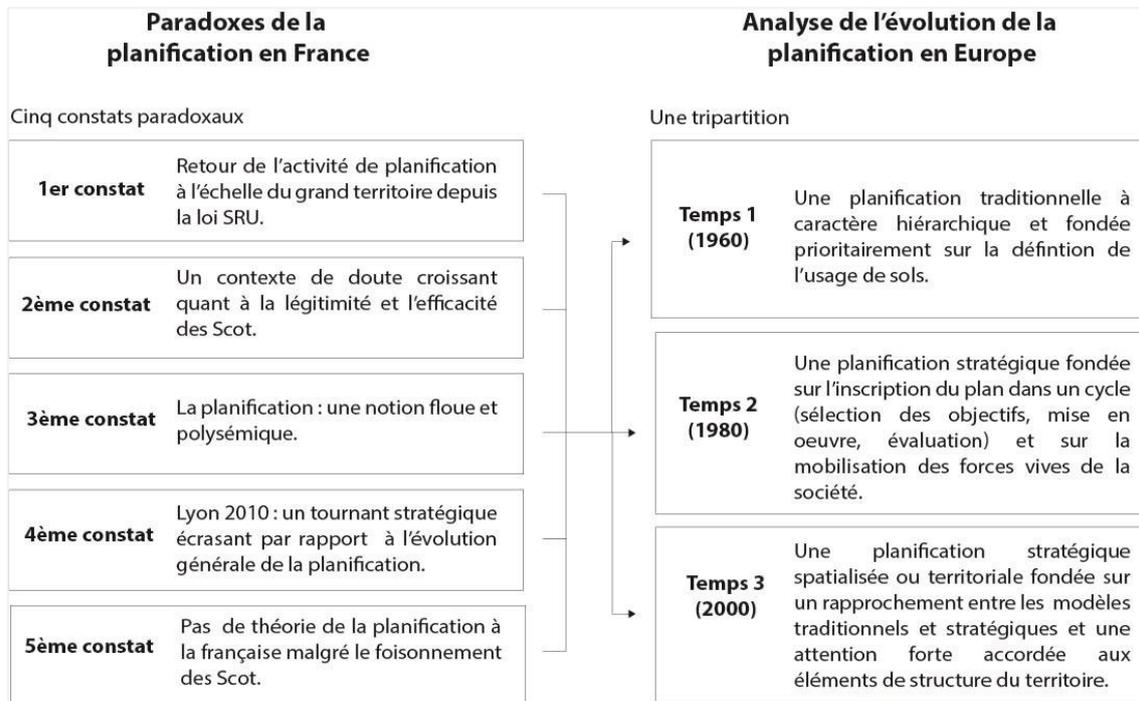


Fig. 3 : Paradoxes de la planification en France et tendance européenne (Source : Dugua, 2014)

- Temps 1 : la planification traditionnelle (ou d'usage des sols). Durant la période des trente glorieuses (1955-1975), la finalité de la planification traditionnelle est de gérer l'usage des sols et donc l'affectation des espaces non encore construits. Le développement de ce modèle de planification s'inscrit dans une période de croissance économique forte. Les systèmes de planification se construisent alors à partir d'un processus linéaire fondé sur la tutelle des échelons supérieurs sur les échelons inférieurs et le passage progressif d'une approche économique à une approche urbanistique par affinement des analyses. L'Etat constitue le grand artisan de cette conception très rationnelle et mécanique de la planification. A la fin des années 1970, la crise de l'Etat providence engendre une remise en cause du modèle traditionnel d'usage des sols.

¹⁸ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

- Temps 2 : la planification stratégique. Les mouvements de décentralisation et le développement des partenariats publics/privés entraînent une complexification des systèmes d'acteurs. A partir du milieu des années 1980, le projet urbain est présenté comme une alternative au plan, il est plus proche des contraintes opérationnelles et laisse une place plus importante à la négociation avec les acteurs privés (Ascher, 1991 ; Verparet, 1991). La remise en cause du plan traditionnel va de pair avec le développement de démarches stratégiques (Busquets, 1991 ; Padioleau, Demesterre, 1991) en tant que cadre global au sein duquel s'inscrivent les projets particuliers. La planification stratégique est l'occasion de mobiliser acteurs publics et privés autour d'une vision partagée du développement de la ville et ainsi favoriser son attractivité dans un contexte de concurrence internationale. La volonté de privilégier les interventions localisées par rapport à une approche plus globale des enjeux urbains trouvent rapidement ses limites.

- Temps 3 : la planification stratégique spatialisée (ou territoriale). Depuis le début des années 2000, différents chercheurs européens utilisent la notion de « *planification stratégique spatialisée* » pour qualifier les expériences récentes (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003, Healey, 2004 ; Albrechts, 2004 ; Motte, 2005). Ces nouveaux exercices s'inscrivent dans un contexte d'urbanisation généralisée de vastes entités territoriales (région urbaine, aire métropolitaine, etc.) et dans le même temps de montée en puissance des enjeux du développement durable. Ils synthétisent les méthodes de la planification traditionnelle et stratégique (Motte, 2005) et à ce titre engage un rapprochement entre les actions de développement et celles de protection à travers une prise en compte accrue du territoire physique¹⁹. Gilles Novarina et Marcus Zepf utilisent la notion de « *planification territoriale* » pour qualifier cette nouvelle planification (Novarina, Zepf, 2009). Les nouveaux plans territoriaux, qualifiés de plans de structure (Novarina, Zepf, 2007) - à l'image des Scot en France - proposent ainsi de traiter en priorité les éléments territoriaux qui font structure, c'est-à-dire qui ont un effet de mise en cohérence du reste du territoire, à savoir les infrastructures des réseaux transport, le système du vert, les polarités urbaines, les pôles économiques majeurs, etc. Ces nouveaux plans territoriaux impliquent également la recherche de nouvelles articulations entre plans et projets (Andres, Zepf, 2012).

Ainsi depuis les années 1950, la pratique professionnelle est passée progressivement d'une planification traditionnelle d'usage des sols (Temps 1) à une planification stratégique spatialisée ou territoriale (Temps 3). Le retour de la planification territoriale que les auteurs s'attachent à différencier de la notion plus répandue de planification stratégique (Temps 2), fait suite à une période de remise en cause du plan au profit du projet localisé à caractère opérationnel. Si les trois temps se sont succédés chronologiquement dans l'histoire de l'évolution européenne de la planification, les trois modèles (traditionnel, stratégique et stratégique spatialisé) tendent aujourd'hui à coexister selon des spécificités propres à chaque pays. En France, la littérature professionnelle et scientifique tend à englober tous les

¹⁹ Le territoire physique comprend à la fois les espaces non bâtis (naturels et agricoles) et les espaces construits ou artificialisés.

nouveaux exercices de planification sous le qualificatif de stratégique sans vraiment préciser leur spécificité par rapport aux expériences menées à la fin des années 1980 (tel que Lyon 2010). Sur la base des résultats issus des travaux menés par les chercheurs européens, dans le cadre de cette thèse, on partira du postulat que la multiplication des démarches de Scot s'inscrit dans le troisième temps d'évolution de la planification, l'émergence d'une planification stratégique spatialisée ou territoriale. La mise en évidence de cette tripartition constitue le fondement méthodologique et théorique de la thèse. Elle constitue le support démonstratif permettant de traiter la problématique centrale focalisée sur la mise en œuvre du processus de planification territoriale.

3. Analyse de la mise en œuvre de la planification territoriale

A partir du double constat de relance de l'activité de planification territoriale selon des modalités renouvelées en France, et dans le même temps de doutes profonds quant à sa capacité à produire de l'effet sur le territoire, la thèse consiste alors à l'interroger sous l'angle de sa mise en œuvre²⁰, c'est à dire de son exécution ou *implementation* pour reprendre le terme anglais. Pendant longtemps, l'activité de planification a consisté seulement en la définition du contenu prescriptif (Temps 1). La mise en œuvre de son contenu normatif est alors assurée de manière mécanique et rationnelle par l'usage de la règle qui s'impose aux échelons inférieurs. Les expériences de planification stratégique (Temps 2) au contraire insistent sur le fait qu'un plan doit se mettre en œuvre. La planification est un processus permanent qui commence au moment de l'élaboration du plan. Depuis la loi SRU, les syndicats mixtes en charge de l'élaboration des Scot ont également pour mission d'assurer leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation périodique (art. L122-4 du Code de l'urbanisme). Plus récemment, la loi ENE a réduit à six ans (contre dix auparavant) le laps de temps maximum avant évaluation et potentiellement révision des Scot suite à leur approbation. La vie des Scot s'inscrit ainsi d'autant plus dans un cycle à temps continu. L'enjeu de la mise en œuvre dans le temps du processus de planification territoriale constitue donc une problématique fondamentale.

Face à l'ampleur du sujet abordé, le parti pris méthodologique a été de traiter un point particulier : le moment décisif de l'articulation entre plans et projets présenté comme un des enjeux majeurs de la nouvelle planification territoriale en Europe en tant que réponse aux enjeux de la ville durable du 21^{ème} siècle (Zepf, Andres, 2011). La tripartition de l'évolution européenne de la planification montre que depuis l'émergence des démarches de projets urbains localisés au cours des années 1980, les deux outils que sont le plan et le projet, dont l'usage varie de l'échelle de la parcelle ou de l'ilot jusqu'à l'agglomération

²⁰ Selon Le Robert Illustré (1996), l'action de « *mettre en œuvre* » signifie « *employer de manière ordonnée* ».

ou la région urbaine en passant par le quartier ou la ville sont mobilisés conjointement. Au cours des différentes périodes, le projet entretient toujours un rapport particulier au processus de planification. Dans le cadre de la planification stratégique (Temps 2), le plan constitue uniquement le réceptacle aux projets urbains. Gilles Novarina parle à ce propos de *contenitore* de projets (Novarina, 2003). La construction d'une stratégie d'intervention urbaine partagée entre acteurs publics et privés donne uniquement un cadre général à leur réalisation sur des périmètres restreints. Lorsqu'ils s'attachent à décrire les caractéristiques de la nouvelle planification territoriale, les chercheurs européens insistent sur l'élargissement de la démarche de projet à l'échelle du grand territoire – à l'image du PADD instauré dans les Scot et PLU par la loi SRU - et sur la mise au point de nouvelles articulations entre plan et projet mais sans préciser les conditions de cette mise en relation. C'est à cette question que l'on se propose de répondre. Le positionnement de recherche se justifie par ailleurs en raison des nombreux travaux menés dans le champ des sciences politiques et de la sociologie qui insistent sur la montée en puissance du projet urbain et notamment des très grands projets urbains ou mégaprojets (Halbert, 2007 ; Fainstein, 2009) comme instrument de gouvernance urbaine (Lascoumes, Le Gales, 2005 ; Salet, Gualini, 2007 ; Pinson, 2009). L'encadré et le schéma suivant (Fig.4) rassemblent et synthétisent les problématiques principales qui structurent le développement de la thèse :



Fig. 4 : La mise en œuvre de la planification territoriale
(Source : Dugua, 2014)

Comment assurer les interactions nécessaires entre plans et projets au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) ? Comment articuler les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales ? Comment favoriser les allers-retours entre orientations et actions (ou études et réalisations) ?

Comment assurer la permanence de l'intention planificatrice à travers un processus qui transforme une vision en actions dans la durée ? Envisager la planification sous l'angle de sa mise en œuvre ne revient-il pas à développer une conception renouvelée des conditions d'élaboration des plans ? Comment assurer la continuité et l'effectivité du processus de planification territoriale en tant qu'épreuve de la mise en œuvre ?

Est-ce qu'au sein du plan tous les projets sont opportuns pour assurer la mise en œuvre du processus planification territoriale? Quelles sont les modalités d'inscription des mégaprojets? Ne convient-il pas de différencier les lieux et types de projet ?

A l'image des Scot avec la loi SRU, en 1996, la Loi sur L'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (loi Laure) instaure la nécessité d'évaluation, d'observation et de suivi de la réalisation des objectifs des PDU. Jean-Marc Offner a mené toute une série de travaux à ce sujet (Offner, 2003 [a,b], 2006). Tout en reconnaissant la nécessité de l'évaluation dans le sens d'une meilleure efficacité des politiques publiques, le chercheur met en avant les risques liés à ces démarches qu'il qualifie de « *politiquement et techniquement redoutables* » : « *À réfléchir insuffisamment sur les tenants et aboutissants de ces exercices, l'on risque au mieux de dépenser beaucoup d'argent pour produire des données non pertinentes et inutilisées, au pire de décrédibiliser durablement des démarches pourtant indispensables à une mise en œuvre efficace des dispositions des PDU et à la conduite de politiques locales légitimes et cohérentes. Entre le pessimisme cynique et le formalisme naïf, le chemin d'un pragmatisme modeste et malin s'avère étroit.* » (Offner, 2002, p. 116). Sur la base des travaux de Jean-Marc Offner, Franck Scherrer explique que les tenants et les aboutissants de l'évaluation doit porter avant tout sur les changements induits dans les modes de faire plus que sur une analyse quantitative des résultats obtenus : « *Il ne faut surtout pas évaluer une planification de type PDU aux résultats directs et concrets de réalisation des objectifs qu'elle permet. La portée d'un PDU, c'est surtout d'être la matrice de nouvelles politiques urbaines, de nouvelles façons d'agir...* » (Audal, 2010d, p.30). La thèse ne prétend pas assurer une analyse exhaustive et détaillée - par ailleurs sans doute difficilement réalisable - des résultats de la mise en œuvre des Scot dix ans après leur création. C'est plutôt le « *pragmatisme modeste et malin* » en tant qu'évaluation d'une « *nouvelle façon d'agir* », tel que décrit par Jean-Marc Offner et Franck Scherrer, qui guide la méthodologie de recherche en proposant de tester les conditions de mise en œuvre du processus de planification territoriale au prisme de l'articulation entre plans et projets.

Ainsi, cette thèse ne traite pas de l'évaluation de l'efficacité ou de l'efficience des Scot dont la signification interpelle plutôt leur capacité à réaliser les objectifs fixés et à atteindre les résultats escomptés (Paulhiac, Novarina, 2007). Le sujet de recherche propose plus modestement de traiter de l'évaluation de l'effectivité du processus de planification territoriale c'est-à-dire de sa capacité à produire de l'effet au sens de l'analyse de ce qui est « *réalisé, repérable, tangible* » (Merle, 2012). Sans interactions, confrontations et articulations entre les différents niveaux de plans et de projets, l'effectivité du processus de planification est a priori restreinte. La mise en œuvre de la planification territoriale constitue donc bien une mise à l'épreuve au sens de l'évaluation de ses qualités et par extension de l'interpellation de sa légitimité. Le postulat de départ est le suivant : la planification territoriale est incontournable dans la production de la ville durable à condition d'assurer les interactions nécessaires entre les étapes ou moments du processus. Au-delà de la relation entre plan et projet, la mise en œuvre de la planification territoriale interpelle de nombreux autres champs d'investigations dont on peut résumer ici quelques-uns d'entre eux en une série de confrontations : entre élaboration d'une vision stratégique et mise en œuvre des politiques publiques (Muller, 2003) ; entre conception publique et action privée où plusieurs auteurs ont mis en évidence la financiarisation de la production urbaine (Renard, 2008 ; Vanier, 2010 ; Baraud-Serfaty, 2011 ; Halbert, Le Goix, 2012) ; entre planification territoriale et production sectorielle ; entre expertise technique et savoir profane (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 ; Duarte, Novarina, 2001), etc. Sans ignorer leur portée, ces problématiques complémentaires seront abordées au cours du développement mais ne constituent pas le fondement du système interprétatif de la thèse.

4. L'interactionnisme comme posture théorique

Selon le Code l'urbanisme, la mise en œuvre du processus de planification territoriale est donc la question de l'articulation entre plans territoriaux et sectoriels ou entre plans et projets localisés est réduite à un système de hiérarchie des normes fondé sur l'application de trois principes juridiques liés à trois niveaux d'opposabilité croissants²¹ :

- le principe de prise en compte (art. L.122-1-12) constitue le niveau le plus souple d'opposabilité dans la hiérarchie des normes. Depuis la loi ENE, le Scot doit notamment prendre en compte les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et les Plans climat-énergie territoriaux (PCET) lorsqu'ils

²¹ L'organisation du système de planification en France et les relations entre les différents niveaux de planification (compatibilité, prise en compte et conformité) seront décrites dans la première partie de la thèse.

existent. L'application de ce principe implique uniquement de ne pas ignorer leur existence dans le cadre de l'élaboration du Scot.

- le principe de compatibilité (art. L.122-1-12 et art. L.122-15) constitue un niveau intermédiaire d'opposabilité dans la hiérarchie de normes. Son application implique plus de souplesse et de marge de manœuvre par rapport à la stricte conformité (Certu, 2007). La compatibilité implique que le contenu du document de rang inférieur ne fasse pas obstacle à la réalisation des orientations du document de rang supérieur : « *Un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations et aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation* » (Phémolant, 2002, p. 1101). Le Scot s'inscrit ainsi au cœur d'un système complexe de hiérarchie des normes : les documents de rang inférieur - notamment les PDU, PLH, PLU - doivent être compatibles avec le Scot et inversement, ce dernier doit être compatible avec les documents de rangs supérieurs tels que les Directives territoriales d'aménagement (DTA), ou les Projets d'intérêt général (PIG).

- le principe de conformité (art. L.421-6) constitue le niveau le plus fort d'opposabilité dans le droit français. Il implique la stricte application de la règle entre le permis de construire de l'opération d'aménagement et le règlement du PLU selon un zonage à la parcelle.

Ces principes juridiques ont le défaut de focaliser la mise en œuvre sur le contenu des plans et peu sur le processus de coopération et d'action induites. Depuis les premières expériences de planification stratégiques (Temps 2), on sait que la mise en œuvre du processus de planification appréhendé en tant que cycle continu, nécessite d'engager des démarches complémentaires à l'élaboration du plan afin d'assurer la réalisation des objectifs et des choix opérés dans le cadre du plan. Ainsi, la nouvelle planification territoriale (Temps 3) n'opère pas uniquement, simplement ou automatiquement à travers la simple mise en compatibilité juridique entre plans et projets mais via la formalisation de partenariats entre différents niveaux de gouvernement du territoire au cours du processus de planification. On parlera du passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié (Callon, 1997). Dans ce contexte nouveau, la problématique de la mise en œuvre du processus de planification territoriale, du passage du plan aux projets et des orientations à l'action, soulève une série de nouvelles questions : Quel est le processus de formation d'un collectif d'acteurs ? Sous quelles conditions ce dernier est-il amené à coopérer ? Quel est le processus de formation des accords ? Comment se construit le consensus ? Comment s'effectue le passage à l'action ? Comment favoriser l'émergence d'actions collectives ? Quelle est la fonction du territoire et notamment de ses éléments de structure - auxquels la nouvelle planification semble accorder une importance particulière - dans la structuration des collectifs ?

Au-delà du contenu prescriptif des plans, l'analyse de l'effectivité des nouveaux exercices nécessite d'accorder une importance notable aux relations et interactions entre les acteurs mobilisés aux cours du

processus de planification territoriale d'une part, mais aussi entre les acteurs et les éléments de structure identifiés par ce même processus. Un détour par la sociologie devient incontournable. Le développement de la thèse s'inscrit dans le cadre d'une posture théorique propre aux nouvelles sociologies ou sociologies pragmatiques (Corcuff, 1995) : l'interactionnisme. Ce courant de pensée s'est développé aux Etats-Unis aux cours des années 1960, héritier direct de l'école de Chicago (Montoussé, Renouard, 1997). A la différence de l'approche fonctionnaliste, la posture interactionniste sous-entend que les faits ou les objets sociaux sont des constructions issues des situations d'interactions entre les acteurs. L'interaction constitue la relation sociale de base. Alors que les fonctionnalistes privilégient une sociologie quantitative basée sur le recueil et l'analyse de données (sous la forme d'enquête ou de sondages), les interactionnistes réhabilitent une sociologie qualitative issue de l'école de Chicago. Rien ne remplace, pour eux, l'observation directe et personnelle faite par le sociologue sur le terrain (Montoussé, Renouard, 1997). Le développement de la thèse s'appuie sur une série d'auteurs se réclamant de courants de pensées ou de champs disciplinaires distincts mais que l'on peut néanmoins inscrire dans une perspective interactionniste (Gaudin, Novarina, 1997) :

- la Sociologie de la traduction également appelé sociologie de l'innovation ou théorie de l'acteur-réseau (Callon, 1986 ; Akrich, Callon, Latour, 2006) : cette approche sociologique est développée en France à partir des années 1980 par Michel Callon, Bruno Latour, Madeleine Akrich et plusieurs autres chercheurs du Centre de sociologie de l'innovation (CSI)²². Les auteurs de la théorie de l'acteur réseau ou *Actor-Network Theory (ANT)* analysent le rôle et le fonctionnement des réseaux dans l'organisation de la société : « *décrire le monde c'est mettre en évidence le réseau des relations dans lesquelles acteurs, dispositifs matériels, entités du monde naturel sont pris et par lesquelles ils s'entredéfinissent* »²³.

- la Théorie des régimes politiques urbains ou *urban regime theory* (Elkin, 1987 ; Stone, 1993 ; Keating, 1991 ; Stoker, Mossberger, 1994 ; Harding, 1997) : ce courant de pensée est à l'origine d'inspiration américaine en science politique avec les travaux de Clarence Stone et Stephen Elkin. Par la suite, des auteurs Anglais tels que Michael Keating, Gerry Stoker, Karen Mossberger ou Alan Harding ont transposé cette théorie à la Grand Bretagne afin de fournir un cadre conceptuel propice à la comparaison (Le Gales, 1995). A partir d'une analyse des villes américaine (notamment Atlanta), ces travaux utilisent le concept de régimes politiques urbains pour décrire l'ensemble des arrangements formels et informels entre intérêts publics et privés à partir desquels les élus gouvernent les villes.

- la Sociologie de la justification (Boltanski, Thévenot, 1991) : initiateur d'un courant dit pragmatique au début des années 1980 au sein du Groupe de sociologie politique et morale (GSPM), le sociologue, Luc Boltanski et l'économiste, Laurent Thévenot analysent les modalités de formation des accords entre

²² Fondé en 1967, le CSI est devenu dans les années 1980 un des laboratoires phares dans le domaine des *Science and Technology Studies*. Il s'intéresse au développement et au rôle des sciences et des techniques dans la société.

²³ Site internet du CSI : <http://www.csi.mines-paristech.fr/fr> [Consulté le 10 mars 2014].

acteurs en partant d'une analyse des représentations sociales mobilisées au cours de situations de conflit. La construction de l'accord s'effectue le plus souvent sur le mode du régime de la justice (ou de la justification) où les acteurs prennent appui sur un nombre restreint de référents généraux (« *principes supérieurs commun* », « *grandeurs* » ou « *cités* »). Les êtres ou les sujets – définis comme des personnes en acte doté d'un « *libre arbitre* » - font référence, dans leurs actions quotidiennes, à une pluralité de cités pour justifier leurs conduites et parvenir à un accord.

5. Définir les conditions d'effectivité de la planification territoriale comme hypothèses de recherche

La thèse se construit autour de deux hypothèses centrales et complémentaires l'une de l'autre (Fig. 5). Toutes deux visent à apporter des précisions sur les conditions ou leviers d'effectivité du processus de planification territoriale au prisme de l'articulation entre plans et projets.

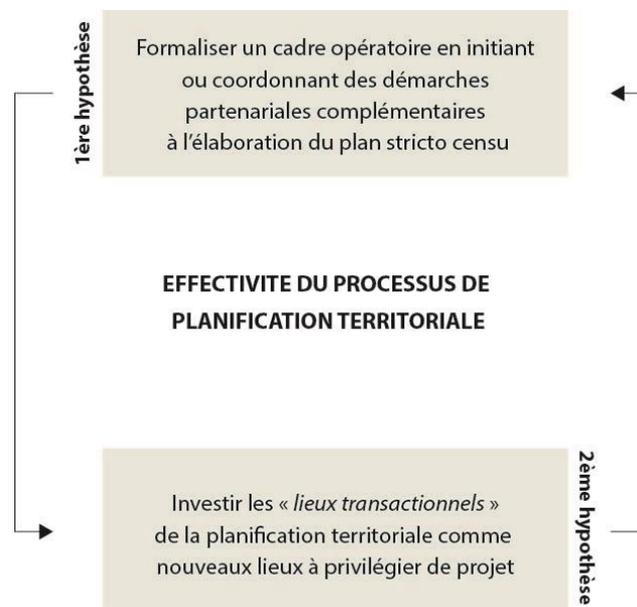


Fig. 5 : Les deux hypothèses de recherche
(Source : Dugua, 2014)

Première hypothèse : l'effectivité du processus de planification territoriale dépend de sa capacité à formaliser un cadre opératoire propice à la négociation en initiant ou coordonnant des démarches partenariales complémentaires à l'élaboration du plan *stricto sensu*.

La planification territoriale est un processus fondé sur la négociation et la coopération entre acteurs et échelons de gouvernement du territoire (notion de coplanification). Au-delà du plan à portée prescriptive, de nombreux nouveaux outils sont ainsi mobilisés permettant de formaliser et d'encadrer les décisions et les accords de coopération au cours du processus : chartes, contrats, conventions de partenariats, accords de programme, plans guide, schémas de secteur, schémas de référence, etc. Ces démarches complémentaires, en tant qu'« *action menée pour atteindre un but, réussir une affaire* »²⁴, cadrent le jeu de négociations et engagent ainsi l'action. A ce titre - c'est la première hypothèse défendue - l'établissement d'un cadre opératoire propice à la formulation des objectifs et à la réalisation des actions à mener constitue une condition nécessaire et indispensable à l'effectivité du processus de planification territoriale. Ce cadre opératoire doit permettre la cristallisation de partenariats entre une grande diversité d'acteurs, issus du secteur public ou privé, agissant dans le domaine institutionnel ou non institutionnel et mobilisant une expertise technique ou profane. Ces démarches collaboratives complémentaires à l'élaboration du plan favorisent la structuration de réseaux sociotechniques (Callon, 1986) et la mobilisation de ressources multiples à partir de coalitions d'acteurs (Stone, 1993). L'hypothèse rejoint l'idée de Jean Hillier lorsqu'il propose de conceptualiser la planification en tant que navigation stratégique (Hillier, 2011). Son rôle est alors de tracer le chemin à suivre et de tenir le cap dans un environnement de plus en plus complexe et incertain. Lors de la synthèse de la 7^{ème} Rencontre nationale des Scot, Martin Vanier compare de la même manière le rôle des syndicats mixtes des Scot à celui du navigateur qui « *dans la position de celui qui est à l'arrière* » guide le pilote dont l'attention est focalisée sur la conduite (Audal, 2012, p.45). Les démarches complémentaires s'inscrivent au sein du processus selon les modalités suivantes :

- en amont, au cours ou en aval de l'approbation du plan territorial, c'est-à-dire avant, pendant ou après la période de définition de son contenu normatif. Ces démarches annexes alimentent le processus de planification territoriale et participent ainsi à son inscription dans un cycle continu.
- à l'initiative et sous la coordination directe du syndicat mixte en charge de l'élaboration du plan territorial ou sous impulsion d'autres acteurs (notamment non institutionnels) : le syndicat mixte assure alors les conditions de leur inscription au sein du processus de planification plutôt à posteriori. Le processus de planification territoriale permet de révéler des démarches ponctuelles potentiellement informelles et peu médiatisées en les intégrant dans le cadre de la réalisation d'une stratégie plus globale.

²⁴ Dictionnaire Hachette Encyclopédique (1997)

- dans le cadre ou en dehors du plan territorial, soit à l'intérieur ou à l'extérieur du dispositif opératoire et réglementaire prévu pour son élaboration (périmètre institutionnel, procédure de concertation, étapes successives d'élaboration, etc.). Martin Vanier suggère de rechercher « *les conditions de succès d'un Scot* » en dehors du syndicat mixte ayant la charge de son pilotage (Audal, 2012, p.45). On peut résumer son propos ainsi : « *réussir le Scot, c'est sortir du Scot !* ». Les conditions de réussite du processus de planification territoriale sont potentiellement en dehors du cadre formel prévu pour son exécution.

Quels leviers mobiliser pour formaliser et ordonner ces démarches partenariales et complémentaires à l'élaboration du plan stricto sensu ? Les éléments de structure du territoire dans la nouvelle planification stratégique spatialisée ou territoriale (Temps 3) ne constituent-ils pas des leviers importants permettant d'enclencher ou implémenter l'effectivité du processus ? Afin de formuler une réponse à ces deux nouvelles questions, on propose une seconde hypothèse. Cette dernière constitue l'idée majeure et fondamentale au développement de la thèse. Elle s'appuie sur la définition d'un concept nouveau, celui de *lieu transactionnel*²⁵.

Deuxième hypothèse : l'effectivité du processus de planification territoriale dépend de sa capacité à investir les *lieux transactionnels* comme nouveaux *lieux à privilégier* de projets de la planification territoriale.

L'effectivité du processus de planification territoriale dépend de sa capacité à investir des lieux particuliers où l'émergence de projets de territoire - démarches complémentaires à l'élaboration du plan *stricto sensu*²⁶ - constitue des leviers efficaces pour assurer la construction d'accords entre différents niveaux territoriaux. On parlera de *lieux transactionnels* (Dugua, Trotta, 2012)²⁷ comme nouveaux *lieux à privilégier* de projet de la nouvelle planification territoriale également dite stratégique spatialisée depuis la fin des années 1990 (Temps 3). La capacité de ces lieux à impulser et construire le processus de planification en prise avec les enjeux du développement durable constitue notre seconde hypothèse. Cette dernière résulte du constat de la permanence des *lieux privilégiés* de projets dans l'évolution récente de la planification : point d'aboutissement de différentes étapes successives dans la planification traditionnelle (Temps 1, logique *top down*) ou projet urbain localisé comme générateur de développement dans la planification stratégique (Temps 2, logique *bottom up*). Aujourd'hui, tous les lieux de projet ne sont pas opportuns pour la mise en œuvre de la planification territoriale : les *lieux transactionnels* constituent des nœuds ou pôles majeurs autour desquels s'organise le processus et assurent ainsi son effectivité. Ils sont à différencier des sites de très grands projets urbains qualifiés de

²⁵ Le concept de *lieu transactionnel* fait l'objet d'un chapitre exclusivement dédié (*Chapitre 1. Focus*) dans la Partie 3.

²⁶ On rejoint ici la première hypothèse de recherche.

²⁷ Le concept de *lieux transactionnels* a fait l'objet d'une première caractérisation dans un numéro spécial de la revue Géocarrefour intitulé « *Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projet urbain* » (Andres, Zepf, 2012).

mégaprojets sur lesquels l'attention des élus, chercheurs et praticiens tend à se focaliser. On fait l'hypothèse que ces derniers évoluent plutôt en dehors du cadre opératoire de la planification territoriale et à ce titre ne sont pas déterminants pour assurer les conditions de son effectivité. La thèse vise alors à définir plus précisément le concept de *lieu transactionnel* en tant que morceau de territoire à géométrie variable autour duquel émerge une démarche de projet. Ces nouveaux lieux assurent une efficacité renforcée du processus de planification en assurant les interactions et transactions nécessaires entre les différents moments et dimensions de l'action (temporalités, acteurs impliqués, outils et champs sectoriels, échelles d'approche du territoire) en un même point du territoire. Ils permettent une forme de concentration socio-spatiale et temporelle du processus global. Au cours du processus, les démarches de projet initiées autour des *lieux transactionnels* favorisent les allers retours entre grand territoire et actions locales et engage ainsi la planification dans un cycle continu et opérationnel. Ils émergent autour d'objets ou d'éléments structurants dont la gestion territoriale dépasse les enjeux strictement locaux et cristallisent ainsi un réseau d'acteurs à une échelle intermédiaire entre le niveau local et le grand territoire (l'aire métropolitaine ou la région urbaine). Cette hypothèse invite ainsi à porter un regard particulier sur les relations réciproques entre formalisation des réseaux d'acteurs et structuration du territoire physique.

Dans le cadre de la consultation sur le Grand Paris, l'équipe menée par Bernardo Secchi et Paola Vigano parle d'« *espaces stratégiques* ». Ces « *portions de territoires du Grand Paris* » sélectionnées en raison de leurs enjeux significatifs constituent des « *grands laboratoires* » ou « *cas d'école* » en tant que lieux d'expérimentation et d'exploration permettant d'illustrer grandeur nature l'ensemble des scénarios formulés de manière théorique au niveau métropolitain en lien avec le concept de ville poreuse : « *La traversée nord-sud – correspondant au territoire de Seine Amont et allant, au nord, jusqu'au Bourget et à la Courneuve – a été tout au long de notre recherche un espace analytique et conceptuel, un espace de travail in situ et de projet. [...] L'identification de ses espaces est en même temps l'occasion de tester les cinq stratégies de la ville poreuse et l'occasion de révéler les potentialités des lieux investis, en pleine transition le long de la Seine et au-delà. Notre hypothèse est qu'à partir de ces espaces, on pourrait modifier la structure spatiale de la métropole* » (Secchi, Vigano, 2011, p.267). L'équipe pilotée par Christian de Portzamparc utilise quant à elle la notion de « *commutateurs métropolitains* »²⁸ (Fig. 6). Afin de décrire ce concept et à partir des travaux de Pierre Vernant (1963), l'architecte utilise le duo des divinités grecques Hermès, dieu du mouvement (du commerce, de l'agora, de la rue, de la mobilité, de la fonctionnalité) et Hestia, déesse du foyer (de l'installation fixe, de la spatialité). Organisés autour des grands équipements métropolitains (gare, aéroport, hub air-fer, centre d'affaires, etc.), les commutateurs métropolitains constituent ainsi des « *sites qui, au sein de la métropole, sont en mesure de mettre en relation le global et le local, les fonctions d'ouverture au monde et celles d'organisation de l'espace urbain*

²⁸ Quatre commutateurs métropolitains sont traités : La Gare Nord Europe, Le Bourget, Massy et Orly.

(*Hermès et Hestia*) » (Portzamparc, Laboratoire Créteil, 2009, p.72). Ces lieux cristallisent la dissociation entre deux géographies métropolitaines : celle de la vie quotidienne et celle de la compétitivité mondiale. Tout l'enjeu du projet consiste alors à rendre compatibles les deux registres, « *de faire de ces sites de véritables commutateurs métropolitains - au sens d'un dispositif d'interconnexion entre différents circuits - à même de réduire les conflits d'échelles, entre le global et le local propre à la métropole* » (Portzamparc, Laboratoire Créteil, 2009, p.73). Les commutateurs métropolitains sont traités au sein de « *fenêtres de projet* » de l'ordre de cinq sur dix kilomètres, sortes de « *carottage dans le territoire métropolitain* » : « *à cette échelle, les problématiques de la petite dimension de l'espace physique vécu peuvent être articulées aux enjeux de la grande dimension des dynamiques fonctionnelles et se stimuler les unes les autres* » (Portzamparc, Laboratoire Créteil, 2009, p. 108).

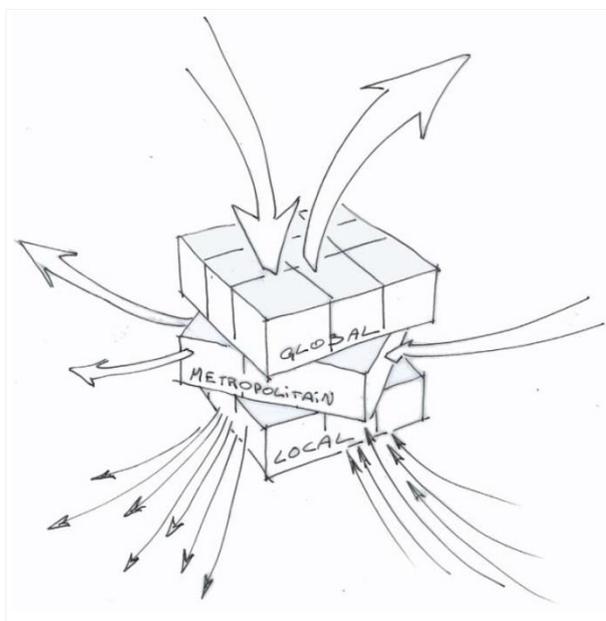


Fig.6: Le commutateur : le global dans le local
(Source : Portzamparc, Laboratoire Créteil, 2009, p.72)

Ainsi dans le cadre de la consultation sur le Grand Paris, différentes équipes - à l'image de Studio 09 et du groupement mandaté par Christian De Portzamparc - ont été amenées à sélectionner des sous-territoires de projet significatifs au sein de la région métropolitaine parisienne afin d'éprouver et expérimenter les stratégies ou les scénarios retenus. Les travaux menés par les équipes n'ont pas été l'occasion de mener une réflexion plus large sur ces apports méthodologiques pour une théorie de la planification territoriale. A partir du concept de *lieu transactionnel*, on propose ainsi de théoriser la fonction potentielle de ces lieux significatifs comme condition à l'effectivité du processus de planification territoriale. La formulation de cette deuxième hypothèse implique une deuxième série de nouvelles questions : quelles sont les modalités d'inscription des *lieux transactionnels* au cours du processus de planification territoriale ? Quelles sont les caractéristiques de ces lieux ? Qu'est-ce qui fait lieu ? Qu'est-

ce qui fait transaction ? Quels sont les objets de la transaction ? Quels sont les objets structurants de ces lieux ? Est-il possible de construire une typologie de la nature et des formes potentielles de ces lieux ? Quels sont les enseignements pour la formalisation et la mise en œuvre de la planification territoriale en France en lien notamment avec l'élaboration des Scot ? En tant que points de structuration de réseaux d'acteurs, ces lieux dits transactionnels ne sont-ils pas également importants pour la gouvernance des régions urbaines (ou aires métropolitaines) ? Suite à cette présentation du cadre théorique et scientifique (constat préalable, problématique et hypothèses de recherche), il convient maintenant dans le cadre de cette introduction de décrire le contexte géographique mais aussi professionnel au regard duquel seront testés et éprouvés les questions initiales et les propositions de réponses à l'effectivité du processus de planification territoriale. Dans la lignée des méthodes d'observation propres à l'interactionnisme sociologique, l'enquête terrain à l'origine de la thèse s'inscrit dans le cadre d'un travail de recherche-action lié à une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre).

6. Une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

La thèse a été réalisée dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre)²⁹ au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise de février 2009 à février 2012. Quatre organismes successifs ont été en charge des études urbaines et de la préparation des documents de planification territoriale dans l'agglomération lyonnaise depuis le début des années 1960 (Linossier, Menez, 2007) : l'Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon (1961), l'Atelier d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon (1969), l'Agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon (1978), et enfin, l'Agence d'Urbanisme pour le Développement de l'Agglomération lyonnaise (1998). Cette dernière regroupe une grande diversité de partenaires institutionnels : services de l'Etat, principales collectivités, chambres consulaires, syndicats mixtes de Scot, etc. L'adhésion de nouveaux partenaires a presque doublé sur la période de 2007 à 2012, passant de vingt à trente-six partenaires. Ses champs d'activités couvrent un large panel d'interventions : observation territoriale, prospective et projet de territoire, planification, politique de la ville et de la cohésion sociale, information, animation, communication, etc. Les partenariats et les activités de l'Agence s'inscrivent aujourd'hui

²⁹ Créé en 1981, le dispositif Cifre est une démarche partenariale tripartite associant un doctorant, un laboratoire de recherche et une entreprise. Sur une durée de trois ans, la Cifre est financée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui en a confié la mise en œuvre à l'Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT) (ANRT, 2014).

largement et de plus en plus dans un contexte métropolitain (AUDAL, 2012a). Au-delà des partenaires lyonnais, l'Agence d'urbanisme mobilise de plus en plus un réseau métropolitain (Fig. 7).

Avant 2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Communauté urbaine de Lyon Etat Conseil Général du Rhône Ville de Lyon CCIL	Ademe	CC du Pays de L'Arbresle CC des Vallons du lyonnais CC de la Vallée du Garon CC du Pays Mornantais SM de l'Ouest Lyonnais CC Rhône-Sud*	Ville de Villeurbanne Sytral	Chambre de métiers SM des Rives du Rhône SM du Beaujolais	Région Rhône-Alpes Ville de Givors**	Chambre d'Agriculture**	Epora VNF	Ville de Vaulx en Velin Symalim Caisse des dépôts	Opac du Rhône Ville de Bourgoin-Jaillieu Capi Ville de Tarare SM du Scot des Monts du Lyonnais CA du Pays Viennois SM Sud Loire SM Scot Val de Saône-Dombes

*Fusion avec le Grand Lyon en 2007

**Adhésion limitée dans le temps

Fig. 7 : Evolution des partenaires de l'Agence d'urbanisme de Lyon de 2002 à 2010
(Source : AUDAL, 2010, p.4 ; Infographie : Dugua, 2014)

Inclus dans un cercle d'environ cent soixante km de diamètre (Fig. 11), l'aire métropolitaine lyonnaise représente une vaste région urbaine de plus de dix mille km². Centrée sur l'agglomération lyonnaise, elle s'étend de la Plaine du Roannais au nord-ouest, à Bourg en Bresse au nord-est, et de l'agglomération nord iséroise au sud-est à l'agglomération stéphanoise au sud-ouest. A l'interface entre cinq départements (Rhône, Isère, Ain, Loire et Ardèche), la population totale de cette entité territoriale, dont le périmètre varie en fonction du dispositif de gouvernance auquel on se réfère, est estimée à environ trois millions d'habitants (AUDAL, 2012b)³⁰. Jusqu'en janvier 2014³¹, l'organisation de l'Agence d'urbanisme de Lyon était structurée autour de quatre pôles majeurs liés notamment à l'échelle d'approche du territoire (Fig. 8) :

- le pôle connaissances et représentations est en charge de la réalisation des études et analyses statistiques, de la gestion des Systèmes d'Information Géographiques (SIG) et de la communication graphique (infographie, cartographie).
- le pôle métropolisation et grand territoire héberge l'ensemble des études et missions thématiques ayant trait à l'aire métropolitaine lyonnaise (veille économique, mobilité-déplacements, foncier, agriculture, environnement, climat, énergie, etc.). Entre 2006 et 2010, le pôle métropolisation et grand territoire réalise le Scot de l'agglomération lyonnaise sous pilotage du Sepal. Au côté de l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne (Epures), il assure également

³⁰ En 2009, selon les chiffres de l'Insee, la population totale de l'inter-Scot est d'environ 3 100 000 habitants. Dans cet ensemble, le Grand Lyon représente environ 1 300 000 habitants, soit environ 40% de la population métropolitaine.

³¹ En janvier 2014, suite au changement de directeur général et dans le cadre de la définition d'une nouvelle stratégie, l'organisation générale de l'Agence est modifiée. Le nouvel organigramme met fin à la structuration en pôle pour privilégier des relations transversales au sein d'ateliers thématiques.

l'animation du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, démarche informelle de coordination entre treize Scot impactés par les dynamiques métropolitaines.

- le pôle ville et forme urbaine gère principalement les missions en lien avec la gestion du PLU intercommunal du Grand Lyon en révision depuis 2012³². Le pôle assure également une mission en matière de qualité urbaine et prise en compte du patrimoine.
- le pôle processus et design urbain, créé en 2009, assure une mission plus spécifique de cadrage et projet urbain sur des territoires circonscrits au sein de l'agglomération lyonnaise mais également et de manière plus ponctuelle au sein des territoires métropolitains.

Pôle connaissances et représentations	Pôle métropolisation et grands territoires	Pôle ville et formes urbaines	Pôle processus et design urbain
<p>Responsable de pôle Patrick Brun</p> <p>Assistante Martine Meunier</p> <p>Médiathèque Corinne Benant</p> <p>Documentation Yannick Deguilhem Véronique Pelot</p> <p>Photothèque Patricia Richard</p> <p>Recherche et prospective Silvia Rosalès-Montano</p> <p>Statistiques Caroline Testut Frédéric Camus Salah Jallali Laetitia Risoan Biravong Tanovan Lavinia Vitale</p> <p>Base SIG et 3D Maxence Prouvot</p> <p>Système d'information géographique Stéphane Hauer Joëlle Armand Marc Lauffer Annie Rangheard Patricia Richard Christian Thiery Nicole Zubiéta</p> <p>SIG terrain Jean-François Laurent</p> <p>Communication graphique</p> <p>Infographie cartographie Philippe Capel Cyrille Suss Julien Vincent Christian Zubiéta</p> <p>Infographie PAO Hervé Fayet Marie-Pierre Ruch</p> <p>Logistique événementielle Elisabeth Guiboud</p>	<p>Responsable de pôle Olivier Roussel</p> <p>Assistante Martine Abbate</p> <p>Interscot et aire métropolitaine Benoît Dugua <i>Contrat Cifre</i> Sandra Marquès Sébastien Rolland <i>Coordination de l'Interscot</i> <i>Référent Pays Viennois</i> Jean-Christophe Tépélian Emmanuel Thimonier-Rouzet</p> <p>Analyse / veille économique Vincent Couturier Sophie-Anne Carrolaggi Clarisse Garin-Hameline Xavier Laurent Sonia Martineau</p> <p>Mobilité / déplacements X Thibaut Descroux Nicolas Pech</p> <p>Observation / qualité de la vie Natalia Fillod-Barbarino</p> <p>Habitat / renouvellement urbain Laure Deroullers (<i>congé parental</i>) Nicole Ponton-Frénay Agnès Thouvenot</p> <p>Environnement, climat, énergie, eau, santé Philippe Mary <i>Référent Nord Isère</i></p> <p>Foncier Marion Boissel-Chagnard</p> <p>Espaces péri-urbains et agriculture Laurence Berne Karen Mc Cormick Thomas Ribier</p> <p> Equipe en charge de l'animation de l'inter-Scot</p>	<p>Responsable de pôle Sylvie Pissier</p> <p>Assistante Michèle Lavy</p> <p>Projets de territoire, orientations urbaines, P.L.U.</p> <p>Centre Fanny Desaintjean Corinne Gaget-Vray Sandrine Vaz-Brossard</p> <p>Est et Sud-Ouest Didier Bouillot</p> <p>Nord et Nord-Ouest Claire Boisset</p> <p>Monts d'Or et Val de Saône Marie Dols</p> <p>Ouest Laurent Fillod</p> <p>Référent terrain Bernard Guinet</p> <p>Patrimoine, paysage et qualité urbaine Marie-Marthe Fauvel <i>Contrat Cifre</i> Julie Troff</p>	<p>Responsable de pôle Sébastien Sperto</p> <p>Assistante Yveline Delaplace</p> <p>Cadrage urbain, atelier d'expertise urbaine et foncier Gilles Sabaterie <i>Suppléant</i> OlivierBlanquet Bertrand Cauhape Franck Charlin Emmanuelle Henry Christian Nyssen Anna Wojtowicz</p>

Fig. 8 : L'inter-Scot au sein du pôle métropolisation et grands territoires de l'Agence d'urbanisme de Lyon en 2011 (Source : AUDAL, 2011, p.71 ; Infographie : Dugua, 2014)

³² Depuis 2012, le PLU du Grand Lyon est en cours de révision en Plan local d'urbanisme et d'habitat (PLU-H). Il intègre alors le contenu programmatif du PLH. Son approbation est prévue pour fin 2016.

Durant trois ans, en tant que chargé de recherche³³, la Cifre a permis d'intégrer la petite équipe d'étude en charge de l'animation de l'inter-Scot au sein du pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon (Fig. 8). Elle est composée d'un référent en charge de la coordination générale et d'une chargée d'étude responsable de l'information et la communication. En 2011 et 2013, deux nouveaux chargés d'étude intègrent l'équipe d'étude. En lien avec les besoins du programme de travail de l'inter-Scot, d'autres chargés d'étude de l'Agence sont mobilisés temporairement sur des thématiques spécifiques. Le contexte de recherche a permis l'observation-participative et le suivi *in situ* du fonctionnement et de l'évolution du dispositif de coordination entre les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Officialisée en 2004 par la signature d'une convention de partenariat entre l'ensemble des Présidents de Syndicats mixtes de Scot, l'inter-Scot lyonnais constitue alors la première démarche de ce type en France au côté de l'inter-Scot de l'aire urbaine de Toulouse. Dix ans plus tard, il en existe plus d'une quinzaine en cours de lancement ou déjà effective. Ces démarches de coopération regroupent au total une centaine de Scot, soit environ un quart des Scot du territoire national (IAURIF, 2010a, 2010b) et peuvent prendre des formes variables. Elles concernent la plupart des principales aires métropolitaines françaises. Paradoxalement, il existe aujourd'hui peu de rapport d'étude ou de recherche scientifique sur ces démarches particulières de coopération entre Scot, en dehors des travaux menés sur la notion d'interterritorialité (Vanier, 2008) et l'inventaire réalisé par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF, 2010a, 2011)³⁴. En partant du constat de la multiplication des démarches inter-Scot en France, nouvelles formes d'organisation collectives des démarches de planification à l'échelle des grands territoires métropolitains³⁵, et en raison de l'antériorité de la démarche inter-Scot et de l'expérience lyonnaise de la planification, il nous semble ainsi particulièrement pertinent et opportun de construire l'enquête à partir de ce cas d'étude. Au début des années 1990, la démarche fortement médiatisée du Sdal Lyon 2010 engage un tournant stratégique qui a par ailleurs quelque peu écrasé les débats sur l'évolution de la planification en France. Quel est aujourd'hui l'état du système de planification au niveau de l'agglomération lyonnaise ? Dans quelle mesure le dispositif inter-Scot est parvenu à formaliser le cadre opératoire propice à l'intégration des enjeux de développement durable au niveau métropolitain ? Comment sont traitées les questions majeures de l'articulation entre plans et projets, entre études à l'échelle du grand territoire et réalisations locales au sein de l'inter-Scot ? Quelles distinctions sont opérées entre les différents lieux de projets ? Au début des années 2000, dans un contexte de bouleversement législatif avec l'instauration de la loi SRU, l'inter-Scot fait l'objet d'une médiatisation importante (mais néanmoins plus modeste que le Sdal Lyon 2010). Le dispositif de coopération est alors présenté dans différents colloques et séminaires dans toute la France. Quelles sont

³³ Statut des salariés en Cifre au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon tel qu'indiqué sur leur contrat de travail.

³⁴ La restitution des travaux de l'IAURIF a fait l'objet d'un colloque : Journée nationale d'échanges des Interscot, *Interscot : nouvelles échelles, nouvelles démarches*, IAURIF, Fédération nationale des Scot, Paris, 5 novembre 2010

³⁵ Intervention de Martin Vanier et Sébastien Rolland : *Dans les grands territoires pas de Scot, sans inter-Scot*, réalisée dans le cadre de la 4^{ème} Rencontre internationale de recherche en urbanisme, *La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser*, Institut d'urbanisme de Grenoble, 7 et 8 février 2008

aujourd'hui les principales avancées et enseignements majeurs de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise après dix années d'existence ? L'inter-Scot a-t-il été le cadre propice à l'invention d'outils nouveaux et innovants permettant d'assurer l'effectivité du processus de planification territoriale ? L'inter-Scot Lyonnais constitue ainsi le cadre d'analyse principal au regard duquel seront testées les deux hypothèses de recherche dans un contexte particulier qui est celui d'un territoire métropolitain. La thèse s'attachera notamment à décrire l'évolution générale de la planification territoriale dans la métropole lyonnaise depuis les années 1950 afin de caractériser l'organisation de la nouvelle planification territoriale aujourd'hui en lien avec la réalisation des Scot.

7. De la recherche dans l'action

7.1 Une posture empirico-inductive

L'enquête s'appuie sur l'ensemble des observations et constats réalisés de 2009 à 2012 en tant que chargé de recherche dans le cadre de la Cifre au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Durant cette période, j'ai pu participer à l'ensemble des comités techniques et à plusieurs rencontres des présidents de l'inter-Scot³⁶. Ma posture de recherche relève alors de l'observation participante : 50% de mon temps de travail est voué à la réalisation des activités de l'Agence d'urbanisme. J'ai ainsi largement été impliqué dans l'animation du dispositif collaboratif via :

- la préparation des comités techniques et des rencontres des présidents ;
- la rédaction de comptes rendus de réunion (Audal, 2010c ; Audal, 2011c) ;
- la réalisation d'un kit de communication : document qui synthétise l'ensemble des études produites et des avancées de la démarche depuis sa création (Audal, 2009b ; Audal, 2010e) ;
- la rédaction de la lettre inter-Scot : document de communication semestriel qui présente l'actualité de la démarche collaborative (Audal, 2010f ; Audal, 2011g) ;
- la présentation de la démarche inter-Scot en comités syndicaux de Scot ;
- la présentation de la démarche inter-Scot à la Fédération nationale des promoteurs constructeurs (FNPC).

J'ai donc pu observer *in situ* l'avancement quotidien de l'ensemble des études à l'ordre du jour du programme de travail inter-Scot. Au-delà de l'animation de l'inter-Scot, j'ai également participé à quelques missions spécifiques telles que : l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise sur la partie

³⁶ Les comités techniques et les rencontres des Présidents constituent les scènes de pilotage technique et politique liées au dispositif inter-Scot. Celles-ci seront décrites dans le *Chapitre 1. Métropolisation (Partie 2)*.

« *articulation avec les Scot voisins* » du rapport de présentation (Sepal, 2010c) ; la mise au point d'indicateurs de suivi des politiques régionales en matière de consommation foncière dans le réseau du réseau UrbA3³⁷ (UrbA3 Région Rhône-Alpes, 2012) ; et enfin, l'organisation d'un séminaire d'échange sur la gouvernance et le développement des territoires aéroportuaires dans le cadre des Repères européens³⁸ (Audal, 2011d). Cet important investissement personnel dans le programme de travail inter-Scot et plus largement dans les missions de l'Agence d'urbanisme m'a permis de bénéficier progressivement du statut de chargé d'étude au même titre qu'un salarié conventionnel. En parallèle, l'avancement de mon travail de thèse a fait l'objet de comités de thèse réguliers, environ tous les six mois, soit sept au total entre février 2009 et février 2012. Les comités de thèse associaient deux universitaires et trois praticiens :

- Martin Vanier, Professeur à l'Institut de Géographie Alpine (IGA) et consultant au sein du bureau d'étude Acadie, directeur de thèse ;
- Gilles Novarina, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG), spécialiste de la planification territoriale ;
- Olivier Frérot, directeur général de l'Agence d'urbanisme de Lyon de 2007 à 2012 ;
- Olivier Roussel, directeur d'étude et responsable du pôle métropolisation et grand territoire au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon ;
- Florence Bordere, Urbaniste au Cete de Lyon, investie sur la problématique de la mise en œuvre des Scot via la mise au point d'une méthode de décryptage de leur contenu (Cete, 2006).

Les comités de thèse ont encadré l'avancement de mes activités de recherche (cadre méthodologique et théorique) en lien avec les observations et les constats établis au cours de mon investissement au sein du programme de travail inter-Scot. Ils ont guidé les choix des terrains d'observation sur la base de la formulation progressive de mes hypothèses de recherche et de mon cadre théorique. La Cifre constitue le cadre d'analyse à partir duquel ont émergées la problématique et les hypothèses de recherche à travers les allers-retours successifs entre comités de thèse et implication au cœur des études réalisées par l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre de l'inter-Scot. Nous parlerons donc d'une approche ou posture empirico-inductive (Lawrence Neuman, 2002) : empirique, car elle est fondée sur une expérience professionnelle en Agence d'urbanisme au sein du dispositif inter-Scot, et inductive car le cadre théorique résulte de cette immersion professionnelle entre 2009 et 2012. La construction du sujet et les résultats sont étroitement liés au contexte de recherche. Une autre structure d'accueil ou une autre période d'immersion au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon auraient abouti à la rédaction d'une autre thèse.

³⁷ UrbA3 est une démarche de coopération entre les trois Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes : l'agglomération stéphanoise (Epures), lyonnaise (Audal) et grenobloise (AURG) (UrbA3, 2012).

³⁸ Les Repères européens de l'Agence d'urbanisme de Lyon constituent des séminaires d'échanges destinées à découvrir les bonnes pratiques de métropoles européennes sur des sujets en lien avec la métropole lyonnaise (Audal, 2013).

7.2 Evolution du sujet de recherche

Le premier résultat d'observation est fondamental pour comprendre le développement de la thèse : depuis sa création au début des années 2000, le programme de travail inter-Scot n'a jamais contenu de réflexion globale et approfondie sur la construction d'une méthodologie et d'outils partagés afin d'assurer la mise en œuvre des Scot (ou de l'inter-Scot). Ce constat est d'autant plus déstabilisant voir déroutant pour un jeune doctorant tout juste intégré à l'Agence d'urbanisme dont les travaux de recherche portent paradoxalement et explicitement sur cette question. Revenons alors sur les modalités de mon intégration en février 2009 à l'Agence d'urbanisme de Lyon en tant que doctorant rattaché à l'équipe d'étude inter-Scot. Il est important de souligner que la Cifre n'est pas à l'initiative des chefs de projet ou présidents de Scot, ni même de l'équipe d'étude inter-Scot au sein de l'Agence, mais du directeur général, Olivier Frérot,³⁹ après proposition du sujet de recherche construit en collaboration avec Martin Vanier. Il n'existe pas de commande technique ou politique formulée autour des enjeux de la mise en œuvre. La problématique de recherche n'est pas à l'ordre du jour du programme inter-Scot durant toute la Cifre. Sur la période 2009-2012, beaucoup de Scot de l'inter-Scot sont en phase d'élaboration et notamment les quatre principaux (Agglomération lyonnaise, Nord Isère, Sud Loire et Rives-du-Rhône). La question de la mise en œuvre ne constitue donc pas une priorité affichée⁴⁰. J'intègre alors l'équipe d'animation de l'inter-Scot au sein de l'Agence plutôt en tant que chargé d'étude conventionnel. Si les membres de l'Agence d'urbanisme, Olivier Frérot et Olivier Roussel, ont suivi l'avancement des travaux de recherche dans le cadre des comités de thèse et ont largement favorisé mon intégration au programme de travail inter-Scot, et si les études sur lesquelles j'ai été impliquée durant trois ans enrichissent largement ma réflexion (approche déductive et empirique), en revanche mes activités de recherche n'ont pas eu de valeur ajoutée directe sur le programme de travail inter-Scot. Il n'y a pas eu de véritable « *mobilisation* », d'« *enrôlement* » ou de « *soutien actif* » des parties prenantes de la démarche collaborative pour reprendre le vocabulaire issu de la sociologie de la traduction (Callon, 1997). La première formulation du sujet de recherche soumise à l'Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT) évoque l'idée de mise au point « *d'un dispositif ou support formalisé de suivi et d'évaluation (tableau de bord, système de veille, grille d'analyse, etc.) de la mise en œuvre du contenu des Scot* » et de la fabrication d'une « *méthodologie de la mise en œuvre pour l'ensemble des onze Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise* » (Dugua, 2009, p.9). Etant donné l'absence de commande et donc d'attente technique ou politique clairement formulée, le sujet de recherche a donc logiquement évolué en lien avec les constats

³⁹ Olivier Frérot est favorable au développement des activités de recherche dans le cadre du programme de travail de l'Agence d'urbanisme. Ce positionnement se traduit en outre par le recrutement de Cifre au sein des quatre pôles mais aussi par des temps d'échange entre universitaires et chargés d'étude dans le cadre notamment des « 13/14 » et « 5 à 7 » de l'Agence d'urbanisme de Lyon.

⁴⁰ En 2012, l'officialisation du Pôle métropolitain en tant que nouvelle entité institutionnelle après deux années de gestation au sein de la Rul et l'entrée dans la phase de mise en œuvre de plusieurs Scot suite à leur approbation (notamment l'agglomération lyonnaise) relance le débat concernant la gouvernance métropolitaine et la mise en œuvre de l'inter-Scot mais sans que soit mis en avant le besoin d'une réflexion théorique globale sur cet enjeu pourtant incontournable.

établis durant la période Cifre (Fig. 9). A partir d'un sujet initial focalisé sur la mise en œuvre opérationnelle et technique de l'objet Scot (sujet pré-Cifre), ce dernier est progressivement monté en généralité pour traiter plus globalement de la mise en œuvre de la planification territoriale appréhendée en tant que processus au sens de l'identification des conditions de son effectivité (sujet post-Cifre).

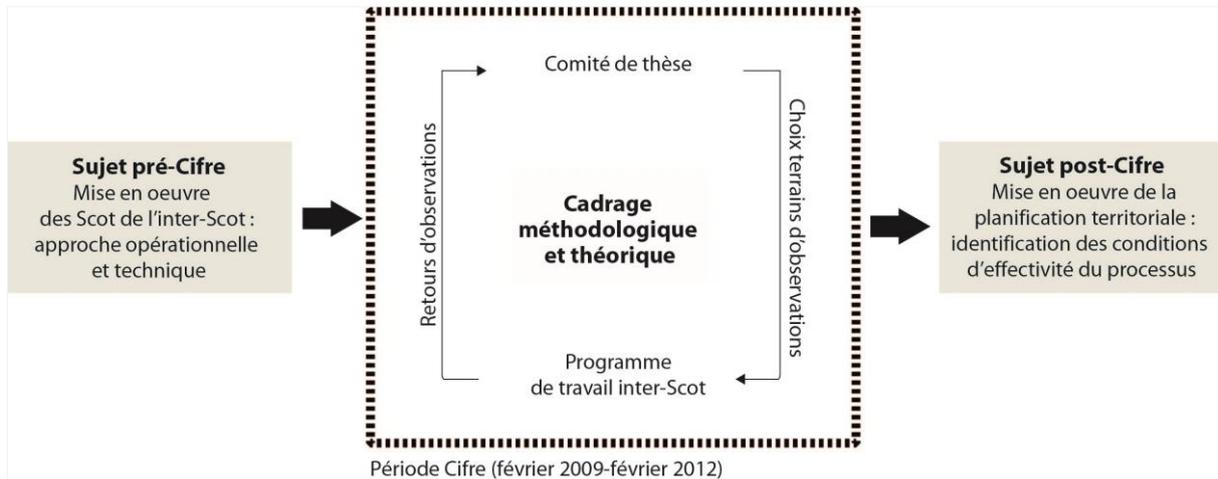


Fig. 9 : Evolution du sujet de recherche (Source : Dugua, 2014)

7.3 Recherche dans l'action et action de la recherche

Ces différents constats interrogent les modalités de conduite des thèses Cifre, le développement de la recherche-action à l'origine de l'instauration du dispositif par l'ANRT et la nécessaire capacité de prise de recul des praticiens par rapport à leur champ d'activité. Sous le vocable largement répandue de recherche-action (ou recherche appliquée), il convient de différencier deux postures possibles : les dispositifs Cifre doivent-ils favoriser l'action de la recherche (1^{ère} posture) ou plutôt la recherche dans l'action (2^{ème} posture) ? Les deux postures soulèvent à la fois des contraintes et des avantages et sont complémentaires l'une à l'autre. Levier d'innovation dans les modes de faire, la traduction opérationnelle de la première est directe mais dépend largement du cadre institutionnel et politique dans lequel elle s'inscrit. La deuxième bénéficie de davantage de liberté et de marge de manœuvre mais sa formalisation opérationnelle n'est jamais assurée. Elle a néanmoins le mérite d'assurer la construction d'une réflexion théorique à partir de l'action en train de se faire. Les occasions ne sont pas si fréquentes. En tout état de cause, leur mise en œuvre nécessite des cadres méthodologiques, de préparation et de suivi de thèse distincts et spécifiques. La recherche dans l'action est sans doute un formidable levier au développement de l'action de la recherche. Souvent qualifiée de recherche appliquée, elle est de plus en plus plébiscitée mais les conditions de son application demeurent mal identifiées. La recherche dans l'action constitue vraisemblablement un levier pertinent permettant d'explorer, identifier et problématiser ces conditions. Il y a là tout un champ de réflexion à ouvrir sur les modalités de développement et d'encadrement des

thèses Cifre en sciences humaines, formidable levier d'innovation dans les pratiques et les modes de faire en urbanisme en lien avec les apports théoriques issus de la recherche fondamentale. Le développement des thèses Cifre, dont le nombre a fortement augmenté au cours des dix dernières années notamment en Sciences humaines et sociales⁴¹, pose de nouvelles questions sur le positionnement du chercheur (Perrin-Joly, 2010 ; Redi, 2011⁴²). La valeur ajoutée de cette thèse résulte pour sa part de son émergence au cœur de l'action (2^{ème} posture), en relation avec une expérience professionnelle de trois ans au sein du dispositif inter-Scot animé par l'Agence d'urbanisme de Lyon (Fig.10). Si cette thèse Cifre n'a pas eu d'impact direct sur l'action de la recherche (1^{ère} posture), elle identifie néanmoins les éléments favorables à sa formalisation opérationnelle. Reste à la sphère professionnelle d'inventer les dispositifs d'actions permettant d'assurer sa traduction.

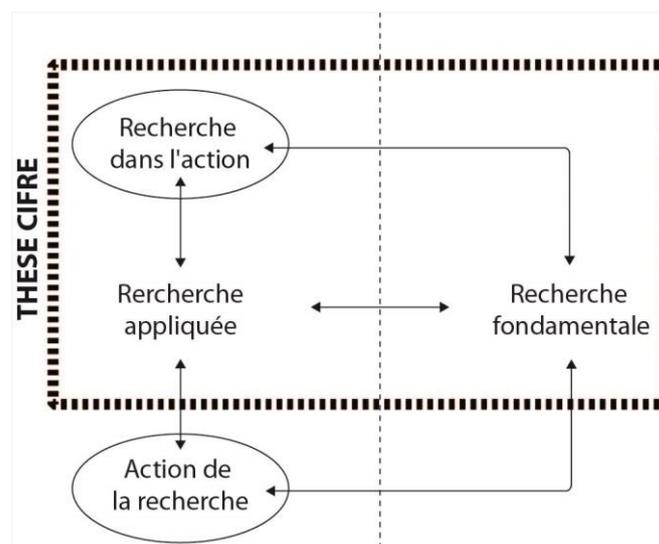


Fig. 10 : Recherche dans l'action et action de la recherche
(Source : Dugua, 2014)

⁴¹ En 2011, sur les trois mille cinq cent thèses Cifre en cours, 23% sont réalisées en Sciences humaines et sociales (SHS) contre 15% en 2005 (Redi, 2011).

⁴² En 2011, un séminaire est organisé à ce sujet par un collectif de doctorants Cifre de l'agglomération lyonnaise – Recherche Doctorale Impliquée (REDI) : Collectif Redi, Regards croisés et partage d'expériences, Séminaire sur la formation par la recherche, *Le dispositif Cifre en Sciences Humaines et Sociales, une génération hybride entre recherche et action ?* Lyon, 2 décembre 2011

8. Deux terrains d'observation participative : les Espaces d'interface métropolitain Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82

8.1 Deux terrains d'étude au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise

La septième rencontre des présidents de Scot de l'inter-Scot, organisée en novembre 2007, a porté sur l'organisation du développement économique de l'aire métropolitaine lyonnaise. Cette rencontre s'est traduite par le partage de principes d'aménagement et de développement pour les espaces économiques dits de niveau métropolitain. Au-delà de la priorité affichée de suivre et promouvoir ces grands sites économiques collectivement identifiés, les présidents de Scot ont souhaité qu'une attention particulière soit portée aux espaces en situation d'interface. L'Agence d'urbanisme de Lyon définit alors un Espace d'interface métropolitain (EIM) comme un « *secteur de plusieurs dizaines de milliers d'hectares dont la cohérence des modes de gestion et des politiques d'aménagement est l'affaire de plusieurs Scot. [...]. Sur ces sept espaces, les syndicats mixtes porteurs de Scot se sont engagés à coopérer afin d'assurer une meilleure cohérence des stratégies à mettre en œuvre* » (Audal, 2012c, p.6). Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, la démarche inter-Scot a mis en exergue sept espaces de ce type validés en rencontre des Présidents à Givors en 2008⁴³. Sur ces territoires d'interface, les Présidents de syndicat mixte de Scot se sont donc engagés à mener des démarches coopératives complémentaires en raison des enjeux métropolitains et du déficit de gouvernance du fait du morcellement institutionnel. Les EIM sont des espaces polarisés par des éléments de structure⁴⁴ de niveau métropolitain qui a priori occupent une position périphérique au regard des périmètres institutionnels traditionnels. La gestion et l'intégration territoriale de ces objets (zones d'activités, infrastructures et équipements majeurs, vallées urbaines et réseaux hydrographiques, etc.) impliquent une approche métropolitaine. Les EIM les repositionnent au centre de l'analyse.

Au cours de la période Cifre, deux EIM sont mis à l'agenda du programme de travail inter-Scot 2010-2014 à la suite de la dixième rencontre des présidents en mai 2010 à Lyon (Audal, 2010c) : l'EIM Lyon-Saint Exupéry et l'EIM A89-RN82. A l'est de l'agglomération lyonnaise, la plateforme Lyon-Exupéry accueille un aéroport international et une gare TGV. A l'intersection entre plusieurs projets de lignes ferroviaires et infrastructures routières, elle constitue un nœud de transport majeur au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. Les Présidents de Scot font le constat de la multiplication des zones d'activités économiques autour de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry dont la nature du développement contredit l'ambition métropolitaine du site, du manque de dialogue avec le gestionnaire de la plateforme, et plus largement, de l'absence d'information sur les nombreuses études réalisées sur ce territoire.

⁴³ Les sept EIM sont présentés dans le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

⁴⁴ La notion d'éléments de structure n'est pas employée par les acteurs impliqués dans la démarche inter-Scot. L'usage de cette notion résulte du système interprétatif propre à la thèse.

L'Agence d'urbanisme de Lyon engage alors l'élaboration d'un diagnostic territorial dont l'objectif premier est de partager un niveau de connaissance commun. Il porte sur un territoire d'une vingtaine de communes à l'interface entre deux départements (l'Isère et le Rhône) et trois Scot : Agglomération lyonnaise, Nord-Isère, et Boucle du Rhône-Dauphiné.

Au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise, l'A89 est une liaison nationale est-ouest entre Bordeaux et Lyon réalisée et gérée par la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF). Le dernier tronçon entre Balbigny et la Tour de Salvagny au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise est inauguré en janvier 2013. La mise à l'agenda de l'EIM A89-RN82 est à l'initiative du président du Scot Roannais, Bernard Jayol. A l'image de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, ce dernier fait le constat de la multiplication des zones d'activités autour du nouveau barreau autoroutier, sans réflexion d'ensemble. Il met en évidence les impacts potentiellement négatifs de l'A89 et la nécessité de confronter sa réalisation à des enjeux d'aménagement du territoire. L'investissement de ce territoire d'interface se traduit également par la réalisation d'un diagnostic territorial transversal sur un périmètre d'étude néanmoins beaucoup plus vaste que le précédent EIM : plus de deux-cent cinquante communes à la frontière entre six Scot : Agglomération lyonnaise, Ouest lyonnais, Mont du lyonnais, Beaujolais, Loire Centre, Roannais.

Au-delà de l'animation du dispositif inter-Scot et des missions spécifiques décrites précédemment, j'ai intégré les équipes d'études au sein du pôle métropolisation et grand territoire en charge de l'investissement de ces deux territoires d'interface. Le développement de la thèse se structure autour de ces deux morceaux ou fragments de territoire métropolitain (Fig. 11). Les deux terrains d'étude ne font pas l'objet du même niveau d'investissement. La frise chronologique suivante (Fig. 12) retrace les différentes périodes de réalisation de la thèse sur la période Cifre (2009-2012) et post-Cifre (2012-2014), et en parallèle le calendrier d'investissement des deux terrains d'étude⁴⁵.

⁴⁵ La description détaillée des modalités et des étapes d'investissement des EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 à partir de la frise chronologique est réalisée dans le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

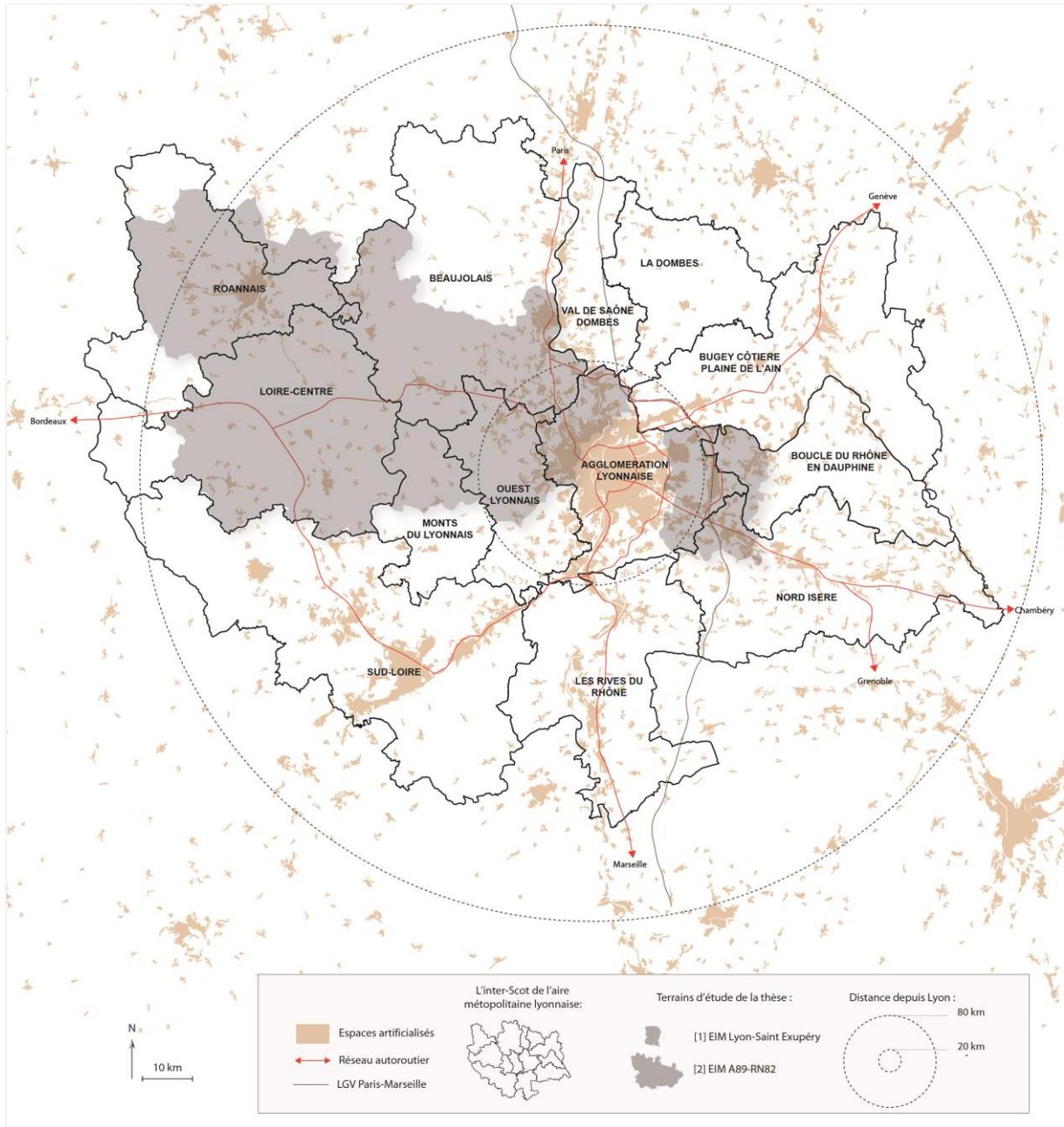


Fig. 11 : Les deux terrains d'étude au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)

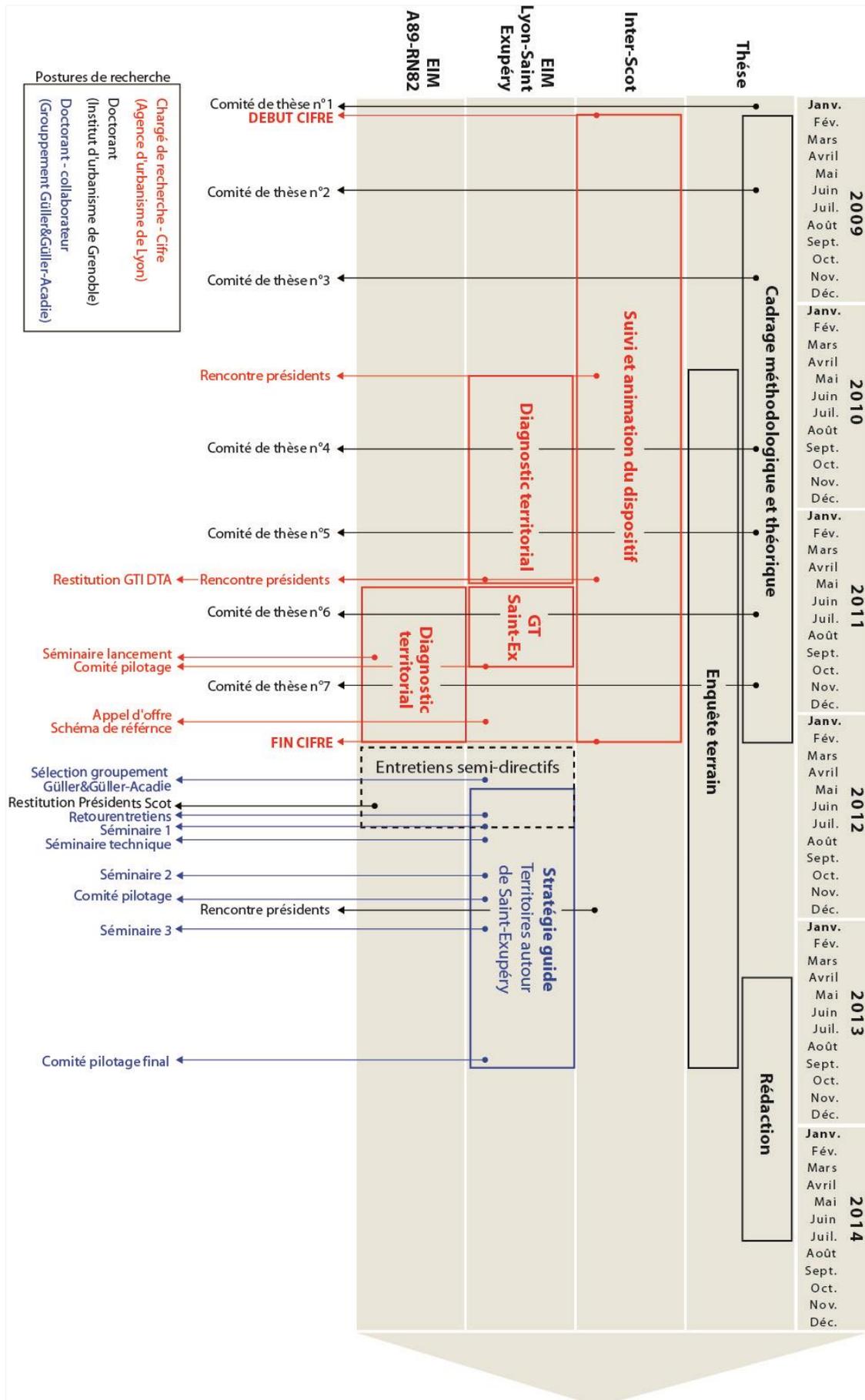


Fig. 12 : Chronologie d’investigation des deux terrains d’étude (Source : Dugua, 2014)

8.2 De l'observation participative : chronologie de l'enquête

L'EIM Lyon-Saint Exupéry est traité par l'Agence d'urbanisme de Lyon sur la période de mai 2010 à mai 2011. J'intègre durant l'ensemble de cette période le groupe d'étude au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon rattaché à la réalisation du diagnostic territorial. Je suis pour ma part en charge de l'analyse historique des politiques d'aménagement qui ont conduit à la réalisation des principaux équipements, du contenu des documents de planification territoriale et aéroportuaire existants. J'ai également mené un travail de synthèse de l'ensemble des études réalisées sur ce secteur. Mon travail alimente le rapport d'étude final publié en mai 2011. A l'initiative du Préfet de la Région Rhône-Alpes, entre avril 2012 et septembre 2013, l'EIM Lyon-Saint Exupéry fait l'objet d'une démarche partenariale de projet de territoire traduite sous la forme d'un schéma de référence appelé par la suite stratégie guide (DDT du Rhône et de l'Isère, 2013). A caractère non réglementaire, la stratégie guide des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry constitue un document de cadrage de l'action à long terme (horizon 2030) fondé sur l'identification d'une série d'étapes clefs permettant d'assurer la cohérence des politiques d'aménagement sur ce territoire à forts enjeux métropolitains. Son élaboration est pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère.

Le groupement Güller&Güller-Acadie est retenu en avril 2012 pour assurer sa réalisation. Suite à la période Cifre au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, j'ai pu suivre l'avancement et participer à l'ensemble des étapes d'élaboration de la stratégie guide au côté du groupement en tant que doctorant-collaborateur⁴⁶. Mon rôle a été d'alimenter la réflexion menée par le groupement sur la base de l'ensemble de la connaissance acquise en lien avec les investigations menées dans le cadre de mes travaux de recherche. En contrepartie de cette aide à l'élaboration de la stratégie guide, j'ai obtenu l'accès à l'ensemble des réunions de travail interne au groupement et séminaires de restitution, etc. J'ai donc pu suivre *in situ* l'évolution de la réflexion au côté du groupement et son assimilation par la maîtrise d'ouvrage. Mon intégration au groupement a été l'occasion de me faire connaître auprès de la DDT du Rhône qui, après un premier refus, a finalement totalement accepté ma présence lors de l'ensemble des réunions qui ont jalonné l'élaboration de la stratégie guide⁴⁷.

Suite à la prise en main du dossier Saint-Exupéry par les services de l'Etat à l'initiative du Préfet de Région, l'Agence d'urbanisme via l'inter-Scot se concentre sur le deuxième EIM inscrit au programme de travail : l'EIM A89-RN82. Il est traité par les Agences d'urbanisme sur la période de mai 2011 à janvier 2013. A l'image de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, une équipe d'étude est constituée pour réaliser les traitements statistiques, la réalisation des cartes et les analyses nécessaires au diagnostic territorial. Pour

⁴⁶ Martin Vanier qui, en parallèle de ces fonctions universitaire à l'IGA est consultant au sein du bureau d'étude Acadie depuis 2009, me permet d'intégrer le groupement sous le statut informel de doctorant-collaborateur.

⁴⁷ Quelques scènes ne m'ont pas été ouvertes, notamment les réunions resserrées entre le président du Grand Lyon et du Nord Isère et le Préfet de la Région Rhône-Alpes. Dans ce cas, j'ai néanmoins pu bénéficier des retours d'échange de la part du groupement et de la DDT 69.

ma part, j'intègre l'équipe d'étude sur la période de mai 2011 jusqu'à la fin de la période Cifre. Je suis alors en charge du décryptage et du recollement du contenu des Scot et je participe donc à l'ensemble des réunions de travail en interne. L'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne s'investit sur cet EIM sur la thématique transport-déplacement via un chargé d'étude dédié. La présence d'Epures s'explique par la proximité de l'EIM A89-RN82 avec ses territoires d'études traditionnels, côté ligérien, à l'ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise⁴⁸.

Après la période de Cifre qui s'est achevée en février 2012, le travail d'enquête a été complété par quelques entretiens semi-directifs réalisés auprès d'un panel d'acteurs diversifiés sur la période de mars 2012 à juillet 2012⁴⁹. Ils ne constituent pas l'élément central de l'enquête. Ils ont simplement pour fonction de compléter l'analyse liée à l'observation participative en recueillant le discours (point de vue ou regard) d'une diversité d'acteurs concernant les démarches menées sur les deux EIM. Ces acteurs sont institutionnels ou non institutionnels, issus du secteur public ou privé, et investis ou non dans les démarches menées sur les deux EIM. Concernant l'EIM A89-RN82, une partie des entretiens a été réalisée dans le cadre du diagnostic territorial réalisé par l'Agence d'urbanisme en lien avec l'inter-Scot. Sa réalisation se prolonge en effet jusqu'au mois de juin 2012 à travers une série d'entretiens auprès d'un panel d'acteurs diversifiés (collectivités, services de l'Etat, opérateurs logistiques). La période Cifre étant terminée, je ne fais donc plus partie de l'équipe d'études Agence. Je continue pour autant à suivre l'avancement de l'étude en tant que simple doctorant de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. De la même manière sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry, une partie des entretiens a été réalisée dans le cadre de ceux effectués par le groupement en lien avec l'élaboration du schéma de référence entre avril et juin 2012. On assimilera donc également ces entretiens à de l'observation participative (période post-Cifre).

Ainsi le travail d'enquête a été l'occasion d'emprunter une diversité de postures (chargé de recherche Cifre, doctorant-collaborateur, doctorant) au sein de différentes scènes (réunion de travail, rencontre des présidents, comité de pilotage, comité technique, séminaire, entretien, etc.). Les glissements successifs d'une organisation (ou d'une scène) à l'autre apparaissent comme une condition indispensable à l'investissement des terrains d'étude afin de remédier notamment au décalage entre les temporalités de l'enquête et de la Cifre. L'enquête a eu lieu au plus près des échanges et des interactions entre les acteurs, et donc des différentes phases de construction de l'action organisée au cours du processus de planification territoriale. Ces glissements n'ont pas été préalablement planifiés par un programme de thèse prédéfini. Ils résultent des observations et du suivi de l'action in situ à partir desquels ont émergé les hypothèses de recherche et le cadre de réflexion théorique.

⁴⁸ L'Agence de Saint-Etienne a par ailleurs en charge la réalisation du Scot Loire-Centre dont l'approbation est prévue en 2016.

⁴⁹ Une liste complète des entretiens réalisés est insérée en annexe.

9. Structuration du développement de la thèse

9.1 Une thèse structurée en trois parties

Première partie : Approche macro. La planification territoriale en France dans un contexte européen : permanence et évolution des *lieux privilégiés* de projets.

Cette première partie débute par une description historique de l'évolution récente des pratiques de planification en Europe depuis 1950 à partir de la tripartition présentée succinctement en avant-propos (*Chapitre 1. Appréhender*). Le développement se poursuit par une mise en perspective de l'évolution du système de planification en France dans un contexte européen (*Chapitre 2. Caractériser*) sur la base de la confrontation avec trois autres modèles-types en Europe (*Chapitre 3. Confronter*) issus de traditions administratives et de cultures de l'aménagement et de l'urbanisme distinctes : l'Angleterre (système libéral), l'Allemagne (système fédéral) et l'Italie (fédéralisme administratif). A partir d'une mise en évidence des spécificités et caractéristiques propres au système français au regard de l'analyse de l'organisation de la planification dans les trois autres pays (organisation du processus, échelons de gouvernement mobilisés, etc.), la première partie de la thèse a vocation à tester la première hypothèse : l'effectivité de la planification territoriale comme capacité à formaliser un cadre opératoire propice à la négociation et à la cristallisation de partenariats. A partir du constat de la permanence des *lieux privilégiés* de projets, dans l'évolution récente de la planification en Europe, le développement du raisonnement portera sur la fonction des différents lieux de projet dans la nouvelle planification et sur leur rôle potentiel comme levier de dépassement des contradictions du système institutionnels français, obstacles potentiels à la construction du processus de planification territoriale en France.

Deuxième partie : Approche méso. La planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise : dynamique des lieux de projet.

Le développement de la deuxième partie de la thèse est focalisé sur l'étude de cas centrale : l'aire métropolitaine lyonnaise. Au regard des résultats issus de la première partie, elle a pour vocation de caractériser l'organisation et la mise en œuvre de la planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise sur la base d'une lecture historique de son évolution récente et des principaux outils mobilisés depuis les années 1950. A partir d'une double approche (géographique et institutionnelle), on caractérisera dans un premier temps les dynamiques de métropolisation au regard des dispositifs de gouvernance, notamment l'inter-Scot, initiées depuis la fin des années 1980 afin de répondre aux enjeux liés à l'aire métropolitaine lyonnaise (*Chapitre 1. Métropolisation*). L'analyse reposera alors sur une lecture de l'évolution des modalités d'inscription des *lieux privilégiés* de projets au regard de deux démarches de planification, temps forts dans l'histoire de l'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise d'une part et de l'agglomération lyonnaise d'autre part : le Schéma directeur de l'aire

métropolitaine (Sdam) Lyon-Grenoble-Saint Etienne au début des années 1970, et le Sdal Lyon 2010 réalisé au début des années 1990 (*Chapitre 2. Historisation*). Le développement se poursuit par la description et l'analyse de la démarche inter-Scot : quel est son fonctionnement technique et politique ? Quels sont ces principales productions ? Quelle a été l'évolution de la démarche depuis sa création ? Comment est assurée la mise en œuvre des dispositions de l'inter-Scot au sein des Scot ? Quelle effectivité du dispositif de coopération ? (*Chapitre 3. Projection*). Le dernier chapitre de cette deuxième partie s'intéressera plus en détails aux modalités de construction du processus de planification autour des EIM de l'inter-Scot (*Chapitre 4. Identification*). On introduira alors la notion de *lieux identifiés* de projets à partir de leur confrontation et différenciation avec les *lieux privilégiés* de projets.

Troisième partie : Approche micro. Les lieux transactionnels de la planification territoriale : les Espaces d'interface métropolitains Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.

A partir d'un cadrage national et européen (*Première partie. Approche macro*) puis centré sur l'aire métropolitaine lyonnaise (*Deuxième partie. Approche méso*), la troisième partie de la thèse décrypte les deux terrains d'étude ou *lieux identifiés* au sein du territoire métropolitain lyonnais : l'EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82. En lien avec la seconde hypothèse, le premier chapitre introduit le concept de *lieu transactionnel* comme nouveau *lieu à privilégier* de la nouvelle planification territoriale ou stratégique spatialisée (*Chapitre 1. Focus*). L'analyse consistera alors à confronter les démarches menées sur les deux EIM à l'idéal type du *lieu transactionnel* - dit *idéal transactionnel* - tel que présenté de manière théorique dans le premier chapitre. Les deux terrains d'études sont traités conjointement. L'analyse débute alors par un retour historique concernant les caractéristiques des deux éléments structurants du territoire d'étude, la plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'A89 entre Balbigny et la Tour-de-Salvagny (*Chapitre 2. Mise au point*). La méthodologie employée consiste alors à diagnostiquer les interactions entre éléments de structure, territoires d'accueil et acteurs mobilisés via les travaux menés par l'inter-Scot (diagnostic territorial) et les DDT du Rhône et de l'Isère concernant la stratégie guide sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry (*Chapitre 3. Diagnostic*). Reste alors à procéder à une analyse synthétique des éléments de convergence et de divergence repérés par rapport à l'idéal type du *lieu transactionnel* (*Chapitre 4. Résultats*).

9.2 Trois logiques d'analyse mobilisées conjointement

Structurée en trois parties, la construction de la thèse s'organise autour de trois logiques d'analyse mobilisées conjointement au cours du développement (Fig.13) :

[1] Une logique principale descendante (*top down*) à la façon d'un zoom territorial où il s'agit, à partir d'un cadrage national et européen (*Approche macro. Partie 1*), de préciser les résultats à partir de l'analyse de l'évolution de la planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise (*Approche*

méso. Partie 2), et enfin, d'ouvrir la boîte noire métropolitaine sur la base d'une analyse plus fine de deux études de cas spécifiques au sein de ce territoire d'étude principal (*Approche micro. Partie 3*).

[2] Une logique complémentaire et transversale qui relève de l'analyse comparative (ou *benchmarking*) selon la traduction proposée par le Certu (2001). L'origine du terme *benchmarking* est ancienne : « A Londres, on peut encore découvrir la promenade du King's Bench, qui était à l'origine l'endroit où les conseillers du Roi, venant des quatre coins du Pays, se trouvaient pour échanger les références dans le domaine social, juridique ou commercial, pour définir des benchmarks nationaux, des références nationales, acceptés de tous. Dans le droit anglo-saxon, qui est essentiellement oral, ces échanges de vues étaient donc très importants » (Certu, 2001, p.10). La méthode est aujourd'hui très utilisée pour améliorer la compétitivité des industries. On retiendra cette définition pour la thèse qui insiste sur l'intérêt de la méthode pour l'action : « *benchmarking signifie scanner le monde pour découvrir tout ce qui est accompli de meilleur où que ce soit et trouver le moyen de faire aussi bien ou même mieux* » (European Round Table of Industrialist, 1994 cité dans Certu, 2001, p. 12). Dans le cadre de la thèse, la méthode d'analyse comparative consiste à conforter ou compléter le développement de l'argumentation sur la base de l'identification d'expériences de planification significatives en France et en Europe. Ces études de cas complémentaires sont sollicitées pour compléter l'observation théorique et l'analyse du cadre d'étude principal, l'aire métropolitaine lyonnaise. L'analyse des systèmes de planification liés aux trois modèles types sélectionnés (Angleterre, Allemagne, Italie) s'inscrit dans cette démarche. L'exercice ne consiste alors pas à procéder à une monographie détaillée confrontant le système français aux trois autres modèles types sélectionnés. A partir d'une problématique particulière repérée dans l'organisation de la planification territoriale en France, la thèse propose plutôt d'identifier succinctement les modalités de gestion de l'effectivité du processus dans d'autres systèmes et expériences de planification en France et en Europe. La souplesse de cette méthodologie se révèle adaptée aux questionnements initiaux et à la confrontation des résultats aux hypothèses de recherche.

[3] Une logique ascendante (*bottom up*) : à partir du référencement des différentes études de cas en France et en Europe, la conclusion générale de la thèse procède à une généralisation des résultats. En guise d'ouverture, la thèse pose les premiers fondements d'une théorie des *lieux transactionnels*. A partir de la confrontation entre les résultats issus des deux terrains d'étude (EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82) ainsi que des nombreuses études de cas mobilisées en France et en Europe, on proposera un essai de typologie des formes et des variations potentielles des *lieux transactionnels* en lien notamment avec leur niveau de maturité dans le processus de planification territoriale et à travers une analyse des différentes étapes assurant le passage des *lieux identifiés* aux *lieux transactionnels*.

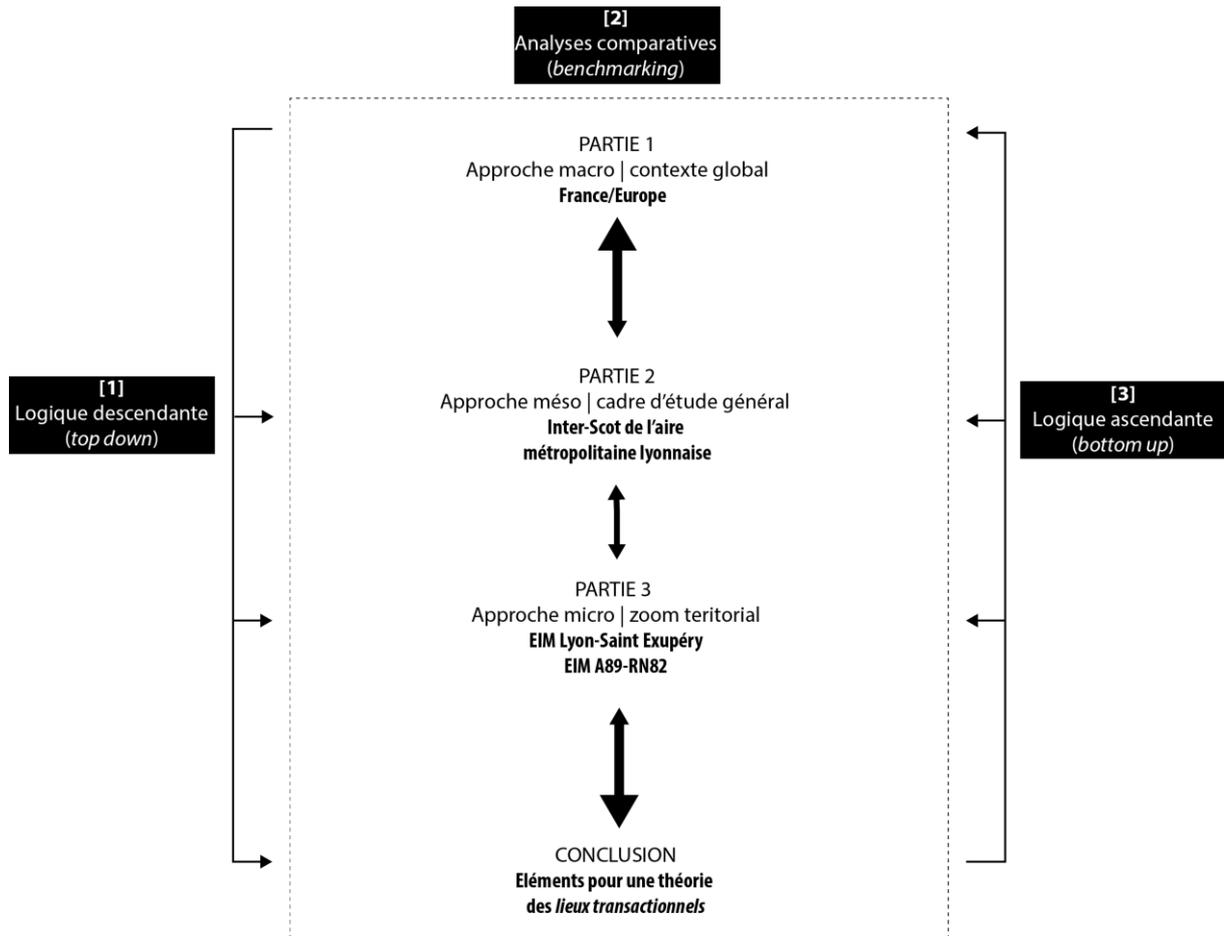


Fig. 13 : Structure de la thèse (Source : Dugua, 2014)

1

Approche macro

LA PLANIFICATION TERRITORIALE EN
FRANCE DANS UN CONTEXTE EUROPEEN :
PERMANENCE ET EVOLUTION
DES *LIEUX PRIVILEGIÉS* DE PROJET

Cinq constats paradoxaux ont été formulés en introduction de la thèse. Le retour de la planification en France via notamment la multiplication du nombre de Scot (premier constat), s'inscrit dans le même temps dans un contexte de doutes concernant leur capacité à agir durablement sur les territoires (deuxième constat). Notion floue et polysémique (troisième constat), la planification a été marquée dans les années 1990 par un important tournant stratégique qui a quelque peu sclérosé les débats sur son contenu (quatrième constat). On a ainsi formulé le constat du déficit voire de l'absence de *Planning Theory* à la française (cinquième constat). Ce dernier constat peut expliquer en partie les nombreuses remises en cause de la planification malgré son fort développement au niveau national. Il n'existe pas de cadre théorique et opératoire partagé sur le contenu et les objectifs assignés à la planification et de regard distancié et critique sur son évolution. Ce dernier constat justifie par là-même le besoin d'inscrire le développement de la thèse dans une approche européenne d'évolution de la planification. C'est l'objectif de cette première partie que de caractériser l'évolution et le cadre général de la mise en œuvre de la planification territoriale en France en l'inscrivant dans un contexte européen. En introduction, la proposition suivante a été formulée : l'effectivité du processus de planification territoriale dépend de sa capacité à formaliser un cadre opératoire en initiant ou coordonnant des démarches partenariales complémentaires à l'élaboration du plan stricto sensu. Cette première hypothèse est ici mise à l'épreuve, c'est-à-dire testée, vérifiée, complétée ou nuancée. Pour cela, trois autres modèles-types de planification sont mobilisés en Europe, trois pays historiquement et culturellement dotés de traditions radicalement différentes de la pratique française de l'urbanisme et de l'aménagement (Allemagne, Italie et Angleterre), ainsi qu'un ensemble d'études de cas ou expériences locales spécifiques en France et en Europe. Les trois modèles-types et les expériences locales de planification ont été sélectionnés pour leur caractère particulièrement éclairant au regard de la problématique générale de recherche : la mise en œuvre du processus de planification territoriale interpellée au regard de l'articulation entre plan et projet (orientations/action ou études/réalisations). Il existe également une littérature abondante concernant les trois modèles-types ainsi que pour la plupart des expériences locales de planification sélectionnée, ce qui a facilité l'analyse. Le développement de cette partie relève d'une analyse comparative (*benchmarking*) dont l'usage méthodologique dans la structuration de la thèse a été présenté en introduction.

Trois chapitres structurent le développement de cette première partie qui débute par une description des trois temps d'évolution de la planification en Europe depuis les années 1950. De la planification traditionnelle à la planification stratégique spatialisée, cette tripartition offre un regard global et distancié sur l'évolution du contenu et du processus d'élaboration des plans depuis l'après-guerre. La description de cette tripartition intervient dès le premier chapitre (*Chapitre 1. Appréhender*) car elle permet de définir la notion de planification territoriale ou planification stratégique spatialisée (Temps 3) telle qu'elle sera mobilisée sur l'ensemble de la thèse en la distinguant de la planification traditionnelle (Temps 1) et stratégique (Temps 2). Ce premier chapitre sera également l'occasion d'interroger les

modalités d'inscription des *lieux privilégiés*¹ de projets au cours du processus pour les trois temps identifiés d'évolution de la planification. L'évolution du système de planification en France sera alors caractérisée au regard de cette tripartition (*Chapitre 2. Caractériser*). L'objectif est d'identifier les principales lois qui ont structuré progressivement le système de planification actuel. On s'intéressera alors à l'évolution et aux spécificités de son organisation en lien avec les différents niveaux de gouvernement du territoire et la répartition des compétences associées. La structuration du processus de planification est étroitement liée à l'organisation spécifique du système institutionnel depuis les lois de décentralisation au début des années 1980, notamment l'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre et la répartition des compétences par blocs. Les modalités de structuration du processus doivent également être interpellées au regard de l'opposition historique entre les activités d'aménagement du territoire et d'urbanisme d'une part et d'autre part entre plan et projet. L'ensemble constitue un ensemble d'obstacles potentiels à l'effectivité du processus de planification territoriale. Le Code d'urbanisme réduit à la simple mise en œuvre du principe de compatibilité la question majeure des relations entre les différents niveaux de plans et entre plans et projets d'aménagement. L'analyse d'expériences locales de coplanification - notamment les démarches de contrats d'axe qui se multiplient en France² - montre qu'au-delà de la simple application de la norme imposée par le plan, la mise en œuvre du processus de planification nécessite le lancement de démarches complémentaires afin de préciser l'analyse mais surtout de stabiliser des partenariats pour engager l'action. A partir des résultats issus du contexte national, la première partie de la thèse se termine par un chapitre voué au décryptage des trois modèles-types sélectionnés (Angleterre, Allemagne et Italie). Ils sont alors confrontés à l'organisation spécifique du système de planification et à la culture française de l'urbanisme telles que décrites précédemment (*Chapitre 3. Confronter*). L'analyse de différentes expériences de coplanification sélectionnées dans chacun des trois modèles-types complète et conforte la première hypothèse formulée : la nécessité d'engager des démarches complémentaires au plan comme condition à son effectivité. Ces études de cas complémentaires mobilisées en France et en Europe introduisent également la seconde hypothèse concernant la place des nouveaux *lieux privilégiés* de projets dans la nouvelle planification territoriale.

¹ La notion de *lieu privilégié* de projet est définie plus en détail dans le développement du *Chapitre 1. Appréhender*.

² Les contrats d'axe sont des expériences de coplanification entre notamment opérateurs de transport et collectivités dans le but de répondre aux objectifs d'articulation entre urbanisme et transport. Les relations entre les parties prenantes sont régies par la contractualisation.

| CHAPITRE 1. Appréhender |

Evolution générale de la planification en Europe

Ce chapitre décrit les tendances de fond qui ont structuré l'évolution de la planification urbaine et territoriale sur une période de temps relativement courte des années 1950 à aujourd'hui (soit environ soixante ans). Sur ce laps de temps, les systèmes de planification en Europe ont connu des évolutions importantes. Il semble primordial de les saisir dans leur globalité pour assimiler les enjeux que la nouvelle planification territoriale (Temps 3) doit traiter aujourd'hui dans des contextes socio-économiques mais aussi urbains très différents. Depuis soixante ans, l'activité de planification en Europe oscille entre intérêt fort et remise en cause profonde. Des spécificités existent selon le contexte institutionnel et la culture propre à chaque pays mais des tendances communes sont révélées par les études comparatives. Depuis la fin des années 1990, on assiste dans différents pays européens à un regain d'intérêt pour la planification stratégique spatialisée (Salet, Faludi, 2000 ; Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003 ; Albrechts, 2004 ; Motte, 2005) également dite territoriale (Novarina, Zepf, 2009 ; Zepf, Andres et ali., 2011). On peut parler de retour de la planification parce que la période contemporaine fait suite à un moment de l'histoire de l'urbanisme marqué par un effacement du plan comme cadre d'ensemble au profit du projet urbain localisé. Ce retour de la planification est amorcé à la fin des années 1980 par le développement des plans stratégiques (Ascher, 1992 ; Padioleau, Demesterre, 1992) et ne doit pas être perçu comme un retour en arrière. Ce chapitre permet de distinguer les continuités et ruptures dans les cycles d'évolution de la planification. Afin de décrypter les enjeux actuels liés à la mise en œuvre du processus de planification territoriale et sans oublier les spécificités culturelles et institutionnelles propres à chaque pays³, trois périodes (temps ou moments) sont distinguées dans l'histoire récente de l'évolution de la planification en Europe. L'ensemble constitue la tripartition d'évolution de la planification telle que succinctement présentée en introduction de la thèse. Elle structure le développement chronologique du chapitre :

- Temps 1 : l'hégémonie de la planification traditionnelle durant la période des trente glorieuses (1955-1975) ;

³ Les spécificités propres au système français sont détaillées dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1) et le *Chapitre 3. Confronter* (Partie 1), concernant l'Allemagne, l'Italie et l'Angleterre.

- Temps 2 : le projet urbain comme alternative au plan d'urbanisme et le développement des démarches stratégiques au début des années 1980 ;
- Temps 3 : l'engouement pour la planification stratégique spatialisée (ou territoriale) à partir de la fin des années 1990.

Ce premier chapitre est l'occasion d'interroger les modalités d'inscription des *lieux privilégiés* de projets au cours du processus à partir des trois temps identifiés d'évolution de la planification. On propose d'introduire la notion nouvelle de *lieu privilégié* de projet⁴ au sens de territoire circonscrit et point particulier du territoire où - au cours du processus de planification, selon des modalités différentes selon les temps de planification considérés (Temps 1, 2 ou 3) - convergent ambition d'aménagement, financement public et/ou privé, ainsi que procédures et dispositifs opérationnels (Dugua, Trotta, 2012). Les acteurs et outils mobilisés ainsi que les actions entreprises au sein de ces lieux particuliers du territoire, points de focalisation de politiques publiques et de coordination d'acteurs, assurent la réalisation des objectifs et des orientations stratégiques formulées dans le plan stricto sensu avant ou après sa réalisation. Quelles sont les modalités d'inscription des *lieux privilégiés* de projets dans la fabrication des processus de planification propres aux trois périodes identifiées ? C'est à cette question que l'on se propose de répondre à travers le développement de ce chapitre. En France, la notion de planification stratégique caractérise indifféremment les démarches initiées au cours des années 1980 - notamment à Lyon - ou le développement des expériences récentes de planification via l'élaboration des Scot (MELT, 2013 ; Audal, 2010c ; Loubière, 2003, 2010). Le qualificatif stratégique est employé pour distinguer les démarches traditionnelles des expériences récentes mais sans qu'une définition soit collectivement partagée sur le contenu et le mode opératoire. La formulation des hypothèses de recherche avancées nécessite au contraire de rendre intelligible l'évolution sémantique liée aux trois périodes d'évolution de la planification en Europe. Le chapitre contextualise et définit ainsi quelques notions importantes mobilisées à plusieurs reprises au cours du développement de la thèse à savoir planification traditionnelle, planification stratégique, planification stratégique et spatialisée et *lieu privilégié* de projet. Les pratiques de planification en lien avec la tripartition sont mises en relation avec l'évolution des contextes socio-économiques et institutionnels et la transformation des enjeux urbains.

⁴ La notion de *lieu privilégié* de projet intervient à de nombreuses reprises au cours du développement. Son usage est important dans la construction démonstrative de l'ensemble de la thèse. L'analyse des différentes études de cas permettra d'illustrer et compléter la première définition de la notion proposée ici. La mobilisation de la notion de *lieu privilégié* de projet et l'analyse de son évolution au regard de la tripartition européenne permettra dans le reste de la thèse d'introduire et consolider la notion de *lieu transactionnel* (deuxième hypothèse).

1. Hégémonie de la planification traditionnelle durant les trente glorieuses (Temps 1 : 1955 à 1975)

1.1 Un processus linéaire ou en cascade

Une planification dite traditionnelle (également appelée *planning*) ou d'usage des sols se développe durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle (Motte, 2007). Elle a trait à l'usage et à l'affectation du sol (plus particulièrement des espaces non encore construits), à la localisation des activités humaines et à la maîtrise de la croissance urbaine (Zepf, Andres, 2011). Ce modèle de planification est donc avant tout dédié à l'aménagement de l'espace (localisation des fonctions, intensité de l'occupation du sol, formes urbaines, harmonisation des fonctions) requis par les différentes fonctions d'usage des sols : habitat, activités économiques, loisirs, transport, éducation, nature, agriculture, culture (Albrechts, 2004). « *Un plan d'usage des sols comporte une proposition sur la manière dont l'espace doit être utilisé – en accord avec une politique donnée – dans une perspective future d'expansion ou de restructuration* » (Motte, 2007, p.27). Le développement de cette logique de planification résulte des principes véhiculés par l'urbanisme rationaliste liés au mouvement moderne (Le Corbusier, 1957, 1994). Ce dernier connaît un développement important au cours des années 1960. La période des trente glorieuses (1955-1975) constitue ainsi pour beaucoup un âge d'or de la planification urbaine. De nombreuses traces de ce modèle demeurent encore dans l'organisation actuelle des systèmes de planification⁵. L'instauration de la planification traditionnelle dans les différents pays européens résulte des lois d'urbanisme adoptées à la fin des années 1960. Ces dernières aboutissent à la mise en place de ce que l'urbaniste turinois, Giovanni Astengo⁶, a appelé un système en cascade (*sistema a cascata*) (Astengo, 1992 [a,b] ; Novarina, 2003) dont voici les principales caractéristiques :

- Des étapes successives. La planification constitue un parcours dont l'accomplissement résulte de séquences temporelles successives (Fig. 1). Giovanni Astengo emploie à ce titre la métaphore de la longue-vue (*cannocchiale*) qui doit être réglée en fonction de la précision attendue de l'observation. Il faut d'abord appréhender le territoire de manière distanciée (à gros trait) à l'échelle du grand territoire. Le processus de planification débute alors par une analyse économique et sociale, fondée sur l'examen de données statistiques. Ces analyses préalables débouchent sur la formulation d'un programme comprenant une série d'objectifs à réaliser portant notamment sur la nature du développement économique, le type de logements à réaliser ou les investissements à prévoir en termes d'équipements et

⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1), concernant le maintien du principe de compatibilité dans le système de planification français.

⁶ Giovanni Astengo est professeur à l'*Istituto Universitario di Architettura di Venezia*, fondateur de l'enseignement de l'urbanisme en Italie, responsable de l'*Istituto Nazionale di Urbanistica* et directeur de la revue *Urbanistica*. Il occupe, de 1975 à 1980, la fonction d'assesseur à la Région Piémont. A ce titre, il est l'auteur de la LR 56/1977 « *Tutela e uso del suolo* » qui est encore aujourd'hui considérée comme un modèle de législation en matière d'urbanisme (Giaino, Giudice, 2000).

infrastructures. Cette étape initiale est suivie par l'élaboration de plans territoriaux où il convient de prévoir la localisation des objectifs formulés préalablement (grands axes de circulation, zones de future urbanisation, espaces de loisirs, etc.). L'urbaniste fixe une portion du territoire (une région urbaine, une agglomération) jusque-là uniquement traitée au regard des résultats obtenus par les modélisations statistiques. La planification économique et sociale à l'échelon supérieur se transforme, au fur et à mesure que l'on approche le niveau local, en une planification urbanistique qui porte sur les formes urbaines (Zepf, Andres, 2011). La fin du processus de planification aboutit sur les réalisations menées le plus souvent dans le cadre d'opérations d'aménagement liées à l'intervention publique.

- Un processus linéaire. Les différentes étapes qui structurent le processus de planification traditionnelle (études préalables et analyses, fixation des objectifs et des orientations, établissement de plans et de règlements, opérations et projets d'aménagement) se succèdent les unes aux autres. Le projet découle du plan qui lui-même découle du programme. Gilles Novarina parle à ce propos d'un « *processus linéaire* » au cours duquel les relations qui s'instaurent entre chacune des étapes relèvent d'une « *traduction automatique, c'est à-dire une traduction qui ne pose pas de problème d'interprétation* » (Novarina, 2003, p. 147). La réalisation du processus consiste à décliner sur le territoire les orientations et objectifs actés au niveau supérieur. « *Cette démarche linéaire ne souffre d'aucun aller et retour. C'est 'une marche en avant forcée' où toute défaillance du projet est immédiatement imputée à un manque de clarté des objectifs synthétisés dans le programme* » (Duarte, Seigneuret, 2011, p.82). Selon le point de vue des urbanistes rationalistes, le passage de la programmation économique et sociale à une planification territoriale et urbaine découle simplement et logiquement d'un changement de point de vue par affinement des analyses et ajustement des outils et des méthodes en fonction du degré de précision attendu : « *Le détail de l'intervention s'estompe au fur et à mesure que s'élargit le champ d'observation, et inversement, la projection est plus ponctuelle et spécifique quand la portion de territoire observée est plus petite* » (Astengo, 1992a, p. 442). Le parcours de la planification traditionnelle va ainsi progressivement du général au particulier, de l'économique au territorial et à l'urbanistique.

- Un système hiérarchique. Le caractère hiérarchique du système de planification traditionnelle assure le bon déroulement et la succession chronologique des différentes étapes structurantes du processus (Zepf, Andres, 2011). La maîtrise du calendrier et des échéances de planification est possible en raison de la centralisation des pouvoirs jusqu'au début des années 1980. Les échelons supérieurs (l'Etat, la région) contrôlent l'essentiel des moyens financiers, du personnel compétent et des instruments réglementaires. Au-delà de son caractère hiérarchique, la superposition de plusieurs échelons de planification constitue également un aspect essentiel de l'organisation du modèle de planification *a cascata*. Les échelons supérieurs exercent un pouvoir de tutelle et un contrôle des décisions sur les niveaux inférieurs. La nature des différents échelons mobilisés varie en fonction des pays européens (comté et district en Angleterre ; région, province et commune en Italie ; agglomération et

commune en France, etc.). Chaque échelon territorial correspond à un niveau d'intervention et de précision de l'analyse plus ou moins importante et fait l'objet de cette manière d'une division stricte des rôles et des missions (Astengo, 1992b). A chacune des phases interviennent alors des acteurs différents : élus lors de la définition du programme et des objectifs, économistes ou géographes pour les analyses et études préalables, architectes et ingénieurs pour la mise au point des opérations d'aménagements. Au début du processus, la définition des objectifs constitue un moment privilégié d'intervention des élus. Ils sont les seuls à disposer de la légitimité de la prise de décision liée au suffrage universel. Les tâches techniques (considérées comme moins nobles) consistent alors à exécuter et mettre en forme les choix préétablis.

- Le territoire comme support lisse. Au tout début des années 1920, Marcel Poète définit les fondements de ce qu'il appelle une « *science de la ville* » : il affirme alors que le geste du « *traceur de plan* » est le résultat d'une « *enquête historique fouillée* » (Poète, 2000). Le modèle traditionnel de la planification accorde dans cette logique un statut important à ce qui sera alors appelé les études préalables dont l'objectif est d'asseoir sur des bases de nature scientifique le processus d'élaboration des plans et des projets. La mesure compte plus que le dessin (Novarina, 2004) à une époque où le développement des outils techniques permet de lire le territoire à travers des séries statistiques détaillées portant sur différents aspects de la vie économique et sociale : démographie, classes d'âges, catégories socioprofessionnelles, activités économiques et emplois, logements, densités, équipements et services, superficies affectées aux différents usages de l'espace. Les schémas de voiries et les plans masses directeurs valorisent « *les infrastructures et réduisent la ville à des patatoïdes se voyant attribuer des fonctions dominantes avec quelques points d'orgue sur de grands équipements dits structurants ainsi que des points de centralités* » (Avitabile, 2004, p.28). Fondées sur la quantification des besoins et objectifs via le découpage rationnel de l'espace, les analyses urbaines et études préalables, en tant que données objectives, justifient l'établissement des dispositions prescriptives. La pratique du zoning et les standards d'équipements conditionnent ainsi la réalisation d'un idéal de ville. Cette activité de mesure et de découpage renvoie à une conception du territoire comme « *espace lisse* » ou « *support lisse* », sans aspérité ou rugosité, simple support des activités économiques et sociales (Novarina et al., 2003, p. 150). A l'image de l'espace géométrique, les points se définissent uniquement par leur position par rapport à un point originel (le centre historique). Le territoire n'a pas d'histoire, il n'est pas le support de pratiques sociales et culturelles. Les acteurs sociaux n'ont donc pas d'influence sur sa structuration (Novarina, 1999). Alain Avitabile évoque une « *représentation complètement agrégée et objectivée de la réalité urbaine niant toute dimension sensible, culturelle, occultant l'échelle des espaces vécus, et à fortiori toute la réalité sociale, ou la restituant de manière normative* » (2004, p.28). « *En gommant les traces et en s'affranchissant du parcellaire* » (Avitabile, 2004, p.29), le principe de la *tabula rasa* consiste alors à positionner les nouveaux objets architecturaux issus du mouvement moderniste, sur ce support lisse que constitue le territoire.

1.2 Les *lieux privilégiés* de projets comme aboutissement du processus

Le modèle traditionnel de planification s'installe durant une période particulière qui est celle d'une croissance économique forte propre au trente glorieuses (1955-1975) et qui valorise « *un modèle extensif* » d'organisation urbaine (Avitabile, 2004, p.28). Dans une perspective de reconstruction après la guerre, l'objectif des documents d'urbanisme est alors d'organiser et de contrôler le développement urbain le plus souvent en périphérie des villes. Le processus de planification traditionnelle aboutit alors à l'élaboration d'un zonage qui vise à maîtriser le développement en définissant des règles de construction à la parcelle. En délivrant les permis de construire à partir de l'application d'un règlement d'urbanisme, ce mode de planification permet au mieux d'éviter les aménagements non voulus mais pas de provoquer les aménagements souhaitables (Motte, 2005). Ainsi, soit l'acteur public décide de laisser faire les acteurs privés et l'initiative individuelle et se contente alors d'encadrer leurs conduites dans le cadre des plans d'urbanisme, dont le contenu réglementaire est opposable aux tiers, soit il intervient directement. Les systèmes de planification traditionnels sont alors interprétés comme des dispositifs institutionnels permettant de piloter la localisation des investissements en parallèle de son rôle de régulation de l'usage des sols (Healey, 1997). Le processus de planification traditionnelle débouche sur ce qui est alors dénommé, des opérations d'urbanisme ou projets d'aménagement, portant sur des secteurs géographiques (zones à urbaniser ou rénover), dont le périmètre est circonscrit par le zonage des plans d'urbanisme et justifié par l'ensemble des études préalables. Pour assurer le pilotage de ces grandes opérations d'aménagement, l'intervention publique est privilégiée jusqu'au milieu des années 1970. La maîtrise foncière permet de s'affranchir des contraintes liées au contexte territorial et constitue un levier jugé incontournable à l'urbanisme interventionniste alors à l'œuvre (Avitabile, 2004). Les villes sont dépourvues de services spécialisés dans le domaine de l'urbanisme nécessaire à la programmation des projets d'envergure. En France, celles-ci bénéficient alors des outils et du soutien financier offerts par les ingénieurs des Ponts et Chaussées de l'administration centrale publique, de la Caisse des Dépôts et Consignations ou de la Société Centrale d'Équipement du Territoire (Thoenig, 1987).

Ces points spécifiques du territoire où sont réalisées des grandes opérations d'urbanisme constituent les *lieux privilégiés* de projets⁷ de la planification traditionnelle, premier temps de la tripartition caractérisant son évolution en Europe depuis l'après-guerre (Fig. 1). Ces projets d'envergure sont ciblés sur des périmètres restreints liés au zonage des plans d'urbanisme dont l'élaboration résulte des choix actés aux niveaux supérieurs et dictés par l'ensemble des résultats issus des études et analyses préalables. Ils interviennent à la fin d'un processus linéaire selon une logique descendante (dite *top down*) et sont liés au fléchage des investissements publics réalisés en amont et à la réalisation de standards

⁷ La notion de projet dans ces différentes acceptations (urbains, de ville, d'agglomération, etc.) dans le champ de l'urbanisme et de la planification se développe plutôt au milieu des années 1970 avec la crise économique (Tomas, 1995). Dans le cadre de la planification traditionnelle des trente glorieuses, il serait donc sémantiquement plus juste de parler de *lieu privilégié* d'opération d'aménagement ou d'urbanisation prioritaire.

d'équipements ou de programmes de logements. Dans ce processus linéaire propre à la planification traditionnelle, la question de l'articulation entre plan et projet ne se pose pas. Selon la conception théorique de ce système *a cascata* tel que formulée par Giovanni Astengo, la relation entre les niveaux résulte naturellement d'une part, de l'affinement des analyses assurant progressivement le passage d'une approche économique et sociale à une approche urbanistique, et d'autre part, de l'emboîtement des échelles d'approche du territoire dont les échelons supérieurs exercent un pouvoir de tutelle sur les échelons inférieurs. Sur le support lisse que constitue le territoire, les réalisations opérationnelles liées aux *lieux privilégiés* de projets sont le simple résultat des études et prévisions socio-économiques préalablement établies. La société est composée d'usagers, simples destinataires des politiques et des mesures actées par la puissance publique, unique représentante de l'intérêt général. Les acteurs sociaux ne valorisent pas des points ou des lieux particuliers des territoires dans lesquels ils habitent, travaillent et se déplacent. Le territoire apparaît alors comme une succession d'unités à la surface lisse (Novarina, 1999). La puissance publique dispose des leviers juridiques et financiers permettant de maîtriser la croissance urbaine et d'imposer ses choix en matière notamment de lieux de résidence ou d'accueil d'entreprises afin d'assurer un équilibre dans le développement des territoires. La collectivité publique opère ce que Claude Rafestin appelle un « *maillage* », en conduisant une action de limitation et de division de l'espace (Rafestin, 1980 ; Rafestin, Turco, 1984), permettant de guider la localisation des activités économiques et l'installation des populations. La puissance publique fixe ainsi le cadre de la vie sociale. Dans ce contexte, les *lieux privilégiés* de projets, constitue les points du territoire que la puissance publique décide de valoriser pour assurer la réalisation de la ville idéale telle qu'imaginer à travers les plans.

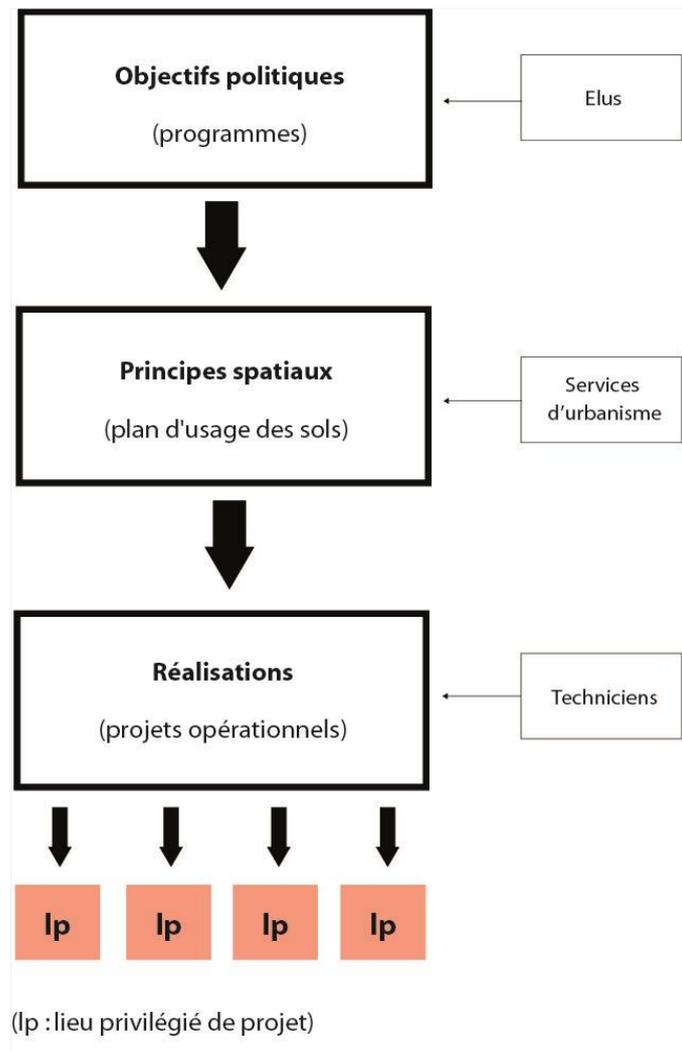


Fig. 1 : Les *lieux privilégiés* de projets dans la planification traditionnelle (Source : Dugua, 2014)

1.3 Un modèle hiérarchique

Dans un article fréquemment cité au sein de la littérature scientifique pour décrire l'évolution des pratiques de l'action publique, Michel Callon (1997) propose de décrypter les projets urbains au regard des modalités de leur fabrication. Selon l'auteur, nous sommes actuellement dans des « *sociétés de conception* » où le choix des processus de réalisation occupent une place centrale et ce dans de nombreux domaines (l'industrie, le médical, l'urbain, etc.). Les formes du travail de conception ayant des conséquences sur la nature des résultats produits, Michel Callon propose ainsi de s'intéresser de plus près à son organisation⁸. Dans cette logique, l'auteur évoque deux modèles de conception opposés : le premier - modèle hiérarchique - permet de décrire les modalités de fabrication du processus de planification

⁸ Dans le sens des propos de Michel Callon, l'analyse de la tripartition européenne décrit l'évolution de la conception des processus de planification, au sens de l'analyse des modalités de leur processus de fabrication.

traditionnelle⁹. Les deux modèles proposés par Michel Callon sont exploités par Gilles Novarina et Laurent Delacourt lorsqu'ils analysent les modalités de conception et de réalisation des projets d'urbanisme à partir de deux études de cas dans l'agglomération grenobloise (1999). Leur analyse nous renseigne sur les modalités d'implication des acteurs (élus, techniciens, habitants). Issu du monde de la construction, le modèle hiérarchique est fondé sur une identification claire et une séparation des rôles entre la sphère des politiques (maitrise d'ouvrage), des techniciens (maitrise d'œuvre) et celle des habitants (usagers). « *Les domaines d'expertises et de compétences sont parfaitement établis* » (Callon, 1997, p.170) :

- Les décideurs politiques (responsables d'administration d'Etat, élus) déterminent les objectifs généraux et élaborent des programmes. Ils sont dans une « *position de commandement* » vis-à-vis des autres acteurs (Novarina, Delacourt, 1999, p.14). Sur la base des analyses préalables en amont du processus de planification traditionnelle, ils actent la localisation préférentielle des *lieux privilégiés* de projets et délivrent les financements nécessaires pour leur réalisation. Ils signent les permis de construire, suivent les réalisations et assurent la réception des ouvrages.

- Les techniciens (architectes, urbanistes, ingénieurs conseils, aménageurs, opérateurs immobiliers) sont chargés de transcrire des objectifs politiques en réalisations techniques et opérationnelles. Ils se plient aux exigences de la maitrise d'ouvrage concernant le contenu des programmes. Ils s'investissent à un moment particulier : l'intervention d'une équipe de maitrise d'œuvre au niveau d'un *lieu privilégié* de projet se cantonne ainsi à la réalisation de l'opération d'urbanisme ciblée. A la différence des élus, les techniciens n'ont pas une vision d'ensemble des conditions de fabrication de l'ensemble du processus de planification.

- Les habitants constituent de simples usagers-destinataires des actions et projets et ont donc « *un rôle essentiellement passif* » (Novarina, Delacourt, 1999, p. 15). Les fondateurs de la sociologie urbaine en France regrettent ainsi l'absence de prise en compte de leur mode de vie, besoins et aspirations (Chombart-de-Lauwe, 1965 ; Ledrut, 1968 ; Lefebvre, 1981). Les futurs habitants sont les grands absents des configurations d'acteurs engagés autour des *lieux privilégiés* de projets (Duarte, Seigneuret, 2011). Dans le modèle hiérarchique, les usagers peuvent être informés ou consultés, mais souvent uniquement au moment de l'aboutissement du processus de planification. Les retours et remises en cause éventuelles ne peuvent alors modifier qu'à la marge les projets, alors en phase de finalisation. Il existe de ce point de vue une certaine opacité et rigidité : « [...] *ni le maître d'ouvrage, ni le maître d'œuvre ne rentrent dans les boîtes noires techniques qui restent le monopole des spécialistes. On coordonne des compétences données et fragmentées en fonction du projet qui a été établi. Une des conséquences, c'est que le produit, une fois obtenu, est rigide et fermé. En cas de réussite, les chances d'évolution sont relativement faibles* » (Callon, 1997, p.170).

⁹ Le second modèle (négocié) sera mobilisé dans la description du processus de planification stratégique (Temps 2).

A partir de cette lecture de la répartition des rôles dans le modèle hiérarchique, Gilles Novarina et Laurent Delacourt proposent une représentation du modèle hiérarchique, sous une forme pyramidale (Fig. 2) : au sommet se trouvent les politiques et à la base les techniciens d'une part, et les usagers d'autre part. Ces deux derniers groupes d'acteurs n'interagissent pas. Elus au suffrage universel, les décideurs politiques sont les seuls à disposer de la légitimité institutionnelle leur permettant de consulter et de représenter les habitants-usagers, les « *citoyens ordinaires* », pour reprendre l'expression employée par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes. Ces derniers voient là un premier « *grand partage* » qui constitue le fondement de toute démocratie : « *Il n'existe pas de démocratie sans une coupure entre représentants et représentés, et la variété des régimes démocratiques trouve une de ses origines dans la diversité des formes d'organisation qui conduisent à substituer au peuple dans son entier une poignée de porte-parole qui gouverne en son nom* » (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001, p.163). Les trois auteurs identifient également une seconde grande rupture entre « *profanes* » et « *spécialistes* » : les premiers n'ont pas accès aux données et dispositifs techniques mobilisés par les seconds pour construire et consolider la connaissance.

L'ensemble du modèle hiérarchique repose sur le postulat de départ que la maîtrise d'ouvrage sait ce qu'elle veut et « *ce que veulent ceux à qui le programme est destiné* » (Callon, 1997, p.170). A partir des analyses socio-économiques, les décideurs politiques sont donc chargés de révéler et interpréter la demande sociale (Novarina, 1998). Au début des années 1950, architectes fonctionnalistes et sociologues en France prennent ainsi appui sur les techniques d'analyses statistiques et d'enquêtes pour mesurer les besoins des catégories socio-professionnelles (Chombart de Lauwe, 1959). En amont du processus de planification traditionnelle, il convient alors de quantifier avec précision les mesures à entreprendre en fonction du décalage des tendances observées par rapport à des valeurs idéales ou acceptables : croissance démographique, gabarit d'infrastructures routières, accroissement du parc de logements, consommation de terres agricoles, etc. Les besoins, attentes et désirs des individus sont stables et se forment de manière autonome¹⁰. Les études préalables à la définition du contenu des documents de planification procèdent simplement à leur agrégation. Au cours des années 1970, les auteurs issus de la sociologie critique d'inspiration marxiste ne cherchent plus à adapter l'urbanisme aux besoins des citoyens, mais analysent la production capitaliste de la ville, les politiques urbaines de l'Etat et les mouvements sociaux contestataires (Lojkine, 1972 ; Topalov, 1974 ; Castells, Godard, 1974 ; Topalov, 2013). La distribution des moyens de production et des richesses assigne aux groupes une position dans la société qui les amène à défendre des intérêts particuliers. Les différents groupes sociaux sont ainsi restreints à des groupes homogènes dont les membres sont motivés par des intérêts identiques et encore une fois dotés d'une certaine stabilité (Rabilloud, 2007). L'action publique - à travers principalement les

¹⁰ La notion de préférence est employée dans la suite du développement à partir des travaux menés par la sociologie politique américaine (Stone, 1993).

outils de la planification urbaine – assure ainsi des arbitrages et construit des compromis entre les groupes constitués.

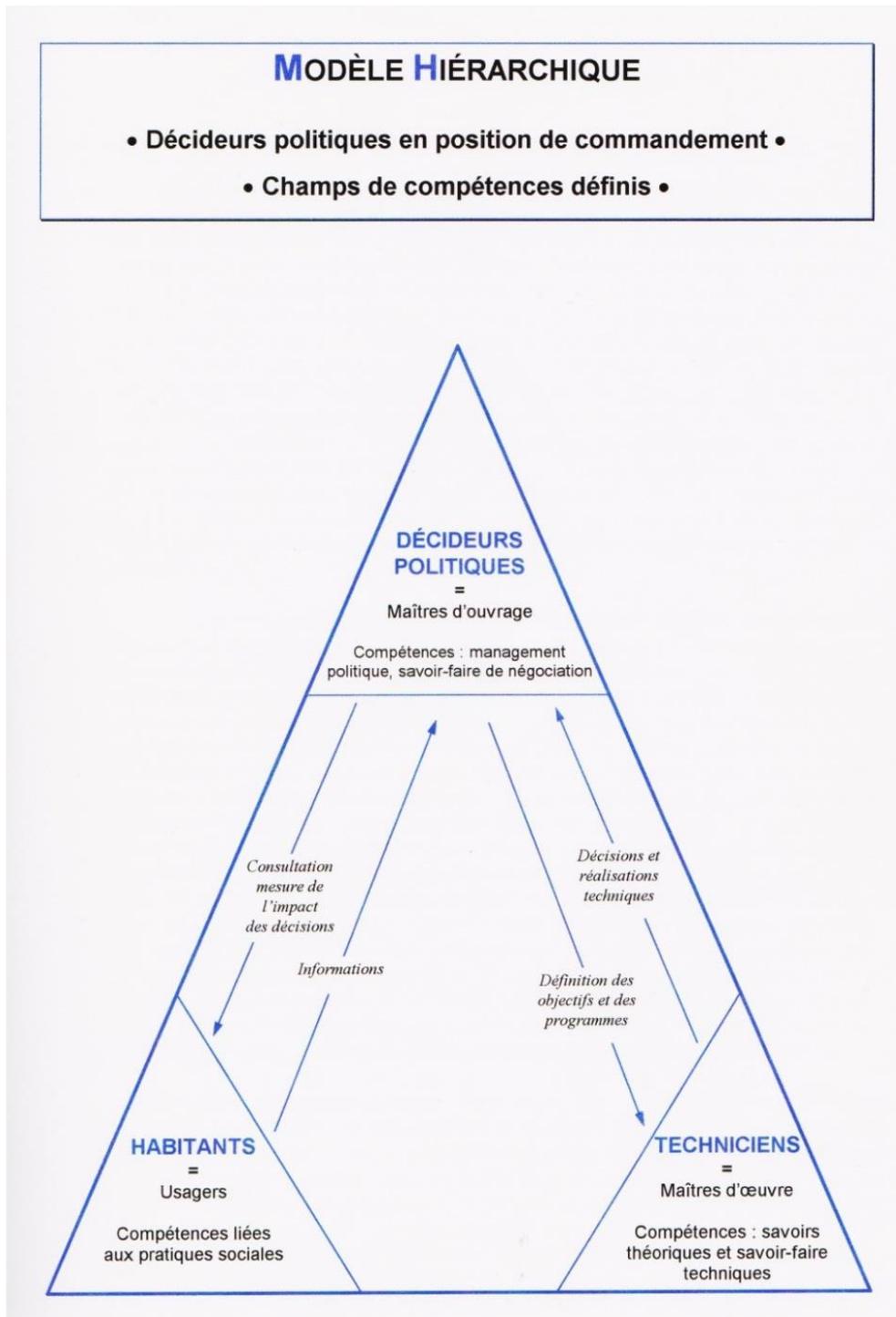


Fig. 2 : Modèle hiérarchique (Source : Novarina, Delacourt, 1999, p.16)

Entre 1950 et 1975, le modèle hiérarchique de planification traditionnelle renvoie à l'idée d'une société qui est en mesure d'identifier les besoins fondamentaux auxquels elle a à apporter des réponses. Elle est ainsi en mesure de se projeter dans l'avenir et de prévoir son développement. Au sommet de la pyramide, les parties prenantes (élus, ingénieurs, architectes et dans une certaine mesure les habitants) font également largement confiance aux progrès du modernisme en matière de gestion économique et sociale, dans les domaines des transports ou de l'habitat. Cette logique de planification connaît une remise en cause profonde au milieu des années 1970. La réalisation des plans à l'échelle intercommunale et le respect des échéances liées aux étapes successives du processus se révèlent alors de plus en plus délicats, voire irréalisables dans un contexte nouveau où les conditions de réalisation du processus de planification traditionnelle ne sont plus réunies. Face au plan normatif, la souplesse des projets urbains, inscrits dans le cadre de démarches dites stratégiques, se révèlent alors être des outils plus adaptés aux nouvelles exigences du développement des villes.

2. Développement des démarches stratégiques (Temps 2 : début des années 1980)

2.1 Crise du modèle traditionnel de planification

L'ensemble des dispositifs étatiques hiérarchiques sont soumis à d'importantes remises en cause durant les années 1980 (Healey et al., 1997). L'une des raisons est le tournant néo-libéral de l'agenda politique, ce qui est particulièrement évident en Angleterre et au Danemark (Motte, 2007). L'impact des changements économiques et sociaux a également joué un rôle important. A la fin des années 1970, la crise de l'Etat providence liée aux bouleversements économiques, les mouvements de décentralisation en Europe et le développement des partenariats publics-privés, entraînent une complexification des systèmes d'acteurs qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'urbanisme. Une plus grande diversité d'acteurs (collectivités locales, secteur privé, habitants, associations, etc.) est susceptible d'être à l'initiative de projets. Les conditions qui assuraient jusqu'à présent l'existence et la pérennité du modèle traditionnel de planification (croissance économique, puissance publique forte, maintien d'un système hiérarchique) ne sont plus réunies. L'Etat et ses services déconcentrés ne disposent plus des moyens (techniques, humains, financiers) leur permettant de s'imposer en tant qu'unique interlocuteur légitime auprès des acteurs locaux. D'une logique de centre à périphérie, le système de décision s'inscrit progressivement dans des contextes où coexistent plusieurs centres. On

parle alors de « *polycentrisme* » : l'ensemble des centres de décisions se partage la légitimité de l'action ou les sources de financement (Gaudin, Novarina, 1997 ; Gaudin, 1997). « *Le système de décision n'est plus structuré selon un ordre hiérarchique avec un centre qui vote la loi, conçoit les normes techniques et réglementaires et élabore les politiques, et une périphérie qui en négocie la mise en œuvre. Il est devenu polycentrique car les acteurs apparaissent comme autant de centres autonomes de décisions et aucun d'entre eux, pas même les administrations publiques, ne peut incarner à lui seul la collectivité ou l'intérêt général. Le processus de décision s'apparente plus à un ensemble de réseaux concurrents qu'à un système pyramidal* » (Novarina, Delacourt, 1999, p.10).

Dans ce contexte économique et social nouveau, le modèle traditionnel de planification est alors considéré comme « *caduc face à l'évolution rapide de l'économie et de la société* » (Motte, 2007, p.28). A partir des années 1970, l'idéologie et les pratiques de l'urbanisme rationalisateur fondé sur la planification traditionnelle subissent des attaques de plus en plus acerbes (Pinson, 2009). Les praticiens issus du secteur public, les acteurs privés et les décideurs politiques locaux reprochent aux documents de planification une trop grande rigidité les rendant insuffisamment flexibles et adaptables aux évolutions de la société. Les critiques portent également sur le caractère antidémocratique de l'urbanisme des trente glorieuses prenant peu en considération le désir des habitants. Le modèle hiérarchique instaure également des rapports de pouvoir déséquilibrés entre d'une part, les habitants, et d'autre part, les professionnels de l'urbanisme, les élus et les intérêts économiques. En France, la critique est particulièrement forte à ce sujet où les travaux de sociologie urbaine d'inspiration marxiste révèlent les alliances entre technocrates de l'urbanisme et intérêts privés de la rente foncière, dans le cadre de ce qu'on appelle alors le « *capitalisme monopolistique d'Etat* » (Castells, Godard, 1974).

La mise en œuvre du processus de planification traditionnelle se heurte d'autre part à une série de difficultés. Son élaboration résulte d'une procédure longue et complexe qui ne parvient que très rarement jusqu'à son approbation et découle souvent du simple assemblage des intérêts locaux. L'articulation entre les différents niveaux et le respect du calendrier, fixé a priori, d'un processus par étapes devient de plus en plus complexe. Les objectifs des plans souvent fixés avec beaucoup de précision et d'optimisme, dans un contexte de croissance économique, se révèlent souvent irréalisables. Les orientations et les objectifs affichés au cours des différentes étapes constitutives du processus de planification traditionnelle sont alors en décalage constant avec la réalité du développement urbain. Les dissonances sont importantes entre le temps long de fabrication des plans et les impératifs à court terme du développement urbain. Les plans intercommunaux se révèlent bien souvent obsolètes avant même leur approbation, ce qui ne manquera pas de les discréditer. Localement, les objectifs des plans sont difficiles à tenir et leur contenu normatif encombre les décideurs politiques et les praticiens lorsqu'ils sont amenés à traiter des opérations d'urbanisme d'importance, au niveau des *lieux privilégiés* de projets. Bien souvent, l'autorité qui délivre les permis de construire et aussi celle qui peut provoquer la modification de la règle : « *Ce*

n'est plus alors le projet qui s'adapte à la règle mais la règle qui s'adapte au projet et modifier la règle est perçu comme une façon de l'appliquer » (Conseil d'état, 1992, pp.52-53). La focalisation sur l'usage des sols et l'aspect physique de la ville à travers des dispositifs politiques et administratifs sectoriels ne permettent pas de répondre aux enjeux économiques et sociaux souvent plus puissants (Albrechts, 2004). « *Bien que les dispositifs soient légaux, lorsqu'on en arrive à la mise en œuvre, les autres secteurs d'actions publiques peuvent facilement saboter les plans dans la mesure où leur contribution financière est nécessaire* » (Motte, 2007, p. 29). Le plan est ainsi perçu en Europe comme un instrument, au service d'une bureaucratie administrative qui retarde, voire empêche, les décisions lors de la mise en œuvre de projets particuliers. Les plans sont considérés comme la traduction d'une position de commandement et de contrôle étatique plutôt qu'une position favorable au fonctionnement des marchés. Ils ont des effets négatifs car ils contrôlent le développement mais ne le promeuvent pas activement.

C'est l'ensemble des tenants et aboutissants de la planification et de ses modalités de conception qui sont fondamentalement remis en cause. La représentation aréolaire de l'espace structuré par les périmètres et les zonages, et l'idée d'un emboîtement des échelles, font ainsi l'objet de nombreuses critiques (Novarina, 1999). Dans ce sens, Gabriel Dupuy reproche notamment aux POS, focalisés sur la définition des règles de construction, de faire abstraction du rôle des réseaux dans la structuration des territoires et la vie quotidienne des habitants : « *L'électricité, l'éclairage public, l'eau, la collecte des ordures ménagères, l'assainissement, le téléphone, la télévision, tout ce qui, avec le travail, fait la vie quotidienne des ménages d'aujourd'hui, sont pratiquement ignorés du POS, soit parce qu'il s'agit de services dont l'empreinte sur le sol est négligeable (télévision, éclairage public, collecte des ordures ménagères), soit parce qu'il s'agit de services communaux, mais délibérément négligés par les POS qui les renvoient à d'hypothétiques annexes [...]* » (Dupuy, 1991, pp.19-20). Dans la plupart des pays européens, on observe ainsi une critique, parfois radicale, des outils que sont le plan d'urbanisme ou le plan territorial, alors considérés comme issus d'un modèle dépassé voire archaïque. A partir du milieu des années 1970 et pendant une bonne partie des années 1980, ces remises en question débouchent sur une désaffection générale pour les exercices de planification et de prospective. Cette désaffection se traduit par la dérégulation du secteur de l'urbanisme et de la planification comme en Angleterre ou par un nombre de plus en faible de mises en chantiers de plans directeurs à l'image de la France et de l'Italie (Newman, Thornley, 1996). De manière radicale, Louis Albrechts (2004) considère que c'est la totalité de l'appareil de négociation, de compromis et de décisions qui entoure le processus de planification qui doit être renouvelé. Au vu de la multiplication des parties prenantes dans le processus de fabrication de la ville, de la diversité des acteurs institutionnels et de plus en plus non institutionnels, il convient ainsi de passer à un système plus souple, fondé sur la coopération aussi bien entre acteurs publics, qu'entre acteurs publics et privés.

2.2 Le projet urbain comme alternative au plan

Dans le contexte de crise économique et de vieillissement des infrastructures qui touchent un grand nombre de villes européennes à partir des années 1970, la planification exhaustive (*comprehensive planning* pour les planner anglo-saxons) et l'urbanisme réglementaire apparaissent comme autant de contraintes supplémentaires (Pinson, 2009). A partir du milieu des années 1980, le projet est présenté comme une alternative au plan, il est plus proche des contraintes opérationnelles et laisse une place plus importante à la négociation avec les acteurs privés (Novarina, 2003). Ainsi, se développe ce qui est appelé en Italie, un « *urbanisme par projet* » (Dente et al., 1990) où il ne s'agit plus de produire une vision d'ensemble assurant une cohérence globale au développement urbain. L'action publique se concentre au contraire sur quelques « *projets-objets* » (Pinson, 2009, p.159), à savoir des grandes opérations urbaines sur des quartiers circonscrits, structurées à partir de la réalisation d'équipements de prestige, issus d'un partenariat public-privé à partir d'une importante opportunité foncière ou un site industriel en friches à reconquérir. François Ascher qualifie ces opérations d'aménagement d'envergure, limitées à un périmètre restreint, de « *master projects* » (1991, p.13). Ils répondent à un double objectif stratégique : ils assurent une fonction urbaine spécifique via la réalisation d'un grand équipement à forte dimension symbolique (gare, musée, palais des congrès, complexe de loisirs, etc.) et impulsent autour d'eux une dynamique urbaine de croissance, de mutation ou de restructuration. Sur la base d'une analyse de la politique urbaine de Barcelone, l'architecte catalan Joan Busquets propose les notions voisines de « *projet-action* » et « *projet-force* », « *capables de mettre en mouvement la ville ou un grand secteur de celle-ci* », « *ils ont leur propre force mais aussi une grande capacité inductrice* » (Busquets, 1991, p.129). L'intérêt des responsables politiques, des praticiens et de la recherche universitaire s'est progressivement porté vers quelques projets jugés d'autant plus exemplaires qu'ils font l'objet de signatures prestigieuses. Gilles Novarina (2003) recense quelques-uns de ces projets emblématiques les plus cités en France en tant que best practices : la plaine Saint-Denis (projet Hyppodamos de Michel Corajoud et Yves Lyon), l'Isle de Nantes (Alexandre Chemetov), Bilbao (Gughenheim Museum de Franck O'Ghery), Gênes (interventions de Renzo Piano) mais aussi Birmingham, Seine Rive Gauche, Barcelone ou Berlin. La médiatisation de ces projets phares ne manqueront pas de susciter l'admiration des élus des grandes agglomérations, alors désireux d'engager leur propre grand projet urbain. Ainsi, d'une logique de contrôle et de maîtrise d'ensemble, les politiques urbaines glissent progressivement vers une logique de développement et de croissance en des secteurs particuliers. Michel Callon parle ainsi de « *villes pastels* » constituées « *d'une juxtaposition de lieux qui peuvent être traités de façon relativement autonomes les uns des autres* » et où l'« *architecte-star* » vient « *marquer la ville de sa griffe* » (1997, p.174).

Selon les pays, la volonté de privilégier le projet particulier par rapport au plan d'ensemble est plus ou moins affirmée. Si la logique d'abandon du plan est particulièrement présente dans l'Angleterre thatchérienne, la France n'ira pas aussi loin dans le sens de la dérégulation où les projets urbains sont

élaborés par les architectes, en aval d'une planification qui continue à fonctionner à un rythme néanmoins moins soutenu qu'à la fin des années 1960. La défense du projet contre le plan conduit à privilégier la partie par rapport au tout : « *Le raisonnement adopté, au moins implicitement, par les intervenants est simple : puisque l'on est plus en mesure de maîtriser le développement métropolitain dans sa globalité, il est préférable de porter ses efforts sur des projets particuliers, qui ne manqueront pas d'avoir un effet d'entraînement économique sur le reste de la ville et qui serviront d'exemples à suivre pour d'autres opérateurs* » (Novarina et al., 2003, p.153). Le géographe anglais néo-marxiste David Harvey voit là une transformation profonde du métier de l'urbanisme et de la planification à partir de la moitié des années 1970. Alors que la planification traditionnelle liée au mouvement moderne considère l'espace comme « *quelque chose qui doit être modelé en fonction d'objectifs sociaux et par conséquent toujours au service de la réalisation d'un projet social* », le post-modernisme (selon le terme employé par David Harvey) conçoit « *l'espace comme quelque chose d'indépendant et autonome, devant être aménagé en fonction de buts et de principes esthétiques qui n'ont rien à voir avec un quelconque objectif social supérieur* » (Harvey, 1989, p.66). La ville étant impossible à organiser et gérer dans sa globalité, les urbanistes se concentrent alors sur quelques « *fragments urbains qui la composent* ». Les projets ponctuels façonnent ainsi l'esthétique des lieux et font œuvre de composition urbaine afin de satisfaire les groupes sociaux favorisés qui effectuent alors leur retour en ville (Harvey, 1989).

Au sein de la littérature scientifique, la notion de projet urbain s'inscrit en rupture avec le plan et ne se comprend pas indépendamment de la remise en cause du système traditionnel de planification (Rabilloud, 2007). La démarche de projet transforme un modèle d'exécution standard de l'action publique selon lequel l'examen des problèmes, la prise de décisions rationnelles, la mise en œuvre d'instruments adaptés aux objectifs poursuivis devraient permettre de produire et atteindre avec assurance les résultats escomptés (Padioleau, 2000). Ainsi, François Ascher considère que le projet est au cœur d'un « *néo-urbanisme* » bouleversant l'ancien enchaînement chronologique : diagnostic, identification des besoins, programmation, projet, et enfin réalisation. La linéarité du processus est remplacée par « *des démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes, c'est-à-dire par des actes qui servent en même temps à élaborer et tester des hypothèses, par des réalisations partielles qui renforcent le projet et rendent possibles des démarches plus précautionneuses et plus durables, par des évaluations qui intègrent les feed-back et se traduisent éventuellement par la définition d'éléments stratégiques* » (Ascher, 2001, p.99)¹¹. Ainsi, le projet « *articule de façon nouvelle par des va-et-vient multiples le long terme et le court terme, la grande échelle et la petite, les intérêts les plus généraux et les intérêts les plus particuliers. Il est à la fois stratégique, pragmatique et opportuniste* » (2001, p.98). Alors que le plan correspondait à un

¹¹ François Ascher propose les définitions suivantes : « *Méthode heuristique : qui sert à la découverte, qui procède par évaluations successives et hypothèses provisoires ; Itération : méthode de résolution d'une équation par approximations successives ; Incrément : quantité dont on accroît une variable à chaque cycle d'une programmation ; Série récurrente : dont chaque terme est fonction des termes immédiatement précédents ; Feedback : réglage des causes par les effets. Modification de ce qui précède par ce qui suit.* » (2001, p.99).

modèle d'action centralisateur et technocratique, ajusté à une vision prévisible et mécaniste de l'avenir, le portage du projet est avant tout exercé par les élus locaux qui veulent « *avoir leur projet urbain* » et le positionner comme la démonstration de leur volonté et capacité d'action (Gaudin, 1997).

Par rapport au fastidieux système en cascade, le grand projet urbain ponctuel et localisé représente un outil d'urbanisme plus opérationnel, souple et flexible, qui a la capacité de synthétiser en un même point du territoire toutes les étapes qui constituaient jusque-là le processus de planification traditionnelle (Fig. 3) : la définition des objectifs économiques et sociaux (types d'entreprises, nombre et types de logements, équipements et services proposés, etc.), leur retranscription spatiale simultanée (forme et structure urbaine, implantation du bâti, structuration des espaces publics, organisation du réseau viaire, etc.), et enfin, la mobilisation des ressources nécessaires aux réalisations opérationnelles par tranches successives (financements publics et privés, droits à construire, ingénierie technique, etc.). « *Le recours au projet fait ainsi référence aux aspects les plus complets de la planification urbaine correspondant à l'activité de se projeter dans l'avenir et d'élaborer des objectifs destinés à orienter les transformations de l'espace urbain* » (Rabilloud, 2007, p.33). Les dynamiques de projection à long terme, de traduction spatiale et de réalisations opérationnelles se déroulent simultanément en un même lieu circonscrit. Le processus de conception n'est plus enclenché à partir d'une analyse préalable à l'échelle du grand territoire (région urbaine, agglomération) mais se focalise en des espaces urbains circonscrits dotés d'opportunités de mutations foncières (espaces délaissés, friches industrielles, etc.) au cœur des agglomérations (Tomas, 1998).

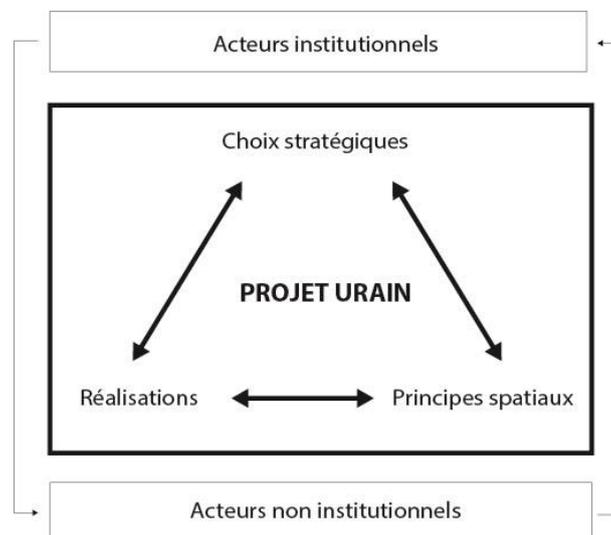


Fig. 3 : Le projet urbain (Source : Dugua, 2014)

La pratique du projet urbain prend corps dans les années 1970, en lien avec la contestation de l'architecture moderne et d'un urbanisme fonctionnaliste qui va progressivement déboucher sur des pratiques innovantes en matière d'intervention sur la ville, que François Tomas (1995) réunit sous le vocable de « *courant urbano-populaire* ». Ce dernier conteste les opérations de « *rénovation-bulldozer* »

et leurs modalités de prise en compte des transformations spatiales et sociales des sites réaménagés. Ce rejet des pratiques de *tabula rasa* est porté par les praticiens, au premier rang desquels les architectes-urbanistes qui expriment une vision de la ville et de l'action sur l'espace en rupture avec l'urbanisme fonctionnaliste, ses conceptions socio-spatiales déterministes et ses pratiques du zoning. La ville est alors considérée comme « *un ensemble, un 'système relationnel', un lieu permettant l'imbrication de tissus urbains et sociaux différents* » (Ingallina, 2008, p.79). L'expansion urbaine ne s'effectue plus au même rythme que durant la période précédente. L'effort d'urbanisation ne doit plus porter uniquement sur les espaces vierges périphériques mais sur la ville existante (déjà là) dont il convient de comprendre les typologies et les trames afin de les reproduire ou les rétablir. Les analyses morphologiques et typomorphologiques¹² des tissus urbains développées par les architectes italiens, notamment Aldo Rossi (1984) et Saverio Muratori, constituent un outillage technique et méthodologique important dans la lecture de la ville existante et la construction du projet urbain (Tomas, 1998 ; Novarina et al., 2003 ; Ingallina, 2008). Les architectes-urbanistes formulent un « *projet de sol* » permettant de conduire les actions d'urbanisation de nouveaux territoires, mais aussi la restructuration des espaces déjà construits (Gabellini, 1990). Il comprend à la fois la définition des infrastructures en tant qu'espaces dessinés et aménagés et la délimitation des îlots. La grille ainsi mise en place et les règles qui l'accompagnent (alignement, implantation, hauteur) encadrent l'intervention des acteurs privés et ainsi structurent la morphologie du futur morceau de ville garantissant son intégration au tissu urbain existant (Novarina, Delacourt, 1999).

Le projet révèle ou produit des ressources territoriales que les politiques du keynésianisme spatial et la planification traditionnelle (fondée sur une conception du territoire en tant que support lisse) avaient eu tendance à occulter, voire à détruire. Gilles Pinson distingue les ressources génériques et contextuelles. Les ressources génériques mobilisées pour valoriser l'espace selon le modèle traditionnel sont « *des ressources acontextuelles et interchangeables ; des inputs – connaissances techniques, procédures, financements, etc. – dont la valeur est universelle et ne dépend pas du lieu où ils sont mis en œuvre* » (Pinson, 2009, p. 139). Les ressources contextuelles sont au contraire découvertes ou produites dans l'action, et sont particulières au lieu et au territoire à partir duquel émerge la démarche de projet. « *[...] l'urbanisme et la planification de projet entendent traiter de 'lieux', à savoir à la fois de localités dotées de qualités propres qu'il s'agit de découvrir, d'actualiser et de valoriser, et de territoires conçus comme des équations sociales particulières, de systèmes de relations – politiques, sociales, culturelles, productives – qu'il s'agit de comprendre et d'activer* » (Pinson, 2009, p. 139). Ainsi François Thomas, souligne que le projet s'inscrit dans une histoire et prend en compte l'identité d'un lieu et d'une société, et qu'il peut être par ailleurs être réinterprété (1998). Les urbanistes ont dès lors comme mission de

¹² Méthode d'analyse des tissus urbains fondée d'une part sur la cartographie du réseau viaire et parcellaire (analyse morphologique) et d'autre part sur l'analyse des tissus urbains à partir de l'étude des règles d'implantation du bâti et les conventions architecturales (analyse typo morphologique).

réfléchir aux « *prestations* » des lieux (Secchi, 1996a) qu'ils sont amenés à concevoir, c'est-à-dire leur capacité d'accueillir des pratiques, de permettre leur développement, mais dans le même temps d'en empêcher d'autres. Le développement des démarches de projet invite au passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié.

2.3 Un modèle négocié

Le second modèle de conception proposé par Michel Callon permet de décrire le processus de fabrication du projet. Il est qualifié de modèle négocié (Callon, 1997). A la différence du modèle hiérarchique où en amont la maîtrise d'ouvrage unique et centrale est censée connaître à l'avance les besoins et les attentes du projet final et définitif, selon le modèle négocié, les tenants, les aboutissants et le programme de réalisation ne peuvent être décrits avec précision qu'au terme du processus. « *Dans le modèle négocié, c'est la matière sociale elle-même qui est mise en forme progressivement : ce n'est qu'en bout de course que les acteurs finissent par savoir ce qu'ils veulent, qui ils sont et qui sont les autres, avec qui ils interagissent* » (Callon, 1997, p. 170). L'on passe ainsi d'un monde connu à l'avance et rassurant à un monde caractérisé par l'incertitude et la complexité. Avec la multiplication des centres de décisions, les acteurs en présence sont en concurrence. Il n'y a plus de face à face entre des personnes en position de commandement et des exécutants, mais une coproduction de projets par une grande diversité d'acteurs. La fragmentation du pouvoir, « *l'émiettement* » des acteurs publics et surtout leur « *déhiérarchisation* », engendrent une multiplication des maîtrises d'ouvrages (Subilleau, 1995). La dispersion des ressources nécessaires à l'action implique à fortiori la mise au point d'accords entre différents acteurs. Ils se construisent autour de dispositifs de négociation oscillant entre compétition et coopération (Mabileau, 1991 ; Gaudin, 1997). On peut faire là un lien avec la sociologie des organisations pour qui le pouvoir d'agir suppose d'obtenir la coopération d'autres acteurs : « *On entre dans une relation de pouvoir parce que l'on doit obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet [...]. Pouvoir et coopération ne sont pas contradictoires mais sont la conséquence mutuelle l'un de l'autre* » (Friedberg, 1990, p. 115).

La théorie des régimes urbains nous renseigne sur l'évolution du statut des acteurs au cours des processus de négociation. Ces derniers ne défendent pas des intérêts définis une fois pour toutes a priori, mais des « *préférences fluides* » remodelées au cours des situations d'interactions (Stone, 1993)¹³. Cette conception est proche de celle des théoriciens de la sociologie de la traduction pour qui, l'« *identité* » de l'acteur-réseau (ou actant) est définie ou plutôt entre-définie dans le cadre de ses relations avec les autres acteurs (Callon, 1986). Lorsqu'ils abordent une situation de négociation, les acteurs (publics ou

¹³ Lorsqu'il formule la théorie des régimes urbains, Clarence N. Stone remet en cause les fondements des théories pluralistes et de l'advocacy planning (Checkoway, 1994 ; Masbounji, Mc Clure, 1996) qui postulent l'existence d'intérêts stables et préétablies qu'il s'agit de retranscrire dans les documents d'urbanisme ou des projets opérationnels. L'administration publique doit ainsi établir une synthèse entre des intérêts différents. Les planners jouent alors le rôle d'avocats ou de juges-arbitres assurant l'expression des tous les groupes, notamment les plus démunis.

privés) adoptent un comportement de repli sur soi (situation de *narrow cognition*) : comportement *Not in my back yard* (Nimby) pour les propriétaires ou les habitants, maximisation de la rentabilité des opérations pour les entrepreneurs et les investisseurs, maintien du statu quo pour les élus, etc. Les acteurs se déterminent a priori plutôt par rapport à ce qui leur est familier et par rapport à des préoccupations immédiates et concrètes. Leur conduite est par conséquent souvent guidée par un souci de minimiser les efforts, tout en maximisant les gains. A la fin des années 1950, le psychosociologue James March et l'économiste Herbert Simon se sont intéressés aux modalités de prise de décision des individus au sein d'une organisation¹⁴. La théorie de la rationalité limitée explique que lorsque les acteurs sociaux opèrent des choix, ils ne recherchent pas la solution optimale mais s'arrêtent à la première solution satisfaisante. Les critères de satisfaction auxquels les individus ont recours dépendent à la fois des valeurs qu'ils possèdent et de la perception qu'ils ont de la réalité. Les membres des organisations n'opèrent pas par choix irrationnels, ceux-ci sont au contraire tout à fait pressés. Simplement, les prises de décisions sont soumises à l'existence de zones d'incertitudes qui limitent les comportements (March, Simon, 1974).

A travers les échanges et débats liés aux situations d'interactions, les acteurs élargissent leur horizon de connaissance et leur perception de la réalité : « *Preferences change because understanding change* » (Stone, 1993, p.14). Le contour de leurs attentes, souhaits et désirs se précise progressivement et ce n'est que dans les situations d'interactions que les acteurs sont en mesure de formuler leur demande. Les acteurs s'entendent dans un premier temps, non pas sur des objectifs ou un programme (à l'image de la planification traditionnelle), mais sur un dispositif d'actions, ou une forme d'organisation, qui prévoit selon quelles modalités et à quel rythme, les acteurs seront associés à l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Les demandes sociales ne peuvent pas être recensées en amont dans le cadre d'études préalables, mais sont façonnées au cours de l'élaboration des projets (Novarina, 1998). Dans les sociétés contemporaines qui s'apparentent, si l'on suit Bernardo Secchi, à des « *sociétés de minorités* », il est de plus en plus difficile d'organiser l'ensemble des demandes sociales en une série de besoins fondamentaux (logement, emploi, services, loisirs)¹⁵. La demande sociale n'est plus une donnée préalable, c'est un « *construit* » produit par une série d'interactions sociales. Ainsi, le rôle de l'urbanisme n'est plus seulement d'écouter et de traduire les demandes, mais il doit également instaurer le cadre opératoire favorable à leur énonciation, et par ailleurs formalise un projet collectif (Secchi, 1989a). Le théoricien du planning John Forester (1994) tire des conclusions voisines lorsqu'il explique que la négociation ne se déroule pas sur la base d'intérêts connus à l'avance mais suppose leur découverte progressive par la confrontation et l'interaction.

¹⁴ L'approche de James March et Herbert Simon contribue à un renouvellement de la sociologie des organisations en intégrant pour la première fois l'analyse théorique de la prise de décision individuelle à l'analyse empirique des organisations. Cette perspective va largement nourrir le développement de la sociologie des organisations en France, au début des années 1960.

¹⁵ Voir à ce sujet les travaux de Natalia Barbarino Saulnier (2005, 2006) sur la définition de critères de qualité de vie à partir du cas de la ville de Lyon.

Selon le modèle négocié (Fig. 4), aucun acteur ne se positionne a priori en position de commandement ou de prééminence. Gilles Novarina et Laurent Delacourt parlent de « *permutation des rôles* » (1999, p.17) par entrecroisement des champs de compétences. L'initiative du projet peut revenir aux élus, à des professionnels issus de la collectivité ou de bureaux d'études extérieurs, à des aménageurs-promoteurs privés mais aussi à des mouvements d'habitants ou usagers réunis en association pour défendre une cause particulière. Ces derniers peuvent alors se positionner en tant que contre-expertise face aux décisions des élus ou des services de l'Etat. Dans un monde où les certitudes du modernisme sont remises en cause, l'intérêt général n'est pas donné a priori, mais se construit par recoupements successifs des préférences. Clarence N. Stone se réfère à Charles Tilly pour expliquer qu'il est préférable de considérer la société comme un ensemble de réseaux libres d'interactions plutôt qu'en tant qu'unité cohérente dont les individus seraient liés par l'adhésion à une croyance partagée (Stone, 1993). Il n'existe pas de système unique de valeurs qui soit à même de fonder a priori un consensus. John Rawls donne quelques indications sur les modalités de sa construction. Le philosophe américain stipule qu'au sein de toute « *société démocratique ordonnée* », coexistent plusieurs « *doctrines compréhensibles raisonnables* » à savoir plusieurs représentations possibles du monde dans lequel nous vivons¹⁶. Le consensus ne découle pas de l'adhésion à un ensemble de valeurs qui transcendent les intérêts particuliers – une conception bonne est juste de la société – mais est le produit du recoupement des différentes doctrines compréhensives. John Rawls parle ainsi de « *consensus par recoupement* » (1995, p.71). Il n'est donc pas antérieur mais postérieur à la négociation. Lorsqu'il s'attache à décrire les fondements du néo-urbanisme, François Ascher oppose de la même façon « *l'intérêt général substantiel* », caractéristique de la planification traditionnelle, à « *l'intérêt général procédural* »¹⁷, à l'œuvre dans les démarches de projet. « *Une décision ne peut plus être considérée comme étant d'intérêt général ou commun du seul fait de sa substance objective. C'est la manière, la procédure selon laquelle elle a été élaborée et éventuellement coproduite par les acteurs concernés, qui lui confèrent in fine son caractère d'intérêt général* » (Ascher, 2001, p.110). Une démarche procédurale privilégie la manière de faire, alors qu'une démarche substantielle s'attache uniquement au résultat final. De nouveaux outils sont ainsi mobilisés : « *Le néo-urbanisme privilégie la négociation et le compromis par rapport à l'application de la règle majoritaire, le contrat par rapport à la loi, la solution ad hoc par rapport à la norme* » (Ascher, 2001, p. 111).

¹⁶ Luc Boltanski et Laurent Thévenot disent des choses relativement proches lorsque tous deux s'attachent à démontrer que la formation des accords sociaux se fait grâce à la construction de compromis entre différents principes de légitimité (civique, marchand, industriel, etc.). Les apports de la sociologie de la justification seront mobilisés dans la troisième partie de la thèse.

¹⁷ François Ascher donne les définitions suivantes : « *Substantiel : qui appartient à la substance, à l'essence, à la chose en soi ; Procédural : qui permet de décomposer un programme en modules, en procédures, c'est-à-dire en manières de procéder pour aboutir à un résultat dans la conduite d'une opération complexe* » (2001, p.109).

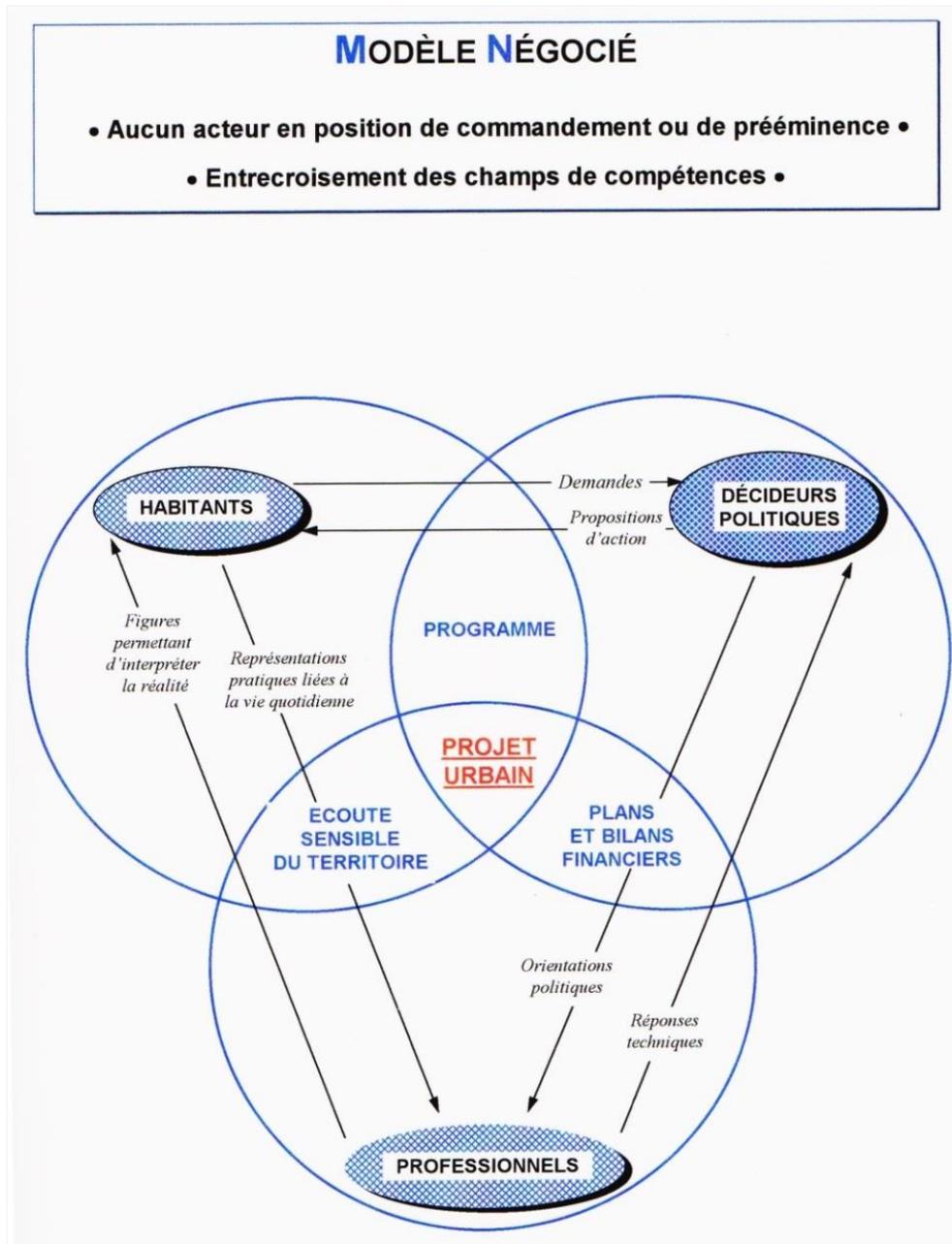


Fig. 4 : Modèle négocié (Source : Novarina, Delacourt, 1999, p.20)

L'expertise change alors de nature. Elle ne se limite pas à des compétences liées à un savoir scientifique acquis préalablement, établie une fois pour toute et entre les mains de quelques acteurs. L'expertise est partagée par tous les acteurs engagés. Elle s'enrichit et s'étoffe au cours du processus. Michel Callon parle à ce propos « *d'ingénierie simultanée* », liée à une plasticité de l'expertise. Gilles Novarina et Laurent Delacourt emploient la notion « *d'apprentissage réciproque* » où « *la capacité d'interpréter une situation, d'identifier les problèmes et les solutions qu'ils appellent, d'en négocier la mise en œuvre, s'accroît tout au long des situations d'interactions* » (1999, p.17). Les acteurs ne vont pas linéairement des objectifs initiaux aux réalisations techniques et opérationnelles. Les tâches réalisées de manière séquentielle dans le modèle hiérarchique sont réalisées conjointement et par une succession

d'allers-retours dans le modèle négocié, afin de profiter des apprentissages. Les objectifs initiaux peuvent être réajustés et les « *produits obtenus sont ouverts et peuvent continuer à évoluer* ». Il n'y a plus un acteur (ou une instance) en position de commandement qui coordonne les autres acteurs, à partir d'un scénario écrit à l'avance. Les conditions d'écriture (et de réécriture) du scénario sont bouleversées : « *Au lieu d'être rédigé une fois pour toute par un acteur central, le scénario est élaboré collectivement et progressivement : il s'impose aux autres acteurs parce qu'ils en savent les auteurs. [...] Est ainsi construit un scénario qui s'impose à tout le monde, qui est légitime parce que tout le monde a participé à son écriture* » (Callon, 1997, p.172). La nature et le nombre de participants et les conditions de structuration et de consolidation des partenariats conditionnent les modalités de fabrication du processus de négociation. Son organisation se traduit par une ouverture des lieux de négociation à une diversité d'acteurs ou au contraire à leur sélection.

2.4 Du marchandage à l'apprentissage réciproque

Michel Callon introduit une distinction entre « *coordination marchande* » et « *coordination politique* »¹⁸. La coordination marchande est fondée sur le principe du donnant-donnant : « *La transaction s'opère entre partenaires qui, une fois la transaction accomplie, sont libres de tout engagement mutuel* » (1997, p.173). Gilles Novarina et Laurent Delacourt soulignent que ces transactions sont « *instables, d'où des remises en cause incessantes du projet qui finit par apparaître comme le plus petit dénominateur commun à tous les acteurs* » (1999, p.21). La coordination politique, au contraire, répond à un souci de stabilité du projet par le biais de dispositifs organisationnels et de la fixation de règles collectives à tous les acteurs engagés dans la négociation. Au-delà de ces formes de coordination, la théorie des régimes urbains nous renseigne sur les modalités de coopération qui se nouent entre acteurs privés et publics à l'occasion d'opérations d'urbanisme. Un régime est une coalition (ou système de coopération) entre différents acteurs, qui permet de mobiliser les ressources (institutionnelles, juridiques, financières, intellectuelles) nécessaires pour agir (Nevers, 1997). « *Le régime urbain est défini comme un ensemble d'arrangements (le plus souvent informels) par lesquels des institutions détentrices de la puissance publique et des acteurs privés détenteurs de ressources (moyens financiers et capacités d'expertise) fonctionnent ensemble, coopèrent pour gouverner, c'est-à-dire pour élaborer et appliquer des politiques* » (Gaudin, Novarina, 1997, p. 15). Trois dimensions caractérisent un régime : une capacité d'actions qui ne pourraient pas être réalisées par un seul acteur, une configuration d'acteurs possédant des ressources variées et des relations informelles non hiérarchiques qui permettent à ces acteurs d'agir ensemble. La capacité à agir est fonction de la combinaison de ressources institutionnelles liées à la puissance publique mais également de ressources non gouvernementales : « *vote count but resources decide* » (Stone, 1993). Ces ressources sont financières mais également intellectuelles : capacité d'expertise,

¹⁸ Dans le cadre de la sociologie des organisations, Erhard Friedberg (1990) opère de la même façon une distinction entre « *échanges économiques* » et « *échanges politiques* ».

d'interprétation d'une situation, de traduction en préceptes d'actions maîtrisables par l'ensemble des acteurs, capacité à organiser des dispositifs d'action, à construire des coopérations et enfin capacité à convaincre, à obtenir du consentement (Novarina, 1997). Plus un gouvernement cherche à impulser un changement, plus les ressources à mobiliser sont importantes et plus les actions susceptibles d'être réalisées sont nombreuses. A la distinction coordination marchande/coordination politique, Gerry Stocker et Karen Mossberger (1994) substituent une typologie composée de régimes urbains de type «*organique*», «*instrumental*» et «*symbolique*»¹⁹. Le niveau d'ouverture du processus de négociation varie en fonction du type de régime :

- Les régimes de type organique cherche à maintenir le statu quo. Pour l'essentiel, l'objectif est donc de mener des actions qui ne provoqueront pas trop de bouleversements. Clarence N. Stone parle à ce propos de « *régime de maintenance* » (1993, p.18).

- Les régimes instrumentaux également appelés « *régimes de développement* » (Stone, 1993, p.18) sont des coalitions structurées pour la réalisation d'opérations immobilières et ont pour but de promouvoir la croissance urbaine. L'efficacité et les résultats conditionnent la participation des acteurs mobilisés (entreprises, investisseurs immobiliers). Ce type de régime repose plutôt sur des formes de coordinations marchandes : « *l'abondance des 'incitations individualisées' et autres 'petites opportunités' associées à la conduite des grands projets peut permettre de gérer les conflits et de réduire les oppositions* » (Nevers, 1997). La recherche de l'efficacité justifie le fait de limiter l'expression de la population et autres acteurs non directement indispensables à la réalisation des projets (les *outsiders*), car il convient de déboucher rapidement sur des réalisations. La scène de négociation est donc relativement fermée et la coalition se résume à une coordination aux élites politiques et économiques (les *insiders*) : « *a set of actors must move in concert but the number is small* » (Stone, 1993, p.19). Dans ce type de régime, il existe un « *filtrage* » important des acteurs de la contractualisation (Gaudin, 1997).

- Les régimes symboliques également appelés « *régimes de participation populaire* » (Stone, 1993, p.20) œuvrent en faveur de la requalification urbaine. Les acteurs agissent conjointement pour transformer l'image d'un quartier ou plus largement d'une ville (ayant subis par exemple les effets de la crise). Au-delà de la croissance urbaine, ces régimes recherchent plus globalement une amélioration du cadre de vie et une préservation de l'environnement à travers des objectifs non pas uniquement quantitatifs, mais également qualitatifs. La mobilisation des acteurs n'est pas donnée a priori. Les élus sont contraints d'inventer des dispositifs pour convaincre les acteurs de la faisabilité des actions engagées. « *La construction de nouvelles images et la manipulation de symboles sont l'occasion de*

¹⁹ Les deux auteurs mobilisent cinq critères pour construire cette typologie : les objectifs, les mécanismes de mobilisation et motivation des participants, la création d'un intérêt général commun aux acteurs, la nature des liens internes aux coalitions, la congruence des intérêts des participants et enfin les relations entre la coalition et son environnement local et non local (notamment les échelons supérieurs de l'Etat). Clarence N. Stone a également défini une typologie fondée sur deux critères : le niveau de ressources à mobiliser et l'étendue des tâches à réaliser. Il existe des équivalences entre les deux typologies.

produire du consentement » (Novarina, Delacourt, 1999, p. 24) et ainsi de parvenir à une « *mobilisation collective* » (Nevers, 1997). L'adhésion d'un large panel d'acteurs (notamment les habitants) est recherchée en tant que ressources pour agir. Un système commun de valeurs est créé au cours des situations d'interactions : « *Un ensemble de normes et de règles, de compétences et de savoir-faire, d'habitudes, voire d'habitus, bref d'une culture civique de coopération* » (Nevers, 1997). Les régimes symboliques résultent d'un processus d'apprentissage au cours duquel les acteurs construisent une image future de l'identité de la ville ou du quartier dans laquelle ils se projettent collectivement : « *L'interaction permet en effet à ces acteurs de s'extraire de l'état de narrow cognition et d'inventer des causes communes dans lesquelles les préoccupations sociales et culturelles prennent peu à peu le pas sur les intérêts économiques* » (Novarina, Delacourt, p. 24). A l'instar de la coordination politique, les régimes symboliques sont fondés sur la mise en place de dispositifs de concertation et de négociation permettant de réduire l'instabilité et les incertitudes. La négociation n'est pas fondée initialement sur des objectifs partagés mais sur l'adhésion à un dispositif permettant l'expression d'un grand nombre d'*insiders*. Les objectifs et les actions à réaliser émergent progressivement des lieux de confrontation des points de vue et de construction des demandes sociales. La nature du dispositif organisationnel est primordiale pour permettre une stabilisation des décisions.

John Forester nous renseigne sur les modalités de construction du processus de négociation permettant de révéler la demande sociale. La négociation ne résulte pas d'un simple marchandage (*deal-making* ou *bargaining*) à l'instar des régimes de développement, mais doit être envisagée comme un processus démocratique d'apprentissage mutuel, qualifié par l'auteur de « *processus délibératif* » : « *Dans une négociation marchande, les parties négocient sur la base d'intérêts donnés. Présument qu'elles connaissent l'ensemble des besoins répondant à leur propre intérêt et à celui des autres acteurs, elles réalisent là ainsi, la meilleure transaction qu'elles pensent pouvoir réaliser. Dans les processus délibératifs, les parties sont moins présomptueuses. Elles ont alors besoin d'apprendre, et elles essaient de créer les occasions – formelles et informelles, dans les conférences et autres cocktails, en face à face et à partir d'intermédiaires – où elles peuvent découvrir les priorités moins évidentes des autres acteurs, leur besoin de collaboration mais aussi leur crainte, la faisabilité d'autres options, leurs conséquences, prenant en compte les priorités publiques et les responsabilités, si bien que les négociations sont possibles.* » (Forester, 1994). Les processus délibératifs nécessitent des dispositifs qui assurent l'expression d'une multiplicité d'acteurs ayant plus ou moins facilement accès aux scènes de débats. Michel Callon parle à ce sujet « *d'ingénierie complexe* » (1996) constituée d'un ensemble de « *dispositifs d'intéressement* » pour reprendre un terme propre à la sociologie de la traduction²⁰. Dans ces dispositifs qui assurent la formulation des demandes sociales, la stabilisation des négociations et la cristallisation des décisions, les experts adoptent une posture nouvelle.

²⁰ Les apports de la sociologie de la traduction sont mobilisés dans le cadre de la troisième partie afin d'introduire le concept de *lieu transactionnel*.

Dans le modèle négocié, les professionnels-experts bénéficient d'une plus grande autonomie à l'égard des élus. Ils n'ont pas uniquement comme rôle de traduire techniquement les choix politiques définis en amont. Ils formulent un point de vue et le confrontent aux autres acteurs : élus, acteurs économiques, opérateurs immobiliers et habitants. Ces va-et-vient successifs entre expertises techniques et savoirs profanes, ou ordinaires, participent à la maturation et, finalement, à la formulation du projet (Cogato Lanza et al., 2000). Gilles Novarina et Laurent Delacourt confèrent alors aux experts (professionnels de l'urbanisme) un rôle de médiation entre les catégories d'acteurs. Gilles Pinson (2009) parle aussi de l'expert en tant que « *maïeuticien* ». Les élus acceptent de se mettre en retrait et donc de se voir « *dépouiller d'une partie de leurs prérogatives* » parce que le contexte local de décision (controverse et blocage des négociations, territoires en déclin économique, etc.) les contraint à ne pas occuper le devant la scène et à imaginer des solutions ad hoc. Dans ces situations ou lieux que l'on qualifiera de neutres, aucune instance ou groupe d'acteurs ne se trouvent alors en position de contrôler et d'orienter les débats à sa convenance. Le modèle négocié invite à associer une grande diversité d'acteurs (habitants, chefs d'entreprises, promoteurs immobiliers, investisseurs, représentants du milieu scientifique) dès les études préalables qui constituent - en phase amont - une étape clef de construction de ce que John Forester appelle des « *univers anticipés* » (1989). Ils permettent de préciser les avenir possibles du projet en fonction du contexte physique, culturel et institutionnel. Pour ce faire, les experts-médiateurs procèdent alors à de « *nouvelles stratégies cognitives* » fondées sur « *l'écoute* » ou « *le relevé du territoire* » (Secchi, 1996b). L'urbanisme vise alors à décrire plus qu'à prescrire (Novarina, 2004). Les habitants, les usagers, les acteurs économiques, les élus, disposent d'une connaissance territoriale particulière liée à leur pratique quotidienne. L'objectif des dispositifs de négociation est d'élargir collectivement l'horizon de sens pour amorcer un processus d'interaction sociale. Différents outils d'investigation sont alors mobilisés pour parvenir à cet objectif (campagnes de reconnaissance, regard extérieur d'urbanistes étrangers, d'artistes, de photographes, etc.) afin de révéler la morphologie physique et sociale du territoire ou susciter des réactions à partir de représentations inhabituelles.

La nature des supports du projet (études, plans, projets, réalisations) et son cadre d'élaboration (voyages, conférences, séminaires) sont importants dans la construction du processus de négociation. Ils constituent les objets particuliers, Gilles Novarina et Laurent Delacourt parlent « *d'objets transactionnels* », à travers lesquels se cristallisent accords et consentements. En tant que « *lieux de passage des savoirs* » (Cogato Lanza et al., 2000), les supports du projet ne doivent pas être trop figés au départ, à l'image des plans masses de la planification traditionnelle, mais constituent des propositions ouvertes (plan guide, schéma-concept, schéma de principe, esquisse) qui sont amenées à évoluer et à se préciser au fur et à mesure de l'avancement des échanges et de maturation du projet. Gilles Pinson parle ainsi du « *dessin* » comme outil de dialogue et de négociation : « *Au côté des documents de nature réglementaire qui visent à geler au travers d'une représentation graphique (le plan) et d'une codification réglementaire (le règlement) une vision close de la ville idéale, on voit apparaître de nouveaux instruments*

qui ne sont plus conçus comme l'aboutissement du processus d'élaboration des choix en matière d'urbanisme, mais comme des supports de ce processus. Ils prennent la forme de documents graphiques – plan-guide, schémas de références d'urbanisme, dessins de composition urbaine – ou encore de documents écrits énumérant des stratégies, accompagnés parfois de représentations graphiques très schématiques » (Pinson, 2009, p. 171). Michel Callon parle ainsi de l'importance de la « dimension rhétorique de la communication » où lorsque « les acteurs ne savent où ils vont, avec qui ils vont, les instruments de visualisation occupent une place centrale dans la conduite du projet » (1997, p.173). Parmi les dispositifs d'intéressement nécessaires à la stabilisation des projets dans le modèle négocié, l'élaboration d'un plan stratégique peut permettre de cadrer les négociations. Michel Callon considère que le plan stratégique se substitue alors à la maîtrise d'ouvrage traditionnelle : « Les acteurs délèguent au plan stratégique, qu'il élabore ensemble, l'autorité qui fera agir les gens et coordonnera leurs activités » (1997, p.171).

2.5 Projets localisés et stratégie globale

Au cours des années 1980, la remise en cause du plan traditionnel au profit du projet urbain localisé va de pair avec le développement de démarches stratégiques (Temps 2). Leur origine, leur nature mais aussi les objectifs recherchés sont très différents de la planification de l'usage des sols. Selon Alain Motte, la notion de stratégie vient de « l'art de la guerre » où les stratégies militaires ont pour objectif de « garder une vue d'ensemble sur les différentes parties du champ de bataille » (2005, p.31). Louis Albrechts inscrit de la même manière l'origine du mot « stratégie » dans un contexte militaire : « Science et art d'utiliser les forces politiques, économiques, psychologiques et militaires d'une nation ou d'un groupe de nations afin d'obtenir le maximum de soutien pour adopter des politiques en temps de paix ou de guerre » (Webster, 1970 cité dans Albrechts, 2004, p. 746). Les démarches de planification stratégique commencent à se développer dans le secteur privé dès les années 1950 (Kaufman, Jacobs, 1987). Depuis les années 1960, elles sont devenues un champ particulièrement important dans les recherches et les pratiques de rationalisation de l'activité des entreprises, tout particulièrement de la gestion des grandes entreprises. La planification stratégique fait alors partie de la panoplie des outils de la bonne gestion des entreprises (Demeestère, Padioleau, 1989). Celles-ci sont confrontées à une évolution technologique de plus en plus rapide. Les études réalisées en faveur de l'innovation et la nécessité d'engager des investissements physiques lourds impliquent l'élaboration de stratégies d'entreprises permettant de se projeter dans l'avenir (Motte, 2005). Après avoir largement influencé la sphère privée, les démarches stratégiques ont un impact considérable dans la gestion administrative dès les années 1970. Elles connaissent un développement important surtout à partir des années 1980, avec le développement du référentiel global néo-libéral (Jobert, 1994). « La nouveauté réside dans la volonté d'utiliser la planification stratégique pour la conduite des collectivités locales (villes, communes, Etats fédérés, etc.) ou de programmes complexes d'action publique (politique de développement, rénovation urbaine, etc.)

(Demesteere, Padioleau, 1989, p.9). Ces nouvelles démarches restructurent alors en profondeur les modes de gestion publics.

Les démarches stratégiques engagent le passage d'une action urbaine fondée sur la croissance (caractéristique de la planification traditionnelle), définie comme « *de simples augmentations des variables et des grandeurs caractéristiques des états d'un système* », à des logiques de développement caractérisées par « *des processus de complexification et de diversification* » (Demeestère, Padioleau, 1989, p. 78). La complexité résulte du jeu d'interactions entre les multiples dimensions du développement (physiques, économiques, culturelles, sociales, techniques, politiques) et oblige à dégager une vue globale ou systémique de leur configuration afin de saisir les interdépendances. La planification stratégique révèle également la nature dynamique et instable des liens entre l'ensemble des dimensions. « *'Notre monde est celui du changement' répètent les cabinets et les experts, ou mieux encore, le 'planning stratégique est une méthode systématique pour gérer le changement'* » (Padioleau, Demeestère, 1991, p. 31). Alors que la croissance prévoit des phénomènes de continuité par extrapolation des tendances, la nature fondamentale du développement est celle de la discontinuité et de l'incertitude. On retiendra alors les deux définitions suivantes de la planification stratégique extraites des premiers textes de référence et reprises, si l'on suit René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau, par la plupart des spécialistes nord-américains :

- « *Effort de discipline pour guider les prises de décision fondamentales des collectivités et des organisations publiques* » (Olsen, Eadie, 1982 cité dans Demeestère, Padioleau, 1989, p.9).
- « *Processus pour gérer le changement et pour découvrir les voies d'avenir les plus prometteuses pour les villes et les collectivités locales. Ce processus consiste à mettre à jour les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités des villes et des collectivités* » (Arthur Andersen and Co., 1984 cité dans Demeestère, Padioleau, 1989, p.9).

Le développement des démarches stratégiques de planification des villes (Padioleau, Demeestère, 1991) résulte du constat que les grands projets sur un périmètre localisé constituent une approche trop restreinte des multiples dimensions du développement. « *Face à l'insuffisance des projets pour contrôler la complexité des enjeux urbains, s'est immiscée la notion de stratégie, notion qui existait depuis longtemps, associée avec les termes d'industrie, de planification, de management* » (Bourdin, Prost, 2009, p. 9). Le pilotage des grands projets rend rapidement nécessaire la définition d'une stratégie globale afin d'explicitier auprès des acteurs publics et privés le cadre au sein duquel s'inscrivent les projets ponctuels. La stratégie constitue un argument supplémentaire à même de convaincre les partenaires et investisseurs potentiels de la faisabilité opérationnelle du projet. La définition d'une stratégie d'agglomération constitue alors un levier favorable au renforcement de la force d'entraînement des différents projets ponctuels en tant que « *recherche des opportunités* » de développement (Bourdin, Prost, 2009, p. 262). Lorsqu'il s'attache à décrire l'expérience de Barcelone, Joan Busquets insiste sur la nécessité d'une bonne

articulation entre projets localisés (qualifiés par l'auteur de projets-actions) et stratégie (dite planification-cadre) : « [...] il faut se prémunir de l'usage indiscriminé des projets sans stratégie urbaine, dans lesquels le nouveau 'city marketing' est en train de nous submerger. En effet, il n'y a pas de ville qui s'apprécie, qui ne lance des idées, quelque fois peu méditées, peut-être avec la préoccupation que dans l'Europe du marché libre, chaque ville – et avec elle l'arrière-pensée régionale qu'elle représente – devienne le point de référence d'une concurrence plus ouverte. Pour cela, il est indispensable qu'ils correspondent à des stratégies d'action bien articulées quant à la ville existante et à ses propres composants fonctionnels et sociaux » (Busquets, 1991, p. 126).

La notion de projet urbain ne qualifie plus uniquement des opérations localisées, mais permet de décrire un ensemble de démarches menées à différentes échelles du territoire. En France, de nombreux qualificatifs sont ainsi introduits pour caractériser une grande diversité de dispositifs : projet d'urbanisme, projet de quartier, projet de ville, projet d'agglomération, grand projet urbain, grand projet de ville, etc. Patrizia Ingallina décrit ainsi l'emboîtement entre les différents niveaux de projets de l'échelle du bâtiment à l'échelle de l'agglomération en passant par le quartier et la ville (Fig. 5) : « L'articulation entre les échelles du projet urbain se fait par une série d'opérations emboîtées allant de la planification stratégique à la programmation urbaine jusqu'à la planification opérationnelle et au phasage des projets » (2008, p. 38). La planification stratégique à l'échelle de l'agglomération prend alors la dénomination de « projet urbain global ». Gilles Pinson opère de la même manière une distinction entre méta-projet, caractérisé par « l'ensemble des grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions », et projet concret, à savoir « l'ensemble des procédures, documents formels et moments d'opérationnalisation qui permettent la mise en œuvre des principes du méta-projet et qui permettent également aux acteurs de découvrir de nouvelles opportunités et de nouvelles contraintes » (2009, p. 175). La démarche de projet organise une itération constante entre le méta-projet et les projets-concrets (Fig. 6), soit entre les « horizons d'attentes » et les « espaces d'expériences » (Haumont, 1993). Les projets concrets constituent ainsi des espaces d'interactions entre les acteurs qui se confrontent aux « univers concrets » (Duran, 1999), « aux contingences de la mise en œuvre, à l'état effectif des ressources disponibles, aux nouvelles opportunités, ce qui leur permet, en retour, de compléter et/ou amender le méta-projet » (Pinson, 2009, p. 176). Le méta-projet permet de « cadrer les interactions, de délimiter le cadre cognitif et normatif à l'intérieur duquel les acteurs urbains agissent et construisent des objectifs intermédiaires, mais cela ne veut pas dire que le méta-projet est immuable. Il est à l'inverse constamment amendé. Il doit même être suffisamment vague pour être mobilisateur, il doit fournir des images et des principes d'action mobilisateurs mais il doit par ailleurs ne pas figer la dynamique des interactions autour d'objectifs rigides » (Pinson, 2009, p. 176).

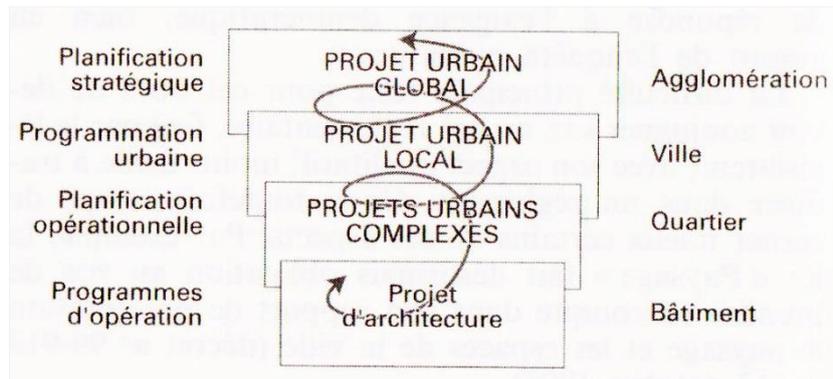


Fig. 5 : Emboîtement des échelles de projet (Source : Ingallina, 2008, p.38)

	Méta-projet		Projets concrets
Horizon temporel	long terme	←→	court terme
Niveau d'objectifs	grandes orientations	←→	objectifs intermédiaires
Niveau de normes	normes primaires	←→	normes secondaires
Niveau d'échelles	petites échelles	←→	grandes échelles
Phases d'action	élaboration / conception	←→	mise en œuvre

Fig. 6 : Méta-projet et projets concrets (Source : Pinson, 2009, p.175)

2.6 Modèles de planification stratégique

A la planification traditionnelle, il conviendrait alors de substituer une planification dite stratégique. Cette dernière repose tout d'abord sur l'adoption d'une approche pragmatique via la sélection de quelques problèmes prioritaires, souvent controversés et perçus comme déterminants (*key issues*) (Padioleau, Demeestère, 1991). A la différence de la planification traditionnelle qualifiée de *comprehensive planning*, le plan stratégique n'a pas la volonté de traiter l'ensemble des thématiques, d'embrasser l'entièreté des espaces et de réguler l'ensemble des dynamiques de changement à l'œuvre par des outils réglementaires. La planification stratégique abandonne le référent spatial ou territorial (l'aménagement et l'urbanisme) pour se focaliser sur une approche sectorielle de l'action publique. La montée du chômage en Europe favorise l'émergence de démarches stratégiques plutôt centrées sur l'économie (Motte, 1995). Les villes sont pensées en termes de maintien ou de création d'emplois et d'entreprises. Il convient d'identifier les secteurs de changement les plus prometteurs sur le plan économique et ordonner les investissements sur ces secteurs prioritaires. L'élaboration du plan s'inscrit dans un cycle stratégique qui comprend aussi les moments de mise en œuvre, du contrôle de l'application et de l'évaluation des choix effectués (Padioleau, Demeestère, 1991). L'activité stratégique ne se conclut pas avec la promulgation d'un plan. Ces nouveaux dispositifs engendrent ainsi un bouleversement des temporalités classiques de la planification traditionnelle. Le déroulement séquentiel

(diagnostics/orientations/réalisations) est bouleversé par des itérations entre les différentes phases. La planification stratégique met fin au « *précepte de l'urbanisme classique qui postule la nécessité d'examiner avant de planifier, il s'agit plutôt de planifier en examinant* » (Fratini, 1997 cité dans Pinson, 2009, p. 178). Les urbanistes romains ont baptisé cette approche de *pianificare facendo* (littéralement « *planifier tout en faisant* ») (Bolocan, Salone, 1996 cité dans Pinson, 2009). L'élaboration du plan stratégique permet de susciter l'adhésion de la société civile et ainsi créer un consensus entre les acteurs publics et privés : « [...] *la planification stratégique appelle de ses vœux des alliances entre la société civile et des pouvoirs publics* » (Demeestère, Padioleau, 1989). La structuration de coalitions d'acteurs (plus ou moins larges) assure la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des actions et objectifs prioritaires identifiés dans le plan stratégique. Les principaux partenaires institutionnels et non institutionnels (appelés *stakeholders*²¹ par les planners anglo-saxons) sont associés en amont du processus de planification stratégique afin de procéder à une identification collective des problématiques et des enjeux urbains à traiter. Le plan stratégique (méta-projet ou projet urbain global) constitue le fil conducteur (ou liant) entre l'ensemble des projets-concrets ou projets urbains complexes, pour reprendre les expressions employées respectivement par Gilles Pinson et Patrizia Ingallina. Il opère ainsi une distinction entre les sites stratégiques de projets et le reste du territoire qui est géré à travers de simples règlements d'urbanisme ou de construction.

René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau distinguent deux modèles de planification stratégique. Le premier, dit modèle classique (ou orthodoxe), est le modèle dominant aux Etats-Unis. Arthur Andersen est le premier organisme privé spécialiste de la gestion publique à l'avoir utilisé, notamment pour la ville de San Francisco en 1980. Développée au sein de la Harvard Business School, la méthodologie a été diffusée grâce au soutien financier de l'Etat fédéral. Ce modèle représente la planification comme un cycle continu constitué d'une série d'étapes synthétisées dans le tableau et l'illustration suivants : organisation de la démarche stratégique/radiographie de l'environnement/formulations des missions/analyses internes et externes/choix des buts, des objectifs et des stratégies/plan d'action et de mise en œuvre/contrôle et évaluation (Fig. 7 et 8). Le bon déroulement du cycle stratégique, selon le modèle orthodoxe, repose sur la présence active d'un fort consensus parmi les participants. Cet accord supposé entre les groupes constitués conduit à limiter la prise en compte des différents partenaires de l'action. Tout se passe comme si la démarche stratégique induisait, au terme de son déroulement, des accords fondamentaux. Ces derniers résultent naturellement de la bonne conduite du processus de planification. « *Le modèle orthodoxe ne précise guère les modalités de repérage des partenaires d'une planification stratégique. La démarche ne s'aventure pas ou peu à détailler comment les acteurs développent et choisissent des stratégies, si ce n'est que ces dernières doivent maximiser les forces ou les opportunités et réduire les faiblesses ou les contraintes* » (Demeestère, Padioleau, 1989). Le modèle orthodoxe de

²¹ La notion de *stakeholder* peut être traduite par l'expression « *porteur de point de vue* ».

planification stratégique est ainsi soumis à différentes critiques de la part de dirigeants d'entreprises mais aussi de professeurs de gestion ou des spécialistes du management stratégique de l'action publique. Ils entendent corriger ces défauts en proposant un second modèle de planning stratégique qualifié de modèle interactionniste (Padioleau, Demeestère, 1991).

<p>Organisation de la démarche stratégique</p>	<p>Mise en place d'une structure spécifique responsable du pilotage de la démarche. (statut, composition, répartition des tâches, budget, échéancier, etc.)</p> <p>Définition de l'ambition du projet de planification stratégique (horizon temporel, objet local, thèmes de concentration de l'effort stratégique).</p>
<p>Radiographie de l'environnement (environmental scan)</p>	<p>Confrontation d'une série d'indicateurs (socio-démographiques, économiques, politiques, physiques) fournissant des images globales du futur de la collectivité.</p> <p>Sélection des problèmes prioritaires (key issues) perçus comme déterminants ou stratégiques pour l'avenir.</p>
<p>Formulation des missions</p>	<p>Définitions des principes généraux assignés à l'action publique pour répondre aux problèmes jugés stratégiques.</p> <p>Formulation très générale des orientations pour obtenir l'assentiment du plus grand nombre.</p>
<p>Analyses internes et externes</p>	<p>Audits des ressources et contraintes indépendantes au contrôle des acteurs locaux.</p> <p>Inventaire des forces et faiblesses propres à la collectivité.</p> <p>Elaboration de matrices croisant les probabilités d'occurrences des facteurs et l'intensité de leurs impacts.</p>
<p>Choix des buts, des objectifs et des stratégies</p>	<p>Définition de buts traduits quantitativement et dans le temps sous la forme d'objectifs plus détaillés.</p> <p>Exploration des stratégies : inventaire des voies à suivre pour atteindre efficacement les objectifs et parvenir à des résultats.</p> <p>Hiérarchisation des choix stratégiques (impacts, faisabilité, soutien du secteur privé, échéancier, approbation du conseil municipal, etc.).</p>
<p>Plan d'action et mise en oeuvre</p>	<p>Déclinaison des options stratégiques retenues en leur allouant les ressources nécessaires (personnel, budgets, etc.).</p> <p>Mise en oeuvre (<i>implementation</i>) de la planification stratégique en lien avec le cycle budgétaire.</p>
<p>Contrôle et évaluation</p>	<p>Mise en oeuvre à priori « naturelle », via les réglages liés au cycle budgétaire et à la direction par objectifs.</p> <p>Mise en place d'audits de contrôle et d'évaluation permettant d'éclairer les décideurs en cas d'arrivée d'événements imprévus.</p> <p>Réalisation éventuelle d'un nouveau cycle de planification stratégique.</p>

Fig. 7 : Cycle du modèle classique de planification stratégique (Infographie : Dugua, 2014 ; Source : Padioleau, Demeestère, 1989)

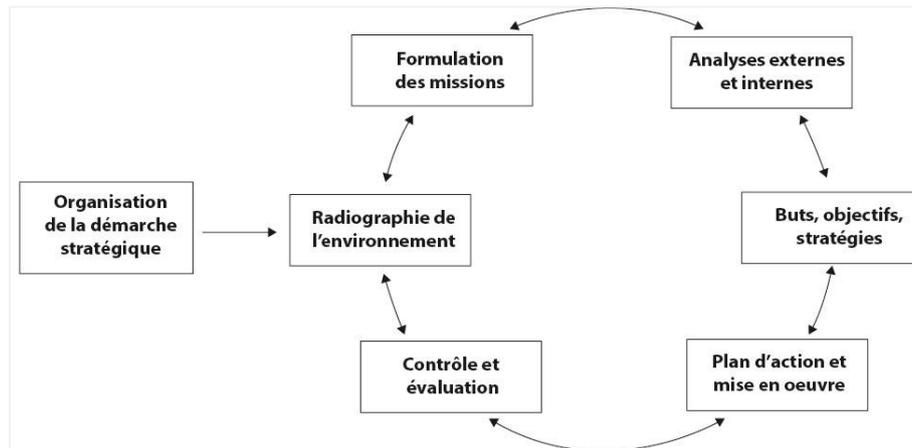


Fig. 8 : Étapes du modèle classique de planification stratégique (Source : Padioleau, Demeestère, 1989 ; Infographie : Dugua, 2014)

Le modèle interactionniste de planification stratégique prend ses distances vis-à-vis d'une conception de l'action « séquentielle, balistique et formaliste ». L'étape de la mise en œuvre est placée au centre de la réflexion et n'est plus considérée comme allant de soi ou naturelle. Dans la pratique, la mise en œuvre s'avère être une opération éminemment problématique. Influencé par les théories des politiques publiques, le modèle interactionniste considère les protagonistes de l'action publique sous le visage d'individus et de groupes pluriels agissants. « Ces acteurs enregistrent, élaborent et transforment sans cesse les données présentes dans un contexte d'action ; des rationalités multiples et hétérogènes orientent leurs conduites » (Padioleau, Demeestère, 1991, p. 30). La démarche interactionniste dresse un inventaire des protagonistes potentiels des actions envisagées. Les accords entre les protagonistes ne sont plus donnés a priori. Sur la base d'un diagnostic commun, le processus de planification stratégique permet au contraire de révéler, avec les acteurs impliqués, les problèmes à traiter. Les préférences des protagonistes évoluent. Ils construisent et reconstruisent de manière continue les dimensions et les enjeux des problèmes. « Si dans le modèle classique les bonnes réponses, les solutions, s'imposent par la force irrésistible de l'évidence, le rapport social fondamental sur lequel repose le modèle interactionniste est celui de l'influence. Les consensus ne sont pas donnés mais à faire, en activant les solidarités d'intérêts et de sentiments (valeurs, idéologies, etc.) entre les partenaires de l'action publique. Une telle problématique nécessite de créer des situations d'échange et d'apprentissage favorables à la mise au point de positions communes » (Padioleau, Demeestère, 1991, p. 31). Tout un éventail de méthodes et de techniques permettent de concrétiser cette démarche pédagogique (discussions de groupes, brainstorming, méthodes Delphi, etc.). Le modèle interactionniste de planification stratégique constitue ainsi une démarche de mobilisation des acteurs concernés et des ressources disponibles.

2.7 Fabrication de l'identité de la ville-acteur

Le développement des démarches stratégiques de planification en Europe participe à l'affirmation des villes en tant qu'acteurs collectifs ou « *acteurs-villes* » (Padioleau, Demeestère, 1991 ; Offner, 1996 ; Bagnasco, Le Galès, 1997 ; Le Galès, 2003). Malgré la fragmentation et la dispersion des ressources, les entités urbaines ne constituent pas des « *espaces passifs* » ou le simple résultat des jeux d'acteurs individuels : des groupes, des acteurs, des élites s'associent et coopèrent pour agir collectivement. On retiendra la définition de Patrick Le Galès : « *La métaphore de la ville-acteur suggère que des acteurs se mobilisent au sein de la ville afin de produire des stratégies, des cadres stabilisés d'interactions, des normes, des choix collectifs qui orientent le destin de la ville. Le renouveau de la planification stratégique urbaine représente sans doute l'une des évolutions les plus symptomatiques de cette transformation* » (2003, p. 318). Lorsque Jean-Gustave Padioleau et René Demeestère s'attachent à décrire les nouvelles démarches de planification stratégique, on retrouve dans leurs propos cette idée de construction d'une capacité d'action collective : « *Les problématiques stratégiques ambitionnent d'installer dans la gestion des villes de nouvelles catégories de penser et d'agir. Elles imposent l'idée d'acteur. Les villes assimilées à des entités actives possèdent des volontés, les acteurs-villes développent des projets producteurs de sens, immédiats ou futurs, guidant les objectifs, les voies et les moyens que les acteurs se donnent* » (Padioleau, Demeestère, 1991, p. 29). A la suite du sociologue italien Angelo Pichierri (1997), Patrick Le Galès (2003) définit cinq éléments pour caractériser un acteur collectif : un système de décision collective, des intérêts communs et perçus comme tels, des mécanismes d'intégration, une représentation interne et externe de l'acteur collectif et une capacité d'innovation. Les villes européennes sont le plus souvent des acteurs collectifs en formation, l'auteur insiste ainsi sur le caractère encore partiel ou inabouti du processus.

L'affirmation des villes-acteurs va de pair avec la fabrication d'identités urbaines. Les villes sont amenées à se différencier dans un contexte économique concurrentiel, de mondialisation et d'ouverture des marchés en Europe. Il s'agit d'acquérir ou de révéler des compétences distinctives qui créent leurs capacités compétitives (Bouinot, Bermils, 1995). Les villes ont ainsi recours à des consultants en marketing urbain aidant à expliciter et mettre en valeur leur identité en tant que caractère distinctif (Ingallina, 2008). Au-delà des logiques de concurrence et de compétition propres à la « *ville entrepreneuriale* », Patrick Le Galès (2003) décrit d'autres formes de régulations au sein de villes européennes qui articulent développement social, culturel et économique, intégration politique, prise en compte des enjeux environnementaux, etc. Les démarches stratégiques des villes reposent alors sur une double approche associant évaluation des pratiques antérieures et projection des modalités d'organisation future souhaitées. En tant que préalable à l'action publique urbaine, selon Jean Bouinot et Bernard Bermils, ces démarches répondent ainsi aux questions suivantes : « *Qui sommes-nous ?/Que voulons-nous être ?; Que faisons-nous ?/Que voulons-nous faire ?; Comment faisons-nous ?/Comment ferons-nous ?* » (1995, p. 11). Si les espaces urbains sont appréhendés à travers leur matérialité spatiale

et physique dans la planification traditionnelle, la ville constitue un acteur social dans la planification stratégique. « *Le plan aménageait la ville-espace, le projet fait parler la ville-acteur* » (Pinson, 2004, p.214). A travers le projet, le territoire passe du statut d'objet à celui d'acteur, mais aussi de territoire d'identification (Magnaghi, 2000). Via la définition d'objectifs partagés, les démarches stratégiques fabriquent l'identité d'un groupe, afin d'assurer sa cohésion et de lui conférer une capacité d'action pérenne (Pinson, 2004)²².

La convocation et la réinterprétation de l'histoire des villes permettent d'identifier des ressources, des avantages comparatifs et des vocations intemporelles. Ce diagnostic préalable partagé participe à la légitimation des axes stratégiques (Padioleau, Demeestère, 1991). Les démarches stratégiques se traduisent par la production d'un récit qui procède à la « *refiguration de l'expérience temporelle* » et participent ainsi à la fabrication d'une « *identité narrative* » pour reprendre les propos de Paul Ricœur (1985). A travers l'affirmation de son identité, la ville-acteur s'attribue des qualités, des singularités et des rôles distinctifs des autres villes. La fabrication de l'identité de l'acteur-ville emprunte les deux dimensions qui caractérisent le processus de construction identitaire selon Claude Dubar (1996) : une dimension d'identification où un individu ou un groupe s'intègrent dans une communauté plus grande, et une dimension de différenciation à travers laquelle l'individu et le groupe se distinguent d'autres individus et d'autres groupes. La communication autour de l'identité de l'acteur-ville permet de développer une « *conscience collective de soi* » et de diffuser à l'extérieur des « *représentations de l'identité* ». René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau (1989) parlent ainsi de « *discours performatifs* ». Ces derniers opèrent des « *constructions de réalités* » et légitiment de « *nouvelles réalités* » en créant ainsi une impression de maîtrise des incertitudes de l'action urbaine.

Les démarches de planification stratégique en tant qu'instrument d'affirmation de la ville-acteur favorisent la stabilisation de dispositifs de gouvernance urbaine (Le Gales, 2003 ; Pinson, 2009)²³. La notion de gouvernance rend compte d'un processus de transformation de l'action publique lié à la fragmentation des sociétés, à la perte de centralité de l'Etat comme unique régulateur de l'action publique et le constat de l'éclatement institutionnel et administratif du pouvoir. Face au constat des dysfonctionnements croissants des modes traditionnels de l'action publique et d'une crise de gouvernabilité des sociétés, la gouvernance désigne ainsi « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* » (Bagnasco, Le Galès, 1997, p. 8). Gilles Pinson souligne ainsi que le projet urbain constitue un instrument « *au profit de la construction de gouvernements urbains ou*

²² Le souci de l'identité comme ressort de cohésion et de mobilisation s'inspire des démarches de projet d'entreprise. Dans le cadre d'un contexte concurrentiel fort, le projet entend « *renforcer la cohérence organique entre les membres de l'entreprise* ». La cohésion est ainsi assurée en faisant « *assumer le devenir de l'entreprise par tous ses membres* » via l'émergence d'un socle de valeurs et de l'identité qui la constituent (Dégot, 1988 cité dans Pinson, 2009).

²³ Introduite ici brièvement, la thèse revient plus en détail sur la notion de gouvernance dans le cadre du *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2) au regard notamment des dispositifs instaurés au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise et en confrontation à la notion de gouvernement que tous les auteurs n'opposent pas obligatoirement.

de dispositifs de gouvernance urbaine. Sous son aspect de produit physique (projet de morceau de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur » (1999, p. 133). Dans les années 1980 et 1990, à la suite de l'époque du keynésianisme spatial, il existe une forte ignorance réciproque entre les différents acteurs locaux. La planification stratégique participe à la mobilisation de ressources notamment par la consolidation d'un réseau stable d'acteurs. Ces réseaux d'action constituent pour Gilles Pinson (2009) des « *réducteurs d'incertitudes* ». Dans un contexte où la ville doit faire système, les projets organisent les liens horizontaux entre groupes et institutions. Des routines de coopération s'instaurent entre acteurs institutionnels et non institutionnels, fondées sur la confiance, la reconnaissance réciproque et l'identification d'intérêts partagés. Les démarches stratégiques retissent ainsi de « *l'épaisseur institutionnelle* ».

Nombreux sont les auteurs qui insistent sur l'affirmation forte du pouvoir de pilotage politique dans la structuration de la ville-acteur. René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau parle ainsi de la figure du « *maire-stratège* ». Il tient le rôle de raconteur du passé et du futur et privilégie ainsi le discours narratif : « *faire la ville, orienter et impulser son développement, c'est en effet la raconter plus que la planifier* » (1989, p. 43). On retrouve cette idée chez Jean-Luc Poidevin pour qui la conduite du projet urbain nécessite « *la présence d'une volonté politique forte, capable d'afficher des stratégies dans la durée, de déterminer des priorités, de donner un sens à l'action* » (2001, p. 12). Dans un contexte de complexification des réseaux d'acteurs, le projet urbain affirme le rôle central des maires dans la production de la ville (Novarina et al, 2003). Gilles Pinson (2004) insiste aussi sur l'importance du *leadership* et de la vision politique dans la conduite des démarches de projet. Patrick Le Galès (2003) décrit également le poids des « *leaders territoriaux* » et la montée en puissance des grands élus urbains. On peut voir là une forme d'injonction paradoxale entre affirmation d'un *leadership* politique et construction d'un projet multi partenarial dont Gilles Novarina (2003) fait état : les élus insistent sur l'importance de leur rôle alors que l'intervention publique diminue au profit de partenariats avec les acteurs privés. Le politique aurait ainsi d'autant plus besoin de s'afficher que son importance diminue. Cette ambivalence a été suggérée à travers la distinction entre régimes de développement (associant un nombre restreint d'acteurs) et régimes symboliques (structurés autour de coalitions plus larges et hétéroclites). La construction des processus délibératifs implique que les élus n'occupent pas seuls le devant de la scène et acceptent de se mettre pendant un temps en retrait pour favoriser l'expression des demandes sociales. Gilles Pinson (2004) précise de la même manière que le *leadership* politique n'implique pas nécessairement une maîtrise totale du processus de projet par les élus. Le pouvoir politique dispose d'un rôle d'entraînement et de mobilisation des acteurs, mais aussi de garant du respect des orientations stratégiques collectivement élaborées. Le pouvoir politique est porteur d'un « *policy discourse* » (Balducci, 2001) mais sans que la mise en œuvre du processus de projet ne soit totalement figée.

2.8 Ville entrepreneuriale, oligarchique et illusoire?

Les démarches stratégiques de planification des villes, au cours des années 1980, ne font pas uniquement l'objet de descriptions positives et d'analyses progressistes au sein de la littérature scientifique. Nombreux sont les auteurs qui, au-delà de décrire les transformations à l'œuvre dans les modalités de conduite des politiques urbaines, émettent également des critiques parfois virulentes à l'égard des nouvelles démarches stratégiques. René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau les inscrivent ainsi dans une vision instrumentale de la ville qui s'incarne dans le mimétisme de la ville à l'égard de l'entreprise privée : « *A l'image de celle-ci, symbole phare de la modernité contemporaine, la ville devient un acteur guidé par le critère d'une rationalité technico-économique entendue comme la quête de l'efficacité, définie dans un langage utilitariste de développement, de productivité, voire même de profit. A la manière d'une entreprise, la ville s'apparenterait à une organisation, à un instrument pour atteindre des buts* » (1989, p. 89). Selon ces deux auteurs, les domaines privilégiés de l'approche stratégique (développement urbain et économique) avantagent de facto quelques acteurs sociaux protagonistes (organismes financiers, promoteurs immobiliers, etc.). La rhétorique de la planification stratégique veut inclure la présence de la société civile dans l'action publique, mais en pratique elle est d'abord réalisée avec les acteurs disposant de ressources indispensables à l'action et notamment financières.

Philippe Genestier (1993) voit de la même manière à travers le développement des démarches de projet urbain un signe d'abandon de la ville à des logiques marchandes et aux mécanismes de valorisation foncière et immobilière des territoires. L'auteur considère que le projet est « *surdéterminé par une image univoque et stéréotypée de la ville* », celle qui satisfait les classes sociales valorisées pour lesquelles « *la ville renvoie à des pratiques narcissiques, hédonistes et au nomadisme* ». On retrouve ce point de vue chez Gilles Pinson (2009) qui défend l'idée d'une étanchéité croissante entre la sphère de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines et celle de la mobilisation politique des « *masses urbaines* ». Les dynamiques de projet ont contribué à institutionnaliser les villes européennes en tant qu'espaces politiques, mais n'ont pas pour autant créé des espaces publics urbains au sens « *d'espace(s) d'échange fondamentalement unitaire(s)* », lieux d'expression publique des positions, des intérêts et des conflits accessibles à tous les membres du corps social (François, Neveu, 1999). René Demeestère et Jean-Gustave Padioleau (1991) dénoncent ainsi le risque de constitution « *d'oligarchies urbaines* » (liées aux « *leaders adhocratiques* » et à « *l'évasion institutionnelle* »), susceptibles de s'emparer de la rhétorique entrepreneuriale pour critiquer l'Etat et promouvoir des formes d'action publique plus souples et conformes aux intérêts privés. Patrick Le Galès (2003) considère qu'effectivement des configurations oligarchiques s'observent dans les villes européennes. Néanmoins, il constate qu'en dehors de la Grand Bretagne, l'instauration de logiques à dominante entrepreneuriale se heurte le plus souvent à de fortes résistances de la part d'associations, de mouvements sociaux et d'organisations publiques.

Au-delà du caractère entrepreneurial et potentiellement oligarchique des démarches de planification stratégique et de projet, l'autre critique importante a trait à leur dimension illusoire ou symbolique et à la perte de substance politique ou idéologique. Selon Philippe Genestier (1993, 1996, 2001), le dépassement des rigidités du plan, en lien avec l'approche pragmatique revient, à « *éviter de se poser les questions traditionnelles de l'urbanisme : Pour qui les urbanisations doivent-elles être faites ? Quels groupes sociaux faut-il privilégier ?* ». Les pratiques du projet urbain entérine ainsi les « *hiérarchies socio-économiques en vigueur, et échappant à toutes visées volontaristes et égalisatrices (qui constituaient pourtant la raison d'être de l'urbanisme), le projet à tendance à ne plus devenir qu'un ensemble de mesures d'accompagnement des dynamiques locales de valorisation* ». Selon cette vision, le projet constitue un instrument qui déplace le débat de la question des objectifs vers celle des modes opératoires. Il élude les enjeux politiques, sociaux et idéologiques attachés aux choix en matière de fabrication de la ville. Philippe Genestier (1993) parle ainsi d'une « *idéologie de l'absence d'idéologie* ». Dans le même sens, John Edwards (1997) considère que « *les politiques urbaines ont perdu leur chemin* ». Jean-Pierre Boutinet (1990) signale qu'au sein du concept de projet se jouent deux ordres continuellement enchevêtrés : l'ordre du discours chargé d'explicitier, de prescrire et planifier, et l'ordre de l'action qui transforme des intentions en pratiques effectives. Michel Zimmermann et Jean-Yves Toussaint (1998) considèrent que les principes d'action affichés avec le projet renvoient moins à « *une réalité de l'action* » qu'à des « *virtualités d'action* ». Pour ces deux derniers auteurs, à travers le développement des démarches stratégiques et de projet, la réalité des politiques urbaines semble ainsi devenir seconde par rapport au discours dont elles font l'objet.

2.9 Les lieux privilégiés de projets comme sites stratégiques

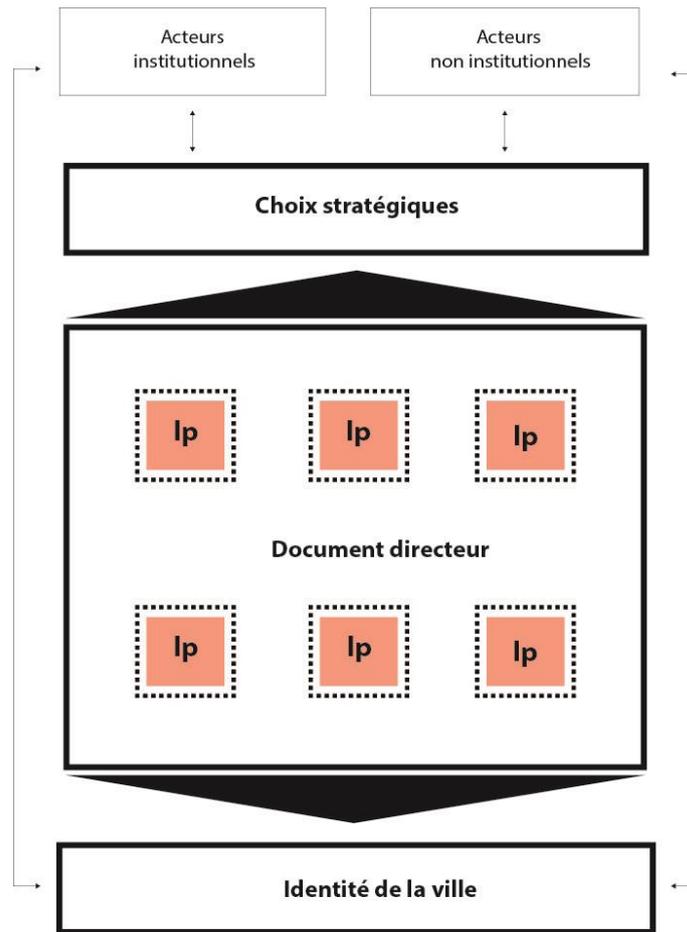
Suite à cette description des conditions du passage de la planification traditionnelle et hiérarchique propre aux trente glorieuses, au développement des démarches de planification stratégique à partir du début des années 1980, reste à caractériser la nature des lieux privilégiés de projets dans le cadre de cette seconde génération de plan. Quelles relations les lieux privilégiés de projets entretiennent-ils avec le processus de planification stratégique ? Moins contraignants d'un point de vue normatif et réglementaire, le plan stratégique se contente de délimiter les sites pouvant faire l'objet de grands projets urbains prioritaires. Le plan stratégique est ainsi décrit par Gilles Novarina (2003) comme un simple *contenitore* (conteneur) de projets. A la différence du plan traditionnel (*comprehensive planning*), le plan stratégique ne prétend pas à l'exhaustivité et ne saisit pas le territoire dans sa globalité ou son entièreté. Au contraire, pour plus de lisibilité, il focalise l'action sur des problématiques particulières et mobilisatrices (*keys issues*) sur des objectifs ciblés et quelques sites stratégiques souvent liés à une importante disponibilité foncière ou à un projet urbain en cours ou à venir. Le reste du territoire est géré localement à travers les règlements d'urbanisme.

Au début des années 1990, dans le cadre du rapport réalisé pour le compte du Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme et intitulé « *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale* », Jean-Frébault, alors directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme suite à l'élaboration du Sdal Lyon 2010, décrit avec précision la nature des *lieux privilégiés* de projets et les modalités de leur inscription en tant que site stratégique au sein du plan. Il parle d'un travail de traitement spécifique, de hiérarchisation, et même de discrimination spatiale en fonction de sa valeur stratégique immédiate ou à plus long terme. Il convient alors d'entreprendre « *une planification différenciée quant aux espaces ; elle distingue l'important de l'accessoire* » (Frébault, Lemosquet, 1993, p.26). La valeur stratégique des territoires peut-être écologique, patrimoniale, économique ou de liaison (à l'image d'une connexion entre une autoroute et un futur lieu de développement d'un centre d'affaires). Jean-Frébault considère ainsi que « *ces espaces à haute valeur constituent la matière première du planificateur spatial. Leur bonne identification et la détermination des relations spatiales et fonctionnelles entre eux constituera l'épine dorsale du travail du planificateur spatial* » (Frébault, Lemosquet, 1993, p.22). En tant que sous-ensemble du territoire de prescription, les *lieux privilégiés* de projets constituent ainsi « *des espaces prioritaires de l'action* », regroupant les espaces les plus décisifs et stratégiques pour la mise en œuvre du projet. Les sites identifiés comme stratégiques font ainsi l'objet d'une attention plus importante via une définition assez précise de « *contenu et des stratégies de mise en politique, administratives, fiscales auxquels correspond un consensus entre acteurs du territoire* » (Frébault, Lemosquet, 1993, p.22). Les espaces dotés d'une moindre valeur stratégique ne sont pas des espaces sans qualité, mais sont moins importants pour la mise en œuvre du processus de planification stratégique. Le mode de traitement est alors qualifié de plus souple via notamment l'application des règlements d'urbanisme.

Ainsi dans le cadre de la planification stratégique au tournant des années 1980, en tant que sites stratégiques, les *lieux privilégiés* de projets sont générateurs de développement (Fig. 9). Ils permettent d'impulser et de gérer le changement, pour reprendre le vocabulaire cher aux experts du *planning strategic*. En tant que tels, ils sont moteurs dans la structuration du processus de planification stratégique. Contrairement aux *lieux privilégiés* de la planification traditionnelle (Temps 1), résultats d'une logique descendante (dite *top down*), les lieux stratégiques de seconde génération (Temps 2) impulsent plutôt une logique ascendante (dite *bottom up*). Ces derniers donnent une cohérence d'ensemble à posteriori à l'ensemble des projets urbains souvent préexistants ou identifiés comme sites à fort potentiel de développement. Le plan stratégique constitue alors le fil conducteur ou le liant entre les différents *lieux privilégiés* de projets. Document cadre, il permet également de stabiliser les négociations entre les différents partenaires, mais aussi de fixer les objectifs généraux et les lignes d'actions prioritaires. En permettant de planifier tout en faisant (*pianificare facendo*), les *lieux privilégiés* de projets favorisent la mobilisation de ressources contextuelles qui alimentent et enrichissent le processus de planification stratégique et affirme ainsi la ville-acteur.

Le plan stratégique identifie des sites de grands projets urbains vers lesquels il convient de faire converger des financements d'origines diverses (Etat, collectivités locales, secteur privé, etc.), afin de consolider l'image et l'identité de la ville-acteur et ainsi de favoriser son attractivité dans un contexte de concurrence européenne. Jean Dellus parle ainsi de « *lieux de valorisation* » vers lesquels sont orientés prioritairement les investissements publics (Frébault, Lemosquet, 1993). Les *lieux privilégiés* de projets possèdent un fort pouvoir performatif. En tant que projets-objets, la fonction des équipements créés (musée, grand centre commercial, complexe sportif, etc.) et la mesure de leurs effets d'entraînement, localement, sur la dynamique urbaine compte moins que leur dimension symbolique liée aux valeurs véhiculées par la ville-acteur (Pinson, 1999). Localement l'élaboration des grands projets urbains est l'occasion de mobiliser acteurs publics et privés (chefs d'entreprises, représentants de grands groupes privés, investisseurs, etc.) et ainsi de susciter l'adhésion de la société civile. La mobilisation et la structuration des réseaux d'acteurs sont plus ou moins larges, diversifiées et étoffées selon que les dispositifs de projets s'inscrivent dans de simples logiques de marchandages (régimes de développement) ou instaurent des processus délibératifs permettant de révéler la demande sociale par apprentissage réciproque (régime symbolique).

Les *lieux privilégiés* de la planification traditionnelle (Temps 1) et de la planification stratégique (Temps 2) sont-ils localisés ou positionnés de manière identique au sein des tissus ou des espaces urbains ? A cette question importante pour bien comprendre l'évolution de leur conception au sein des processus de planification, nous répondrons par la négative. En effet, les *lieux privilégiés* de projets de la planification traditionnelle (grands équipements, zones prioritaires d'urbanisation, villes nouvelles) sont plutôt localisés sur des espaces vierges en périphérie des agglomérations, dans une logique extensive et de croissance urbaine importante. Au contraire, dans un contexte de réinvestissement de la ville existante ou consolidée, les *lieux privilégiés* de la planification stratégique sont plutôt localisés au cœur des centralités urbaines. Ils se traduisent notamment pas des opérations de requalification de friches industrielles où il s'agit alors de mener de grandes opérations de transformation urbaine permettant de faire valoir des espaces longtemps délaissés. A travers des opérations mixtes associant logements, activités économiques et nouveaux équipements, les projets urbains permettent d'assurer la réhabilitation d'une partie des bâtiments anciens en tant qu'éléments patrimoniaux. A travers une lecture historique, morphologique et sensible de l'espace urbain, il convient pour les architectes et urbanistes engagés dans les projets d'urbanisme de révéler « *l'esprit des lieux* » (MELTT, 1996, p.15). La ville investie en tant que système complexe dans le cadre des projets urbains et de la planification stratégique succède au territoire appréhendé comme simple support lisse lors de la mise en œuvre de la planification traditionnelle. Il convient alors de « *lire la ville pour la composer* » (MELTT, 1996, p.15).



(lp : lieu privilégié de projet)

Fig.9 : Les *lieux privilégiés* de projets dans la planification stratégique (Source : Dugua, 2014)

Ainsi, la planification stratégique (Temps 2) repense totalement la manière d’aborder le modèle traditionnel de planification d’usage des sols en focalisant les objectifs du plan sur son efficacité opérationnelle. Ce nouveau mode d’action tend à privilégier l’opérationnel et à valoriser le sectoriel (la création d’emplois, la production de logements, etc.) par rapport au territorial (l’aménagement et l’urbanisme). Selon les expériences et les pays en Europe, l’abandon de la dimension spatiale au profit d’une approche plus programmatique et sectorielle des enjeux urbains fluctue. Néanmoins, en se focalisant sur des grands projets urbains à forte valeur symbolique et performative en tant qu’instrument d’affirmation de la « *ville-acteur* » sur des périmètres ultra localisés dans les centralités consolidées, la planification stratégique présente une faiblesse importante, celle de s’affranchir des problématiques émergentes liées à ce qui est alors appelé l’échelle du grand territoire ou *area vasta* pour reprendre l’expression italienne. Cette lacune de la planification stratégique, plutôt orientée vers la recherche de la

croissance économique et de la compétitivité, constitue une difficulté importante dans un contexte où, au cours des années 1990, les enjeux environnementaux et territoriaux tendent à prendre de plus en plus d'importance dans le jeu de négociation. Leur prise en compte constitue alors une condition incontournable au développement urbain dans le paradigme nouveau qui est celui du développement durable, plus communément appelé développement soutenable (*sustainable development*) en Europe. Ce décalage entre les pratiques de planification stratégique et la réalité des enjeux territoriaux implique le développement d'une nouvelle génération de plans qualifiée par les théoriciens de planification stratégique spatialisée ou planification territoriale. La section suivante décrit les caractéristiques et les conditions d'émergence de ce troisième temps d'évolution de la planification en Europe.

3. Engouement pour les démarches de planification stratégique spatialisée (Temps 3 : fin des années 1990)

3.1 Regain d'intérêt pour le grand territoire

La volonté de privilégier les interventions localisées par rapport à une approche plus globale des enjeux urbains trouve ses limites au cours des années 1990. Les grands projets localisés n'engendrent pas le développement attendu sur le territoire environnant et parallèlement, les villes européennes font face à un processus d'étalement urbain conduisant à la constitution de régions urbaines (aire urbaine ou aire métropolitaine) dont les limites dépassent largement les périmètres institutionnels traditionnels. Dans ce contexte, l'absence de document d'encadrement engendre des conflits entre défenseurs de l'environnement (associations, organismes parapublics, mobilisations citoyennes, etc.) et promoteurs des grandes opérations immobilières lucratives. D'autre part, le dialogue exclusif entre le maire (leadership politique) et l'architecte-star, suscite des remises en causes au sein des milieux professionnels locaux et de la société civile. La montée en puissance des impératifs de protection de l'environnement, puis de développement durable, implique ainsi un regain d'intérêt pour les démarches de planification à l'échelle du grand territoire (Novarina et al., 2003).

Dans un ouvrage qui synthétise l'abondante littérature européenne, Alain Motte (2005) constate que la planification stratégique spatialisée se situe généralement à l'échelle de la région urbaine. Cette notion est définie par Patsy Healey (1997) comme une aire dans laquelle se déroulent les interactions de la vie quotidienne et des activités économiques, interactions qui se traduisent par des relations en matière de réseaux de transports et d'équipements, de marchés fonciers et du travail. Cette aire ne correspond généralement pas aux limites institutionnelles traditionnelles. A travers la notion relativement floue de

région urbaine et les nouvelles démarches de planification, il convient ainsi de cerner une échelle géographique permettant d'intégrer les enjeux et les relations économiques, sociales et environnementales qui transforment les territoires locaux. Alain Motte précise que la région urbaine décrit une grande ville²⁴ dont l'influence et la dynamique impacte un « *assez grand hinterland rural* » (2007, p.19). La notion de région urbaine déborde largement les notions d'agglomération ou d'aire urbaine (au sens de l'Insee en France) : les critères de définition de cette vaste entité territoriale ne relèvent pas uniquement de critères statistiques liés aux relations domicile-travail en lien avec le nombre d'emplois ou d'habitants dans les principaux pôles urbains, mais plutôt de « *la structuration de l'espace concret* » et de « *la nature des relations économiques et politiques* » (Motte, 2005, p. 22). Klaus Kunzmann (2004) liste les principaux enjeux d'aménagement communs aux régions urbaines : le processus d'étalement urbain et ses effets négatifs sur les ressources naturelles, la consommation d'énergie, la ségrégation sociale, les conflits d'usages liés à l'extension des aéroports, la multiplication des grands centres commerciaux périphériques, la saturation quotidienne des infrastructures routières engendrant un besoin d'accroissement de la capacité des réseaux, la destruction ou la pollution des paysages traditionnels, la concentration des activités de loisirs marchands et enfin la croissance des inégalités socio-spatiales. Louis Albrechts, Patsy Healey et Klaus R. Kunzmann (2003) identifient huit forces qui expliquent le développement des nouvelles démarches de planification stratégique spatialisée à l'échelle des régions urbaines :

- la mise à l'agenda de l'Union Européenne et des Etats nations de la compétitivité des régions urbaines incitant à les positionner dans la concurrence économique internationale avec le soutien des milieux économiques.
- la transformation des modes de financement des gouvernements locaux liée à une diminution des ressources nationales et locales, et impliquant la mise en œuvre d'actions coordonnées entre autorités publiques, ou entre autorités publiques et organismes privés.
- la montée en puissance des enjeux environnementaux liés à d'importants mouvements socioculturels et à une forte mobilisation de la société civile en faveur d'une gestion plus économe des ressources et d'une plus grande attention accordée à la qualité des lieux.
- l'affirmation des identités locales et régionales en réponse à la globalisation et au projet d'intégration européenne.
- le développement de nouvelles formes de gouvernances associant différents niveaux institutionnels et un agenda de réorganisation gouvernementale impliquant des mouvements de décentralisation et la structuration de nouvelles alliances.
- la recherche de nouveaux modes d'intégration des politiques territoriales pour replacer ou compléter l'organisation fonctionnelle/sectorielle de l'Etat providence.

²⁴ En anglais l'expression *city region* est privilégiée : la notion de *city* (à la différence de *town*) signifie « *grande ville* ».

- la diffusion des principes de développement spatialisé par les pratiques et les discours de la communauté de planificateurs trans-européens.
- le développement de démarches innovantes comme réponse à d'importants problèmes locaux et régionaux à l'initiative des responsables politiques locaux.

Au-delà de la notion de région urbaine (ou *city region*) retenue par Alain Motte et les principaux théoriciens de la planification stratégique spatialisée en Europe, une diversité d'autres termes et concepts spatiaux apparaissent cours des années 1990. Ils décrivent la mise en réseau des villes et des territoires urbains dans un contexte d'accroissement des mobilités et des flux à l'échelle mondiale. Sans prétention à l'exhaustivité, on peut citer notamment les notions de *Global City* (Sassen, 1991), *Global City-Region* (Scott et al., 2001), *Mega-City Region* (Hall et Pain, 2006) ou de métropole (Ascher, 2009), etc. Dans le cadre du développement de cette thèse, on retiendra le couple métropole/métropolisation²⁵ en relation avec les dynamiques territoriales observées au sein de l'étude de cas principal : l'aire métropolitaine lyonnaise. Afin d'introduire cette double notion, on se contentera ici de reprendre les qualités distinctives de la ville classique et industrielle, telles que caractérisées par Yves Challas (2001), par rapport à la métropole contemporaine : la première était dense, continue, monocentrique, pleine, distincte de son pourtour rural, les conditions d'implantation y étaient contraignantes ; la seconde au contraire est dilatée, discontinue, polycentrique, « *pleine de vides* », se diffuse dans la campagne, le choix dans l'implantation des activités y est facilité par les capacités de mobilité.

Pour Michel Lussault (2007), le passage de « *la ville à l'urbain* », tel qu'annoncé par Henri Lefebvre (1970) ou Françoise Choay (2006), rend de plus en plus difficile la figuration des ensembles urbains dans leur totalité. Ce constat compromet les exercices de planification et plus largement de l'urbanisme, car ils procèdent encore par la fixation via « *l'image d'une ordonnance spatiale claire, appropriable et utilisable par les opérateurs* » (2007, p.272). Dans la culture des professionnels de l'urbanisme et de la planification, la ville « *se pense, s'agence et s'exprime d'abord et avant tout visuellement* » (2007, p.291) par le schéma et les plans directeurs, mais la réalité du développement urbain échappe à ces cadres conventionnels. Le géographe voit là une « *crise figurative* » qui se double d'une crise des doctrines de l'action sur l'urbain : « *On y voit goutte, les schémas d'imagerie classique sont impuissants à imposer un ordre de lecture possible aux désordres des phénomènes* » (2007, p.294). En France, Alain Motte constate que les dynamiques de métropolisation sont plutôt analysées dans le champ des sciences politiques (Gaudin, 1997 ; Le Galès, 2003 ; Jouve, Lefèvre, 1999 ; Lefèvre, Jouve, 2003 ; Pinson, 2009). Ainsi, la dimension spatiale liée aux nouvelles démarches de planification ne constitue pas le point d'entrée privilégié dans les travaux menés par les principaux auteurs. Ces derniers s'intéressent plutôt aux problématiques de gouvernance métropolitaine dans des contextes institutionnels très fragmentés. Au début du 21^{ème} siècle,

²⁵ Les notions de métropole/métropolisation sont définies plus en détails dans le cadre du *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2).

les modalités de traitement de la démarche du Grand Paris par la littérature scientifique constitue le symbole de cette conception française des enjeux métropolitains. Alain Motte (2005) constate par ailleurs que les travaux de recherche européens sur l'évolution de la planification sont peu connus en France.

Avec Alain Motte et Michel Lussault, on rejoint là deux des constats paradoxaux tels que formulés en introduction de la thèse : d'une part, le constat des nombreux doutes et incertitudes auxquels est soumise la planification territoriale en France et, d'autre part, le constat de la faible structuration d'une culture théorique, malgré le développement très important du nombre de Scot. Nombreux sont les observateurs en Europe qui constatent que les dynamiques de métropolisation, en lien avec la montée en puissance des nouveaux enjeux du développement durable, engendrent de nouvelles pratiques de planification. Fondamentalement plus optimiste et peut-être aussi plus constructive, la thèse s'écarte ainsi d'une idée de la planification, telle que suggérée par Michel Lussault, peu adaptable, ancrée dans des modes de pensée démodés et soumise à une crise profonde. On s'attachera ainsi à décrire les nouvelles tendances de planification à partir d'une approche spatiale telle que suggérée par Alain Motte : quelles sont les modalités de traitement du grand territoire (région urbaine, métropole) ? Quel est le contenu normatif des nouveaux plans ? Quelles sont les modalités du processus d'action induit ?

3.2 La soutenabilité : entre protection et développement

Au cours des années 1990, le développement de la planification stratégique spatialisée vient du constat que les deux approches précédentes, tant celle de la planification de l'usage des sols (Temps 1) que celle de la planification stratégique (Temps 2), sont devenues inadaptées, prises isolément (Motte, 2005). Au cours des années 1980, l'engouement pour les démarches stratégiques s'inscrit dans la croyance en la qualité des marchés pour atteindre les équilibres économiques et sociaux. Rapidement au début des années 1990, les instabilités économiques contribuent à accroître le besoin d'articulation entre les actions publiques et privées. Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) parlent ainsi d'un retour du secteur public localement, impliquant un renouveau de la planification territoriale. Celle-ci n'est néanmoins pas réduite à une simple planification d'usage des sols. Les villes et les régions urbaines sont amenées à traiter les deux dimensions de manière simultanée pour prendre en compte leur territoire et en particulier leur territoire physique. L'intégration des deux démarches a lieu dans un premier temps de manière expérimentale dans quelques agglomérations et métropoles en Europe, puis s'est développée significativement à partir de 1990, parfois appuyée par des réformes du cadre législatif national ou régional. L'impératif de protection de l'environnement, repris aujourd'hui dans le cadre des démarches plus intégrées de développement soutenable, nécessite le rapprochement des actions de développement de celles de protection.

Gilles Novarina et Marcus Zepf soulignent ainsi que « *le territoire physique – dont il faut rappeler qu'il comprend à la fois les espaces naturels et les espaces construits – ne peut plus être considéré comme un*

espace lisse qui peut accueillir indifféremment n'importe quelle activité humaine. Les transformations qui le concernent apparaissent d'autant plus lentes que s'accélèrent les évolutions économiques et sociales. Le territoire physique et matériel oppose sinon une résistance du moins une inertie au changement. En reprenant la belle expression du sociologue M. Marié, l'on peut dire que ce territoire, en tant qu'ensemble de ressources naturelles non renouvelables, doit être ménagé plutôt qu'aménagé » (2009, p. 24). Les deux auteurs citent quelques-unes des tendances en Europe qui s'inscrivent dans cette conception renouvelée du développement territorial : les stratégies touristiques fondées sur la transformation des spécificités propres à chaque territoire régional ou local en des ressources directement mobilisables (équation « *patrimoine culturel protégé + paysages préservés + appellations d'origine contrôlée + accueil de qualité* »), la recherche de la qualité de vie comme moyen d'attirer des populations à haut niveau de revenu dans le cadre d'une économie présentielle (Davezies, 2008), ou enfin les stratégies de qualification ou de requalification des territoires visant à faire des lieux des *places of distinction* par opposition à des *anywhere places* en Angleterre²⁶.

Le développement durable des villes et des territoires métropolitains est devenu ces dernières années un principe d'action pour la planification et l'urbanisme (Gauthier, Paulhiac, 2008). Sur le plan normatif, le développement durable implique notamment l'intégration des dimensions écologiques, économiques et sociales du développement, à la prise en compte du court et du long terme et à l'articulation des échelles territoriales. Ce concept est défini par Jacques Theys (2000) comme un « *principe normatif sans norme* », puisqu'il ne peut être défini a priori scientifiquement ou objectivement. Le développement durable constitue avant tout un concept procédural qui agit comme cadre de référence de l'action publique (Theys, 2000 ; Jollivet, 2001). Il représente pour beaucoup une opportunité de renouvellement des exercices de planification (Berke, 2002). Louis Albrechts, Patsy Healey et Klaus R. Kunzmann (2003) définissent ainsi le développement soutenable comme un potentiel pour créer une stratégie à externalité positive combinant les objectifs économiques, environnementaux et sociaux au regard de leur manifestation spatiale. Jean Hillier et Patsy Healey soulignent par ailleurs l'étendue des défis auxquels sont soumis les nouveaux exercices de planification : « *Si on accepte la vaste mission de la planification spatiale comme gestionnaire du bien-être futur de la planète – comprenant les humains, non humains et leurs environnements naturels et construits – alors la planification doit faire face aux défis posés par le potentiel mais aussi les limites de cette mission* » (2010, p.2). Les nouveaux exercices de planification doivent parvenir à transformer la complexité et l'incertitude en énergie créative assurant les conditions d'une progression sociale et environnementale (Balducci et al., 2011). John Friedmann (2004) s'interroge ainsi sur la nature des lignes directrices (*guidelines*) que peut fournir un plan sans qu'il ne soit en décalage avec la réalité, avant même son adoption officielle.

²⁶ Les stratégies de *Design led regeneration* instaurées en Angleterre au début des années 2000 par le gouvernement Blair sont décrites plus en détails dans le cadre du *Chapitre 3. Confrontation*.

A partir de l'analyse de six expériences de planification territoriale à l'échelle d'aires métropolitaines de tailles variables (Bologne, Londres, Montpellier, Chambéry, Stuttgart, Nantes Saint-Nazaire)²⁷, Gilles Novarina et Marcus Zepf (2007) constatent une volonté de dépasser le modèle de planification stratégique où le programme défini comme « *ensemble articulé de lignes d'actions* » est privilégié par rapport au plan en tant qu'« *instrument de préfiguration d'organisation spatiale* ». Les deux auteurs constatent ainsi des particularités communes aux six études de cas européennes : la combinaison des objectifs de renforcement du rayonnement des aires métropolitaines au niveau européen, associée à des orientations cherchant à promouvoir une meilleure structuration de l'urbanisation, la volonté de prendre appui sur les spécificités du territoire, l'association des impératifs de développement économique et la protection/valorisation des ressources territoriales, et enfin une matérialisation particulière des stratégies de développement durable. Ils défendent ainsi l'idée du passage d'un paradigme économique à un paradigme territorial. Si l'on suit Alain Motte (2005), les démarches stratégiques spatialisées résultent de la synthèse entre la planification stratégique et traditionnelle et de l'élargissement de la notion de projet à l'échelle du grand territoire. Les nouveaux plans territoriaux doivent alors éviter de devenir à nouveau un instrument de gestion des usages du sol engendrant un encadrement trop strict des plans communaux et des projets urbains, sans non plus se résumer à de simples programmes d'objectifs fondés sur une définition d'orientations générales peu précises (Novarina, Zepf, 2009). Vincent Fouchier (2009) parle ainsi d'une planification intégrée, modeste et souple.

3.3 Caractéristiques de la planification stratégique spatialisée

Alain Motte (2005) s'attache à décrire les caractéristiques du « *nouveau modèle de planification* » qualifié de « *stratégique spatialisé* » à partir de la littérature européenne. Il insiste notamment sur la focalisation des analyses et sur la dimension de gouvernance : la planification stratégique spatialisée constitue un « *processus sociétal de coordination politique des réseaux d'acteurs territoriaux* » (2005, p. 44). Ces recherches reposent notamment sur une approche institutionnelle, interprétative et communicationnelle (Healey, 1997 ; Salet, Faludi, 2000), notamment à partir des apports théoriques de Jürgen Habermas et Anthony Giddens. Dans ce cadre conceptuel, la planification représente un processus interactif et interrelationnel où la construction de collaboration constitue un enjeu majeur en tant qu'outil particulier de gouvernance de systèmes d'acteurs complexes et fragmentés. A travers les relations sociales tissées au cours des exercices de planification, des enjeux communs sont identifiés, des idées stratégiques sont articulées les unes aux autres, et des politiques publiques sont progressivement structurées. La planification stratégique spatialisée constitue pour Patsy Healey (1997) un processus sociétal qui a pour objet d'organiser la démarche de planification et de gérer le changement spatial.

²⁷ Les six expériences de planification analysées sont le *London Plan* (2004), *Le Piano Territoriale di Coordinamento de la Province de Bologne* (2004), le Scot de la métropole Nantes Saint-Nazaire (2007), le Scot de métropole Savoie (2005), le Scot de l'agglomération de Montpellier (2006), le Regionalplan 2020 de l'aire métropolitaine de Stuttgart (2007).

L'élaboration du plan doit donc porter autant sur le processus, la configuration institutionnelle, la mobilisation des organisations que sur la mise au point de stratégies relatives au contenu des politiques. La coordination des réseaux d'acteurs constitue ainsi un aspect particulièrement important : « *La coordination à l'échelle métropolitaine doit être comprise comme un processus d'apprentissage des coalitions publiques et privées de gouvernance. Le but n'est pas d'établir un nouveau gouvernement à l'échelle métropolitaine, mais plutôt de mettre au point de nouvelles méthodes 'organisatrices de la connectivité institutionnelle'* » (Motte, 2005, p. 47).

Si les auteurs insistent sur le rôle de la planification en matière de gouvernance, sa dimension et son impact spatial semblent également importants dans la construction du processus sociétal. Dans un article intitulé, « *Le traitement de l'espace et du lieu dans la nouvelle planification stratégique spatialisée* », Patsy Healey définit cette dernière comme un « *effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures, et de principes de régulation de l'usage des sols* » (2004, p.46)²⁸. L'auteur précise les caractéristiques du nouveau modèle à partir de la décomposition des trois termes - planification / stratégique / spatiale - que l'on propose de reprendre ici afin d'asseoir une définition du troisième temps d'évolution de la planification en Europe :

- La dimension spatiale implique « *une focalisation sur la 'localisation des choses', qu'elles soient statiques ou en mouvement ; la protection des lieux et des sites particuliers ; les interrelations entre différentes activités et réseaux au sein d'un territoire précis ; les intersections significatives et les nœuds* » (2004, p. 46) ;
- La dimension stratégique signifie la construction d'une vision d'ensemble (*overview*) ou d'un cadre global, et « *implique la sélectivité des actions, choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire* » (2004, p. 46).
- La dimension planification souligne l'idée de mouvement et de développement du présent vers le futur, et « *implique qu'il est possible de choisir des actions appropriées en fonction de leur impact potentiel en matière de relations socio-spatiales futures* » (2004, p.46).

Dans le même sens, Louis Albrechts (2004) définit la planification stratégique spatialisée comme un processus socio-spatial dirigé par le secteur public, processus au cours duquel sont construits une vision, des actions et des moyens de mises en œuvre pour donner forme et organiser un lieu et ce qu'il doit devenir. La focalisation sur les relations spatialisées permet d'intégrer les différents domaines (économie, environnement, culturel, social) impactant les lieux et les décisions d'investissement (Albrechts et al., 2003). Les démarches de planification stratégique spatialisée s'inscrivent prioritairement au niveau de la région urbaine, car cette échelle d'approche du territoire favorise la collaboration entre les différents

²⁸ Cette définition est reprise en introduction de l'ouvrage d'Alain Motte (2005).

échelons de gouvernement à partir d'objets concrets et de problématiques partagées. L'intérêt pour les prestations environnementales et la qualité des lieux répond à une attente des citoyens attentifs à l'amélioration de leur cadre de vie, mais s'inscrit aussi dans le sens d'un renforcement des identités locales et régionales (Albrechts et al., 2003). En Angleterre, la planification est définie depuis le début des années 2000 par le gouvernement et la RTPI - à l'initiative d'un « *processus réflexif collectif* » - comme « *une pensée critique de l'espace et du lieu comme base d'action et d'intervention* » où « *la planification doit être focalisée sur les résultats qui déterminent la qualité, la forme et l'identité des lieux dans lesquels les personnes vivent* » (Motte, 2005, p. 59).

Le renouveau des démarches de planification n'est pas réductible à un débat idéologique (socialiste contre libérale ou néo libérale). Tous les courants politiques en Europe se sont peu ou prou appropriés ces nouveaux instruments. La planification stratégique spatialisée est « *le produit d'une adaptation pragmatique des gouvernements des régions urbaines des pays européens aux mutations économiques et sociales contemporaines, une manière commune de faire face à ces mutations* ». (Motte, 2005, p.6). L'intérêt accru pour la qualité de vie résulte de la montée en puissance des enjeux environnementaux au niveau européen (Albrechts et al., 2003). Patsy Healey (2004) insiste sur l'influence importante de l'*European Spatial Development Perspective* (ESDP) finalisé en 1999. Le document promeut un ensemble de concepts spatialisés, tels que « *développement polycentrique* », « *structure spatiale équilibrée* », « *compacité* » ou « *corridors* », etc. repris dans les nouveaux exercices de planification. Suite à cette description des principales caractéristiques de la notion de planification stratégique spatialisée à partir notamment des travaux d'Alain Motte, il convient maintenant de définir plus en détails les modalités de structuration du processus, ainsi que le contenu spatialisé des nouveaux plans. Dans ce sens, les travaux menés notamment par Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009), autour de la notion de planification territoriale, fournissent des éléments de réponse importants pour la thèse.

3.4 Construction du processus de planification territoriale

Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) constatent que les principales recherches menées depuis les années 1990 en Europe définissent (à partir de la théorie de l'action communicative de Jürgen Habermas et de la théorie de la structuration d'Anthony Giddens) la planification comme un type particulier de gouvernance. Dans le même sens, Patsy Healey (2004) souligne que la plupart des débats sont focalisés sur la mobilisation des porteurs de points de vue (*stakeholders*) qui développent conjointement des agendas stratégiques dans des contextes de pouvoir diffus. Il existe ainsi peu d'analyse sur les modalités de traitement et d'inscription des lieux et de l'espace dans le processus de planification. Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) considèrent alors que les concepts jusqu'alors mobilisés pour caractériser le renouvellement des activités de planification sont inadaptés aux situations actuelles²⁹. Afin d'enrichir les

²⁹ Dans leur article, les deux auteurs ne font pas référence au concept de planification stratégique spatialisée.

débats, notamment au regard des modalités de traitement de l'espace et des problématiques liées à l'environnement, aux mobilités, à la régénération urbaine et à la cohésion sociale, les deux auteurs grenoblois introduisent la notion de planification territoriale. Un premier temps de l'analyse consiste à décortiquer les différents moments et éléments constitutifs du processus de planification territoriale.

Bien que le processus de planification ne soit plus linéaire et hiérarchique, il subsiste différents moments : « *Ces moments interviennent tout au long du processus, sans que puisse être déterminé a priori l'ordre de leur apparition. Ils constituent différents pôles entre lesquels se définit progressivement le processus de planification* » (Novarina et alii, 2003). Trois moments ou pôles structurants du processus de planification territoriale sont identifiés (Fig. 24) :

- L'élaboration du plan stratégique permet de faire des choix de nature économique et politique et donc de définir des grandes orientations de développement à partir de la mobilisation des principaux porteurs de points de vue (*stakeholders*) au sein d'une agglomération ou d'une commune.
- Le plan de structure constitue le nouvel instrument de la planification territoriale ; son établissement permet de traduire les orientations de nature économique et politique en principes d'organisation du territoire physique.
- Le projet urbain (dans son acceptation la plus réduite) s'inscrit dans une finalité opérationnelle en permettant l'implication des principaux investisseurs privés nécessaires à la réalisation des objectifs identifiés comme stratégiques au cours du processus.

Le processus de planification territoriale ne se déroule plus selon un programme défini à l'avance, mais résulte d'une multitude d'initiatives, souvent concurrentielles et parfois coordonnées, à des échelles territoriales différentes. On parlera d'une forme de désynchronisation des moments ou pôles de la planification territoriale (Temps 3) par opposition à la linéarité et à l'enchaînement séquentiel des étapes successives de la planification traditionnelle (Temps 1). L'approbation du plan d'urbanisme à l'échelle de la commune ou du plan sectoriel peut précéder l'élaboration du plan territorial et le projet urbain opérationnel peut se transformer en une expérimentation localisée de principes d'aménagement par la suite généralisés sur un territoire plus vaste. Suite à la remise en cause du système traditionnel de planification, la réponse a été de substituer le projet urbain au plan comme outil plus souple et flexible et plus apte à s'adapter à la complexité des systèmes d'acteurs et à la l'incertitude des contextes urbains et territoriaux. Au-delà de cette réflexion restreinte sur les outils mobilisés, Gilles Novarina considère qu'il convient aujourd'hui de « *s'interroger sur le processus de planification et de progettation³⁰, à en identifier les différents moments [...], à réfléchir au passage entre ces moments et à l'articulation entre les différentes échelles territoriales de planification* » (2003, p. 155). Dans le même sens, Jean Hillier (2011)

³⁰ Le terme adopté ici est la traduction littérale du mot italien *progettazione* qui fait référence au projet en tant qu'activité plutôt que comme instrument.

propose une conception du processus de planification en tant que « *navigation stratégique à travers différents niveaux* ». Sa méthodologie incorpore le provisoire comme élément inhérent de la planification stratégique spatialisée. Les plans à court terme et les principaux projets fournissent des éléments de stabilité provisoire (*provisional fixities*). Dans le même temps, ces plans et projets sont compatibles avec la trajectoire prospective souhaitée à long terme pour le territoire.

Les rapports entre plan territorial, plan d'urbanisme et projet urbain ne relèvent pas de la compatibilité juridique, mais d'échanges réciproques. Chacune des initiatives qui peuvent résulter de plusieurs échelons de gouvernement du territoire s'articule progressivement au cours d'un processus de coopération aboutissant à des démarches de coplanification (Novarina et al., 2003). L'absence de valeur réglementaire du plan, ou du moins de manière moins prégnante (le projet prend le pas sur la règle), permet une plus grande ambition dans la définition des contenus spatialisés. La souplesse formelle libère l'expression des points de vue et des désaccords (Novarina et al., 2003). Il peut exister des contradictions entre les différents échelons de planification, ces tensions ne doivent pas dissimuler mais au contraire être débattues et explicitées. La négociation qui émerge à partir de l'expression des éléments de dissensus permet l'enrichissement du processus de planification territoriale. Les initiatives de planification peuvent venir d'en haut ou d'en bas, du secteur public comme du privé. Elles nécessitent de procéder à des ajustements continus et parfois simultanés à différentes échelles de gouvernement (Novarina, Zepf, 2009). Ces ajustements sont difficilement réalisables par la recherche de la conformité par rapport à des règles strictement prédéfinies. Ils se déroulent plus naturellement dans le cadre d'accords partenariaux et nécessitent le recours à l'évaluation collective, plutôt que le contrôle par une autorité hiérarchique.

Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) constatent le passage d'une succession de phases (inflexibles, déterminées et limitées dans le temps) à un système plus ouvert, dans lequel les différents moments (analyses, construction de scénarios, projet de développement et mise en œuvre) peuvent être réalisés simultanément. Au-delà du plan et du projet, ce processus permanent implique le recours à différents outils tels que les schémas territoriaux, les programmes de développement, etc. Ils permettent une meilleure articulation des différents moments constitutifs du calendrier de structuration du processus de planification territoriale. Ces outils permettent finalement la construction d'une « *image consistante* » (*consistent picture*) des futurs possibles, à partir de la confrontation entre les différentes échelles territoriales (micro, méso et macro) et entre les projets développés par les différents tiers acteurs de la gouvernance métropolitaine. « *La confrontation de cas d'étude à l'échelle européenne met en lumière la diversité des expériences de planification et témoigne d'un processus qui se cherche, qui tente de construire des dispositifs d'actions et invente de nouvelles modalités d'articulation des échelles de gouvernement du territoire* » (Novarina et al., 2003, p.161). Franck Scherrer (2008) insiste aussi sur l'enjeu de l'articulation entre les différents niveaux et types de plans afin de favoriser un enrichissement progressif du processus de planification. Ce dernier considère que l'on se trouve actuellement dans une

période de transition dans les pays développés « *entre ce qui fut des cultures nationales bien établies de la planification issue de la période fordiste, à ce qui se dessine comme des cultures métropolitaines transnationales d'une gouvernance urbaine qu'il reste encore à établir* » (Scherrer, 2008, p. 35).

3.5 Des éléments de structure ou « *invariants territoriaux* »

Le processus de planification territoriale tel que décrit par Gilles Novarina et Marcus Zepf reconsidèrent le rôle du territoire. Il ne constitue « *plus seulement un lieu qui accueille les activités humaines, ni un objet qui peut être altéré pour répondre au besoin d'accroissement des richesses. C'est un ensemble de contraintes et de ressources que la fabrication du projet cherche à identifier, à relier, à conserver, à améliorer et à transformer* » (2009, pp.26-27). Le processus de planification territoriale vise à organiser et à structurer des territoires dont les ressources, les caractéristiques spécifiques et donc l'identité sont remises en cause par la diffusion de l'urbanisation (Novarina, Zepf, 2007). En s'inspirant des réflexions menées par Gilles Deleuze et Félix Guattari, Jean Hillier (2011) développe sa conception de la planification en tant que navigation stratégique. L'exercice constitue alors une « *forme de voyage* » en tant que « *manière d'être dans l'espace ou pour l'espace* » (2011, p. 504). Ce dernier est conceptualisé en tant que passage (ou entre-deux) entre les mondes actuels et potentiels. A partir de l'analyse de trois exercices de planification au niveau national (en Hollande), régional (en Irlande) et communal (Milan)³¹, confrontée à une série de critères d'évaluation, Patsy Healey (2004) propose une distinction entre deux conceptions de l'espace et du lieu (Fig. 10). La première, essentialiste, renvoie aux modalités de traitement du territoire selon le modèle traditionnel : construit sur la base d'une forte hiérarchisation des échelles, structuré par les frontières, lié à un développement linéaire, intégré fonctionnellement par le plan, fondé sur une construction matérielle du futur et un rôle d'encadrement des relations sociales, etc. A l'inverse selon la conception relationnelle, l'espace et le lieu sont fragmentés et résultent de la coexistence et de la confrontation entre différents réseaux, les trajectoires de développement sont multiples, non-linéaires et continuellement émergentes, les formes de représentations se réfèrent au mouvement, aux ambiances, et peuvent s'exprimer selon de nombreuses modalités. Patsy Healey constate ainsi des géographies conflictuelles liées à la coexistence des deux conceptions de l'espace et du lieu dans les expériences de planification analysées.

³¹ Les trois expériences de planification analysées sont par Patsy Healey : *The Netherlands Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000-2020*, la *Region Development Strategy for Northern Ireland 2025 (Shaping Our Future)* et enfin le *Documento di Inquadramento delle Politiche Urbanistiche Comunali (Ricostruire la Grande Milano)*.

Criterion	Essentialist conception	Relational conception
Treatment of scale	Nested hierarchy	Relational reach in different networks
Treatment of position	Hierarchy and borders	Different positions in different networks
Regionalization	An integrated, differentiated physical fabric	Fragmented, folded conceptions of space; multiple networks coexist
Materiality and identity	A material physical future can be built, meshed with social relations in an integrated way	Materialities are co-existent with conceptions of identity and iconographies of space/place
Concept of development	An integrated linear trajectory	Multiple, non-linear, continually emergent trajectories
Representational form	Material metaphors of functional integration, expressed in maps	Metaphors of movement and ambience, expressed in multiple ways.

Fig.10 : Critères d'évaluation de la conception essentialiste et relationnelle de l'espace et du lieu (Source : Healey, 2004, p.48)

Dans le processus de planification territoriale tel que décrit par Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009), le plan de structure (selon la dénomination des planificateurs anglais et italiens) constitue un nouvel outil charnière qui permet de privilégier les éléments territoriaux qui font structure, c'est-à-dire qui ont un effet de mise en cohérence du reste du territoire. Ces nouveaux plans permettent d'identifier en priorité les objets territoriaux qui contribuent à la structure régionale ou métropolitaine, autrement dit, qui aident à rendre le grand territoire lisible et cohérent. En relation avec la croissance des enjeux environnementaux et paysagers, le plan de structure permet d'identifier ce que les planificateurs italiens appellent les « *invariants territoriaux* », à savoir les objets et éléments qui imposent une résistance ou plutôt une inertie aux changements, en fixant ou stabilisant un cadre global. Les nouveaux plans territoriaux se proposent donc de fixer des principes d'organisation du territoire. Le plan de structure ne définit pas un cadre normatif strict et détaillé, mais des directions à privilégier ayant un effet levier vers le développement durable : « *l'objectif est de peser sur la détermination des quelques éléments (les grands tracés d'infrastructures, les centralités, la trame des espaces naturels) qui constituent l'armature ou la structure du grand territoire* » (Novarina, Zepf, 2007, p. 107). Franck Scherrer (2008) précise ainsi que l'Etat et les collectivités locales interviennent de moins en moins en tant que producteurs directs de l'espace urbain, mais se contentent de plus en plus de créer les conditions à respecter par les acteurs privés ou parapublics qui produisent cet espace. Pour Patsy Healey (2004), la stratégie pour le développement spatial du Nord-Irlande constitue le « *cadre squelettique* » (*skeletal framework*) pour les futurs développements physiques. Selon Alain Motte (2007), le plan de structure spatialisé des Flandres³² permet de « *mettre de l'ordre dans le développement spatial désordonné* ». Le plan est fondé sur la prise de conscience des problèmes importants qui résultent de la structure spatiale très fragmentée des Flandres : « *La réorganisation post-industrielle, la suburbanisation, la montée en puissance des transports*

³² Le *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Plan de structure pour les Flandres) est approuvé en 1997.

par route, ont rompu les formes traditionnelles d'urbanisation qui constituaient un ensemble cohérent avec les systèmes de vallées, bois, aires naturelles et agricoles » (2007, p.13). Le constat des frictions entre la permanence des structures locales et les dynamiques globales constituent alors l'élément déclencheur au processus de planification.

Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) fournissent un ensemble d'indications sur la nature des éléments de structure constitutifs des nouveaux exercices de planification territoriale. Ils constituent une réponse commune aux principaux enjeux territoriaux auxquels sont soumis la plupart des pays européens. Ainsi, il ressort un consensus sur les éléments qui peuvent faire levier, à savoir :

- la réorganisation des systèmes de transport (création et requalification des infrastructures existantes) et le développement de l'intermodalité dans le cadre d'une approche globale et hiérarchisée du système de mobilité (tous modes confondus). Ces dispositions se traduisent notamment par des opérations de densification autour des gares et stations des lignes fortes de transport (*Transit-oriented development*, TODs) ou par la transformation de voies rapides en boulevard urbain, etc. Il convient alors de restructurer les tissus urbains existants. Des réflexions sont également menées afin d'identifier les principales polarités (modèle polycentrique) qui doivent faire l'objet d'un renforcement ou d'une intensification du développement au niveau d'une région urbaine, en relation avec la distribution des principaux services et équipements, l'accessibilité aux transports collectifs, la taille des zones d'emplois, etc.

- le traitement de la végétation et des espaces naturels, non pas comme une succession d'espaces à protéger, mais comme éléments d'un système environnemental associant « *des tâches et des éléments linaires (corridors écologiques)* »³³. Les nouvelles attentes en matière de sauvegarde de l'environnement et des paysages invitent ainsi à renouveler le regard concernant la fonction des espaces de nature au sein des régions urbaines. Ils participent à la structuration d'une trame verte et bleue associant les corridors terrestres (liaisons, coupures vertes, cheminements doux, etc.) et aquatiques (principaux cours d'eaux, zones humides, etc.). Au sein du plan de structure des Flandres, la nature est reconnue comme un « *système d'ordonnement* » où les vallées notamment participent la structuration d'un « *espace naturel cohérent* » (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003 ; Motte, 2007).

- l'identification et la recherche de complémentarités entre les principaux pôles économiques au sein d'une région urbaine ou métropolitaine. Le développement ou le renouvellement des sites (sur la base de critères de soutenabilité) offrent des opportunités de partenariats entre les différents échelons de gouvernement du territoire intéressé par les retombées économiques liées aux nouvelles implantations,

³³ Introduction de Gilles Novarina et Marcus Zepf lors de 4^{ème} Rencontre Internationale de Recherche en Urbanisme de Grenoble, *La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser*, 7 et 8 février 2008

mais aussi entre acteurs publics-privés³⁴. La recherche de complémentarités entre les pôles économiques soulèvent de nouvelles problématiques, en lien avec leur intégration aux systèmes de mobilités et environnementaux. Le plan de structure des Flandres définit le concept spatialisé de polarisation déconcentrée (*deconcentrated clustering*). Il suppose une tension entre d'une part, la dispersion des activités économiques dans l'espace, et d'autre part, leur concentration dans quelques sites privilégiés (Albrechts, Healey, Kunzmann, 2003 ; Motte, 2007).

3.6 Le projet comme démarche ou état d'esprit

Franck Scherer (2008) souligne que le nouveau type de planification, engagé depuis le début des années 1990, est qualifié de *project-led* (fondée sur le projet) en opposition à une planification plus traditionnelle dite *plan-led* (fondée sur le plan). Suite à la période (Temps 2) de recours au projet urbain en tant qu'instrument privilégié pour entrer en contact et négocier avec les investisseurs et opérateurs privés sur des périmètres très restreints, principalement dans les centralités consolidées, la planification territoriale (Temps 3) engendre de nouveaux usages des démarches de projet. Le processus de planification territorial constitue un cadre global pour leur développement (Novarina, Zepf, 2009). Elles témoignent de la volonté de rechercher de nouvelles formes d'articulation entre plans et projets :

- Les « *projets guides* »³⁵ portent sur des questions diverses (implantation d'une ligne de tramway, restructuration d'espaces publics, lutte contre le bruit, protection contre les risques naturels, etc.). Ils sont conçus comme des prétextes à la négociation (Novarina et al., 2003). Sans valeur réglementaire et normative, les projets guides fixent une image à long terme du devenir d'une situation particulière et des problèmes alors suscités. Cette image (parfois provocatrice et exagérée) permet d'engager un débat avec les acteurs sociaux sur les transformations possibles de la situation considérée.

- La « *méthode des scénarios* » remplace les démarches de prévisions. Elle constitue un moyen d'évaluer les traductions spatiales, à long terme, des orientations d'aménagement et ainsi de faire des choix ou des sélections parmi l'ensemble des combinaisons possibles. Le scénario formule des hypothèses de transformation à partir de l'analyse, du prolongement ou au contraire de l'inversion des tendances en cours ou passées. Il peut caricaturer à l'extrême des tendances pour dévoiler les limites et les implications spatiales. Paolo Viganò définit le scénario comme « *une opération qui explore les conséquences sur l'espace d'une chaîne hypothétique d'évènements, d'actions, de décisions, diversement distribuées dans le temps* ». Cette exploration étudie « *les relations entre plusieurs hypothèses d'usages et de transformations de l'espace, leur possible coexistence avant d'en arriver à leur exclusion mutuelle* » (2014, p.14). Le scénario se situe entre la « *narration* » et la « *représentation d'un futur désirable* », il constitue

³⁴ Voir à ce sujet les accords territoriaux autour des pôles d'activités dans le Plan territorial de coordination de la Province de Bologne dans le *Chapitre 3. Confrontation*.

³⁵ La notion de stratégie guide est employée dans le cadre de la démarche de projet engagée autour de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry. Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Résultats* (Partie 3).

« *une image guide* » construite à travers un « *exercice d'argumentations croisées* » et vers laquelle les acteurs impliqués se projettent collectivement : « *Le scénario devient dès lors utile pour une planification qui veut s'occuper à la fois de morphologie physique et de morphologie sociale. Il sert à rendre visible un horizon de sens à partager* » (Novarina et al., 2003, p. 158).

Ainsi, dans la planification territoriale (Temps 3), le projet ne constitue pas le dernier maillon ou l'étape ultime d'une chaîne de décisions, à l'image de son statut dans la planification traditionnelle (Temps 1) : « *Il n'est pas un résultat mais une démarche qui intervient à différents moments du processus de planification et à différentes échelles territoriales* ». Il constitue « *un état d'esprit, une attitude, qui empreigne tout le processus qui va de l'analyse à la conception et aux réalisations* » (Novarina et al., 2003, p. 161). Adopter cette démarche engendre la remise en cause de la segmentation entre analyse, diagnostic, prévision, programme et projet telle qu'elle existait dans la planification traditionnelle. Les éléments qui composent la ville contemporaine apparaissent a priori sans lien les uns avec les autres. Les images qu'elle véhicule sont celles « *de la tache d'huile, de la fragmentation, de la ségrégation, du mitage de l'espace, de l'absence de limites, de l'archipel...* ». La lecture du territoire ne consiste alors pas en un simple recueil de données et d'informations sur la base de méthodes statistiques mais, dans une logique projectuelle, constitue « *une construction qui vise à composer des éléments divers sur la base de figures représentatives que l'on se donne a priori* » (Novarina et al., 2003, p.163). Il n'est donc pas possible de séparer analyse et projet.

La démarche de projet devient ainsi un moyen privilégié permettant d'organiser la description du territoire permettant de révéler les demandes sociales, d'identifier les problèmes qui s'y posent et d'imaginer les scénarios de sa transformation (Novarina, 2004 ; Vigano, 2014). Le territoire à appréhender et décrire est moins celui des centres historiques et de la ville consolidée que celui d'une ville diffuse et dispersée au sein de laquelle alternent des espaces construits et naturels. Les analyses morphologiques et typo-morphologiques mises au point par les urbanistes italiens, qui ont constitué le cadre conceptuel des premières générations de projets (Temps 2), ne sont alors plus appropriées pour traiter des urbanisations dispersées au niveau du grand territoire. Il convient donc de renouveler les méthodes de description et d'analyse du territoire. En Europe, l'évolution des pratiques du projet varie selon les cultures propres à chaque pays³⁶. A partir des travaux de Massimo Cacciari (2003) repris par Gilles Novarina, on retiendra une définition de la notion de projet au vu de son étymologie grecque³⁷ : « *Proairesis* » signifie « *prise de distance par rapport à une réalité, pour autant, il ne s'agit pas de s'en détacher mais plutôt de la cueillir à nouveau, de la recueillir, de rassembler les éléments qui la composent afin de saisir une unité derrière l'apparence de fragmentation* » (2003, p. 163). La démarche de projet peut alors être rapprochée de ce

³⁶ En France les démarches de projet urbain restent largement centrées sur le territoire construit, alors qu'en Italie, la pratique du projet d'urbanisme d'*area vasta* s'inspire des apports de l'écologie du paysage (Chapitre 3. Confrontation).

³⁷ L'étymologie latine (« *projectum* ») sert de base aux définitions les plus courantes. Elle renvoie à l'idée de projection dans le futur, de prévision ou de prospective.

que Yves Challas (2000) appelle une « *analyse figurative* », c'est-à-dire une approche qui cherche à construire des représentations ou des images d'une réalité urbaine qui, a priori, apparaît comme un ensemble inorganisé, une simple juxtaposition d'éléments. Dans cette activité de recollement, de rassemblement, de mise en évidence des liens, les outils de figuration jouent un rôle important. Dans cette optique, le dessin, le plan ou à la carte constituent des instruments particulièrement efficaces pour révéler des relations et des liens entre des éléments a priori distincts.

3.7 Production de connaissance et pilotage stratégique

A partir notamment des travaux de Donald Schön (1984) sur la réflexivité de l'expertise, Paola Vigano (2014) conçoit le projet comme « *producteur de connaissances* ». Le projet constitue « *un dispositif cognitif, producteur d'un nouveau savoir, outil d'exploration d'un contexte et d'intégration de nouveaux éléments aux connaissances existantes. Le projet est une forme d'étude et de recherche ; c'est une reconstruction, une contextualisation et une réorganisation de la réalité* » (2014, p. 13). L'affirmation des potentialités du projet est une réponse aux principaux enjeux sur la condition urbaine contemporaine. La démarche de projet représente ainsi une échappatoire face aux nombreux doutes et incertitudes, mais aussi face à l'indifférence générale vis-à-vis des démarches de planification, décrites comme « *un labyrinthe intrigant et enchevêtré de textes et de dessins qui, tout au mieux, peuvent nourrir une collection intimiste, mais ne peuvent être partagées par le reste de la société* » (2014, p. 12). L'architecte-urbaniste formule ainsi une triple hypothèse. En tant que producteur de connaissance, le projet permet :

- des « *opérations de conceptualisation* », à savoir : « *la création d'un espace et d'un temps d'abstraction où reformuler, le regard, et notre imagination à l'égard des territoires contemporains* » (2014, p. 14).
- des « *opérations de descriptions* » : « *Il identifie des situations et établit des relations avec elles ; il s'y adapte en utilisant les anomalies, les discontinuités, les différences ; il s'interroge sur la présence de structures d'ordre sous-jacentes, utilise des répétitions, devine des règles préexistantes. [...], confère une individualité à chaque lieu* » (2014, p. 14).
- la « *formulation de séquences de conjectures sur le futur* », notamment à travers l'usage des scénarios tels que décrits précédemment. Le processus projectuel constitue « *une construction de situations où la connaissance s'échange et se transforme. Il n'est pas de connaissance abstraite, mais le résultat d'une expérience au sein de laquelle la connaissance acquiert son propre sens* » (2014, p. 14).

La description des démarches de projet par Paola Vigano peut être mise en relation avec la proposition de Jean Hillier (2011) de conceptualisation du processus de planification en tant que démarche de navigation stratégique. La métaphore de la navigation, ou sens de pilotage, s'inspire des travaux de Michel Foucault. Elle fait référence à la notion de trajet (*journey*) en tant que mouvement

dans l'espace d'un point vers un autre, en vue de la réalisation d'un but à atteindre. Ce trajet comporte des éléments de connaissance mais aussi des incertitudes, des risques, des obstacles, voire des dangers. L'idée de planification en tant que pilotage constitue ainsi un art et implique des connaissances théoriques mais aussi des techniques pratiques concomitantes à l'existence. Jean Hillier (2007) suggère ainsi une définition de la planification stratégique spatialisée en tant qu'« *investigation des virtualités* » invisibles dans le présent, une « *enquête temporaire* » sur un temps et un lieu donné. Cette définition reconnaît la nature spéculative de la planification. L'investigation menée doit permettre de répondre à la question : « *que pourrait-il se passer si... ?* ». La planification stratégique spatialisée « *ne grave pas dans la pierre un ensemble objectifs détaillés et précis* », mais propose des « *cheminements* » (*pathways*) ou des « *trajectoires* » conçues pour évoluer de manière réflexive, en fonction des circonstances. Elle n'utilise pas une rationalité instrumentale pour réduire et traiter la complexité des situations mais plutôt explore les opportunités et les avantages potentiels des situations où interagissent une multiplicité d'acteurs. Cette ouverture de la planification permet ainsi une exploration des futurs possibles (Balducci, 2011). Les exercices de planification révèlent ce qu'il peut advenir ou se produire (*becoming*) (Hillier, 2011). Alessandro Balducci (2011) décrit ainsi le processus de planification en tant que « *voyage de découverte* » (*voyage of discovery*), plutôt que comme « *feuille de route* » (*road-map*).

Jean Hillier (2011) propose un dispositif méthodologique et technique des modalités d'organisation de la planification en tant que navigation ou pilotage stratégique. A partir des travaux de Gilles Deleuze et Félix Guattari, l'auteur décrit une organisation du processus de planification autour de plusieurs niveaux ou plateaux : le niveau de l'immanence (*plane of immanence*) qui définit les trajectoires à long terme et les niveaux de l'organisation (*planes of organisation*) qui définissent les plans et projets à court terme. Ces derniers sont réalisés plutôt localement à l'échelle micro et sur des contenus spécifiques : « *Ils facilitent les petits mouvements ou changements tout au long des trajectoires ouvertes et dynamiques des niveaux de l'immanence* » (2011, p. 507). En naviguant entre les niveaux de l'immanence et de l'organisation, la planification associe ainsi la connaissance à l'action (*linking knowelge to action*) (Friedmann, 1987 cité dans Balducci, 2011). Elle constitue « *en soi une forme de connaissance et souvent la seule valable dans les situations particulièrement complexes et incertaines* » (Balducci, 2011, p.538). Sur la base notamment des apports de la théorie de l'acteur réseau (ANT), Jean Hillier (2011) définit ainsi une méthodologie de planification fondée sur une activité de cartographie à partir du traçage (*tracing*) des relations et interactions entre les actants (définis comme des acteurs en action), traduite sous la forme d'un système de cartes et de diagrammes (*mapping and diagramming*). L'ensemble permet de formaliser et ajuster les trajectoires réalisables et souhaitables : « *[...] C'est en traçant les forces relationnelles entre les actants que les planificateurs peuvent mieux comprendre comment certains évènements se produisent et ce qu'il peut arriver dans le futur ; quoi et qui pourrait constituer des ressources à même de conduire ou bloquer le changement* » (Balducci, 2011, p. 494).

3.8 Quels nouveaux *lieux privilégiés* de projets?

Le développement de ce premier chapitre décrit l'évolution des pratiques de planification en Europe depuis les années 1950 en relation avec le contexte économique et social propre à chaque période. A partir de l'analyse de son évolution, ce chapitre retrace ainsi les principaux enjeux auxquels est confronté la planification stratégique spatialisée ou territoriale au début du 21^{ème} siècle, dans un contexte de montée en puissance des enjeux de soutenabilité. On retient ainsi trois périodes, générations ou temps d'évolution de la planification, dont le tableau (Fig. 11) et les trois items ci-dessous synthétisent les principales caractéristiques :

- Hégémonie de la planification traditionnelle (Temps 1 : 1955 à 1975) : dans une période de forte croissance économique et urbaine liée au trente glorieuses, l'objectif du processus de planification est de gérer l'usage des sols, principalement en périphérie des villes. Le déroulement du processus de planification résulte d'un « *système en cascade* » (selon l'expression de l'urbaniste turinois Giovanni Astengo), dont les principales caractéristiques relevées sont un enchaînement linéaire et séquentiel des étapes (objectifs politiques, principes spatiaux, réalisations) par « *traduction automatique* » et une tutelle des échelons supérieurs sur les échelons inférieurs (modèle hiérarchique). Le territoire constitue un simple « *support lisse* » dont le découpage rationnel permet la quantification des besoins. Le déroulement du processus de planification traditionnelle implique la mobilisation de ressources génériques indépendantes des contextes ou des situations territoriales.

- Développement des démarches stratégiques (Temps 2 : début des années 1980) : au milieu des années 1970, les premières crises économiques et le tournant néo-libéral engendrent une remise en cause du modèle traditionnel de planification. Le projet urbain localisé (souple et flexible) est alors présenté comme une alternative au plan. Dans un contexte qualifié de polycentrique, ce nouvel instrument assure la structuration de coalition d'acteurs publics et privés (modèle négocié). Les démarches stratégiques, dont la dimension programmatique prend le pas sur le contenu spatial, définissent un cadre global au développement des projets localisés (projet-objet ou master projet). Projets urbains et démarches stratégiques constituent ainsi des instruments privilégiés pour affirmer l'identité de la ville-acteur dans un contexte de concurrence mais aussi de coopération internationale.

- Engouement pour les démarches de planification stratégique spatialisée (Temps 3 : fin des années 1990) : à partir du milieu des années 1990, les projets urbains localisés n'engendrent pas l'effet d'entraînement escompté sur les territoires environnants. La structuration de régions urbaines et la montée en puissance des enjeux de soutenabilité (en lien notamment avec les politiques européennes) engendrent un regain d'intérêt pour le grand territoire. Il convient de mener conjointement les mesures de développement et de protection. Le territoire acquiert un statut nouveau en tant qu'ensemble de contraintes et de ressources à identifier, révéler, relier ou transformer. La nouvelle planification

territoriale s'organise à travers un processus en boucle au cours duquel différents pôles (ou moments) structurants peuvent encore être identifiés (choix stratégiques, principes spatiaux, réalisations opérationnelles). Le plan de structure constitue ainsi un nouvel outil charnière qui fixe des principes d'organisation du grand territoire à partir des éléments dits de structure (ou invariants territoriaux), dont on retiendra notamment les réseaux de transport, le système environnemental et les principaux pôles économiques.

La conception française de l'évolution de la planification a été fortement marquée par les premières expériences de planification stratégique dont la démarche de révision du Sdal Lyon 2010 a constitué la démarche la plus aboutie, mais aussi la plus médiatisée (au niveau national et européen). Cette période a été qualifiée - en avant-propos de la thèse - de tournant stratégique ayant eu tendance à étouffer les débats sur l'évolution du champ. Les nouveaux exercices sont régulièrement dits stratégiques du simple fait qu'ils sont entrepris au niveau intercommunal. Ainsi, le dernier temps d'évolution de la planification qui insiste sur le passage d'un paradigme économique à un paradigme territorial n'est pas ou peu reconnu malgré l'abondance de la littérature à ce sujet au niveau européen. Le débat sur la métropolisation est plutôt animé par des auteurs en science politique qui insistent ainsi sur les conditions et les enjeux de gouvernance ou de gouvernabilité à l'image du Grand Paris. Alain Motte rappelle que durant les années 1980 et 1990, l'opposition entre approche stratégique et spatialisée constitue, pour le Ministère de l'Équipement, un « faux débat » : « *Il serait tout aussi illusoire de vouloir séparer ces deux aspects que de vouloir isoler le temps et l'espace qui sont les deux dimensions inséparables de l'action urbaine* » (Motte, 1995, p. 31). Il est vrai que les démarches de planification stratégique en France, menées au cours des années 1990, ont conservé un contenu spatial à l'image de la démarche Lyon 2010. Néanmoins, ne pas considérer la distinction entre les démarches stratégiques et les approches spatialisées entraîne une série de difficultés (ou de confusions) dans la conceptualisation de l'évolution de la planification, notamment lorsque le grand territoire - constitué d'un ensemble de lieux spécifiques (*place of distinction*) - est amené à jouer un rôle nouveau avec la montée en puissance des enjeux de soutenabilité.

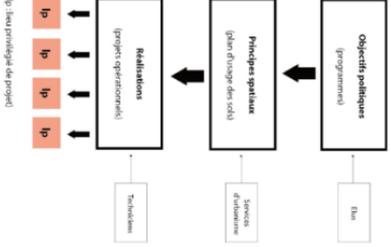
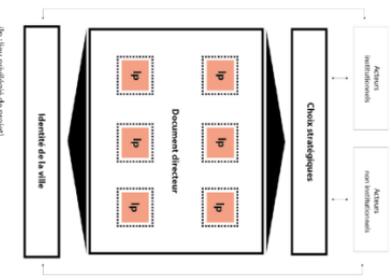
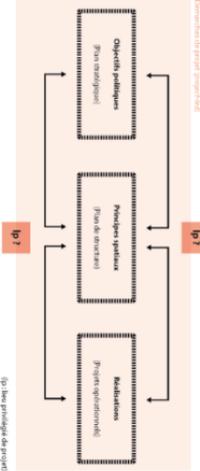
Type	Temps 1 PLANIFICATION TRADITIONNELLE	Temps 2 DEMARCHE STRATEGIQUE	Temps 3 PLANIFICATION TERRITORIALE
Période	1955-1975	Début des années 1980	Fin des années 1990
Contexte socio-économique	Trente glorieuses Etat providence Keynésianisme spatial	Crise économique et tournant néo-libéral Décentralisation et polycentrisme Remise en cause de la planification traditionnelle	Constitution de régions urbaines par diffusion de l'urbanisation Retour de l'intervention publique Développement durable (<i>sustainable development</i>)
Objectifs recherchés	Maitriser la croissance urbaine périurbaine Réguler l'usage des sols par le zonage	Stimuler le développement par des projets urbains Consolider des partenariats publics-privés Fabriquer l'identité de la ville-acteur	Protéger et développer Fixer des principes d'organisation du grand territoire (<i>skeletal framework</i>)
Organisation du processus	Système en cascade et processus linéaire Planification englobante (<i>comprehensive planning</i>) Modèle hiérarchique	Itérations entre méta-projets et projets-concrets Focalisation de l'action sur des problématiques majeures (<i>key/issues</i>) Modèle négocié	Processus en boucle : pôles structurants organisés de manière aléatoire Le projet comme démarche continue (<i>project-led</i>) Modèle négocié, coplanification
Rapport au territoire	Support lisse Quantification des besoins par le découpage rationnel de l'espace Ressources génériques	Ville existante appréhendée comme système relationnel Analyses des tissus urbains constitués Ressources contextuelles	Ensemble de contraintes et de ressources Conception relationnelle de l'espace et du lieu Des éléments de structures (invariants territoriaux)
Lieux privilégiés de projet	<p>Schéma de synthèse</p>  <p>(lp : lieu privilégié de projet)</p>	<p>Sites stratégiques générateurs de développement</p> <p>Logique ascendante (<i>bottom up</i>) Projet-objet du cœur des centralités Le plan stratégique comme liant</p>  <p>(lp : lieu privilégié de projet)</p>	<p>A déterminer</p>  <p>(lp : lieu privilégié de projet)</p>
Résultat des choix actés en amont (logique top-down) en périphérie des zones agglomérées	<p>Abaissement du processus Opération d'urbanisme</p>		

Fig. 11 : Tableau de synthèse des trois temps d'évolution de la planification en Europe (Source : Dugua, 2014)

Au sein des régions urbaines ou métropolitaines européennes, les trois temps (générations ou moments) de planification sont imbriqués, ou plutôt tendent à coexister mutuellement dans les processus de planification. Les nouveaux exercices en lien avec l'évolution des contextes socio-économiques n'ont pas remplacé définitivement et totalement les anciens modèles. C'est d'ailleurs souvent le cas dans les processus d'innovation. Le troisième temps d'évolution de la planification en Europe constitue une synthèse entre planification traditionnelle (Temps 1) et démarches stratégiques (Temps 2). La définition de choix stratégiques à dominante économiques et politiques, et donc de nature programmatique (et non spatialisée), constitue un des pôles du processus (en boucle) de planification territoriale ou stratégique spatialisée (Temps 3). Prenant à contre-pied une littérature foisonnante qui tend à opposer plan et projet, Stéphane Rabilloud (2007) identifie des « *symptômes de continuité* » entre les deux modalités d'actions publiques. Il interprète ces éléments de continuité comme une forme de soumission à des « *chemins de dépendance* » vis-à-vis du modèle hiérarchique de planification qui durant de nombreuses années a forgé le référentiel de pensée et d'action des acteurs locaux et ainsi stabilisé des systèmes de croyance aujourd'hui profondément ancrés (Rabilloud, 2007). Jean Hillier (2007) et Patsy Healey (2006) soulignent également l'existence de ces chemins de dépendance qui continuent à formater les systèmes de représentations. Les deux auteurs insistent sur le « *besoin de renouveler les convictions* ». Au sein des régions urbaines ou métropolitaines, tous les territoires ne disposent pas non plus du même niveau de ressources, ni de maturité ou d'émancipation (vis-à-vis du modèle traditionnel) leur permettant de s'inscrire dans des démarches de projet renouvelant en profondeur les dispositifs d'action publique³⁸. Alors que la littérature (notamment française) tend à distinguer les deux modes de faire dans l'histoire de l'évolution des pratiques d'urbanisme - le projet succède chronologiquement au plan -, il est préférable de considérer aujourd'hui l'imbrication entre les deux conceptions qui coexistent mutuellement au sein des processus de planification territoriale.

Les résultats issus de ce premier chapitre confortent la première hypothèse de recherche : la mise en œuvre du processus de planification territoriale nécessite de mener des actions complémentaires à l'élaboration du plan stricto-censu. Il convient ainsi de sortir du plan ou d'« *aller au-delà du plan* » (Balducci et al., 2011). Dans le cadre de la planification traditionnelle, le déroulement du processus linéaire soit le passage d'une étape à l'autre résulte de la simple application des choix opérés en amont et ne pose en théorie aucun problème d'interprétation. Ce processus de « *traduction automatique* », assurant le passage des choix économiques et politiques à leur concrétisation opérationnelle, résulte de l'application d'un cadre normatif et réglementaire, et donc ne nécessite pas le lancement de démarches complémentaires ou parallèles à l'élaboration du plan. La seconde période d'évolution de la planification qui célèbre l'avènement des démarches stratégiques (inspirées du secteur privé) confirme la première

³⁸ La thèse de Stéphane Rabilloud (2007) porte sur l'agglomération du Nord Isère au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. En tant que ville-nouvelle issue des politiques nationales d'aménagement du territoire au cours des années 1970, le territoire d'étude constitue un cas bien spécifique même si l'auteur cherche à le relativiser.

hypothèse de recherche. Le plan s'inscrit alors dans un cycle stratégique. Selon le modèle classique (d'Arthur Andersen), l'étape de mise en œuvre « *va de soi* » à partir du moment où les problématiques majeures (*keys issues*) et les objectifs ont été correctement ciblés en amont. Le modèle interactionniste considère au contraire que dans des contextes d'action où les protagonistes constituent des « *acteurs pluriels agissants* », le moment de la mise en œuvre nécessite de porter une attention particulière aux modalités de mobilisation des acteurs et donc à la nature des dispositifs d'intéressement. On retrouve cette conception interactionniste dans le troisième temps d'évolution de la planification à travers la méthodologie de navigation (ou pilotage) stratégique proposée par Jean Hillier qui fait du traçage des relations entre les actants (*tracing*) un outil de définition des trajectoires adaptées entre les niveaux (ou plateaux). Au cours d'un processus dit de coplanification où interviennent aléatoirement différents moments, de nouvelles articulations entre plans et projets sont recherchées afin de coordonner les acteurs et les échelles de territoire. Ce troisième temps d'évolution de la planification reconsidère le rôle du territoire ou plutôt du grand territoire.

Le chapitre retrace l'évolution des *lieux privilégiés* de projets (Fig. 11). Ces derniers entretiennent toujours un rapport spécifique avec l'ensemble du processus de planification, mais résultent de logiques opératoires opposées. Ils résultent de l'aboutissement d'un processus par étapes et donc d'une logique descendante (dite *top-down*) dans le cadre de la planification traditionnelle (Temps 1). Les *lieux privilégiés* de projets se traduisent alors sous la forme de grandes opérations d'urbanisme (zone d'urbanisation prioritaire en France) principalement en périphérie des zones agglomérées et sous pilotage de la puissance publique. En tant que sites stratégiques, les *lieux privilégiés* constituent des projets urbains générateurs de développement dans le cadre de la planification stratégique (Temps 2) au tournant des années 1980. Ils impulsent une logique ascendante (dite *bottom-up*) et jouent un rôle majeur dans la structuration du cadre stratégique qui donne une cohérence d'ensemble à postériori. Dans le dernier temps d'évolution (Temps 3), le projet en tant que démarche ou état d'esprit intervient de manière continue et à différentes échelles de territoire (macro, méso, micro) au cours du processus de planification territoriale, via notamment l'instauration de nouveaux outils (projet guide, scénario, etc.) permettant de produire des connaissances par la description des qualités ou prestations des lieux et la clarification des alternatives de développement (Fig. 11). Au sein des régions urbaines en Europe, les *lieux privilégiés* de projets propres à des générations différentes de plans coexistent mutuellement.

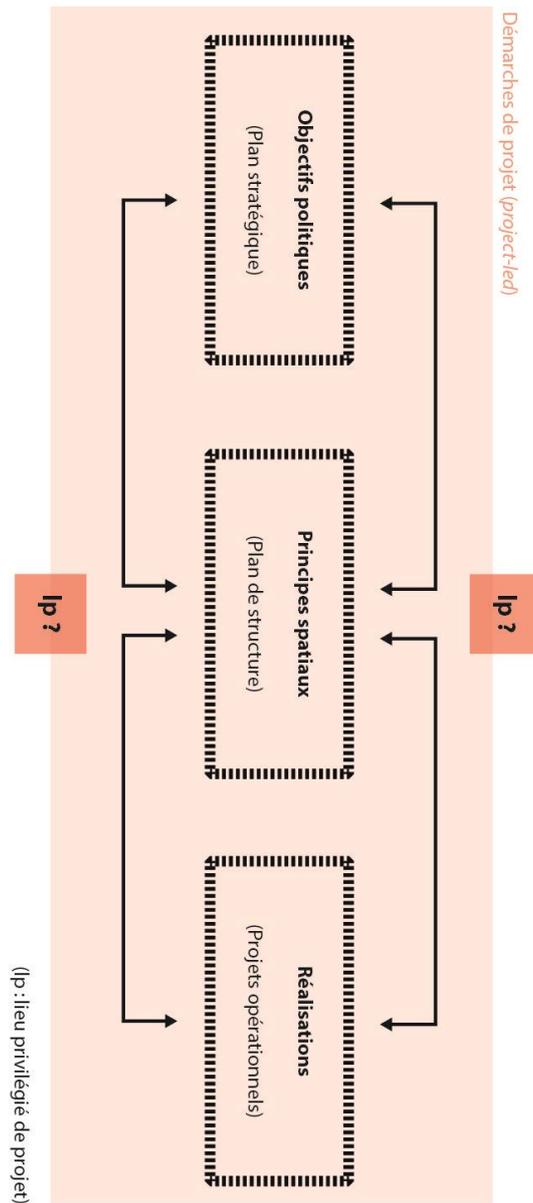


Fig. 12 : La planification territoriale (Source : Dugua,

En partant du postulat qu’aujourd’hui tous les lieux de projets n’ont pas la même fonction dans la construction du processus de planification, quels sont aujourd’hui les nouveaux *lieux privilégiés* dans le contexte actuel de la planification territoriale (Temps 3) qui fait du développement soutenable un leitmotiv à l’échelle du grand territoire (Fig. 11 et 12) ? Où sont localisés les nouveaux « *espaces d’expériences* » (Haumont, 1993) permettant une confrontation aux « *univers concrets* » (Duran, 1999) ? Quelles fonctions peuvent-ils remplir dans le processus de planification ? Gilles Pinson (2009) insiste sur la fonction des grands projets urbains localisés au cœur des centralités comme instrument de gouvernance métropolitaine mais sans faire référence aux enjeux de la planification territoriale (Temps 3) : ces sites stratégiques constituent-ils encore les *lieux privilégiés* de projets de la troisième génération de planification ? Vincent Fouchier considère qu’en Ile-de-France, « *les méga-projets d’aménagement, les*

quartiers emblématiques qui transforment de manière visible et médiatisée certains espaces métropolitains, l'architecture à valeur de symbole (le « mythe des tours exagérément relayé par la presse) peuvent contribuer à la stratégie d'une métropole et faciliter son rayonnement, mais ils ne peuvent pas s'y substituer » (2009, p. 31). Par ailleurs, il remarque que l'effet d'entraînement des opérations d'intérêt national (notamment les villes nouvelles) n'est pas suffisant pour « *faire évoluer l'entière d'une métropole dans une direction cohérente sachant que depuis le schéma directeur de 1965, les cinq villes nouvelles ont représenté moins de 10% de la construction de logements en Ile-de-France* » (2009, p. 32). L'analyse montre que les éléments de structure (ou invariants territoriaux) sont importants pour une planification territoriale qui cherche à fixer des principes d'organisation du grand territoire (*skeletal framework*). Ainsi, ces objets particuliers ne sont-ils pas importants dans la recherche d'articulation entre plans et projets (ou entre orientations et réalisations) au cours du processus de planification territoriale ? A quelles conditions ? Quels rapprochements peut-on opérer entre les éléments de structure et les nouveaux lieux à privilégier de la planification territoriale ?

L'introduction de la thèse fait le constat des nombreux doutes et remises en cause soumis à la planification territoriale malgré le développement important du nombre de Scot depuis le début des années 2000. Franck Scherrer constate ainsi que « *si hier, la planification spatiale était le mode dominant, normatif et légitime d'encadrement de la croissance, de l'organisation urbaine et de la programmation spatiale des grands équipements, la planification n'est plus aujourd'hui qu'une modalité possible de l'action publique urbaine, mobilisée ou laissée pour compte selon la valeur momentanée que les acteurs publics métropolitains apportent à sa portée incitative, et généralement mise en concurrence avec d'autres modes d'action que sont les démarches stratégiques spatialisées ou non et les projets urbains* » (2008, p. 22). Il poursuit en se demandant si les exercices les plus récents ne constituent pas « *l'ultime avatar de la planification rationnelle classique, avant une ultime obsolescence* » (Scherrer, 2008, p. 33). Pour Klaus Kunzmann (2001 [a,b,c]), ces démarches ne sont guère plus qu'un voile cosmétique (*cosmetic veil*) permettant au mieux de dissimuler les disparités croissantes impactant les villes européennes. Un consensus existe néanmoins en Europe à propos de l'inadéquation entre système hiérarchique de planification et polycentrisme caractéristiques des sociétés développées. Dans un premier temps, la réponse a été d'opposer le plan dont le manque de flexibilité fait l'objet d'une critique virulente, au projet localisé considéré comme plus souple et adapté aux nouveaux enjeux urbains. Ce dualisme apparaît encore fréquemment et révèle surtout une focalisation de la réflexion sur les outils et non pas sur le processus induit.

La complexification des systèmes de décisions liée au développement de l'initiative individuelle, à l'intervention du secteur privé et à l'affirmation de la parole habitante dans la construction de la ville, est synonyme d'approches urbanistiques plus négociées, plus souples, plus intégrées et plus évolutives. Le plan doit être appréhendé en tant que processus de construction de la morphologie physique et sociale

du territoire, entre définition de règles de structure et construction de coopération entre acteurs. A différentes échelles (et non plus uniquement en fin de processus ou sur un périmètre circonscrit), la démarche de projet devient un moyen privilégié d'organiser la description du territoire, d'identifier collectivement les problèmes qui s'y posent et d'imaginer les scénarios de sa transformation. Nombreux sont les auteurs qui, à l'image de Philippe Genestier, reprochent aux démarches de projet fondées sur une « *idéologie de l'absence d'idéologie* » de privilégier une vision formelle par rapport à la dimension substantielle attachée aux choix en matière de fabrication de la ville, c'est-à-dire d'accorder davantage d'importance aux processus et aux modes opératoires par rapport aux contenus et aux objectifs. La thèse aborde effectivement la planification territoriale (Temps 3) en tant que processus construit autour d'une multitude d'initiatives, à des échelles territoriales différentes. La mise en œuvre implique ainsi de questionner le passage entre les différents moments et l'articulation entre les échelles d'approche du territoire. La thèse prend acte de la critique de Philippe Genestier mais la reformule en sens inverse : quelles sont les modalités de construction (ou d'enrichissement) substantielle du processus de planification territoriale ? La thèse s'attache dans ce sens à caractériser les prestations des *lieux privilégiés* de projet dans le déroulement du processus de planification territoriale.

Suite à cette description de l'évolution générale de la planification dans un contexte européen structuré autour de trois temps, comment peut-on caractériser le système de planification en France ? Quelles transformations du cadre législatif et institutionnel français ont traduit les trois grandes étapes décrites dans ce premier chapitre ? Qu'est ce qui fait la spécificité du système Français notamment concernant l'organisation des échelons de gouvernement du territoire et la répartition des compétences ? C'est une exception en Europe, le cadre législatif français maintient le principe d'une hiérarchie à travers le principe de compatibilité. Malgré le maintien de ce système hiérarchique, n'existe-il pas des expériences locales innovantes et assimilables à des démarches de coplanification ? Voilà quelques-unes des principales questions auxquelles le *Chapitre 2. Caractériser* répond.

| CHAPITRE 2. Caractériser |

Mise en œuvre de la planification territoriale en France

A partir de l'aperçu général des trois temps d'évolution de la planification en Europe depuis les années 1950, tels que décrits dans le premier chapitre de la thèse, ce deuxième chapitre caractérise les conditions de mise œuvre du processus de planification territoriale en France. Il retrace dans un premier temps l'évolution du système de planification depuis les années 1950 afin de caractériser son organisation générale aujourd'hui. Cette analyse historique se structure autour de quatre lois majeures qui constituent des marqueurs importants afin de rendre intelligible l'évolution et la construction actuelle du système de planification français¹ :

- En 1967, la Loi d'orientation foncière (LOF) formalise institutionnellement le système de planification traditionnel (Temps 1) sur deux niveaux de plan : à l'échelle intercommunale, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) et à l'échelon communal, le Plan d'occupation des sols (Pos);
- Avec les Lois de décentralisation (Lois Defferre) en 1982 et 1983, les maires se saisissent de la compétence urbanisme et deviennent alors responsables de l'élaboration des Pos au niveau communal et des Schémas directeurs (SD) au niveau intercommunal (qui succèdent au Sdau). La mise en œuvre des lois de décentralisation s'inscrit dans un contexte de remise en cause du plan au profit du développement des projets urbains et des démarches stratégiques (Temps 2) ;
- En 2000, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (Loi SRU) crée deux nouveaux outils : le Schéma de cohérence territoriale (Scot) remplace les Schémas directeurs au niveau intercommunal et les Plans locaux d'urbanisme (PLU) remplacent les Pos au niveau communal. La loi SRU traduit juridiquement les évolutions importantes des pratiques locales instaurant les marques de la planification territoriale (Temps 3) ;

¹ Les modifications instaurées en 2014 par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, dite loi Dufflot) sont par ailleurs ponctuellement mentionnées dans le cadre du développement du chapitre.

- En 2010, la Loi portant Engagement National pour l'Environnement (Loi ENE) marque la volonté du législateur de renforcer la prise en compte des enjeux écologiques. La loi ENE n'engendre pas de bouleversements majeurs dans l'organisation du système de planification, en dehors de la création du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE).

L'analyse des réformes engagées par ces quatre grandes lois explicite les modalités de traduction des grandes tendances d'évolution de la planification territoriale en Europe dans l'organisation institutionnelle, la répartition des compétences et le fonctionnement général du système de planification français. Pour chacune des quatre lois sélectionnées, il convient alors d'identifier les points de rupture : quels sont les éléments réellement nouveaux apportés par la modification du cadre législatif ? Les points de continuité : quels sont les éléments simplement réactualisés ? Et enfin les points d'incertitude ou de blocage : quels sont les éléments qui font débat ? Quels sont les objets qui ne sont pas traités par les réformes législatives successives ? Existents-ils des impensés de la planification ? L'analyse ne cherche pas à restituer un inventaire détaillé et exhaustif de l'ensemble des modifications apportées par chacune des lois. Il s'agit plutôt de décrire chronologiquement les objectifs majeurs du législateur, les impacts principaux, leur logique de mise en œuvre et le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Dans un second temps, le chapitre revient sur les particularités ou spécificités du système de planification à travers l'analyse des principaux éléments de blocage (ou rigidités). Ces derniers sont à la fois institutionnels mais aussi culturels c'est-à-dire liés à la pratique ou à la tradition de la planification et de l'urbanisme en France. Ils constituent potentiellement des obstacles au déroulement du processus de planification territoriale dont les principales caractéristiques ont été décrites dans le premier chapitre (Temps 3). L'analyse retient quatre éléments de blocage :

- les principes de libre administration (absence de tutelle d'une collectivité sur une autre) et de répartition des compétences par blocs (communes et EPCI en charge de la compétence urbanisme) qui a priori ne favorisent pas la construction de coopération entre les différents échelons de collectivités dans le sens de la mise en œuvre du processus de planification territoriale.
- la séparation historique entre l'aménagement du territoire au sens d'activité de programmation et de soutien à l'économie, et l'urbanisme dont l'objectif est la définition de l'usage des sols et l'organisation de l'espace.
- la séparation (liée à la culture de l'urbanisme en France) entre plan, ensemble des études préalables en vue de la définition de principes d'aménagement pouvant se traduire sous la forme de règles d'usage des sols, et projet en tant que dispositif de coopération entre acteurs publics et privés en vue de réalisations opérationnelles.

- le maintien d'un système hiérarchique et pyramidal où la cohérence de l'urbanisme est censée être le produit de l'application de la règle de compatibilité entre projet, plan communal et plan intercommunal d'une part, et plan sectoriel et plan territorial d'autre part.

Ce relevé des éléments de blocage au déroulement du processus de planification territoriale ne propose pas une vision défaitiste ou grincheuse de la pratique française de la planification. Ce chapitre analyse l'évolution et l'organisation de l'activité de planification en France à partir de ses principales innovations et réussites, mais aussi de ses limites et difficultés. La problématique centrale de la thèse, telle que présentée en introduction, porte sur l'identification des conditions d'effectivité de la planification territoriale. Même si une grande diversité d'acteurs publics ou privés peuvent être à l'initiative de projets, les définitions mentionnées en introduction (Merlin, Choay, 1996 ; Levy, Lussault, 2003) et dans le premier chapitre (Albrechts, 2004 ; Motte, 2005) insistent sur le pilotage public du processus de planification territoriale et donc sur la mobilisation de compétences particulières dans des contextes institutionnels donnés. Dans ce cadre, le développement de ce chapitre ne peut faire l'économie d'une description théorique des éléments de blocage potentiels, notamment institutionnels, à la mise en oeuvre du processus de planification fondée sur un modèle négocié. La confrontation des rigidités ou obstacles identifiés dans le système français au regard de trois modèles-types sélectionnés en Europe (Angleterre, Allemagne et Italie) permettra par la suite (*Chapitre 3. Confronter*) d'envisager les conditions de leur dépassement à partir des hypothèses de recherche.

La troisième section de ce chapitre porte sur l'analyse succincte de cinq expériences de coplanification qui ont toutes pour caractéristiques communes d'émerger autour d'éléments de structure, de mobiliser une diversité d'acteurs, mais aussi d'assurer la confrontation entre plusieurs échelles d'approche du territoire :

- Les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise favorisent la cohérence entre urbanisme et transport via la formalisation d'un dispositif partenarial entre collectivités et Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) autour de la réalisation de nouvelles lignes de tramway.
- Les contrats d'axes de l'agglomération toulousaine constituent un dispositif d'articulation entre urbanisme et transport, engagé en relation avec la démarche inter-Scot autour des principales stations et gares des lignes de transport en commun en site propre (TCSP) de l'aire urbaine toulousaine.
- Les contrats de territoires « corridors biologiques » de Rhône-Alpes cherchent à soutenir la conduite de projets opérationnels locaux permettant de préserver ou restaurer les connectivités écologiques identifiées au sein des Scot.

- Les Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) du Grand Genève constituent des « *échelons intermédiaires de cohérence durable* »² entre le Grand Genève et les collectivités territoriales. Ils assurent notamment la coordination de la mise en œuvre du Projet d'agglomération et la conduite de démarches tests et d'approfondissements sur des sujets à enjeux.
- Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris sont des démarches partenariales, initiées dans le cadre du Grand Paris en complémentarité du Sdrif, entre l'Etat, les opérateurs de transport et les collectivités locales (communes, EPCI et parfois départements) impactées par le futur réseau du Grand Paris Express, nouvelles lignes de métro desservant la banlieue parisienne.

La sélection de ces études de cas intermédiaires – expériences souvent qualifiées de novatrices - rejoint et enrichit les questions soulevées en conclusion du premier chapitre, sur la conduite de démarches complémentaires à l'élaboration du plan stricto sensu (hypothèse 1) et le rôle des nouveaux *lieux privilégiés* (Hypothèse 2) de la planification territoriale (Temps 3). La confrontation entre le cadre législatif (le contenu du code de l'urbanisme) et l'analyse de ces différentes expériences locales (le système en pratique), montre que la mise œuvre ne se résume pas à l'application du principe juridique de compatibilité qui attribue une cohérence formelle ou une apparence de cohérence au système, comme semble vouloir l'indiquer les articles du Code de l'urbanisme, mais nécessite et implique la mise au point de démarches négociées de coplanification entre différents niveaux de gouvernement du territoire. Ces ajustements locaux (qui aboutissent à la formalisation de dispositifs de gouvernance particuliers) favorisent le dépassement des contraintes (ou rigidités) liées à l'organisation du système institutionnel et donc finalement l'effectivité du processus de planification territoriale. Le développement de ce deuxième chapitre résulte donc d'une mise en tension entre construction législative et institutionnelle de la planification territoriale en France et analyse d'innovations locales favorisant la mise en œuvre de dispositifs de coplanification.

² Extrait du site du Grand Genève : www.grand-geneve.org [Consulté le 15 mai 2014].

1. Construction et évolution du système de planification

1.1 La Loi d'orientation foncière (LOF, 1967)

En 1967, la Loi d'orientation foncière (LOF) formalise législativement le système de planification traditionnelle d'usage des sols en France (Temps 1). Même si ce chapitre débute par la LOF, il est néanmoins important de souligner que l'activité de planification en France ne commence pas avec cette loi. Des avancées importantes au cours du 20^{ème} siècle ont progressivement organisé la planification urbaine au niveau national. La LOF peut néanmoins être qualifiée de date clef (ou charnière) car elle constitue un point d'aboutissement de la planification traditionnelle en France. Elle marque une « *rupture historique sensible* » en devenant « *le premier grand texte d'urbanisme approuvé par voie parlementaire en un demi-siècle depuis la loi fondatrice de 1919* » (Goze, 1999, p.108). La LOF vient fixer un ensemble de principes qui existaient déjà auparavant localement mais de manière encore imprécise ou informelle. Au cours du 20^{ème} siècle, le cadre législatif et réglementaire dans le champ de l'urbanisme et de la planification évolue de la maîtrise de la forme du bâtiment à l'échelle de la parcelle, à la régulation du développement urbain à l'échelle de la commune puis d'un groupement de communes. Lorsque Jean-Pierre Gaudin (1984) s'attache à traiter les apports de la première moitié du 20^{ème} siècle dans le champ de la planification et de l'urbanisme, il constate que ce « *premier jalon institutionnel* » est fortement minimiser : « *Dans les manuels d'urbanisme, comme dans les ouvrages consacrés aux méthodes de planification urbaine et régionale, l'analyse ou même la simple évocation de ce premier cadre général de l'intervention urbanistique défini en France apparaît très restreinte, voire inexistante* » (1985, p.11). Les recherches initiées dans les années 1970 par le Ministère de l'Équipement sont les premières à souligner les avancées des méthodes de planification conçues dès le premier quart du XX^{ème} siècle. Ces travaux démontrent une « *substantielle continuité méthodologique* » (Rendu, Preteceille, 1972). Ils remettent ainsi en cause le point de vue selon lequel « *avant les années 1960, il n'y avait rien en matière de planification spatiale, ou le peu qu'il y avait était inefficace : il faut dissiper l'illusion d'une naissance récente de la planification urbaine* » (Preteceille, Regazzola, 1974, p.10).

La loi de 1902 sur la santé publique a des répercussions importantes sur la réglementation de la construction (Gaudin, 1985). Elle institue le permis de bâtir comprenant des règles de hauteur et de gabarit dans les agglomérations de plus de vingt mille habitants. La loi Cornudet de 1919, modifiée et renforcée par la loi de 1924, instaure pour la première fois la réalisation de plans dits « *d'aménagement, d'embellissement et d'extension* ». Elle est initiée par la section hygiène urbaine et rurale du Musée social, regroupant des patrons paternalistes, des chrétiens sociaux et des protestants par ailleurs à l'origine des premières lois en faveur du logement social (Merlin, 2005). Ces plans sont obligatoires notamment pour les communes de plus de dix mille habitants (à partir de cinq mille si elles connaissent une forte croissance) et un ensemble d'autres communes ciblées (communes du département de la Seine, stations

balnéaires, villes sinistrées, etc.). Pierre Merlin note que l'application de ces lois se heurte au manque de savoir-faire des communes : « *le processus d'élaboration, d'enquête publique et d'approbation était très long (douze ans en moyenne) et les 'premiers plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension' ne furent approuvés qu'à la veille de la seconde guerre mondiale. En 1943, quelque 300 étaient approuvés (sur environ 2000 communes concernées)* » (2005, p.62). La loi du 15 juin 1943, dite loi de Vichy, soumise à aucun Parlement mais validée à la Libération, pose les fondements d'un urbanisme centralisé dont les principes restent en vigueur jusqu'aux lois de décentralisation. Elle instaure pour la première fois une distinction entre deux niveaux de plans avec la réalisation d'un projet d'aménagement intercommunal et communal.

Les ordonnances de 1958 instaurent le plan directeur d'urbanisme et les plans de détails qui constituent les ancêtres du Sdau et du Pos. La distinction entre ces deux niveaux de plans dont le niveau de précision diffère vient déjà du constat effectué par le législateur « *qu'il est vain de vouloir enfermer de l'avenir dans des plans trop rigides* » (Randet et al., 1981, p. 13). Ces plans étaient opposables aux tiers, ce qui supposait une enquête publique avant leur approbation. Leur établissement fut assez intensif pendant la période de reconstruction, après la guerre, mais se ralentit ensuite sensiblement. « *L'administration du ministère de la Construction ne fut pas capable, faute d'effectifs et de crédits, d'établir les plans nécessaires, alors que déferlaient les grands ensembles. Dans la plupart des communes, les seuls plans opposables aux tiers étaient ceux issus des lois de 1919 et 1924 [...] destinés à prévenir les lotissements, donc inadéquats face à la nouvelle situation* » (Merlin, 2005, p.63). Les plans font alors l'objet d'une application sélective aboutissant à la naissance de ce que Pierre Merlin qualifie « *d'urbanisme de dérogation* ». L'approbation de la LOF intervient après une période de reconstruction (1946-1958). En 1958, afin d'intensifier la réalisation de logements, les pouvoirs publics créent les zones à urbaniser en priorité (ZUP), outil privilégié pour la mise en oeuvre de la politique des grands ensembles. Gaston Bardet (1946) note ainsi le passage d'un urbanisme « *passif et de contrôle* » à un « *urbanisme actif* », également qualifié par l'opposition entre « *urbanisme réglementaire* » et « *urbanisme opérationnel* » (Gaudin, 1985).

En 1966, le ministère de la Construction fusionne avec le ministère des Travaux publics et des Transports, et devient sous l'égide d'Edgard Pisani, le ministère de l'Équipement et du Logement. Ce dernier favorise la diversité pluridisciplinaire des techniciens de l'équipement, mais aussi une domination culturelle durable de l'urbanisme français par le corps des Ponts et Chaussées peu sensible aux questions d'habitat. La création du ministère de l'Équipement participe ainsi « *d'une utopie de maîtrise scientifique de l'urbanisation à travers des modèles et des normes définis par les organismes tels que le Service Technique Central d'Aménagement et d'Urbanisme qui inspirait l'action déconcentrée de Groupes d'étude et de programmation* » (Goze, 1999, p. 107). Ce nouveau grand ministère intègre toutes les questions posées par le développement des villes : « *Définir et conduire la politique relative à la maîtrise de l'affectation des sols nécessaires à l'urbanisation et aux déplacements. Réaliser les infrastructures*

correspondantes ou en contrôler la réalisation. Organiser, financer et contrôler la construction de logements. Assurer l'exploitation des infrastructures et des moyens de transport » (Randet et al., 1981, p. 154). En 1967, la LOF émane d'un contexte intellectuel favorable à l'urbanisation perçue comme moyen d'intégration sociale (Goze, 1999). Elle a pour objectif de mettre en place un système plus efficace en adaptant la planification aux nouveaux modes de production de la ville. L'instauration de cette loi puise ces objectifs dans la phase culminante des trente glorieuses. Cette conjoncture favorise des investissements immobiliers massifs et le financement d'équipements publics qui marqueront durablement le cadre de vie (Goze, 1999). La LOF formalise le système de planification à deux niveaux de plan (séparation entre prévision et réglementation) que l'on connaît aujourd'hui, et pose le principe d'élaboration de deux nouveaux documents :

- A l'échelle intercommunale, toutes les agglomérations de plus de dix mille habitants doivent faire l'objet d'un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). A l'initiative et sous l'autorité du préfet, il a pour but de « *fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations* » (Art. 12 de la LOF). Le plan définit la « *destination générale des sols* » sous la forme d'un zonage rigoureux. Il localise les zones à urbaniser et leur capacité, les zones à ne pas urbaniser (espaces naturels, forêts, espaces agricoles, etc.) et les principaux équipements à créer (routes, universités, aérodromes, etc.). Les propositions sont fondées sur des études démographiques, économiques, techniques qui justifient les propositions. Le Sdau présente les actions prioritaires qui font l'objet d'une première phase de réalisation. Il fixe des objectifs à l'horizon de trente ans et n'est pas opposable aux tiers.
- Au niveau communal, un Plan d'occupation des sols (POS) doit être réalisé pour toutes les communes comprises dans le périmètre d'un Sdau. Le POS établit, en compatibilité avec les orientations du SDAU lorsqu'il en existe un, les règles générales d'utilisation des sols à travers un zonage à la parcelle, associé à un règlement de zone. A la différence des SDAU, les POS sont établis à plus court terme (environ dix ans) et sont opposables aux tiers. Les POS déterminent la destination de chacune des parcelles et les droits qui y sont attachés, le tout de façon statique, sans définir ni orientation ni programme, « *sorte de règlement minimaliste de définition du droit des sols pouvant poser des limites très strictes à l'usage de propriété* » (Ingalina, 2008, p.33). Les POS sont élaborés sous l'autorité d'un groupe de travail, que préside le maire de la commune intéressée, et au sein duquel on retrouve le directeur départemental de l'Équipement responsable de l'instruction ainsi que les services de l'État concernés (affaires culturelles, agriculture, etc.).

Depuis l'après-guerre, l'urbanisme est centralisé et relève donc des services de l'État dépendant du ministère de l'Équipement, ceux-ci sont donc à l'initiative de l'élaboration des documents d'urbanisme. La loi LOF pose néanmoins le principe, introduit par le Sénat, de « *l'élaboration conjointe* » des documents d'urbanisme avec les communes concernées. Cette disposition initie une modification des rapports États-

Communes en les préparant pédagogiquement à la décentralisation (Goze, 1999). Pour l'Etat, il convient d'obtenir l'adhésion des communes à des programmes d'équipements qu'elles vont financer de plus en plus. Néanmoins, cette élaboration conjointe se présente souvent en « *trompe l'œil* » (Moderne, 1977). En cas de désaccord et d'avis défavorable des communes, l'Etat conserve le contrôle de la décision, au prix d'un déplacement du niveau hiérarchique vers un décret en conseil d'Etat ou arrêté ministériel. La production des plans est profondément marquée par le vocabulaire et les méthodes fonctionnalistes issues de la Charte d'Athènes de 1933. Le zonage des documents de planification est l'expression réglementaire de la séparation entre les quatre fonctions fondamentales : habiter, travailler, se récréer, circuler. La doctrine fonctionnaliste qui empreigne l'ensemble des domaines de l'action publique propose une expression simple et facilement compréhensible des enjeux urbains. Le zonage permet de réglementer aisément l'usage futur du sol et la spécialisation systématique des espaces facilitent les accords entre administrations. Jean-Pierre Lacaze (1995) parle ainsi « *d'un véritable effet de résonance où les cloisonnements administratifs renforcent les positions doctrinales* ». « *Si la ville est (ou doit devenir) un patchwork d'espaces monofonctionnels, chaque service technique, chaque administration va pouvoir territorialiser bien plus aisément ses compétences et son pouvoir : à moi la voirie, à toi les terrains réservés aux écoles, à l'un les hôpitaux, à l'autre les terrains de sports. Chacun chez soi, avec la bénédiction de l'urbanisme et tant mieux si cela conduit à renforcer les pouvoirs de l'Administration aux dépens de ceux de la municipalité dans la France très centralisée de l'après-guerre* » (Lacaze, 1995, p.95).

A la fin des années 1960, la LOF réaffirme le principe de séparation entre urbanisme réglementaire et opérationnel. Depuis la fin des années 1950, les grandes opérations d'urbanisme liées aux ZUP - *lieu privilégié* de projet - sont gérées en dehors du cadre fixé par les règles du plan d'urbanisme. En 1967, la LOF remplace les ZUP par les Zones d'aménagement concertées (ZAC). « *La ZAC était née de la critique des ZUP qui souffraient, notamment, de problèmes d'équilibre financier, de lenteurs de réalisation et d'absence de diversité. Elle a été imaginée pour des opérations complexes à grande échelle sur la base de relations plus contractuelles que réglementaires dans une logique de commercialisation* » (Goze, 1999, p.117). L'élaboration d'un Plan d'aménagement de zone (PAZ), spécifique au périmètre de l'opération, annule les contraintes réglementaires liées au zonage du POS. « *La ZAC, instrument hautement dérogatoire au plan négocié, pouvait être créée par l'Etat contre l'avis défavorable des communes et s'avérait ainsi un instrument discrétionnaire de l'administration centrale* » (Goze, 1999, p.111). La localisation des opérations d'urbanisme résulte ainsi de l'élaboration des plans intercommunaux au cours des étapes préalables, mais échappe au contrôle normatif des plans au sein de leur périmètre de réalisation. A la différence des ZUP, les ZAC peuvent être utilisées non seulement en zone d'extension urbaine, mais aussi dans les secteurs à rénover. La nature contractuelle des ZAC offre un cadre plus souple et lisible de négociation avec le secteur privé. Avec ce nouvel outil, l'aménagement peut être le fait de promoteurs privés, passant pour cela une convention avec la collectivité publique. Ce mode de fonctionnement permet de financer convenablement les équipements essentiels.

Patrizia Ingallina (2006) considère ainsi que l'usage du couple Sdau et POS a été fondamental à une époque où le nombre de plans existants était insuffisant pour gérer la forte croissance urbaine soutenue par le ministère de l'Équipement. Les nouveaux plans ont permis à minima d'anticiper et d'orienter les effets de cette croissance. Néanmoins, la rapidité du développement urbain entraîne des interventions dans l'urgence et les nouveaux instruments d'urbanisme font abstraction des réalités locales. On parle de POS fait par « *superposition de photocopies* » (Ingallina, 2006, p.33). On retrouve là les caractéristiques du territoire appréhendé comme « *support lisse* » de la planification traditionnelle (Temps 1). Le développement de la planification durant la deuxième moitié du 20^{ème} siècle en France généralise surtout les plans communaux d'urbanisme permettant de maîtriser les extensions urbaines et d'encadrer les projets de réalisation de logements ou d'activités économiques (Zepf, Andres, 2011). La planification communale est plébiscitée par les élus locaux parce qu'elle permet une gestion du devenir des communes par la maîtrise du marché foncier et des constructions. Pierre Randet constate ainsi que « *les Sdau, avec leurs perspectives lointaines, sont restés à la traîne, cependant que priorité était donnée aux POS, faits pour apporter une réponse immédiate aux constructeurs, ce qui explique que souvent les Sdau aient été établis après coup, par sommation des POS* » (Randet et al., 1981, p.5). Maurice Goze décrit ainsi la réussite des plans communaux au détriment du niveau intercommunal, et dans le même temps, l'engouement et la banalisation des ZAC au détriment des règlements d'urbanisme locaux : « *Les POS ont devancé les SDAU enlisés dans un excès de précisions ; leur réglementation a souvent tenu lieu de projet au lieu de le traduire et la complémentarité des POS et de la ZAC s'est muée en moyen, progressivement condamné, de contournement du POS* » (1999, p. 117). Les différentes dynamiques d'élaboration des Sdau et des POS ont ainsi créé un « *problème de cohérence interne* » au dispositif de planification en cascade, prévu par la LOF.

1.2 Les Lois de décentralisation (1982 et 1983)

Au début des années 1980, les lois de décentralisation (dites Lois Defferre) engendrent un bouleversement majeur de l'organisation du système institutionnel français. En interdisant toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre et en répartissant les compétences par grands blocs, les lois de décentralisation entraînent un émiettement des responsabilités, dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Bien que les villes, les Départements et les Régions entrent en concurrence à propos de nombreuses actions de développement local, les collectivités locales nouvellement créées sont également contraintes de coopérer. Elles apparaissent donc à la fois comme associées et rivales (Mabileau, 1991). Les lois de décentralisation s'inscrivent dans un contexte de forte fragmentation des pouvoirs. Dans les agglomérations urbaines, les difficultés de la coopération intercommunale se traduisent par un éclatement des responsabilités entre les communes. Les réseaux d'expertise se complexifient : les études sont confiées aux services déconcentrés de l'État, à l'administration municipale, à des structures parapubliques comme les agences d'urbanisme ou les sociétés d'économie mixte, ainsi qu'à de nombreux

bureaux privés. Les modalités de conduite des projets, comme celles de gestion des services, se diversifient, allant de la régie à différents types de contrats avec le privé en passant par la création de sociétés d'économie mixte. « *Les acteurs, qui interviennent dans le domaine de l'urbanisme et de la gestion locale, sont de plus en plus nombreux et aucun d'entre eux ne dispose des ressources (moyens financiers, pouvoirs juridiques, capacités d'expertise) suffisantes pour imposer sa prééminence* » (Novarina, Delacourt, 1999, p.10).

Dans le cadre des transferts de l'Etat vers les nouvelles collectivités locales, l'urbanisme devient une compétence communale et les maires sont alors en charge de l'élaboration des documents de planification. Néanmoins, au début des années 1980, la grande réforme de la décentralisation n'a guère modifié la nature des documents d'urbanisme (Motte, 1995 ; Merlin, 2005). Le SDAU devient alors Schéma directeur (SD) et a vocation à être établi sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les zones rurales, ce qui explique notamment leur changement de dénomination (Motte, 1995). Le SD est élaboré, révisé et approuvé à l'initiative des communes présentant une « *communauté d'intérêts économiques et sociaux* » et regroupées en EPCI. La procédure comporte trois phases successives (Motte, 1995) : mise à l'étude, établissement, approbation du Schéma. L'Etat devient un simple associé à l'élaboration du document, mais il conserve un rôle important de contrôle de légalité au cours des différentes phases d'élaboration. Une procédure exceptionnelle prévoit, par ailleurs, la possibilité pour l'Etat d'imposer l'élaboration d'un SD selon la procédure prévalant avant les lois de décentralisation. Au niveau communal, des incitations importantes vont motiver les maires à établir leur POS. Suite à leur élaboration, ils deviennent responsables de la signature des permis de construire, ainsi que de la création des ZAC et des lotissements. Les POS peuvent par ailleurs constituer pour les maires un outil de tri social (Charmes, 2005), voire de ségrégation (Demouveau, 2004). Les règlements de zonage à la parcelle assurent la gestion du « *dedans* » tout en faisant abstraction du « *dehors* » (Fischel, 2004). Ils constituent pour beaucoup le symbole de « *l'égoïsme communal* » des élus (Jegouzo et al., 1993). Les lois de décentralisation introduisent par ailleurs un principe de « *constructibilité limitée* » qui réduit fortement les perspectives de développement urbain en l'absence de POS. Alain Motte constate ainsi que « *l'accroissement important du nombre de POS mis en élaboration ou approuvés consécutivement à la loi relative à la répartition des compétences en matière d'urbanisme du 7 janvier 1983, et notamment pour échapper aux dispositions de son article 38 sur la constructibilité limitée, a pu constituer un frein à la réflexion intercommunale et par là même à l'élaboration de schémas directeurs* » (1995, p.242). Ainsi, beaucoup parlent de la décennie 1980 en France, comme celle d'un recul des préoccupations d'urbanisme et de l'intérêt général face aux intérêts locaux, conséquence de l'euphorie des maires, détenteurs d'un pouvoir nouveau qu'ils ne maîtrisent pas toujours (Merlin, 2005).

Parallèlement à cette planification communale très active, la planification à l'échelle du grand territoire est souvent inconsistante ou inachevée. Jean-Frébault constate ainsi en France « *une surdose de*

complexité dans les règles et les procédures » liée à des documents locaux d'urbanisme extrêmement pointilleux, et d'un autre côté, « *une sous-planification effective des territoires urbains et périurbains, où beaucoup de dysfonctionnements sont encore mal maîtrisés* » (2003, p.39). Aucune disposition de la loi n'incite à la mise en oeuvre de planification à l'échelle supracommunale. La planification intercommunale est ainsi particulièrement affaiblie et ralentie dans les années qui suivent les lois de décentralisation. Entre 1984 et 1987, seules six prescriptions d'élaboration de Schémas directeurs sont prononcées et seulement vingt-et-un des cent soixante-quinze SDAU approuvés avant 1983 sont mis en révision (Fig. 13). Xavier Desjardins évoque ainsi « *l'abandon de toute velléité planificatrice en France durant les années 1980* » (2007, p.237). L'ensemble du système de planification d'usage des sols est remis en cause. En France, comme dans de nombreux pays européens, l'élaboration des documents de planification à l'échelle intercommunale se heurte à une série de difficultés : décalage entre les prévisions et la réalité du développement, insuffisance des méthodes issues de l'urbanisme rationaliste, trop grande rigidité des plans pour assurer le développement économique, etc. Même si l'activité de planification connaît un net ralentissement en France, il n'y aura pas de mouvement de dérégulation allant jusqu'à la suppression des plans territoriaux comme en Angleterre.

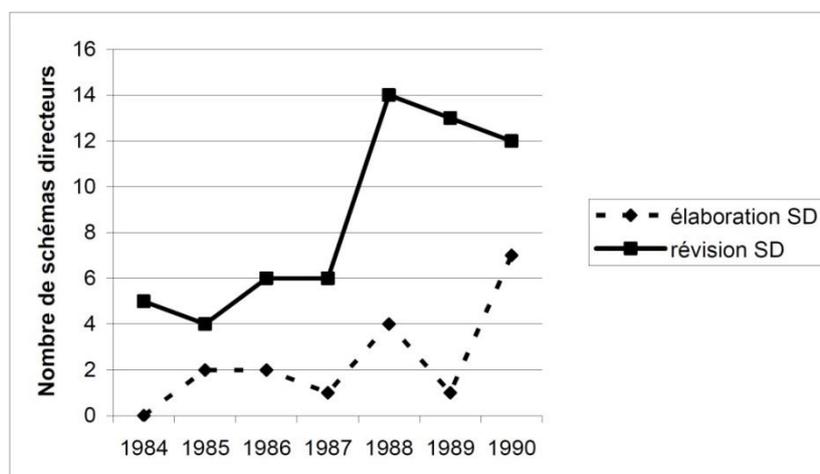


Fig. 13 : Elaboration et révision de schémas directeurs dans les années 1980
(Source : DGHUC ; Desjardins, 2007, p. 238)

Les Lois de décentralisation interviennent dans les grandes agglomérations dans un contexte de remise en cause du plan, au profit du projet urbain localisé. Même si le développement des démarches de projet est porté dans le sens d'un renouvellement des pratiques de l'urbanisme, il n'y a pas de profonde transformation des outils mobilisés : l'outil ZAC permet encore d'annuler les contraintes réglementaires et les grands projets urbains sont mis en oeuvre de manière dérogatoire par rapport aux règles fixées par le POS. A partir de la fin des années 1980, une forme de relance des démarches de planification est constatée. Le nombre de révisions augmente alors nettement (Fig. 13) et se poursuit dans les années 1990, associé à l'élaboration de nouveaux schémas directeurs. En 1993, soixante-quatorze SDAU sont en révision et trente-neuf élaborations sont en cours. « *L'activité planificatrice semble renaître* » (Desjardins,

2007, p.238). Jean Frébault et Jean-Claude Lemosquet (1993) identifient différentes logiques expliquant cette relance de l'activité de planification urbaine au début des années 1990 : les documents de planification intercommunaux peuvent être révisés en raison de leur obsolescence, les règles imposées constituent alors un frein au développement. L'impact d'une grande infrastructure ou d'un grand équipement (autoroute, gare TGV, université, etc.) peut également engager une réflexion globale sur le développement de l'agglomération (Reims, Le Havre, Troyes, Calais, etc.). La présence d'un projet d'agglomération peut inciter les élus locaux à le voir stabiliser réglementairement et pérenniser dans le temps, à travers un schéma directeur. Les démarches de planification s'inscrivent alors dans des enjeux de positionnement où il convient d'apprécier les forces et les faiblesses de l'agglomération et de la situer pour prendre rang dans la hiérarchie des villes nationales, voire pour certaines internationales (Lyon, Rennes, Nancy, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse, Grenoble, Clermont-Ferrand, etc.). Enfin, des aires multipolaires ou des territoires spécifiques comme les villes transfrontalières visent à se structurer à travers l'exercice du schéma directeur (le Havre, Lille, Pays de Gex, etc.). La relance de l'activité de planification est différenciée territorialement. Les fortes concentrations de schémas directeurs se trouvent principalement en Ile de France, au Nord, à l'Est et dans la vallée du Rhône. Les régions les plus mal pourvues sont la Côte Atlantique, la Côte Méditerranéenne et le Centre-Ouest (Fig. 14). Patrick Hocreitere (2002) constate que ce sont principalement les grandes agglomérations des régions traditionnellement urbaines et industrielles qui réutilisent cet outil. La relance de l'activité de planification se développe ainsi dans des territoires dotés d'une certaine tradition dans l'élaboration de documents de planification. Seuls quarante-quatre nouveaux schémas directeurs sont élaborés entre 1983 et 1999. Xavier Desjardins considère ainsi qu'en 1999, « *le bilan du renouveau de la planification urbaine avant la loi SRU est plutôt en demi-teinte* » (2007, p. 240). Cette timide relance de l'activité planificatrice dans les principales villes françaises s'inscrit en rupture avec les pratiques traditionnelles et s'appuie sur des méthodes innovantes fondées sur la planification stratégique (Temps 2). Les agglomérations sont alors amenées à revisiter la méthodologie d'élaboration des plans traditionnels.

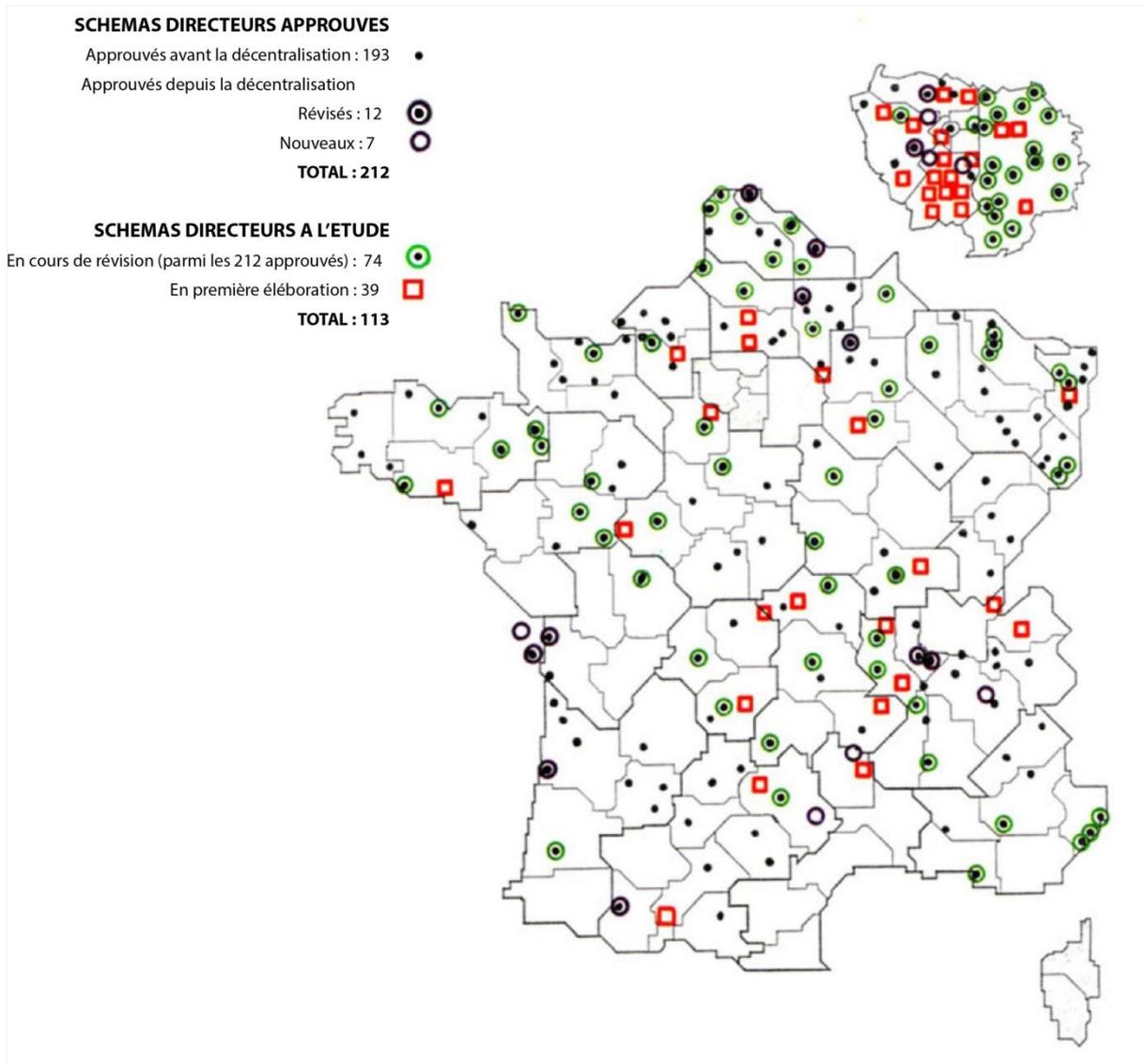


Fig. 14 : Les schémas directeurs en 1992 en France (Source : Frébault, Lemosquet, 1993, p. 239).

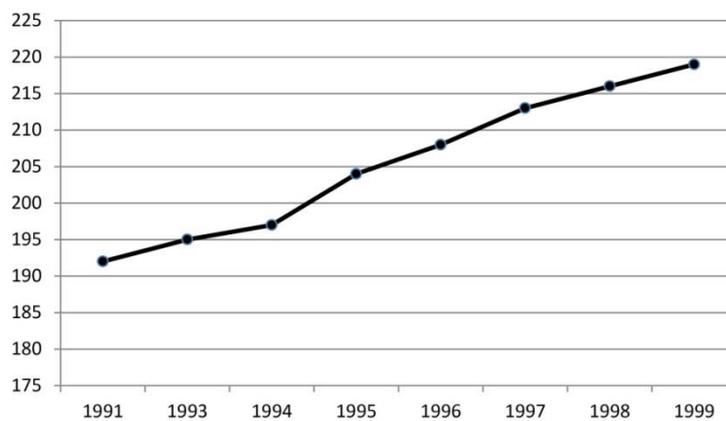


Fig. 15 : Evolution du nombre de schémas directeurs en France dans les années 1990 (Source : Hocreitere, 2002 ; Infographie : Dugua, 2014)

Différentes expériences de révision de schémas directeurs sont ainsi fortement médiatisées, au début des années 1990. Accordant une place centrale à la définition d'une stratégie et d'un projet d'agglomération, ces démarches s'inscrivent dans des modalités d'élaboration renouvelées. Elles sont présentées, au début des années 1990, par le Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme comme un « *renouveau* » engageant l'ouverture d'une « *nouvelle ère de planification* » (Frébault, Lemosquet, 1993, p.5)³. Les approches ponctuelles de projets doivent être couplées par des réflexions stratégiques plus larges : « [...] *l'émergence d'une nouvelle génération de projets architecturaux et urbains ne prend tout son sens que s'ils s'inscrivent dans une politique cohérente et globale sur la ville et l'agglomération* » (1993, p.5). En retour le plan met en évidence « *des axes, des territoires stratégiques et des projets urbains structurants* » (Fig. 16) - *lieux privilégiés* de projets - porteurs d'enjeux majeurs pour l'avenir de l'agglomération, mais aussi pour assurer la mise en œuvre des objectifs énoncés⁴. L'activité de planification est présentée par l'État comme outil au service du marché et du développement économique, permettant de corriger les éventuels déséquilibres territoriaux : « [...] *le marché que l'on peut envisager comme le meilleur instrument d'allocation des ressources à court et moyen terme, ne sait pas fonctionner seul à long terme, surtout si ce temps long est incertain. Il faut l'enrichir d'un instrument lui permettant d'intégrer les notions d'irréversibilité et de patrimoine, constitutives de l'espace, de la ville et des territoires. La planification est utile au marché, elle l'est aussi aux activités économiques* » (Frébault, Lemosquet, 1993, p.10). Pour l'État, il s'agit alors d'inciter les agglomérations à la généralisation de ce type de démarches, après une période de faible intérêt pour la planification au niveau intercommunal. L'État assure ainsi la promotion des nouveaux SD des années 1990 dont les logiques d'élaboration fondées sur une approche stratégique et la définition d'un projet d'agglomération ont vocation à remplacer les anciens Sdau des années 1970 (Fig. 16).

Cette nouvelle pratique de la planification urbaine est par ailleurs largement décrite au sein de la littérature scientifique qui s'intéresse au positionnement des villes dans un contexte de décentralisation et d'ouverture des marchés (Padioleau, Demeestère, 1991; Motte, 1995; Offner, 1990b). Parmi les différentes expériences de planification stratégique, l'élaboration du Sdal Lyon 2010, approuvé en 1992, constitue une figure de référence en France, mais aussi en Europe⁵. Beaucoup considèrent que le contenu de ce document charnière, dans l'histoire de l'évolution de la planification en France, a par ailleurs engagé les modifications du cadre législatif, instaurées par la loi SRU en 2000 : « *L'expérience lyonnaise a sans aucun doute ouvert la voie à une autre façon de faire de la planification. Elle a inspiré bien d'autres agglomérations (Montpellier, Rennes, Lilles...) et a sans doute aussi contribué à renouveler la doctrine du ministère de l'Équipement dans les années 1985-1999, et peut-être inspiré indirectement la proposition*

³ En décembre 1989, le Ministère de l'Équipement et la Fédération Nationale des Agences d'urbanisme organisent un colloque à Lyon, intitulé « *Renouveau de la planification* ».

⁴ Pour une description de la fonction des *lieux privilégiés* de projets dans la planification stratégique (Temps 2), notamment à partir de l'analyse effectuée par Jean Frébault et Jean-Claude Lemosquet (1993), voir le *Chapitre 1. Appréhender*.

⁵ La démarche Lyon 2010 fait l'objet d'une analyse détaillée dans le *Chapitre 2. Historisation* (Partie 2)

des Scot par la loi SRU. D'une certaine façon, elle a permis de diffuser une autre conception de la planification qui était en germe et qui s'inspirait des évolutions déjà engagées à l'étranger » (Bonneville, 2010, p.48). Selon Jean Frébault, « le projet d'agglomération lyonnais sera l'un des premiers signaux d'une attente des acteurs de la planification en France, de marquer une rupture par rapport aux méthodes antérieures et notamment de mettre en avant 'le projet' avant la procédure juridique. Ce mouvement aboutira dix ans plus tard à la loi SRU qui officialise l'élaboration d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD), élément de tout document de planification (SCOT, PLU) » (Autran, 2008, p. 16).

Le SDAU en 1970	Le SD en 1990
Quantifie et localise des volumes d'urbanisation à répartir sur l'espace situé autour des villes.	Evite le zonage. Produit, organise et développe des espaces économiques et urbains au sein des espaces déjà urbanisés.
S'intéresse aux seuls espaces compris dans son périmètre	Apprécie les enjeux proches de son périmètre et recherche des complémentarités avec d'autres territoires inclus dans d'autres exercices de planification.
Est élaboré de manière linéaire (prévision démographique et d'emploi, calcul des besoins en espaces et en équipements, localisation des nouvelles zones).	Combine plusieurs démarches pour son élaboration : prospective, projet stratégique, prise en compte de plusieurs échelles de réflexions, définition en aval ou en amont du Schéma directeur d'un projet pour l'agglomération.
Calcule une croissance socio-démographique et la convertit en surfaces et en équipements pour le logement, les activités industrielles, etc.	Positionne le territoire et met en évidence les atouts spécifiques des politiques de développement.
Définit une image figée du futur de l'agglomération.	Définit une stratégie qui préserve des espaces ouverts, ainsi que les modalités de mise en oeuvre du projet d'agglomération et les composantes de l'organisation du territoire qui en seront le support.
Aborde les infrastructures en termes de trafic pour desservir les nouvelles urbanisations ou en termes de contraintes pour les tissus urbains existants.	S'appuie sur les infrastructures de communication comme levier de développement économique et d'aménagement. Redéfinit la vocation des espaces urbains en fonction des réseaux d'irrigation et définit les modalités de prise en compte de leur impact sur l'environnement.
Propose une économie générale de l'espace fondée sur un zonage par mono-activité sur des territoires homogènes (agricole, naturel, habitat individuel) et sur des espaces urbains mono-fonctionnels.	«Retravaille la ville» sur elle-même et met en évidence des sites à valeurs d'avenir où la qualité et la mixité l'emportent sur la quantité des surfaces ouvertes.
Propose des moyens pour la réalisation de zones opérationnelles, de politiques foncières et de POS	Met en évidence des axes, des territoires stratégiques et des projets urbains structurants qui permettent une meilleure conception des POS, des opérations d'urbanisme et des grands espaces publics ou paysagers.

Fig. 16 : Caractéristiques des SD par rapport au SDAU (Source : Frébault, Lemosquet, 1993, p. 42 ; Infographie et synthèse : Dugua, 2014).

1.3 La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000)

En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), également appelée Loi Gayssot, ministre communiste de l'Équipement sous le gouvernement Jospin, marque une rupture importante dans la conception de la planification en France. Cette loi est le résultat d'une large réflexion au niveau national sur le rôle et le sens accordés aux documents d'urbanisme et de planification territoriale, dans un contexte européen de montée en puissance des enjeux de développement durable. Mais cette

transformation du cadre législatif vient surtout donner une traduction réglementaire et législative au développement de pratiques locales innovantes, impulsées au niveau des principales agglomérations sous la forme de démarches stratégiques. La loi SRU intervient à la suite de deux autres lois importantes, toutes deux votées en 1999 : la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet, généralise la procédure contractuelle via la création des contrats de Pays et d'Agglomération afin d'inciter les acteurs locaux à se fédérer autour de projets de territoire, et la Loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement), incite au développement de l'intercommunalité via les communautés urbaines, communautés d'agglomérations et de communes.

Jean-Frébault voit à travers les trois lois - Chevènement, Voynet, SRU - un « *choc culturel sans précédent pour les territoires depuis la loi d'orientation foncière de 1967* » (2003, p. 39). Francis Beaucire parle quant à lui, de « *renaissance de la planification territoriale* » en tant que « *période au cours de laquelle se produit une transformation culturelle majeure* ». Les trois lois ne constituent pas des lois de circonstance, mais des lois de tendance qui engagent une « *transition irréversible* » inscrite dans le temps long. L'usage de la notion de renaissance vient ainsi contredire le discours ambiant dans les milieux de chercheurs, de décideurs et d'opérateurs au sein desquels « *il se trouve des gens pour dire, depuis un certain nombre d'années déjà, que la planification c'est finie, c'est du passé, c'est 'ringard'...* » (2003, p. 45). Francis Beaucire voit ainsi l'émergence d'une nouvelle planification fondée sur une « *dose de flou* », dans des contextes d'action de plus en plus incertains. Facteur de remise en cause des anciens modèles, l'incertitude constitue le moteur de cette nouvelle planification : « *Si on n'avait pas d'inquiétude en matière de cohésion sociale, si on n'avait pas d'incertitude en matière d'approvisionnement en énergie fossile à bon marché, si on ne doutait pas de la possibilité de financer des équipements destinés finalement à resserrer ces distances qui ont été éclatées, on n'aurait pas de nécessité à agir* » (2003, p. 45).

En inscrivant ces réformes législatives en continuité des précédentes dans un temps plus long, Francis Cuillier voit plutôt à travers la loi SRU, une forme de « *maturité de la planification urbaine en France* » qui s'adapte tant bien que mal aux nouveaux contextes territoriaux (dynamique de métropolisation) mais aussi politiques et économiques (victoire du modèle néo-libéral, intégration européenne, mondialisation) (Poidevin et al., 2003). « *Nous ne sommes plus dans la préhistoire de l'urbanisme mais dans l'histoire tout simplement. Une révolution tranquille est donc en cours de se produire à l'aube du XXIème siècle pour nos villes* » (Cuillier, 2002, p.12). Alain Cluzet émet de sérieux doutes sur le caractère irréversible de la renaissance de la planification, tel que défendu par Francis Beaucire. « *La ville aujourd'hui est encore majoritairement faite hors de tout processus de coordination, de mise en cohérence, de projet* » et l'engouement pour la maison individuelle produit « *une culture de la non-ville* » (Poidevin et al., 2003, p.47). Dans ce contexte, la volonté planificatrice des pouvoirs publics ne lui semble pas suffisamment affichée par la loi SRU. Ainsi, au début des années 2000, des débats

importants marquent les milieux professionnels et scientifiques, concernant les impacts et le sens à donner aux réformes du cadre législatif. Dans le cadre de cette thèse et dans le sens des idées défendues par Francis Beaucire, on retiendra l'idée de rupture dans l'histoire de l'évolution de la planification territoriale en France. En lien avec la tendance européenne, la loi SRU engendre des bouleversements majeurs dans la culture, mais aussi la méthodologie d'élaboration des plans territoriaux et d'urbanisme.

Cohérence territoriale, mise en oeuvre des objectifs du développement durable (notion qui fait son entrée dans le code de l'urbanisme) et construction de projets, deviennent des objectifs fondamentaux de la planification territoriale et urbaine. L'introduction de la notion de cohérence territoriale exprime la cohésion à rechercher entre des territoires urbains et péri-urbains. Il s'agit d'organiser de façon plus équilibrée le développement urbain par la coordination des politiques urbaines sectorielles (habitat, transports, développement, économie, etc.) (Ingalina, 2008). Francis Beaucire (2003) voit par ailleurs l'émergence du développement durable comme une exigence de transformation des modes de pensée pour assurer la pérennité du progrès. Jean-Pierre Lebreton (2009) parle d'environnementalisation de la planification urbaine comme phénomène marquant de la période récente. Le développement durable accompagne la renaissance de la planification territoriale. Ce nouveau paradigme ne constitue pas uniquement une mode, mais explique la transition culturelle profonde des sociétés qui parachève l'entrée dans l'ère post-industrielle sur le plan économique et social (Beaucire, 2003). Cette notion doit être interprétée localement au travers d'un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), nouvel élément charnière dans l'élaboration des documents, mais aussi au travers de la mise en oeuvre locale d'objectifs généraux définis notamment par les articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme. La loi SRU conserve le système à deux niveaux de plan, affirmé par la LOF en 1967, mais introduit trois nouveaux outils :

- Au niveau intercommunal, les Schémas de cohérence territoriale (Scot), « *innovation majeure de la loi SRU* » (Bonichot, 2001), remplacent les SD. Le Scot participe à la définition d'un projet collectif à l'échelle de l'agglomération (Ingalina, 2008). Elaboré sous le pilotage et à l'initiative des EPCI, potentiellement regroupés en syndicats mixtes, le Scot s'organise autour de trois pièces structurantes réalisées successivement, sur la base d'une procédure juridique définie par le Code de l'urbanisme : le Rapport de présentation révèle, notamment sur la base d'un diagnostic territorial, les principales forces, faiblesses et enjeux du territoire ; le PADD traduit « *l'expression du projet politique du territoire* » (Desjardins, 2007, p.135) et intègre les objectifs du développement durable dont les principales orientations sont spatialisées et détaillées dans le Document d'orientation générale (DOG). L'établissement public chargé de l'élaboration du Scot, doit également assurer son approbation, son suivi et son évaluation. La loi introduit ainsi un principe nouveau d'analyse des résultats de son application en relation avec les objectifs fixés tous les dix ans au maximum. L'établissement public en charge du Scot délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en

révision complète ou partielle, sous peine de caducité. « *Mieux vaut pas de Scot qu'un Scot obsolète* » (Liochon, 2002, p. 96). Innovation majeure par rapport aux anciens Schéma directeurs, cette disposition assure davantage de continuité dans le processus de planification. Le document s'inscrit dans un cycle d'adaptation et d'évolution continue, suite à son approbation.

- au niveau communal, les Plan locaux d'urbanisme (PLU) remplacent les POS. Sur la base d'un rapport de prestation et de la définition d'un PADD, le PLU traduit le projet de développement et d'aménagement de la commune. Les éléments du projet sont ensuite déclinés au sein d'un zonage parcellaire, associé à un règlement permettant de définir les conditions d'usage du Sol. Les différents types de zones sont modifiés et simplifiés afin de réduire les difficultés juridiques liées à l'élaboration des POS, mais aussi favoriser une meilleure maîtrise des formes urbaines et limiter l'étalement urbain. La règle résulte alors du projet et non pas l'inverse. Le législateur répond ainsi aux nombreuses critiques liées à la planification traditionnelle des années 1970 où la tendance était à un urbanisme de dérogation. Le PLU devient ainsi « *le support du projet urbain* » (Ingalina, 2008). La commune est à l'initiative de son élaboration et assure son évaluation périodique (tous les trois ans) et éventuellement sa révision.

- les communes rurales ont la possibilité d'élaborer des Cartes communales (CC). A travers cette disposition, le législateur souhaite la généralisation des documents d'urbanisme, notamment pour les plus petites communes qui ne disposent pas des moyens financiers et techniques suffisant pour entreprendre la réalisation d'un PLU. La procédure d'élaboration de la Carte communale est ainsi simplifiée et son contenu est allégé. La réalisation d'une Carte communale permet aux communes d'échapper au principe de constructibilité limitée, fixé par le Règlement national d'urbanisme (RNU) depuis les lois de décentralisation.

La loi SRU modifie la hiérarchie des normes et les rapports de compatibilité entre les règles et les documents d'urbanisme. Si le SDAU était situé au sommet d'une pyramide de plans et de programmes (logique d'emboîtement des procédures d'urbanisme), le Scot a pour vocation de fédérer l'ensemble des démarches planificatrices (Desjardins, 2007). Placé au coeur du processus, il doit être compatible avec un ensemble de normes d'une valeur juridique supérieure à la sienne : Projet d'intérêt général (PIG), Plan d'exposition au bruit (PEB), Charte de Parc naturel régional (PNR), Schéma d'aménagement de gestion des eaux (Sage), etc. Il engendre lui-même une obligation de compatibilité aux documents de rang inférieur : Programme local de l'habitat (PLH), Plan de déplacement urbain (PDU), PLU, Carte communale, etc. Les Scot peuvent éventuellement se décliner localement par la mise en oeuvre d'un ou plusieurs schémas de secteur, permettant de préciser les objectifs et les orientations du Scot, sur un territoire plus restreint⁶. Les schémas de secteurs sont alors également soumis à un rapport de compatibilité aux dispositions du

⁶ Cette disposition existe déjà dans la LOF.

Scot. La loi SRU accroît ainsi le caractère fédérateur du Scot - pivot de la cohérence territoriale - par rapport au schéma directeur (Lebreton, 2009 ; Lerousseau, Manson, 2009). La loi SRU a voulu faire des Scot des documents fédérateurs tels qu'ils « *deviennent le lieu normal de discussion des différentes politiques publiques* » (Bonichot, 2001, p. 56). En 1995, la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT dite loi Pasqua) prévoit la possibilité d'établir, sous la responsabilité de l'Etat, des Directives territoriales d'aménagement (DTA). Elles fixent sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'équilibre entre développement, localisation des grands équipements publics et préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ce nouveau document d'urbanisme a été proposé par le Conseil d'Etat (1992) dans son rapport « *L'urbanisme pour un droit plus efficace* ». Prenant acte de l'obsolescence de nombreux schémas directeurs, mais aussi du morcellement de leur périmètre par rapport aux dynamiques métropolitaines, le rapport propose alors un nouvel outil permettant de définir les orientations stratégiques dans les territoires à forts enjeux. Ces documents sont ainsi prescrits sur sept aires urbaines : la Côte d'Azur, les Alpes du Nord, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, l'aire métropolitaine Marseillaise, les bassins miniers Nord-Lorrains et l'aire urbaine de Lyon. Ainsi, la LOADT, via les DTA, instaure au niveau de secteurs spécifiques, un nouvel échelon de planification territoriale (repris par la loi SRU) qui s'impose dans un rapport de compatibilité aux Scot.

Les problématiques traitées et les acteurs impliqués au cours du processus de planification s'élargissent considérablement. Lorsqu'il s'attache à décrypter les réformes engagées par la loi SRU dans le champ de la planification, Xavier Desjardins s'interroge de manière provocatrice sur l'objet du Scot dont il constate que les ambitions portées à ce nouvel outil se sont sensiblement élargies. Le Scot devient porteur de nombreux espoirs au risque d'alimenter la déception générale sur les capacités réelles de l'activité de planification : « *Au nom de la cohérence, n'élargit-on pas trop fortement le champ d'intervention de l'urbanisme ? Si l'urbanisme a déjà des difficultés pour changer la ville, est-il pertinent de lui demander de changer la vie ?* » (2007, p. 125). Au-delà d'une simple définition de l'usage des sols, les plans doivent désormais mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques territoriales, en élaborant un PADD produit par les acteurs et porteur d'une vision à long terme. La loi ne définit pas dans le détail le contenu à donner à ce document, mais évoque des objectifs généraux (Liochon, 2002). Le PADD doit pouvoir perdurer dans le temps et contribue à maîtriser les grands déséquilibres dont souffre le territoire. Il prend en compte les besoins des populations et des acteurs économiques et exprime une ambition pour le futur qui vise à améliorer le fonctionnement des activités humaines, à limiter leurs impacts sur l'environnement et le cadre de vie et à favoriser la cohésion sociale. La loi SRU engendre « *un élargissement du cercle des participants* » (Desjardins, 2007, p. 168). La liste des Personnes publiques associées (PPA) s'allonge avec les Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) et les organismes de gestion des Parcs naturels régionaux (PNR). Le Schéma doit également être issu d'un dialogue avec les représentants du monde économique : chambres d'agriculture, chambres de commerce

et d'industrie et chambres des métiers. Des organismes compétents en matière de grandes opérations d'infrastructures ou d'aménagements (ports autonomes, aéroports, EDF, GDF ou encore la SNCF) peuvent également être invités à participer aux travaux d'élaboration du Scot. La consultation s'ouvre aux différentes associations agréées. La société civile trouve ainsi des moyens juridiques de donner son avis sur le projet. D'autre part, les obligations relatives à l'information du public sont sensiblement accrues. La loi incite également à l'implication des citoyens, à l'élaboration des documents de planification via la concertation et la généralisation de l'enquête publique à l'ensemble des documents de planification.

Face au défi de la périurbanisation et de l'étalement urbain qui tend à se généraliser, au dépend des espaces naturels et agricoles, il convient alors de favoriser le renouvellement urbain en faisant « *la ville sur la ville* ». Le développement ne doit pas porter majoritairement sur les franges des agglomérations mais sur les tissus déjà bâtis. De nouveaux modes opératoires sont ainsi valorisés, allant dans le sens d'une ville plus dense. La notion de renouvellement urbain engage une prise en compte accrue des espaces naturels et agricoles et soulève au passage un débat parfois vif sur la densité, rejetée par les habitants encore traumatisés par le syndrome des grands ensembles des années 1960-1970, (Cuillier, 2002). Pour répondre à la croissance des problèmes de ségrégation, la loi SRU introduit les principes de solidarité, de mixité sociale (répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire) et plus largement de mixité des fonctions (Ingalina, 2008). La loi SRU rompt ainsi avec l'urbanisme fonctionnaliste des années 1960. La loi SRU insiste également sur la cohérence et l'articulation entre urbanisme et transport. Les travaux de Jean-Pierre Gaudin et Bernard Barraque (1980) montre que l'intention est ancienne, les arguments très similaires, et les réalisations souvent très décevantes. Déjà à la fin des années 1960, le SDAU se devait d'être ce document fédérateur permettant d'articuler la réalisation des infrastructures de transports et les opérations de développement urbain. Aucune priorité n'est néanmoins donnée aux transports collectifs. En 2000, le législateur appelle à « *la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat* » par « *l'élaboration de véritables projets urbains* » (Gayssot, 2000, p.175). La promotion du développement durable donne une nouvelle jeunesse à cette problématique ancienne (Desjardins, 2007). Les choix en matière d'urbanisme doivent viser la maîtrise des besoins de déplacement et plus particulièrement de la dépendance automobile en valorisant l'usage des transports collectifs.

Le législateur souhaite mettre fin à la coupure en urbanisme réglementaire et opérationnel. La dimension de projet imprègne ainsi l'ensemble des échelons de planification, via l'instauration du PADD (Ingalina, 2008). La loi SRU modifie les modes d'expression graphique des Scot. La carte de « *destination générale des sols* » disparaît car elle engendre une approche trop réglementaire et insuffisamment prospective des enjeux territoriaux et urbains. Les Schémas directeurs sont ainsi régulièrement accusés de constituer des « *super-POS* », en définissant de manière trop précise les règles d'usage des sols (Liochon, 2002). La réforme rompt avec cette pratique et s'efforce de faire des Scot de véritables instruments de

planification stratégique spatialisée. Ils déterminent alors seulement « *les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés* » (Art.L.122-1). Au niveau local, l'articulation entre plan et projet se traduit par l'intégration des ZAC au PLU, ce qui met fin au Plan d'aménagement de zone (PAZ). D'autre part en complément du zonage réglementaire, le projet peut se concrétiser à travers des Orientations d'aménagement (OA): outils facultatifs permettant de prévoir les actions à mettre en oeuvre sur un ou plusieurs secteurs à enjeux de la commune. Sans figer les possibilités d'évolution des réalisations futures, les OA prennent la forme de schémas d'aménagement introduisant des indications de composition urbaine (implantation du bâti, découpage parcellaire, caractéristiques des voies et des espaces publics, trames vertes etc.). Par superposition au couple zonage/règlement, les OA introduisent dans le PLU des éléments de projet, base d'une négociation en amont avec les acteurs opérationnels (Berlot, 2007; Dugua, 2008). Les instruments hérités de l'urbanisme de plan constituent un obstacle à l'expression d'une volonté politique en matière d'organisation de l'espace et à sa mise en débat. Selon Christian Devillers, « *un règlement urbain se limite obligatoirement à ce qui peut s'écrire en droit. Or ce qui peut s'écrire en droit ne peut pas représenter l'espace réel. En effet, le texte représente mal l'espace et le droit s'accommode mal de la complexité et de la polysémie des lieux. Le juridique évacue donc le spatial* » (1996, p. 20). « *Si on avait fait Venise avec un POS, ce serait une banlieue pavillonnaire* » (1996, p. 44). Il convient donc de renouer avec des formes d'expressions plus explicites des parties d'aménagement : axonométries, dessins de compositions urbaines, plan des espaces publics, etc. L'instauration du PADD a cette vocation (Pinson, 2009). Michel Chiappero (2003) évoque ainsi un « *renouveau du dessin d'urbanisme* » en tant que méthode de construction du projet de territoire, utilisée dans une double perspective d'adhésion et de mobilisation collective. Beaucoup considère ainsi que la loi SRU met fin à la distinction entre urbanisme prévisionnel et opérationnel pour ouvrir la voie à un « *urbanisme de projets* » (Liochon, 2002).

La loi SRU engendre en France, un renouveau de la planification territoriale d'une ampleur inattendue. Il n'y a jamais eu autant de documents de planification intercommunaux (Desjardins, 2007). En 2013, le Ministère de l'égalité des territoires et du logement comptabilise au total quatre cent sept Scot dont cinquante-neuf en projet, cent vingt-neuf en cours d'élaboration, quarante et un arrêtés, et cent soixante-dix-huit approuvés (METL, 2013b). Depuis le début des années 2000, le nombre de Scot est en croissance constante (Fig. 17). L'ensemble des périmètres de Scot couvre 45% du territoire soit près de 72 % de la population (METL, 2013b ; Fig. 18). Les Scot traduisent une nouvelle géographie d'élaboration de la planification territoriale par rapport à la carte des Schémas directeurs en 1992 : toutes les zones littorales (notamment le littoral méditerranéen mais aussi atlantique) se dotent de démarches de planification territoriale. Il est important de souligner que la réussite des Scot, suite à la loi SRU en 2000, vient notamment de l'introduction de mesures incitant les élus locaux à collaborer. Pour inciter les communes à entrer dans les périmètres de Scot, le législateur s'est inspiré de la règle de la constructibilité limitée qui a été introduite en 1983 pour accompagner la décentralisation de l'urbanisme et qui a

largement contribué au succès quantitatif des POS⁷. A travers l'élaboration des Scot, la loi SRU cherche ainsi à élargir les échelles d'approche des enjeux urbains. Les problématiques liées à l'étalement urbain et à la périurbanisation se généralisent. Le législateur est en quête du périmètre pertinent : comment faire en sorte que les échelles de planification recouvrent les réalités socio-spatiales qui organisent et structurent le territoire ? Le législateur souhaite que les Scot se rapprochent des territoires dits fonctionnels, issus des zonages en aires urbaines de l'Insee en 1999 (Jacquot, 2009). Si la plupart des aires urbaines en France sont effectivement couvertes par des exercices de Scot, les grandes agglomérations, régions urbaines ou aires métropolitaines (Lyon, Toulouse, Marseille, etc.) demeurent fragmentées en plusieurs périmètres (Fig. 19). Ces dernières sont alors structurées par des Scot dits défensifs, à dominante rurale ou périurbaine, regroupés autour d'un Scot dit central, à dominante urbaine. Ce nouveau découpage engendre des enjeux de coopération entre les exercices de planification territoriale, traités notamment à travers les démarches de type inter-Scot comme palliatifs à l'incapacité de la planification territoriale à couvrir la totalité des aires métropolitaines : « à l'échelle du grand territoire, pas de Scot sans inter-Scot »⁸. En 2014, les démarches inter-Scot sont par ailleurs reconnues par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR, dite loi Dufflot) : « Les établissements publics [...] dont les périmètres sont contigus peuvent s'engager dans une démarche 'inter-Scot' afin d'assurer la cohérence des projets stratégiques d'aménagement et de développement équilibré, inscrits dans leurs schémas de cohérence territoriale, ainsi que la complémentarité des objectifs et orientations sur des enjeux communs pour l'équilibre de leurs territoires » (Art. 131 de la loi ALUR).

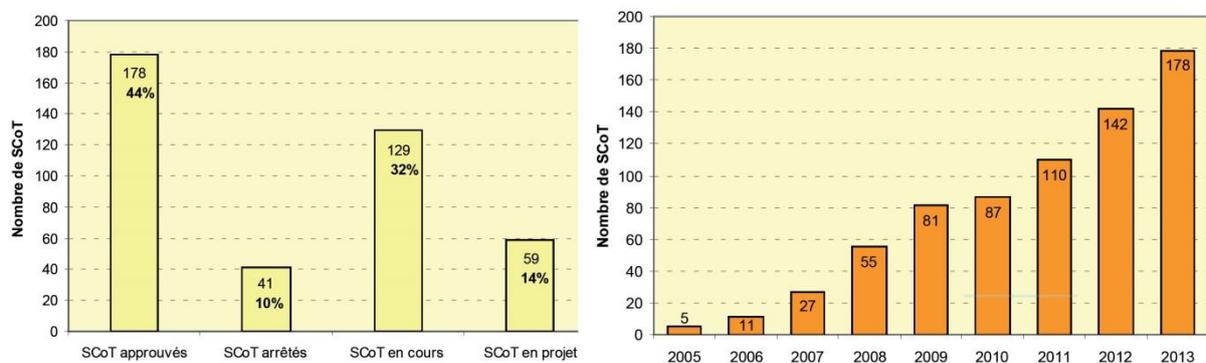


Fig. 17 : Etat d'avancement (2013) et évolution du nombre de Scot (2005 à 2013) en France (Source : METL, 2013b,

A l'image de la tendance européenne, la réforme introduite en France par la loi SRU s'inscrit ainsi dans le sens d'une planification à la fois stratégique mais aussi spatialisée (Temps 3), fondée notamment sur une meilleure articulation entre plan et projet. Il s'agit dorénavant d'élaborer les documents

⁷ Avec la loi SRU, en l'absence de Scot, les communes situées à moins de quinze kilomètres d'une agglomération de plus de quinze mille habitants sont soumises au principe de constructibilité limitée. Cette disposition prendra le nom de « règle des 15 kilomètres ».

⁸ Intervention de Martin Vanier et Sébastien Rolland lors de la 4^{ème} Rencontre Internationale de Recherche en Urbanisme de Grenoble, *La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser*, 7 et 8 février 2008

d'urbanisme sur la base d'un projet transversal et partagé. Même si les innovations techniques introduites sont nombreuses, beaucoup considèrent que le véritable bouleversement introduit par la loi SRU, est essentiellement lié à une révolution dans les fondements et la philosophie de l'urbanisme. Si au début des années 2000, la loi SRU est annoncée par le législateur comme une réforme majeure du contexte législatif propre à l'urbanisme, neuf ans plus tard, le Grenelle Environnement se veut être une loi tout aussi importante, en plaçant l'environnement et la question du changement climatique au coeur des défis de la planification territoriale.

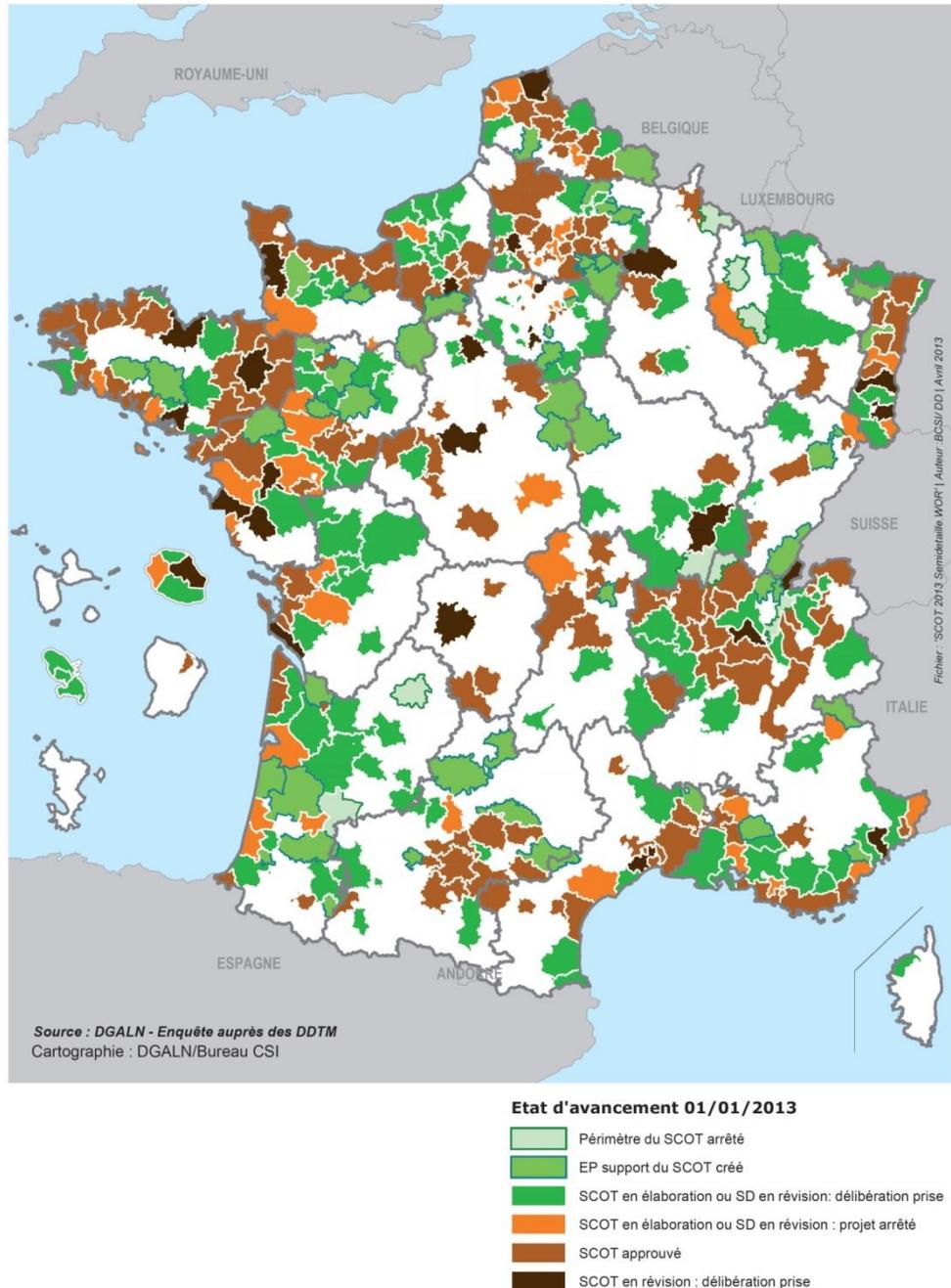


Fig. 18 : Etat d'avancement des Scot en France en 2013 (Source : METL, 2013b, p.3).

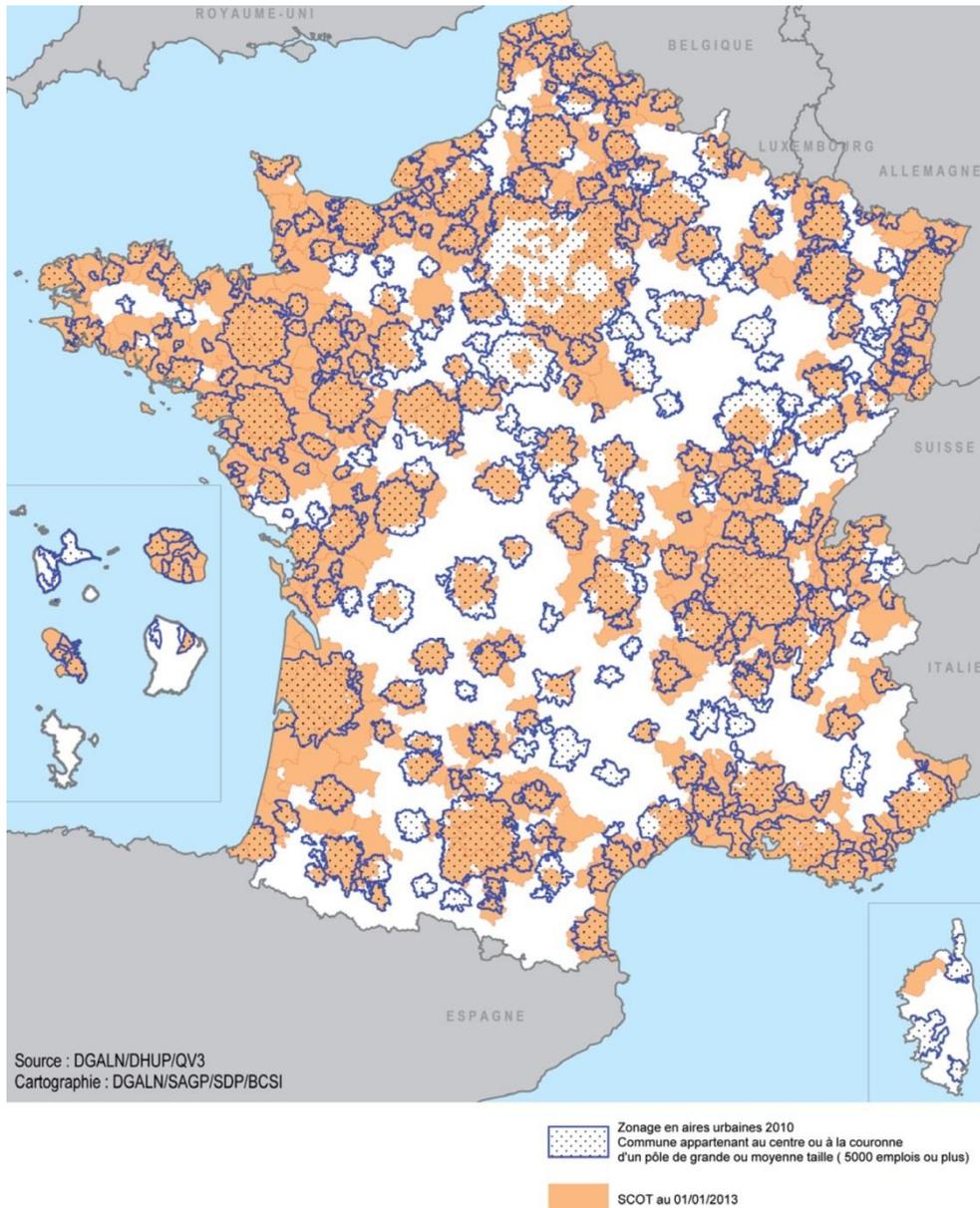


Fig. 19 : Les périmètres des Scot et aires urbaines en France en 2013 (Source : METL, 2013b, p.5).

1.4 La loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE, 2010)

Alors que le développement durable fait son entrée dans le code de l'urbanisme avec la loi SRU en 2000, le nouveau gouvernement installé sous la présidence de Nicolas Sarkozy en 2007, met en place une scène nationale de débats et de réflexions intitulée Grenelle Environnement. La France a du retard dans la prise en compte nationale des enjeux mondiaux et européens, relevant du développement soutenable. La campagne présidentielle de 2007 modifie la donne. La candidature de Nicolas Hulot en 2006, avec le soutien d'une pétition de plus de sept cent mille signatures, permet aux enjeux environnementaux d'être plus présents. Les associations investissent cette opportunité. Le collectif « *Alliance pour la planète* » (Greenpeace, WWF, Ecologie sans frontières, etc.) est créé afin de réaliser une veille écologique des

programmes. De son côté, Nicolas Hulot et sa fondation rédigent un pacte écologique qui sera finalement signé par tous les candidats. Afin d'intensifier leur pression, les deux groupes revendiquent conjointement la tenue d'un Grenelle Environnement (Lascoumes, 2011). Suite à l'élection de Nicolas Sarkozy, Jean-Louis Borloo prend la tête d'un nouveau ministère dont la longueur de son appellation reflète l'étendue des enjeux qui le concernent : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer - en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM). Le Grenelle Environnement donne lieu à un dispositif ambitieux qui fera l'objet d'une médiatisation très importante (Flipo, 2008), avec pour objectifs selon les mots du ministre, de « *créer les conditions favorables à l'émergence de cette nouvelle donne française en faveur de l'environnement, point de départ à la mobilisation de la société française pour inscrire son développement dans une perspective durable* »⁹. Le dispositif législatif issu du Grenelle est construit en deux temps : le Grenelle I, dit loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle Environnement (2009), définit un ensemble de grands objectifs généraux ; le Grenelle II, dit loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE, 2010), précise les dispositions normatives nécessaires à leur réalisation. Le Grenelle Environnement débute par une phase préalable de débats et d'échanges au sein de six groupes de travail comportant un peu moins de trois cent cinquante membres désignés, représentant à part égale cinq collèges : ONG, salariés, employeurs, collectivités territoriales, Etat et quelques personnes qualifiées (Lascoumes, 2011).

Certains verront le Grenelle Environnement comme « *une habileté supplémentaire dans la tactique classique : comment faire un peu bouger les lignes pour que rien d'essentiel ne bouge. Le Grenelle de l'environnement est une initiative greenwash, mascarade et opération de relations publiques menées au plus haut niveau politique pour montrer et laisser voir l'image d'un Etat qui désormais 'lave plus vert que vert'* » (Deléage, 2008, p. 6). Sophie Divry (2007) dénoncera « *les Tartuffes de l'écologie* » dans le cadre d'un contre-grenelle dont l'ampleur demeurera relativement modeste. Fabrice Flipo (2008) note au contraire que le Grenelle Environnement peut être considéré comme un « *événement majeur* », en tant que « *catalyseur d'éducation populaire en matière d'enjeux écologique* ». L'environnement est désormais politisé au sens où les positions de tous les acteurs doivent désormais être justifiées au regard de « *l'impératif écologique* ». L'auteur ne voit néanmoins pas de rupture fondamentale dans les dispositions issues du Grenelle. Pierre Lascoumes (2011) souligne que, près de quatre ans après, les évaluations relativisent les résultats. Le contexte de crise économique ne favorise pas la priorité aux « *investissements verts et durables* » (Ernst and Young, 2011). « *En termes d'action publique, le Grenelle Environnement se prête particulièrement bien à des lectures massives, allant de la valorisation de l'innovation instrumentale dans la concertation publique jusqu'à la dénonciation d'une politique d'affichage dont les effets symboliques seraient aujourd'hui en cours de dissolution* » (Lascoumes, 2011, p. 279). Les conclusions du

⁹ Propos issus du discours de Jean-Louis Borloo en juillet 2007 pour le lancement du Grenelle Environnement : www.legrenelle-environnement.fr [Consulté en septembre 2009]

Grenelle sont néanmoins devenues un passage obligé pour toute formulation de programmes de développement durable.

Dans le cadre du Grenelle, le champ de l'urbanisme et de la planification sont traité essentiellement à travers les deux groupes de travail « *Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie* » et « *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* ». Entraînant la réécriture du livre premier du Code de l'urbanisme et de grands pans d'autres codes comme celui de l'environnement, Richard Trapitzine considère que les deux textes de lois issus du Grenelle Environnement bouleversent les façons de concevoir l'aménagement et la planification des territoires en introduisant une nouvelle conception de l'action publique de l'Etat. Ils marquent la prédominance de l'environnement sur l'aménagement et l'urbanisme. Le Grenelle de l'Environnement convie ainsi à « *un urbanisme de projets sous tutelle environnementale* ». « *Désormais ce ne sera plus l'urbanisme qui façonnera l'environnement, mais l'environnement et le développement durable qui conditionneront en amont la localisation des activités humaines et le cadre de vie des populations. La refonte en profondeur du contenu et de l'élaboration des documents d'urbanisme par une loi 'portant engagement national pour l'environnement' est à cet égard révélatrice* » (Trapitzine, 2010, p. 8). L'un des impacts majeurs des lois Grenelle dans ce champ est l'ajustement des objectifs et l'affirmation du rôle de la planification en faveur des enjeux environnementaux et écologiques (Jourdan, 2011). A l'image de la loi SRU, il est néanmoins important de souligner que les dispositions de la loi ENE relèvent souvent de la simple validation ou confirmation de pratiques et d'innovations locales promues notamment dans le cadre des démarches Scot témoins, puis Scot Grenelles, menées par le ministère en relation avec ses services déconcentrés et la fédération nationale des Agences d'urbanisme. Le Grenelle engendre notamment une modification des deux articles de fond du code de l'urbanisme en matière de planification : l'article L.121-1 qui s'impose à toute la chaîne des documents, et l'article L.110, aux autorisations individuelles. Elus et techniciens sont désormais contraints à la Grenélisation de la planification territoriale qu'il convient d'adapter aux nouvelles exigences législatives, alors que bon nombre de territoires viennent tout juste de parvenir à l'approbation de leur Scot SRU.

Trois éléments nouveaux sont introduits : la lutte contre le changement climatique, la sobriété énergétique et la préservation de la biodiversité. Ainsi avec cette réforme, les enjeux environnementaux fondés sur le triptyque (biodiversité, énergie et climat) constituent la raison d'être des démarches de planification territoriale et urbaine. Dans la continuité des dispositions de la loi SRU, la loi ENE élargit ainsi considérablement les champs d'application, les objectifs et ambitions assignés à la planification territoriale en France. D'autre part, la période d'évaluation de la mise en oeuvre du contenu des Scot est réduite. Ils deviennent caducs au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans (au lieu de dix avec la loi SRU) s'ils ne sont pas soumis à une analyse des résultats de leur application. Le rythme du processus de planification territoriale augmente en inscrivant encore davantage les Scot dans un cycle à temps continu.

La loi ENE conforte le rôle et la pertinence de l'objet Scot, dix années après sa création, comme élément charnière dans la définition et la mise en cohérence des politiques territoriales et publiques, et annonce sa généralisation à l'ensemble du territoire avant 2017. Pour rappel, en 2013, les Scot couvrent un peu moins de la moitié du territoire national. Une des principales évolutions est le renforcement de la portée normative, programmatique et prescriptive des Scot et des PLU (Lerousseau, Manson, 2009). Trois principes fondamentaux sont principalement visés : la gestion économe de l'espace, la préservation et la restauration des continuités écologiques ainsi que l'articulation urbanisme et transport. La loi ENE incite à la quantification des objectifs et à l'introduction de critère de performances. Le Dog est transformé en Document d'orientations et d'objectifs (DOO) (Art. L121-5). Le législateur souhaite ainsi préciser les objectifs définis dans les Scot afin d'éviter les orientations générales et déclarations de foi consensuelles, difficilement applicables par leur degré d'imprécision. Cette dimension programmatique et prescriptive - objectifs, chiffrage, localisation - doit en théorie garantir la mise en oeuvre du contenu des Scot. Pour Richard Trapitzine, le DOO devient le document central du Scot : « *Expression formelle du projet de territoire, il définit les politiques opérationnelles qui devront être mises en oeuvre [...]. Par son degré de précision et son formalisme, il pourrait, sur certains points (qualité urbaine, architecture, paysage) conférer au Scot une valeur prescriptive en terme de conformité et non plus de simple compatibilité* » (2010, p.6). La volonté de « *durcir les rapports entre Scot et autres documents de planification* », via le renforcement du poids de la compatibilité, serait source d'une « *meilleure effectivité du Scot* ». Les ambitions normatives du législateur pour la planification territoriale sont néanmoins limitées par un principe constitutionnel issu des lois de décentralisation : le rapprochement entre les principes de compatibilité et de conformité porte atteinte à l'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre (Lerousseau, Manson, 2009).

La loi ENE met l'accent sur le PLU intercommunal en faveur d'un urbanisme global, transversal et programmatique : dans la nouvelle rédaction du Code de l'urbanisme, le PLU communal devient ainsi une exception (Trapitzine, 2010)¹⁰. Les OA de la loi SRU sont remplacées par des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Elles deviennent obligatoires. Dans le respect des orientations définies par le PADD, les OAP comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Les dispositions relatives à l'habitat tiennent lieu de PLH et celles relatives aux transports et aux déplacements tiennent lieu de PDU. Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants. A l'image des OA de la loi SRU, les OAP portent sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter ou aménager. Elles se traduisent sous la forme de schémas d'aménagement permettant de préciser notamment les principales caractéristiques des voies et des espaces publics. Le législateur dessine ainsi

¹⁰ Lors de l'examen du projet de loi ENE, un amendement a été déposé afin que les EPCI deviennent les autorités compétentes de droit commun en matière de planification des sols. Après de longs débats, l'amendement a finalement été retiré. En 2014, la loi ALUR prévoit finalement le transfert du PLU à l'intercommunalité (PLUi) à l'horizon 2017, sauf si 25% des communes représentant 20% au moins de la population s'y opposent.

une identité de forme entre PLU et SCOT. Ces deux documents sont toujours construits autour d'un PADD qui demeure la pièce maîtresse mais ce dernier est complété par un document davantage programmatique : les OAP pour les PLU et les DOO pour les Scot. Le champ d'application des Scot et PLU est ainsi élargi et intègre à la fois une dimension stratégique (définition d'un projet de territoire, projet politique) et programmatique (définition d'objectifs chiffrés et localisés). En cas de PLU intercommunal, le projet de loi prévoit qu'il puisse être décliné en un ou plusieurs plans de secteurs, chacun couvrant l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Les plans de secteurs précisent les OAP ainsi que le règlement spécifique à ce secteur.

La montée en puissance des enjeux environnementaux se traduit par ailleurs via l'élaboration de nouveaux documents au niveau régional, régis par le Code de l'environnement et qui doivent être pris en compte par les Scot et les PLU (Fig. 34) :

- Le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) constitue un « *document cadre* » fondé sur la définition d'une « *trame verte et bleue* », facteur de mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire (Cloëz, 2010). Cette trame a pour objectif « *d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles en milieu rural* » (art. L.371-1 du Code de l'environnement). La trame verte comprend notamment les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité et les corridors écologiques (espaces naturels ou semi-naturels, formations végétales linéaires ou ponctuelles) permettant de relier les espaces naturels importants. La trame bleue est constituée par les principaux cours d'eau, les canaux et les zones humides. Le SRCE se traduit en outre par la mise au point d'une cartographie régionale et par la définition de mesures contractuelles visant à accompagner la mise en œuvre des continuités écologiques pour les communes concernées. Le SRCE est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat, en association avec un comité régional trame verte et bleue¹¹. Au niveau national, un document intitulé « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » est également élaboré, mis à jour et suivi par l'Etat en association avec un comité national trame verte et bleue¹².

- Le Schéma régional du climat de l'air et de l'énergie (SRCAE) est fondé sur un inventaire des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, sur un bilan énergétique et sur diverses évaluations (potentiel énergétique, renouvelable et de récupération, améliorations possibles en matière d'efficacité énergétique, qualité de l'air et effets sur la santé publique et

¹¹ Le comité régional comprend l'ensemble des départements de la région ainsi que des représentants des EPCI compétents en matière d'urbanisme, des communes concernées, des parcs, des associations agréées concernées et les partenaires socio-professionnels intéressés.

¹² Le comité national regroupe les représentants des collectivités territoriales, des partenaires socioprofessionnels, des associations agréées, des personnalités qualifiées et des représentants des parcs et des comités de bassins.

l'environnement). Il fixe principalement, à l'échelon du territoire régional et à l'horizon 2020 et 2050, les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter. Il définit notamment les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie, ainsi que les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Il fixe également, par zones géographiques, les objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre en matière de valorisation du potentiel énergétique terrestre renouvelable et de récupération et en matière de mise en oeuvre de techniques performantes d'efficacité énergétique. Au même titre que le SRCE, le SRCAE est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements.

La loi ENE incite d'autre part à la mise en oeuvre de Plans climat-énergie territoriaux (PCET) pour les régions, départements, communes et EPCI de plus de cinquante mille habitants. Ce plan définit, dans les champs de compétences de chacune des collectivités territoriales et groupements concernés, les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter, ainsi que le programme des actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, d'augmenter la production d'énergie renouvelable et de réduire l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, et enfin un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats. Compatible avec le SRCAE, le PCET est rendu public et mis à jour au moins tous les cinq ans. Pour finir, la loi ENE transforme les DTA en Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) dans les territoires présentant des enjeux nationaux. A l'image des autres documents de planification, elles intègrent les objectifs liés aux nouveaux enjeux environnementaux : cohérence des continuités écologiques, amélioration des performances énergétiques et réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les DTADD perdent leur opposabilité vis-à-vis des autres documents de planification. Néanmoins, dans un délai de douze ans après la publication de la directive, l'autorité administrative peut qualifier de projets d'intérêt général (PIG) certains projets nécessaires à la mise en oeuvre.

A travers la loi ENE et la prise en compte des enjeux environnementaux via la planification territoriale, Richard Trapitzine souligne une reprise en main par l'Etat des pouvoirs, en matière d'urbanisme et d'aménagement. Avec les PCET, les SRCE, les SRCAE, les DTADD ou encore les PIG pris à l'initiative des préfets, l'Etat fixe les « *garde-fous environnementaux* » qui s'imposent à la planification territoriale et donc indirectement sa perspective sociale, économique et culturelle. Il place ainsi sous tutelle environnementale les projets politiques et de territoires. Reste à savoir si « *la présence de l'Etat aux côtés des collectivités locales sera-t-elle partenariale et collaboratrice dans la conception et la mise en oeuvre des projets, ou l'Etat se bornera-t-il à rappeler les limites de l'aire de jeux, en fixant les garde-fous (environnement, risques, besoins en logements, consommation d'espace) ?* » (Trapitzine, 2010, p.8). Les récentes restructurations des services déconcentrés de l'Etat à travers la réforme de l'administration

territoriale, engageant la réduction de ses moyens logistiques et humains, laissent plutôt à penser que la seconde option sera privilégiée au détriment de la première. Le schéma ci-dessous (Fig. 34) synthétise l'organisation et les relations entre les différents échelons du système de planification en France suite à la loi ENE en 2010, combinant planification territoriale et sectorielle au niveau communal intercommunal et régional.

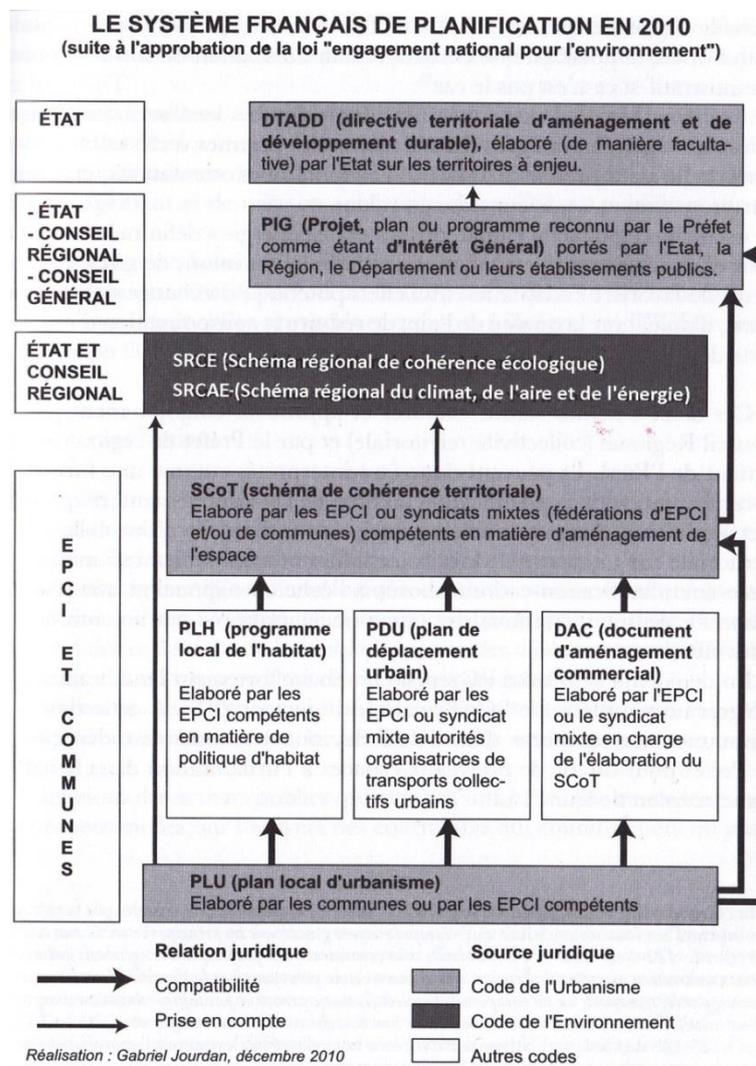


Fig. 20 : Organisation du système de planification en France suite à la loi ENE en 2010. (Source : Zepf, Andres, 2011, p. 175)

1.5 Evolution de la planification en France dans un contexte européen

On retrouve dans l'évolution du système de planification français les trois temps qui structurent la tendance générale européenne depuis l'après-guerre (*Chapitre 1. Appréhender*). Chacune des trois périodes peut être mise en relation avec une loi majeure (ou marqueur législatif) permettant de rendre intelligible l'évolution et la construction actuelle du système de planification français. Les quatre items et

le tableau ci-dessous (Fig. 21) synthétisent pour chacune des quatre réformes analysées - Lof, loi Defferre, loi SRU et enfin loi ENE - les éléments de continuité et de rupture, en relation avec les trois temps structurants de la tendance européenne depuis les années 1950 :

- En 1967, la loi LOF formalise les principes d'une planification traditionnelle d'usage des sols (Temps 1) fondée sur deux niveaux : les Sdau au niveau intercommunal et les Pos au niveau communal. Le système de planification dans son ensemble repose sur un urbanisme fonctionnaliste visant à définir la destination générale des sols, essentiellement en périphérie des agglomérations. La LOF résulte d'un contexte intellectuel favorable à l'urbanisation comme moteur d'intégration sociale. Elle réaffirme le principe de séparation entre urbanisme réglementaire et opérationnel, via la transformation des ZUP en ZAC dont l'inscription au sein du plan résulte d'un régime dérogatoire. La mise en place du nouveau système de planification connaît des difficultés à répondre à la rapidité du développement urbain dans une période de forte construction, via des opérations d'urbanisme de grande ampleur.

- Au début des années 1980, les lois Defferre n'engendrent pas de bouleversements majeurs dans l'organisation du système de planification en France : les Sdau sont remplacés par les SD et les POS sont conservés. Dans un premier temps, le contexte est à la remise en cause, voire à l'indifférence vis à vis de la planification traditionnelle, vue comme inadaptée à l'évolution de la ville. Différentes mesures incitent néanmoins les maires, désormais détenteurs de la compétence urbanisme, à élaborer un POS. Parallèlement à cette planification communale très active, la planification à l'échelle du grand territoire est souvent inconsistante ou inachevée. Les Lois de décentralisation interviennent dans un contexte de remise en cause du plan au profit du projet urbain localisé. Il n'y a pas de profondes transformations des outils mobilisés : l'outil ZAC permet encore d'annuler les contraintes réglementaires et les grands projets urbains sont mis en œuvre de manière dérogatoire par rapport aux règles fixées par le POS. A partir de la fin des années 1980, une forme de relance des démarches de planification est constatée (Temps 2). Les élus locaux, notamment des grandes agglomérations urbaines et industrielles dotées d'une culture de la planification, élaborent des stratégies de développement, fondées sur la structuration de projets d'agglomération. Ces démarches sont présentées au niveau national comme un renouveau de la planification.

- En 2000, la loi SRU marque une rupture dans la conception et la philosophie de l'urbanisme en France, en introduisant une dimension stratégique et territoriale à la planification, via notamment une meilleure articulation entre plan et projet. Trois nouveaux outils sont créés : le Scot à l'échelle intercommunale remplace le SD, le PLU au niveau communal remplace le POS et enfin les petites communes rurales ont la possibilité de réaliser des cartes communales. Cette réforme s'inscrit en rupture avec une planification traditionnelle en mettant notamment fin à la carte de destination générale des sols dans les Scot. Avec l'instauration du PADD, les dispositions des plans résultent d'un projet global et fédérateur où le développement durable joue le rôle de figure mobilisatrice. Le système de planification

français, à l'image de nombreux pays européens, se construit ainsi progressivement autour des enjeux environnementaux dont la prise en compte nécessite une approche spatialisée, à l'échelle du grand territoire. La loi SRU initie la relance de l'activité de planification territoriale en France (Temps 3). En accordant un rôle renforcé aux établissements publics porteurs de Scot, dorénavant chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation, la loi SRU transforme la planification en un processus continu (ou en boucle) qui perdure dans le temps¹³. L'élargissement du cercle des participants et le développement des dispositifs de concertation marquent la volonté du législateur de faire des plans, des outils négociés et partagés.

- En 2010, la loi ENE fait des enjeux écologiques (biodiversité, énergie, climat) le leitmotiv de l'activité de planification territoriale, mais ne bouleverse pas fondamentalement les outils existants. Certains parleront de tutelle de l'environnement sur l'aménagement et l'urbanisme. La loi ENE réaffirme le rôle central des Scot dans la mise en cohérence des politiques publiques territoriales et conforte la dimension programmatique et opérationnelle des Scot et des PLU. L'affinement des dispositions et de la précision des Scot via la quantification et la localisation des objectifs, au regard notamment de la consommation d'espaces ou de la construction de logements, et finalement le renforcement de leur portée normative, doivent permettre à terme de favoriser l'effectivité globale du processus de planification territoriale. La loi ENE introduit également deux nouveaux outils au niveau régional : le SRCE et le SRCAE. Ils constituent des documents cadres visant d'une part, à la définition de mesures en faveur de la prise en compte des enjeux climatiques, de pollution et d'énergie, et d'autre part, à la structuration d'une trame verte et bleue fondée sur la préservation des principaux espaces naturels et des corridors écologiques (terrestres et aquatiques) permettant d'assurer leurs connexions. Le contenu donné aux Scot depuis la loi SRU, via la définition d'un PADD fondé sur la prise en compte des objectifs du développement durable (articulation urbanisme/transport, renouvellement des polarités urbaines, etc.), et plus récemment aux SRCE (valorisation d'une trame verte et bleue), rappelle les plans de structure tels qu'identifiés dans le processus de planification territoriale (Temps 3) en tant qu'outils charnières, facteurs ou leviers de mise en cohérence. La notion de plan de structure n'est néanmoins pas mobilisée pour décrire la nature et les caractéristiques des nouveaux outils instaurés par les réformes récentes en France.

¹³ Les bouleversements engendrés par cette disposition ne sont pas soulignés à leur juste valeur au sein de la littérature technique et scientifique. Les observateurs se concentrent plutôt sur les dispositions imposant la réalisation de logements sociaux ou l'impératif de renouvellement urbain (Cuillier, 2002).

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Evolution de la planification en Europe		PLANIFICATION TRADITIONNELLE (Temps 1)		PLANIFICATION STRATEGIQUE (Temps 2)		PLANIFICATION TERRITORIALE (Temps 3)	
Evolution du contexte législatif en France		Loi d'orientation fondère (LOF, 1967)		Loi de décentralisation (Defferre, 1983)		Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000)	Loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE, 2010)
Eléments nouveaux (points de rupture)		Deux nouveaux outils: - Sdau (échelle intercommunale) - Pos (échelle communale) Création des ZAC pour remplacer les ZUP Régulation des rapports entre les niveaux de plans par le principe de compatibilité		Création des SD pour remplacer les Sdau (niveau intercommunal) Urbanisme décentralisé Remise en cause du plan au profit du projet urbain Relance de la planification fondée sur la définition de stratégies d'agglomération	Trois nouveaux outils: - Scot (échelle intercommunale) - PLU ou CC (échelle communale) Articulation entre plans et projets : élaboration d'un PADD, intégration des ZAC au PLU Elaboration, mise en oeuvre, suivi et évaluation des Scot Le Scot comme pivot de la cohérence territoriale	Urbanisme de projets sous tutelle environnementale Renforcement de la dimension programmatique et opérationnelle des Scot et PLU Création de trois nouveaux outils: - SRCE (échelle régionale) - SRCAE (échelle régionale) - PCET (collectivités de plus de 50 000 habitants) Transformation des DTA en DTADD	
Eléments réactualisés (points de continuité)		Urbanisme centralisé (depuis 1943) Deux niveaux de plans (depuis 1943) Urbanisme fonctionnaliste fondé sur la définition de l'usage des sols en périphérie des agglomérations Séparation entre urbanisme opérationnel et réglementaire		Deux niveaux de plans : - Sd (échelle intercommunale) - Pos (échelle communale) Maintien du principe de compatibilité Urbanisme dérogatoire par usage des ZAC Planification locale active (multiplication des POS)	Deux niveaux de plans : - Scot (échelle intercommunale) - PLU ou CC (échelle communale) et DTA (territoires à enjeux depuis 1995) Maintien du principe de compatibilité Forte relance de l'activité de planification territoriale		Poursuite élargissement du champ d'action de la planification Maintien du principe de compatibilité Affirmation du rôle central des Scot en tant que document charnière
Synthèse		Formalisation du système de planification traditionnelle sur deux niveaux de plans		De l'indifférence au renouveau de la planification par les démarches stratégiques		Renaissance de la planification territoriale par le développement durable	L'environnement comme leitmotiv de la planification territoriale

Fig. 21 : Evolution de la planification en France dans un contexte européen (Source : Dugua, 2014)

Au début des années 2000, la loi SRU marque une relance importante de l'activité de planification territoriale en France, via la multiplication du nombre de Scot. En 2010, la loi ENE annonce par ailleurs leur généralisation à l'ensemble du territoire national. Mais est-ce que l'on croit encore vraiment à nos plans et à nos schémas ? Les élus locaux sont-ils véritablement parties prenantes des projets de territoires dans lesquels ils sont investis à travers les Scot ? La réussite de la loi SRU, puis de la loi ENE, vient-elle de cet astucieux système réglementaire d'incitation à la planification (principe de constructibilité limitée), éprouvé au niveau communal puis élargi à l'échelle intercommunale, ou d'une réelle volonté des élus locaux de collaborer à un projet qui guidera l'ensemble des actes d'aménagement dans les vingt années à venir ? L'avant-propos de la thèse fait état des nombreux désabusements, des critiques radicales, des remises en cause, parfois définitives, dont fait l'objet l'activité de planification en France, malgré la multiplication du nombre de Scot. Ces derniers se heurtent paradoxalement aux doutes et aux incertitudes croissantes quant à leur capacité à orienter le développement des territoires. Ainsi, la section suivante vise à adopter un regard critique et distancié sur les tendances à l'oeuvre en France par rapport aux pratiques européennes. Quelles sont les difficultés du système de planification français, appréhendé dans un contexte européen ? Ne peut-on pas identifier des éléments de blocages institutionnels (ou contradictions) constituant potentiellement des obstacles au déroulement du processus de planification territoriale ? N'existe-t-il pas de questions non soulevées par les réformes successives du cadre législatif mais qui sont pourtant au coeur des maux de la planification ? N'existe-t-il pas d'éléments d'incertitude repérables dans l'évolution historique du système de planification en France et susceptibles à terme de constituer des points d'inflexions ?

2. Obstacles et impensés de la planification territoriale

2.1 Libre administration et répartition des compétences par blocs

Depuis les lois de décentralisation au début des années 1980, communes, Départements et Régions constituent des collectivités territoriales de plein exercice. Elles sont régies par deux principes constitutionnels fondateurs qui régissent leur statut, les modalités d'exercice de leur compétence et la nature de leur relation réciproque : le principe de libre administration interdit toute forme de tutelle d'un niveau de collectivité locale sur les autres, et le principe de « *répartition des compétences par blocs* » assigne à chaque niveau de collectivité des domaines d'action privilégiés, sur lesquels l'intervention des autres collectivités n'est a priori pas légitime. Les leviers d'action à combiner pour réguler le développement urbain sont ainsi répartis entre trois niveaux de collectivités territoriales et l'Etat :

l'urbanisme, la localisation de l'habitat, l'aménagement des zones d'activités et les transports urbains sont gérés par les communes et les EPCI ; les transports collectifs métropolitains sont organisés par la région (trains régionaux) ; l'aménagement routier dépend principalement de l'Etat (autoroutes) et des départements (autres grands axes) ; le financement du logement est encore largement organisé par l'Etat ; l'implantation des grands équipements dépend de l'Etat ou des collectivités territoriales ; les aides économiques sont coordonnées par la région, etc. Cette répartition des pouvoirs, jusqu'alors jamais remise en cause par les réformes successives depuis les lois de décentralisation, implique potentiellement des blocages importants dans le déroulement du processus de planification territoriale. Comme le souligne Gilles Novarina, « *la volonté d'éviter les recouvrements de compétences se heurte à un principe de réalité qui veut que, dans les sociétés contemporaines, la plupart des politiques publiques supposent des coordinations entre les différents échelons de gouvernement* » (2003, p.21).

Gabriel Jourdan considère ainsi que « *chaque collectivité agit librement sur son territoire dans le cadre de ses compétences et le respect de la liberté de chaque collectivité tend à primer sur la nécessaire coordination des actions à l'échelle d'un territoire* » (2011, p.171). On retrouve cette analyse chez Martin Vanier pour qui « *la décentralisation place les territoires dans une contradiction nouvelle. Elle leur donne des pouvoirs, mais les donnant à tous les niveaux en même temps, elle les oblige immédiatement à les partager. Or, on partage peu volontiers ce qu'on vient de conquérir, surtout si les textes maintiennent l'apparence d'une division mythique des responsabilités* » (2008, p.70). Le tableau suivant (Fig. 22) décrit la répartition juridique des compétences entre l'Etat et les trois niveaux de collectivités (Régions, Départements, communes) en matière d'aménagement urbain et territorial. Les textes de loi proposent un découpage strict des fonctions assignées à chaque niveau. Cette ingénieuse répartition des pouvoirs et des tâches est confrontée à d'importantes difficultés dans l'exercice des compétences localement. Les communes et les intercommunalités disposent des compétences en matière d'urbanisme mais dépendent de financements annexes lors de la mise oeuvre de la plupart de leurs opérations d'aménagement. Une commune qui souhaite lancer un programme de construction ou de réhabilitation de logements sociaux dépend des financements de l'Etat et de ceux de la région quand elle veut implanter une zone d'activités économiques. L'impérieuse nécessité de gestion intégrée et globale des enjeux urbains et territoriaux, en lien notamment avec la montée en puissance du développement durable depuis la loi SRU, impose aux communes de s'abstraire des règles et des découpages conventionnels pour engager des démarches partenariales, impliquant plusieurs niveaux de collectivités et favorisant le recouvrement des compétences. A ce titre, il n'existe pas vraiment de domaine d'action sur lequel un niveau de collectivités est totalement absent parmi les différentes branches de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ce n'est donc jamais véritablement le « *néant* » comme le tableau semble vouloir l'indiquer.

A la différence d'autres pays en Europe, et notamment ceux construits sur la base d'un régime fédérale (*Chapitre 3. Confronter*), le système français issu de la décentralisation n'attribue pas à un niveau

de collectivités territoriales une autorité hiérarchique permettant une tâche de coordination des initiatives et des programmes d'action, mis en oeuvre au niveau local. Gilles Novarina constate que « *la centralisation française est ancienne, elle remonte à la formation de l'Etat absolutiste à la fin du XVIIIème siècle et à la construction des grands corps d'ingénieurs (Pont-et-Chaussées, Eaux-et-Forêts, Mines) qui sont devenus l'armature des administrations techniques* » (2003, p.7). La décentralisation engagée en France au début des années 1980 renforce ainsi les prérogatives attribuées aux villes, Départements et Régions, mais tout en laissant de larges pans de pouvoirs à l'Etat et à ses administrations. Le principe d'une République une et indivisible est maintes fois affirmé. La décentralisation est administrative : le gouvernement et le Parlement conservent l'intégralité du pouvoir législatif. Communes, Départements, Régions et Etat central constituent autant d'échelons d'administration entre lesquels il s'agit de répartir, de la manière la plus efficiente, les responsabilités et compétences. Etant donné qu'il ne peut y avoir de prééminence d'un échelon intermédiaire sur les autres, l'Etat et ses services déconcentrés conservent finalement la responsabilité de faire prévaloir un intérêt général sur les intérêts locaux.

LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT URBAIN ET TERRITORIAL (France, situation 2010)				
	ÉTAT	22 RÉGIONS	96 DÉPARTEMENTS	36 710 COMMUNES (REGROUPÉES EN EPCI)
ROUTES	Autoroutes et routes nationales (axes structurants)	Néant	Axes structurants (non gérés par l'Etat) Certaines voiries locales notamment en milieu rural	Stationnement Voiries locales Espaces publics et cheminements piétons / vélos
TRANSPORTS COLLECTIFS	Développement et maintenance des voies ferrées (*) Trains nationaux	Autorité organisatrice des trains et autocars régionaux	Autorité organisatrice des lignes de car interurbains internes au département	Autorité organisatrice des transports collectifs urbains
GRANDS ÉQUIPEMENTS	Ports et aéroports nationaux Universités et centre de recherche (*) Hôpitaux (*)	Lycées Certains ports et aéroports	Collèges Certains ports et aéroports Certains équipements sociaux et culturels	Equipements sociaux et culturels Ecoles maternelles et élémentaires Certains ports et aéroports
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	Politique industrielle nationale, soutien aux pôles de compétitivité (*), fiscalité des entreprises	Attribution d'aides économiques, coordination des aides accordées par les autres collectivités	Attribution d'aides économiques	Aménagement et gestion des espaces d'activité économiques
HABITAT	Politique nationale du logement : aides et exonérations fiscales aux personnes et investisseurs.	Néant	Gestion de certains organismes de logement social et de la quasi-totalité de l'aide sociale aux personnes	Gestion de certaines aides à la construction et organismes de logement social Planification de l'offre (PLH)
URBANISME ET PLANIFICATION	Législation nationale Schéma national des infrastructures de transport Trames verts et bleues Opérations d'aménagement urbain d'intérêt national (OIN) DTADD et PIG	Shéma régional de cohérence écologique (trames vertes et bleues) (**) Shéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (**)	Néant	Réglementation de l'usage du sols et attribution des permis de construire Opérations d'aménagement urbain et économiques Action foncière (***)
Réalisation : Gabriel Jourdan, déc. 2010	(*) Avec le cofinancement des collectivités territoriales	(**) Schémas approuvés par l'Etat et la Région	(***) Notamment par l'intermédiaire d'établissements publics fonciers cofinancés par les autres collectivités	

Fig. 22 : Répartition entre Etat et collectivités locales des principales compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. (Source : Zepf, Andres, 2011, p. 171)

L'activité de planification est à la charge des communes et de leurs groupements, mais l'Etat conserve la responsabilité du contrôle de légalité et demeure donc très présent tout au long de l'élaboration des Scot et des PLU. En raison de l'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre

et du principe de répartition des compétences par blocs, en règle générale, il n'existe pas de planification territoriale au niveau régional, départemental ou métropolitain, complémentaire au couple Scot et PLU. Le déficit de planification supra-communautaire place les communes et EPCI en « *situation d'autorégulation de leur développement* » (Jourdan, 2011). La loi prévoit trois exceptions à ce régime général : le Schéma Directeur de la Région Ile de France (Sdrif), les plans d'aménagement territorial de la Corse et des départements et territoires d'Outre-Mer et enfin les territoires bénéficiant d'une DTA. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995, dite loi Pasqua, les régions peuvent également élaborer un Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Néanmoins ce dernier n'a pas de valeur réglementaire. Il s'agit d'un simple document de programmation ne débouchant pas sur des indications spatialisées. Par ailleurs, les Scot et les PLU ne sont pas tenus de le prendre en compte. Depuis leur création, les SRADDT font l'objet d'un succès très limité. En 2010, la loi ENE crée deux nouveaux outils au niveau régional (le SRCE et le SRCAE) élaborés et approuvés conjointement par la Région et l'Etat. Cette recentralisation de la planification au nom de l'environnement permet de contourner le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Cette disposition est intéressante puisqu'elle enrichit et complète le processus de planification territoriale d'un nouvel échelon à partir notamment de la prise en compte de la trame verte et bleue (élément de structure). Gabriel Jourdan (2011) considère ainsi que la loi ENE introduit le lien manquant entre une planification cadre régionale et la planification locale. Reste à évaluer dans quelle mesure les Régions parviendront à proposer une vision régionale spatialisée et active des enjeux environnementaux, afin de stabiliser des relations partenariales avec les établissements publics porteurs de Scot, et ainsi favoriser un enrichissement substantiel du processus de planification territoriale.

Depuis la loi SRU, l'élaboration des SCOT est à la charge exclusive des communes et des intercommunalités qui peuvent se regrouper en syndicat mixte. L'article L.122-4 du Code de l'urbanisme indique que cet établissement public peut être composé uniquement de communes ou d'EPCI. En tant que syndicat mixte fermé, il ne peut donc pas intégrer des représentants du Département, de la Région ou de l'Etat¹⁴. Gabriel Jourdan constate que les communes et leurs groupements définissent le projet de territoire qu'ils mettent en œuvre, à travers les PLU et les documents de planification sectorielle (PDU, PLH, « *sans qu'un tiers puisse arbitrer les conflits ou pousser à une plus grande ambition* » (2011, p. 173). Le mécanisme d'élaboration des SCOT rend difficile l'émergence d'un dialogue constructif entre les communes, l'Etat et les autres niveaux de collectivités territoriales, et tend à « *favoriser l'évitement des problèmes gênants et une régulation minimaliste (logique du plus petit dénominateur commun et de*

¹⁴ Avec la loi ALUR de 2014, le syndicat mixte de Scot inclut le périmètre d'au moins deux EPCI. Ce syndicat mixte peut être « *ouvert* » (et non plus exclusivement « *fermé* ») si les communes et EPCI compris dans le périmètre du Scot ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de Scot. Néanmoins, dans le cas d'un syndicat mixte ouvert, seuls les EPCI et communes compris dans le périmètre du Scot prennent part aux délibérations concernant le Scot.

l'assemblage des choix communaux), chaque commune cherchant à préserver sa marge de liberté » (2011, p. 173). La Région et le Département sont seulement associés à l'élaboration du SCOT (article L.121-4 du Code de l'Urbanisme) après l'arrêt du projet, aux côtés de l'Etat et des chambres consulaires. Les SCOT doivent donc mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques affectant un territoire, y compris celles de l'Etat et des autres collectivités territoriales, autour d'un PADD, dont le contenu est défini quasi essentiellement par les communes et leurs groupements. Ce mode de fonctionnement engendre deux types de situations contradictoires (Jourdan, 2011) : des politiques ou des projets ayant un impact important sur le développement urbain et la cohérence territoriale peuvent être décidés en dehors du processus de planification s'ils ne relèvent pas de la compétence des communes, comme par exemple, la réalisation d'infrastructures routières ; d'autre part, les orientations définies dans le SCOT peuvent concerner un champ de compétences ne relevant pas des communes ou des structures intercommunales et se limitent alors à de vœux pieux, à l'image du transport ferroviaire de compétence régionale (Desjardins, 2008). Le SCOT doit alors coordonner des politiques publiques sur lesquelles il n'a pas toujours prise.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un Scot devrait permettre, en théorie, l'émergence d'un partenariat public-public soit un processus de transaction sociale entre les communes, les intercommunalités, les autres niveaux de collectivités et l'Etat (Blanc, 2003). Ce dernier émerge dans les situations de coopération conflictuelle. Lorsqu'elles ne sont pas évitées (fuites) ou tranchées par la force, le processus de transaction sociale, c'est-à-dire d'échanges (matériels, symboliques) débouchant sur l'émergence d'un compromis pratique, permet d'agir, de coopérer ou de vivre ensemble malgré le conflit. Ce processus constitue une dynamique d'apprentissage collectif au cours duquel, les représentations et les pratiques de chaque acteur évoluent, et où émergent des valeurs et des objectifs communs. Dans son état actuel, le fonctionnement du système politico-institutionnel français et les règles juridiques qui régissent l'élaboration des SCOT, rendent difficile cette transaction entre les territoires et les institutions publiques (Jourdan, 2011). Deux ans après l'instauration de la loi SRU, Francis Cuillier imagine que l'instauration du principe de mise en œuvre et d'évaluation périodique attribuera une légitimité et un rôle croissant pour les établissements publics en charge des Scot, puisqu'*« un débat permanent devrait s'organiser entre les acteurs en charge des opérations d'aménagement, des documents d'urbanisme et des documents de planification » (2002, p. 96). En réalité, l'élection des représentants de syndicats mixtes au troisième degré engendre des problématiques démocratiques, de légitimité politique et donc de capacité d'action souvent relevées par la sphère académique et professionnelle. Marc Bonneville (2008) constate ainsi le caractère faiblement mobilisateur et fortement concurrencé de l'arène planificatrice des Scot. Pour beaucoup d'élus, « l'exercice des Scot ne paraît pas constituer pour eux une opportunité, ni une scène de négociation essentielle » (2008, p. 138).*

L'analyse de l'évolution du système de planification en France, issu des réformes successives, révèle un élément de transgression important par rapport à une tendance générale européenne. En effet, la planification stratégique spatialisée (Temps 3) implique l'adoption d'une approche pragmatique par sélection des problèmes à traiter et d'objectifs clés (*key issues*). La planification territoriale n'a pas vocation à couvrir et traiter toutes les thématiques et à résoudre tous les problèmes, à la différence de la planification traditionnelle englobante (*comprehensive planning*). Depuis la loi SRU, le Scot constitue un document charnière placé au centre du système de planification et chargé au contraire de la mise en cohérence de l'ensemble des politiques publiques impactant le territoire. Comme le fait ressortir l'analyse, le champ d'action de la planification et de l'urbanisme s'élargit considérablement. Les thématiques traitées dans les Scot se multiplient même au-delà de ce qui est demandé par le code de l'urbanisme (Struillou, 2002). Jean-Pierre Lebreton souligne ainsi leur faible lisibilité, du fait de la « *redondance des considérations relatives à l'expression du projet de territoire* » et « *source de pesanteurs qui nuisent à la lecture du document* » (2002, p.18). Le projet de loi Grenelle confirme cette tendance, puisqu'il ajoute la question des enjeux environnementaux (biodiversité - énergie - climat), mais aussi de l'accessibilité numérique des territoires, à la liste déjà longue des objectifs assignés aux documents de planification. Le positionnement est délicat pour les syndicats mixtes de Scot qui ne disposent des compétences pour agir.

La multiplication des objectifs assignés aux Scot, sous prétexte de cohérence territoriale, n'a-t-elle pas pour effet de dénaturer la valeur et la portée de ces documents et de réduire le processus de transaction sociale? En voulant en faire trop, est-ce que l'on en fait pas moins dans un système qui maintient l'apparence d'une division mythique des responsabilités? La réduction des thématiques traitées simplifierait les procédures d'élaboration et la construction de partenariats entre les différentes collectivités autour de quelques problématiques, objectifs ou territoires ciblés collectivement comme prioritaires ou à privilégier. Il serait ainsi plus simple de construire, suivre, évaluer et de mettre en oeuvre un document dans lequel les orientations retenues et les objectifs à atteindre sont clairement affichés, plutôt que dans un document fourre-tout où les différentes orientations, plus ou moins détaillées, relèvent souvent de la simple incantation. Marc Wiel décrit ainsi les Scot comme « *une belle homélie au nécessaire développement économique tempéré par la promesse de manifester plus de vertu dans le champ du développement durable* » (2007, p.210). « *L'abondance des thèmes traités et le volontarisme qui accompagnent tous les propos masquent souvent très mal une certaine vacuité de l'analyse. Au lieu d'une stratégie, nous avons le plus souvent l'énumération d'intentions toujours forts louables qui insistent sur la façon de bien penser l'organisation urbaine sans véritablement affronter les contradictions à résoudre. Au contraire une recherche trop systématique du consensus incline à minimiser ces contradictions* » (2007, p. 141). A contre-courant des réformes successives, Marc Wiel plaide ainsi pour une planification minimaliste qui se restreindrait au plus important, sans prétendre à l'exhaustivité. Les principes de libre administration des collectivités territoriales et la répartition des compétences par blocs,

pour éviter leur recoupement et enchevêtrement, expliquent une seconde contradiction qui constitue potentiellement un blocage au déroulement du processus de planification territoriale : la séparation entre aménagement du territoire et urbanisme, première composante d'une double disjonction traitée dans les deux paragraphes suivants.

2.2 Aménagement du territoire *versus* urbanisme

Le système de planification français repose sur une séparation historique et culturelle entre l'aménagement du territoire - au sens d'activité de programmation et de soutien à l'économie - qui relève du niveau régional, et l'urbanisme - en tant que démarche de définition de l'usage des sols et de l'organisation de l'espace - confié aux communes et à leurs groupements. Au début des années 1980, les lois de décentralisation confirment cette distinction entre aménagement du territoire et urbanisme, en confiant l'exercice de ces deux blocs de compétences à des niveaux distincts de collectivités territoriales. Stéphane Rabilloud (2007) souligne que la notion de planification constitue en France une notion polysémique dont on peut distinguer deux origines : la première comme plans d'urbanisme issus des lois de 1929 et 1924. Ils constituent alors un outil de régulation du désordre urbain des villes de l'ère industrielle. Ces plans se formaliseront à la fin des années 1960 par le couple SDAU/POS issus de la LOF ; la seconde issue de la notion de planification - en tant qu'activité d'aménagement du territoire - s'inscrit dans le champ de l'économie. La planification a alors pour objectif la mise en place d'une politique de reconstruction de l'appareil productif national et se traduit alors par la réalisation de Plans de modernisation et d'équipement. La mise en œuvre du Premier Plan (1947-1953) vient ainsi garantir une répartition rationnelle des ressources et des financements publics entre industries, tout en démontrant que les subventions du Plan Marshall sont bien utilisées. Depuis les années 1960, les deux champs d'activités que sont l'aménagement du territoire (ou planification économique) et l'urbanisme (ou planification urbaine) relèvent d'administrations différentes : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale d'une part (Datar) et ministère de l'Équipement de l'autre.

L'activité d'aménagement du territoire en France s'appuie alors sur la répartition des crédits d'investissements publics pour rétablir les équilibres territoriaux. Un zonage du territoire national permet d'identifier les régions défavorisées qui doivent bénéficier d'un effort de solidarité nationale. Pierre Randet, directeur de l'Aménagement du territoire à partir de 1958 à 1963, offre une lecture historique enrichissante des rapports complexes entre aménagement du territoire et urbanisme en France depuis l'après-guerre : « *En 1950, Claudius-Petit tentait d'élargir le champ de l'urbanisme : il posait les fondements d'un aménagement du territoire conçu à la fois comme une planification géographique et comme une entreprise de développement régional ; de cette expérience on a retenu ce second aspect, [...]; mais on a oublié les études entreprises par le ministère chargé de l'Urbanisme pour dresser les plans régionaux et un plan national, au sens territorial du terme – dessin d'une armature urbaine, grandes*

infrastructures, grands espaces à protéger - , tentative abandonnée lorsque la DATAR a pris en charge, auprès du Premier ministre, une politique de développement régional qui excédait évidemment les attributions du ministère qui l'avait lancée. L'absence de planification physique au niveau régional et national pèse sur l'élaboration des SDAU et des POS, situés dans un cadre limité où il n'est pas possible de saisir des perspectives de cette étendue. Il serait temps de redonner à l'Aménagement du territoire sa dimension territoriale » (Randet et al., 1981, p.6). Au début des années 2000, lorsque Gilles Novarina s'attache à comparer les modalités d'exercice de l'urbanisme en France et en Italie, ses propos rejoignent ainsi ceux de Pierre Randet : « L'aménagement du territoire reste en France – et c'est peut-être là un paradoxe - une politique peu territorialisée qui donne lieu à un nombre restreint de plans locaux » (2003, p.78).

Au début des années 1970, les Organismes régionaux d'équipement d'aires métropolitaines (Oream), antennes décentralisées de la Datar, produisent des schémas d'armature urbaine. Cette période constitue un moment particulier de l'histoire de la planification en France où on peut considérer qu'il existe effectivement une volonté d'articulation entre les activités d'aménagement du territoire et planification urbaine, via la spatialisation de grands équipements structurants des métropoles d'équilibre¹⁵. La LOF en 1967 marque ainsi pour certains, l'articulation entre Aménagement du territoire et Politique Urbaine, en soulignant le lien entre « *planification économique et urbanisme, dans la mesure où les SDAU devront orienter les programmes de services publics établis dans le cadre du Plan de Développement Economique et Social* » (Goze, 1999, p.8). Alors que les premiers plans de modernisation et d'équipement sont dominés par l'idéologie techniciste, Stéphane Rabilloud souligne ainsi que « *le Sixième Plan (1970-1975) marque un changement qualitatif dans la mesure où il replace les questions urbaines dans le cadre de l'expansion industrielle globale* » (2007, p.26). Gilles Novarina (2003) considère néanmoins que les liens entre les schémas réalisés par les Oream et les documents d'urbanisme locaux (Sdau et POS) demeurent ténus. Durant les années 1970, les travaux réalisés en économie font également le constat des décalages entre la planification économique (ou aménagement du territoire) qui cherche à structurer des pôles de développement, et la planification urbaine qui tente d'organiser la sphère des consommations collectives (Perroud, Fedorenko, 1974). La coordination entre programmation économique et urbanisme, à l'échelle du grand territoire, se heurte aux modes d'appréhension sectorisés des différents services et administrations, plus particulièrement entre ceux qui privilégient une approche technique (ministère de l'Équipement) et ceux qui défendent une approche plus économique (ministère du Travail ou Datar). Sur la période précédente (1944-1957), Pierre Randet parle aussi « *d'un dialogue de sourds entre qui, côté Plan et Affaires économiques, pensait développement économique et qui, côté construction, concevait l'aménagement régional comme cadre territorial des établissements humains* » (1981, p.23). Le processus

¹⁵ Les dispositions issues du schéma d'aménagement de l'Oream de l'aire métropolitaine lyonnaise sont décrites dans le cadre du *Chapitre 2. Historisation (Partie 2)*.

de planification traditionnelle (système en cascade, Temps 1) n'a ainsi jamais fait l'objet d'une codification précise en France, à la différence d'autres pays européens tel que l'Italie (Novarina, 2003).

En France, en raison de la séparation historique entre les activités de planification économique et urbaines, les structures en charge de l'élaboration des SCOT ne disposent pas des financements nécessaires à la mise en oeuvre de leurs orientations. Les ambitions assignées aux SCOT - dont on a pu constater un élargissement constant depuis les années 2000 - dépassent de loin leurs capacités financières et d'action. Gabriel Jourdan constate ainsi que « *la loi ne prévoit pas que le SCOT puisse être relayé par la signature d'un contrat permettant aux acteurs publics de cofinancer des actions liées à sa mise en oeuvre* » (2011, p. 179). Le constat imagé de Jeannine Berne, ancienne chef de projet du Scot Nord Isère, est simple mais efficace pour saisir rapidement la difficulté de l'exercice assigné aux structures en charge du pilotage des Scot, dotées de ressources (humaines, financières, techniques, etc.) réduites : « *En tant que syndicat mixte de Scot, on a le bâton, mais pas la carotte !* »¹⁶. La plupart des Scot prône notamment une logique de polarisation du développement urbain et économique, sur un nombre réduit de communes dotées d'une accessibilité multimodale performante. Ces dispositions impliquent alors l'instauration d'un système de compensation (technique, financière, etc.) pour répondre à une urbanisation supérieure à celle souhaitée en l'absence de Scot ou au manque à gagner lié à la limitation, voire l'interdiction de nouvelles implantations économiques. La réalisation du projet de Scot implique également un partenariat étroit avec les autorités organisatrices des transports (AOT), afin d'assurer une offre en transport collectif en adéquation avec l'armature urbaine définie dans le Scot, etc. La liste pourrait être très longue, car l'ensemble des dispositions et intentions des Scot sont sujets à la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs et d'outils d'action qui dépassent de loin le cadre restreint du syndicat mixte qui plus, est fermé. La déconnexion entre planification et contractualisation ne favorise pas la structuration de partenariats publics-publics et limite ainsi le processus de transaction sociale tel que décrit dans le paragraphe précédent. Cette disjonction constitue ainsi un élément de blocage important à la mise en oeuvre des SCOT, notamment en empêchant l'émergence d'une « *logique de polarisation du développement urbain sur un nombre réduit de communes* » (Desjardins, 2008). Les modalités d'élaboration des contrats de projets Etat-Région (CPER) ont pour objectif de financer des équipements et mesures relatives à l'aménagement du territoire, mais paradoxalement ne se basent pas sur le contenu des SCOT (Jourdan, 2011). Les mesures financées par les contrats de pays et d'agglomérations sont également le plus souvent définies en dehors de l'élaboration des documents de planification. L'ambition d'une articulation plus étroite entre les deux démarches est récente en Rhône Alpes (RRA, 2009)¹⁷. Lorsqu'il existe une articulation entre Scot et Contrat de développement durable de

¹⁶ Entretien réalisé en juin 2009 à La Tour du Pin.

¹⁷ En mai 2009, la Région Rhône-Alpes organise la troisième rencontre régionale des Scot, intitulée « *Les modalités de mise en oeuvre des orientations partagées des Scot* ». Trois ateliers structurent la rencontre : Mettre en oeuvre les Scot au travers des CDDRA : gouvernance et animation technique (Atelier 1) ; Mettre en oeuvre les Scot par la déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux (Atelier 2) ; Mettre en oeuvre les Scot en accompagnant le montage d'opérations (Atelier 3).

la Région Rhône Alpes (CDDRA), le syndicat mixte dispose alors de marges de manœuvre financières et techniques plus importantes. Le Scot constitue ainsi une scène davantage mobilisatrice au sein du réseau d'acteurs locaux. C'est le cas notamment du syndicat mixte Métropole Savoie, structure porteuse du Scot et du CDDRA. Le syndicat mixte mobilise le financement de la région Rhône Alpes pour la réalisation d'études d'urbanisme pré-opérationnelles (approche environnementale de l'urbanisme) afin d'accompagner le développement des collectivités¹⁸. Le syndicat mixte constitue alors un relais entre les bureaux d'études, les promoteurs et les communes dotées d'une ingénierie trop restreinte par rapport aux ambitions de la planification (RRA, 2009).

En France, l'outil contractuel est vu comme un « *moyen de distribution des aides publiques* » ainsi « *la culture du contrat pénètre peu la planification urbaine* » (Novarina, 2003, p. 215). En raison de la coupure entre aménagement du territoire et urbanisme, une séparation est maintenue entre les deux domaines de l'action publique que sont la programmation et la planification. Utilisé dans de nombreux champs d'intervention (développement local, culture, déplacements, logements, protection de l'environnement, agriculture, développement universitaire, etc.), l'outil contractuel permet une régulation des rapports entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat. Paradoxalement, les négociations de financement liées aux procédures contractuelles ont le plus souvent lieu en dehors du cadre prévu pour les démarches de planification territoriale. La construction du processus de planification territoriale (Temps 3) nécessite une gestion conjointe de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il résulte d'une articulation étroite entre les moments de définition des problématiques et des objectifs stratégiques, et les temps de consolidation des partenariats (instauration des scènes de négociation, mobilisation des acteurs compétents, création des outils adaptés, etc.), via notamment la programmation et la contractualisation. Ces combinaisons partenariales sont indispensables à la réalisation des objectifs initiaux, mais aussi à la construction des attentes réciproques des acteurs engagés dans le processus en boucle. La construction du système institutionnel tend au contraire à les dissocier. Gilles Novarina (2003) estime ainsi que la planification territoriale constitue « *une modalité de gouvernement du territoire qui n'a pas d'équivalent en France* » (2003, p.1). Dans le cadre de cette thèse, on considérera plutôt que la particularité institutionnelle et culturelle française impose une construction spécifique du processus de planification territoriale (Temps 3) assurant le dépassement des rigidités. Il est ainsi d'autant plus primordial de les rendre intelligibles - ce qui n'est paradoxalement pas encore vraiment le cas malgré les nombreux travaux critiques dénonçant le millefeuille institutionnel français¹⁹ - afin d'imaginer et de partager collectivement les conditions de leur contournement.

Voir notamment la synthèse éclairante de Martin Vanier qui propose trois leviers d'articulation entre planification et contractualisation : l'organisation de la circulation méthodologique, la territorialisation de l'intelligence et la « *scoto-conditionnalité* » par les résultats.

¹⁸ Le conseil général et le CCDDRA contribuent au cofinancement de trois postes d'urbanisme.

¹⁹ On rejoint ici le constat paradoxal formulé en introduction de la thèse sur l'absence de structuration d'une théorie du planning en France.

2.3 Plan *versus* projet

La seconde séparation s'inscrit au sein même du domaine de l'urbanisme. La pratique professionnelle tend à dissocier l'élaboration du plan, en tant qu'études préalables aboutissant à la définition de principes d'aménagement pouvant éventuellement se traduire sous la forme de règles d'usage des sols, et la démarche de projet, en tant que processus de coopération entre une diversité d'acteurs aboutissant à des réalisations opérationnelles. La mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3) nécessite au contraire un traitement conjoint de ces deux approches de l'urbanisme. Là encore leur distinction résulte de la tradition française de la pratique de l'urbanisme. Pierre Merlin (2005) considère que l'urbanisme de dérogation (du projet par rapport au plan) apparaît dès le début des années 1960 où les plans directeurs d'urbanisme et les plans de détails issus des ordonnances de 1958 sont appliqués de manière sélective. Depuis la période de forte construction d'après-guerre, les grandes opérations d'urbanisme, réalisées à travers les ZUP puis les ZAC, sont gérées en dehors du cadre fixé par les règles du plan d'urbanisme. Pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, le plan en temps qu'outil de prévision compte moins que les réalisations concrètes (Thoenig, 1987). Dans le cadre de la formalisation du système de planification traditionnelle, la LOF en 1967, réaffirme en France le principe de séparation entre urbanisme réglementaire et opérationnel. Les démarches de projets urbains, qui apparaissent au début des années 1980 et tendent à se généraliser par la suite, ont comme cadre privilégié des opérations particulières d'aménagement portant sur des périmètres bien circonscrits. Face au plan, le projet se veut une alternative à l'outil qui prévalait jusque-là en matière d'urbanisme. Ces démarches sont vues comme un renouvellement des pratiques dans un contexte de remise en cause de la planification traditionnelle (Temps 1). Elles se traduisent par de grandes opérations qui sont conduites en dehors ou de manière dérogatoire par rapport aux règles fixées dans les plans d'urbanisme, mais sans véritable renouveau des outils mobilisés. Instaurée par la LOF, la procédure de ZAC demeure le cadre d'expression privilégié des projets urbains dans les années 1980 (Ingalina, 2008). Dans un contexte de crise de l'Etat providence et de confiance accrue dans l'efficacité des mécanismes de marché, l'action publique tend à soutenir le développement de manière ponctuelle plutôt qu'à réguler la croissance urbaine dans son ensemble. Une coupure est ainsi maintenue entre l'activité de planification, fondée sur les analyses socio-économiques, et la pratique du projet à finalité opérationnelle. « *La France reste conforme à une tradition, initiée au tout début des années 1950, selon laquelle l'urbanisme opérationnel prime sur l'urbanisme réglementaire et les réalisations ont une plus grande importance que les prévisions et les réflexions d'ensemble* » (Novarina et al., 2003, p.169).

Trois types d'acteurs principaux participent au renouvellement des pratiques d'urbanisme en France au début des années 1980. Profitant de la mise en œuvre des lois de décentralisation, les maires engagent de grands projets urbains afin d'attirer des investisseurs extérieurs : Eurallille (Pierre Mauroy), Europole à Grenoble (Alain Carignon), Antigone à Montpellier (Georges Frêche), Gerland et la Cité

Internationale à Lyon (Francisque Collomb puis Michel Noir), etc. Ces démarches qui participent à la construction de l'image de l'agglomération (ville-acteur) mettent en scène l'ambition de la politique municipale. Elles assoient ainsi le rôle de son principal acteur, le maire. Les architectes, influencés notamment par les écrits italiens, formalisent une méthode d'analyse des tissus urbains, fondée sur une lecture morphologique et typomorphologique. Philippe Panerai, David Mangin (1999) et Christian Devillers (1993) sont ainsi parmi les premiers en France à porter un discours sur la composition urbaine, puis le projet urbain considéré comme nouvelle discipline. Ainsi au sein de la littérature urbanistique, Patrizia Ingalina attribue à Christian Devillers « *une production déterminante pour la fixation des concepts de typologie et de morphologie en France, qui déclenche un véritable débat sur le projet urbain. [...] A partir de la décentralisation (1983), la critique de Devillers assume presque une dimension éthique face à la demande des maires, de plus en plus pressante, de lancer des projets urbains comme démonstration (et parfois aussi comme caution) d'une politique de l'action. La lutte des villes pour s'affirmer (notamment sur le plan de l'implantation des entreprises) conduit à devoir afficher de manière éclatante que l'on a une stratégie de développement dont le projet urbain est garant* » (Ingalina, 2008, p.6 et 7). Alors que la profession avait été progressivement écartée du champ de l'urbanisme suite à l'adoption de la LOF, les architectes reviennent ainsi sur le devant de la scène en portant un discours sur la composition urbaine et la constitution des tissus existants. Enfin, le secteur privé (promoteurs immobiliers, investisseurs bancaires, entreprises spécialisées dans la gestion de services urbains, etc.) se présente auprès des collectivités locales comme des ensembliers à même de produire des morceaux de ville. Du fait de la réduction des subventions d'Etat, les collectivités sont contraintes de négocier avec le privé. Cela suppose un desserrement des contraintes réglementaires liées aux documents d'urbanisme et la mise en place d'un cadre souple à l'intérieur duquel investisseurs et promoteurs-constructeurs peuvent modifier leurs programmes au gré des fluctuations des marchés immobiliers. Le projet est vu comme un renouvellement des pratiques de l'urbanisme. Il tend alors à interpeler des échelles d'actions multiples sous la forme de déclinaisons conceptuelles variées : projet d'urbanisme, projet de quartier, projet de ville, projet d'agglomération, projet de paysage, etc. mais sans qu'un corpus méthodologique collectivement partagé ne donne des indications sur le contenu à donner à ces différentes démarches et sur les modalités du passage entre chacune des échelles d'approche du territoire et des enjeux urbains. Nombreux sont les auteurs qui insistent ainsi sur le caractère flou et polysémique de la notion de projet urbain (Claude, 2000 ; Novarina et al., 2003 ; Rabilloud, 2007 ; Ingalina, 2008).

La loi SRU fait de la notion de développement durable et du traditionnel triptyque qui l'accompagne, un nouveau référentiel pour l'ensemble du système de planification en France. Le développement durable est évoqué par le législateur pour justifier une nouvelle approche de l'urbanisme, mais les lois adoptées s'en tiennent à une simple reprise des principes édictés par le rapport Brundtland (1987) pour les Nations Unies ou lors de la Conférence qui se tient en 1992 à Rio. « *La définition qui est donnée du développement durable insiste sur la nécessité de poursuivre de manière simultanée les objectifs de cohésion sociale, ceux*

de préservation du patrimoine naturel et culturel et ceux de recherche de compétitivité accrue sur le plan économique. Or si l'on en reste à une définition aussi générale, il apparaît bien difficile d'inventer de nouvelles formes d'actions publiques» (Novarina, 2003, p.206). Au début des années 2000, Hubert Hubrecht constate ainsi une focalisation des débats sur le renouvellement urbain et peu sur la notion nouvelle de développement durable (Cuillier, 2002). Les objectifs de durabilité repris dans les SCOT font consensus chez l'ensemble des acteurs inclus dans le processus de planification territoriale, mais les concepts mobilisés conduisent souvent à éviter les sujets véritablement conflictuels et les vrais problèmes à résoudre. La loi SRU rend obligatoire la mise au point d'un PADD en amont du PLU et des Scot. Pierre Liochon considère ainsi que celui-ci constitue « *une des principales innovations de la loi dans la mesure où il a vocation à contre-balancer l'importance prise à ce jour par le règlement en termes de zonage fonctionnel pouvant à la limite être établi sans aucune vision prospective* » (2002, p. 92). Le législateur cherche ainsi à élargir le champ d'application des démarches de projet et à abolir la coupure qui existait jusque-là entre urbanisme réglementaire et opérationnel. La loi SRU engendre une relance de l'activité de planification territoriale en France, mais la réforme du cadre législatif ne s'accompagne pas d'« *une doctrine compréhensive* » (Rawls, 1995) ou d'une méthodologie pratique définissant les modalités d'élaboration du PADD pourtant présenté comme une nouvelle pièce structurante du projet de territoire.

Ni la loi, ni les décrets ou circulaires d'application ne donnent d'indications précises quant au contenu à donner à ce projet de grand territoire. Les administrations d'Etat (Direction Générale de l'Habitat de l'Urbanisme et de la Construction, CERTU, réseau des CETE), les associations d'élus locaux, les organisations professionnelles (Conseils Français Des Urbanistes, Société Française des Urbanistes, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) ne chercheront pas non plus à formaliser collectivement un contenu à des notions aussi complexes que projet ou développement durable : « *Tout le monde fait comme si l'invocation du terme de projet suffisait pour amorcer un changement en profondeur des pratiques en matière de plan d'urbanisme. Les savoir-faire accumulés lors des expériences de projets urbains à caractère opérationnel apparaissent aux yeux de ces acteurs comme suffisants pour permettre une transposition de ces démarches à une échelle territoriale plus large* » (Novarina et al., 2003, p. 14). Pierre Liochon constate également l'absence de débat sur le contenu à donner au PADD mais aussi une forte confusion avec les notions de projet urbain ou projet d'aménagement : « *Alors que ce PADD devient un véritable défi pour les urbanistes, le débat sur le sens et la portée d'un nouvel objet juridique n'est que rarement abordé dans les milieux de l'urbanisme puisque le terme est purement et simplement omis pour être remplacé par celui de 'projet urbain' qui n'est quant à lui utilisé dans aucune disposition de la loi à l'exception de l'article L.300.2 où il se substitue au projet d'aménagement* » (2002, p. 92 et 93). L'absence de consensus sur le contenu à donner aux démarches de projets pose d'autant plus de problèmes quand il s'agit de réfléchir aux relations entre projet urbain et projet de ville, et encore plus à l'échelle d'une agglomération ou d'une région urbaine (Novarina et ali., 2003). Pierre Liochon invite ainsi à « *se forger une doctrine sur ce que peut être le PADD* » (2002, p.93) qui ne se limite pas au débat

développement/protection de l'environnement ou progrès/conservation du patrimoine, mais qui définisse les conditions d'articulation entre les différentes échelles d'approche du territoire.

Les travaux de Chiara Barattucci (2006) comparent les modalités d'exercices de la pratique de l'urbanisme en France et en Italie à partir de la confrontation entre images interprétatives et actions d'urbanisme au regard de ce que l'auteur appelle l'urbanisation dispersée²⁰. La comparaison entre les deux pays est éclairante du point de vue de l'impact professionnel de la recherche urbaine sur les nouvelles réalités de construction de la ville. Chiara Barattucci décrit une recherche urbaine en France dominée par la géographie sociale, la sociologie et la science politique²¹. La dimension spatiale liée aux nouvelles démarches de planification ne constitue pas le point d'entrée privilégié. La recherche urbaine s'intéresse par conséquent peu aux questions liées à la structuration du territoire physique et à la fabrication des tissus urbains. Le concept générique de ville émergente (Chalas, 2000) restera notamment largement cantonné à la géographie et à la sociologie. En Italie au contraire, le débat sur la *città diffusa* (Indovina et al., 1990) puis la *città frattale* (Secchi, 2006) implique l'ensemble des disciplines qui coopèrent à l'enseignement de la planification territoriale dans les Ecoles d'Architecture ou les Instituts Polytechniques (architecture, urbanisme, géographie, économie). En mettant l'accent sur la fragmentation, ces concepts opérationnels assignent du même coup un objectif à l'action urbanistique qui est de retrouver des cohérences territoriales. Gilles Novarina tire ainsi des conclusions équivalentes à celle de Chiara Barattucci : « [...], la réflexion des urbanistes italiens met l'accent sur les formes, l'identification des différents tissus urbains et le processus de structuration du territoire physique, tant et si bien qu'il est directement assimilable dans la pratique de la planification territoriale. La recherche urbaine française aspire, quant à elle, à un haut niveau de généralité et se désintéresse donc des questions de forme, de cohérence, d'outil (projet, plan), qui constituent le pain quotidien des praticiens » (Novarina et al., 2003, p.13). Cette coupure entre recherche universitaire et pratique professionnelle ne permet pas la mise en place d'un appareil critique en faveur de la construction d'une méthodologie nationale sur des principes partagés de composition urbaine et d'élaboration de projets de grand territoire. Les praticiens ne peuvent compter que sur leur savoir-faire et leur expérience dans le cadre de l'élaboration des PADD. La cohérence territoriale souhaitée par le cadre législatif, depuis la loi SRU, se trouve à fortiori remise en cause.

La loi SRU engendre une relance de l'activité de planification territoriale mais, l'élaboration des Scot n'emporte pas l'engouement et la passion de tous les métiers de l'aménagement. La planification territoriale est souvent perçue comme une démarche trop formelle et réglementaire dont on a du mal à saisir le sens et la portée. Depuis la loi SRU, les Scot sont élaborés par une nouvelle génération de chefs de

²⁰ L'expression urbanisation dispersée désigne l'urbanisation discontinue et éparpillée qui occupe les territoires agricoles extérieurs aux noyaux urbains et à la ville concentrée depuis la fin des années 1950.

²¹ Alain Motte (2007) rejoint ainsi ses propos lorsqu'il constate que les dynamiques de métropolisation sont plutôt analysées dans le champ des sciences politiques.

projets issus des formations généralistes en aménagement du territoire et urbanisme, réalisées éventuellement suite à un premier cycle en géographie, économie ou en droit, mais qui bien souvent ne dispose pas d'une véritable culture du projet de grand territoire à la différence des pays où l'urbanisme est enseigné au sein des écoles d'architecture. Peu d'architectes mettent à profit leur culture du projet en faveur des Scot. Le Scot de Montpellier, réalisé en 2006 par un groupement d'architectes-urbanistes conduit par Bernard Reichen, fera l'objet d'une communication nationale sans précédent. Néanmoins, de cette démarche originale ne ressortira pas de concepts clés ou de méthodologie pratique pour l'élaboration d'un projet de grand territoire. Au-delà des architectes, nombreux sont les professions absentes des démarches de planification (sociologues, anthropologues, universitaires, artistes, etc.) qui pourtant développent des compétences et des modalités d'approche et de perception du territoire ne pouvant qu'enrichir le processus de planification territoriale. Ce cloisonnement des corps de métiers ne favorise pas l'expérimentation de démarches innovantes dans l'élaboration des Scot, dont l'initiative vient par ailleurs souvent d'élus qui voient plutôt la planification territoriale comme une figure imposée par les textes de lois nationaux. Il existe en France comme partout en Europe, un engouement encore important pour les démarches localisées de projets urbains. Dans la continuité de stratégies de développement imaginées au début des années 1980, les grandes agglomérations médiatisent l'envergure de leur grand projet permettant de réinvestir des espaces délaissés (Confluence à Lyon, Ile de Nantes, etc.). La signature d'architectes-star participe à la notoriété du projet où ceux-ci ne manquent pas de faire valoir leur griffe (Callon, 1997) dans des réalisations monumentales. Les démarches de projets urbains sont également l'occasion d'expérimenter de nouvelles approches de l'urbanisme où se croisent des champs de compétences diversifiés (paysagistes, environnementalistes, ingénieurs en écologie, etc.). Comment articuler ces démarches sujettes à des innovations permanentes en faveur du renforcement de l'habitabilité des lieux via l'intégration de la nature en ville (Delabarre, 2013) avec la mise au point de principes d'aménagement concernant un territoire toujours plus grand (l'agglomération, la métropole, la région urbaine, etc.) ?

Le PADD des Scot apparaît souvent comme une pièce mineure, entre un rapport présentation et un DOG très étoffé. Beaucoup de Scot semblent ainsi souffrir de la nécessité (imposée par le cadre législatif) de couvrir un large panel de thématiques et finalement de manquer d'une figure mobilisatrice ou d'un concept spatialisé qui fasse l'identité propre du projet de territoire. Dans la planification territoriale (Temps 3), les plans de structure sont moteurs de la cohérence territoriale tant recherchée par les pouvoirs publics, en France, depuis la loi SRU. Les projets urbains à finalité opérationnelle sur un périmètre restreint trouvent ainsi leur légitimité dans leur capacité à reconsidérer la structure de la ville existante et à trouver des points d'ancrage avec les tissus constitués : historique du site, implantation du bâti, découpage parcellaire, tracé des voiries et des espaces publics, etc. Au sein des Scot, l'expression graphique des orientations d'aménagement se traduisent par une carte qui va rarement au-delà du 1/50 000e et sur laquelle figurent les principales polarités, les coupures vertes et les principaux axes de

transports structurants, etc. Les Scot viennent alors plaquer des principes d'urbanisation empreints de durabilité, ayant déjà fait leur preuve dans d'autres Scot et qui ont par ailleurs fait l'objet d'une validation par les services de l'Etat : densification des principales polarités, préservation de la trame verte et bleue, articulation urbanisme-transport, etc. En élargissant l'échelle d'intervention, les Scot ne tendent-ils pas à faire abstraction du territoire lui-même ? Ne proposent-ils pas une vision trop aplanie du territoire physique en sous estimant le rôle des éléments de structure ? A l'image des reproches formulés à l'égard des SDAU au cours des années 1970, le territoire n'est-il pas encore trop assimilé à un support lisse ? Les aspérités ou la morphologie physique et sociale du territoire sont-elles suffisamment révélées ? Au-delà de l'identification des éléments de structure et en raison de la séparation historique entre aménagement du territoire et urbanisme d'une part, et entre plan et projet d'autre part, est-ce qu'une des difficultés des Scot n'est pas d'inventer les dispositifs opératoires et partenariaux permettant d'activer leur fonction de mise en cohérence ?

2.4 Un système hiérarchique et pyramidal

En France selon le cadre législatif national, la mise en œuvre de la planification territoriale se traduit principalement par l'application réglementaire de normes juridiques entre les différents niveaux de plans, selon un principe hiérarchique et pyramidal régi en particulier par le principe de compatibilité. Ainsi, si l'on s'en tient au Code de l'urbanisme, le système de planification s'organise selon un modèle pyramidal et hiérarchique où la compatibilité constitue le liant entre chacun des niveaux de plans (Art. L111-1-1). Depuis les années 1950, l'ensemble des réformes successives du cadre législatif (LOF, Defferre, SRU, ENE et plus récemment la loi ALUR) ont maintenu le principe de hiérarchie entre les différents échelons de planification. Le Code de l'urbanisme distingue ainsi trois niveaux d'opposabilité au sein du processus de planification territoriale. Fouad Eddazi (2013) parle ainsi d'une variété de rapports normatifs qui impliquent des niveaux de contraintes juridiques croissants :

- La notion de prise en compte est moins stricte que la compatibilité. Elle implique de « *ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document* » (MEDDTL, 2011, p.1). Selon le Conseil d'Etat, la prise en compte impose de « *ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie* »²².
- Le principe de compatibilité implique qu'un document de rang inférieur ne doit pas contredire ou empêcher la réalisation des orientations du document de rang supérieur. « *Un projet est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement à leur réalisation* » (Phémolant, 2002, p.1101). Autrement dit, « *la norme inférieure peut s'écarter de la*

²² Avis du Conseil d'Etat du 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010.

norme supérieure à condition que cette différenciation n'aille pas jusqu'à la remise en cause de ses options fondamentales » (Eddazi, 2013, p.2). La compatibilité autorise davantage de liberté dans l'application de la règle, contrairement au principe de conformité stricte. La notion de compatibilité est ainsi opposée au contrôle plus fort et plus précis de conformité (Lebreton, 1991 ; Lamorlette, 1991 ; Prebissy-Schnall, 2004). Pierre Liochon souligne néanmoins que « *l'écriture de la norme supérieure n'est pas étrangère à l'appréciation qui sera portée sur la norme inférieure. Selon que le contenu de la règle supérieure sera normatif ou non, le contrôle sera celui de la conformité ou de la compatibilité* » (2002, p. 94). Robert Savy (2007) envisage le rapport de compatibilité comme « *une adaptation du rapport de conformité à la nature complexe du schéma* ». Il permet d'expérimenter et mettre en oeuvre un projet complexe en prenant en compte le temps.

- Le principe de conformité constitue le rapport normatif le plus exigeant du système de planification. A la différence du principe de compatibilité, la conformité n'autorise aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique, dans sa décision, la norme supérieure. Le règlement et les documents graphiques du PLU sont ainsi opposables dans une relation de conformité « *à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussement des sols, pour la création des lotissements, etc.* » (Art. L123-5 du Code de l'urbanisme).

Le maintien de rapports hiérarchiques constitue un élément de divergence par rapport à la tendance européenne d'évolution de la planification. En effet, dans la planification territoriale (Temps 3), les rapports entre plans territoriaux, plans d'urbanisme et projets urbains ne résultent pas de l'application d'un principe de compatibilité juridique, mais plutôt d'échanges réciproques fondés sur la négociation et qui contribuent à un enrichissement progressif du processus de coplanification. La France ne semble pas avoir encore définitivement rompu avec la conception pyramidale et hiérarchique qui faisait foi dans le cadre de la planification traditionnelle (Temps 1). Alain Motte constate ainsi que « *les professionnels de la planification en position de responsabilité aujourd'hui, sont ceux qui ont été formés durant les années 1960-1970. 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* » (2007, p.30). Gilles Novarina (2003) considère que, de ce point de vue, la France se distingue nettement des autres pays européens. Pour Alain Motte au contraire, « *les relations entre les niveaux de gouvernement continuent, généralement, à s'inscrire dans un schéma hiérarchique* » (2007, p.39). Les rapports hiérarchiques entre les différents niveaux de plans n'ont pas complètement disparus des systèmes de planification en Europe. Selon les pays, la place accordée au contenu normatif et à la négociation des plans est plus ou moins importante, mais également plus ou moins encadrée par les dispositifs législatifs. En raison d'une tradition administrative historiquement centralisée, le système de planification français accorde une

considération importante au contenu normatif des plans et la loi - du moins le Code de l'urbanisme²³ - ne prévoit pas les dispositifs permettant d'organiser et de réguler les scènes de négociation nécessaires à la mise en œuvre de la planification territoriale, via la coordination des collectivités territoriales. La problématique majeure de l'articulation entre les différents niveaux de plans est évacuée par le principe de compatibilité qui donne une cohérence formelle et théorique (une apparence de cohérence) au système de planification. La mise en œuvre des documents d'urbanisme est tributaire du cadre législatif et réglementaire, ainsi que de structures administratives de contrôle. *« La cohérence de l'urbanisme est censée être le produit de l'application de la règle de compatibilité entre projet, plan communal et plan intercommunal. Dans un tel processus, la négociation a peu de place, car elle ne peut porter que sur l'interprétation et l'application de principes d'aménagement définis dans le cadre des Schémas de cohérence territoriale »* (Novarina et al., 2003, p.169). Ce mode d'organisation occulte les vrais enjeux liés à la mise en œuvre, à savoir, la mise au point de démarches complémentaires afin d'assurer la construction de partenariats autour d'objectifs communs et d'actions partagées entre différents échelons de gouvernement du territoire. En tant que principe élémentaire régissant les rapports entre les niveaux de plans, la compatibilité occulte les conditions nécessaires au passage du modèle hiérarchique au modèle négocié, propre à la planification territoriale. Dans la planification territoriale (Temps 3), la règle doit avoir sa place mais pas toute la place.

L'empreinte juridique des Scot freine l'ambition des élus et des praticiens dans l'écriture de leurs documents²⁴. Le principe de compatibilité constitue un *« facteur de rigidité qui explique que les élus locaux s'attachent à transformer les schémas en de simples documents d'orientations, en de simples programmes d'action et qu'ils poussent à retarder le passage au dessin, car celui-ci tend à fixer des principes d'organisation du territoire physique »* (Novarina et al., 2003, p. 169). Si la portée normative des Scot était moins affirmée, les acteurs en charge de leur élaboration traduiraient avec plus de précision leur lecture et vision du territoire, via la formalisation de scénarios spatialisés ou de projets guides en des secteurs particuliers, etc. Tous les éléments inscrits au plan n'acquièrent alors pas à fortiori un caractère contraignant, mais reflètent l'image du devenir d'un territoire appréhendé à une échelle et à un instant donnés. La déclinaison du plan territorial en des secteurs particuliers par le recours au dessin donne des indications sur le devenir possible d'un quartier, d'un morceau de ville ou d'un territoire jugé stratégique et favorise la construction d'un processus de coopération itératif entre les différents échelons de

²³ Le Code général des collectivités territoriales offrent des perspectives de contournement des rigidités instaurées initialement par les lois cadres via l'instauration de mécanismes de coopération entre les différents niveaux (contrats de partenariat, syndicats mixtes ouverts, etc.). En 2014, avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les conférences territoriales de l'action publique (Art. 1111-9-1) sont chargées de *« favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics »*. Bien que peu médiatisé, cette disposition est intéressante puisqu'elle crée les conditions d'un lieu de débat sur les projets et un espace de coopération entre les collectivités afin de coordonner les interventions (convention territoriale, désignation de chef de fil, etc.).

²⁴ Depuis la loi Urbanisme et Habitat en 2003, le PADD des Scot n'est plus opposable alors que ce dernier l'était à la suite de la loi SRU. Selon la conception du législateur, cette disposition doit alors permettre de favoriser la liberté des élus dans l'expression politique de leur projet de territoire.

planification qui sont amenés à confronter leur vision prospective d'un territoire donné. Dans le système français, les démarches de planification sont largement contraintes par les services de l'Etat dont le contrôle du respect des dispositions réglementaires prévues par la loi freine les initiatives innovantes. Les syndicats mixtes de Scot sont ainsi très attentifs à la gestion réglementaire, juridique et administrative liée à la formulation du contenu des plans et sont de fait moins impliqués dans la construction de partenariats et de démarches complémentaires à l'élaboration des Scot. La planification réglementaire tend ainsi à primer sur la construction du projet de territoire. D'autre part, il n'est pas rare que les élus et chefs de projet, en charge de l'élaboration des plans territoriaux, justifient les contraintes liées aux dispositions du document par la simple application du cadre législatif national imposé aux territoires. Cet état d'esprit contredit la construction d'un projet collectivement défendu par les acteurs tel que l'ont imaginé les réformes successives qui ont progressivement structuré le système de planification en France depuis la loi SRU.

La multiplication des objectifs assignés aux Scot et le renforcement de leur empreinte juridique, notamment depuis la loi ENE, augmentent les risques de recours et de contentieux et donc la déstabilisation juridique des documents. Les grands groupes immobiliers et opérateurs commerciaux apprennent à déceler les failles juridiques des documents afin de parvenir à leur annulation²⁵. En retour les syndicats mixtes de Scot utilisent le peu de ressources dont ils disposent, non pas pour créer les conditions de la mise en œuvre, mais pour bénéficier de conseils de juristes qualifiés et reconnus afin de rendre intelligibles les attentes du Code de l'urbanisme et que la formulation du contenu du Scot s'inscrive dans les règles du droit. Le Code de l'urbanisme séquence l'élaboration des documents de planification territoriale (Scot et PLU) autour de différentes phases imposées par la loi (Fig. 23). Ces contraintes de formes et de procédures imposent une construction allant de l'identification des enjeux territoriaux, via l'élaboration du diagnostic, à la définition des objectifs d'aménagement par la formulation du PADD (soumis à débat) retranscrits aux sein du DOO, avant l'arrêt du projet, la consultation des PPA, l'enquête publique, puis l'approbation définitive. Marc Bonneville constate ainsi « *des prescriptions ordonnant la démarche à suivre pour élaborer un SCOT ou un PLU. Elles proposent en quelque sorte une démarche didactique obligatoire à partir de la figure du projet d'aménagement et de développement durable et de ses déclinaisons. Ainsi l'Etat n'oblige plus, mais prescrit une démarche et des principes d'action : le projet (PADD) doit précéder le plan, le plan doit précéder les projets opérationnels, en allant des principes aux réalisations, du général au local.* » (2008, p.139). Cette conception linéaire du processus

²⁵ Adopté en 2010, le Scot Sud-Loire fait l'objet d'une vingtaine de recours juridiques déposés par des sociétés de grandes distributions commerciales et par des collectivités territoriales. Après plus de deux ans d'instruction, la grande majorité des recours est rejetée mais trois d'entre eux sont validés par le Tribunal administratif de Lyon. L'un des recours de la Société Immochan France porte paradoxalement sur la non garantie du « *maintien des continuités écologiques entre les cœurs verts assignés par le DTA* ». Immochan - dont les représentants sont par ailleurs présents chaque année aux rencontres nationales des Scot - parvient ainsi à l'annulation du Scot Sud-Loire en 2012 (<http://www.scot-sudloire.fr/node/23>, [Consulté le 2 juin 2014]).

de planification, fondée sur l'enchaînement d'étapes successives (diagnostic préalable – projet de territoire – mise en œuvre opérationnelle), ne favorise pas la structuration du processus (en boucle) de planification territoriale (Temps 3) où les projets localisés enrichissent la lecture et la compréhension des attentes du territoire, et inversement le diagnostic territorial peut enclencher des démarches de projets localisés (territoires tests) qui viendront à leur tour (par essai-erreur) alimenter le projet global.

Il existe aujourd'hui un consensus au sein de la communauté professionnelle pour dire que la mise en œuvre du Scot ne peut pas se résumer à l'application du principe de compatibilité. Jean-Claude Bonichot (2006) constate que ce dernier « *est de plus en plus difficile à mettre en œuvre* », notamment parce qu'il s'applique à des instruments aux objectifs et aux contenus différents et dépendants de législations distinctes, en particulier du fait de l'élargissement des objectifs assignés aux Scot. Florence Bordere considère par ailleurs que « *la simple application réglementaire des Scot ne suffira pas à leur mise en œuvre. Un projet de territoire fort différent pourrait se réaliser, en pleine compatibilité* » (RRA, 2009, p.6). Certains évoquent l'idée d'une compatibilité active, non pas fondée uniquement sur le contrôle réglementaire du respect des dispositions du Scot, mais sur un accompagnement continu des communes dans le processus d'élaboration de leur PLU (RRA, 2009, p.16). Au-delà de la simple application de la hiérarchie des normes, Nicole Lerousseau et Corinne Manson constatent également dans certains Scot la mise au point de démarches partenariales afin d'assurer leur mise en œuvre : groupes de suivi, ateliers, projets de territoire, etc. Ces démarches complémentaires au contenu normatif des Scot favorisent leur inscription « *dans le système de pilotage territorial* » : « *[...] au-delà de la hiérarchie des normes, les Scot incitent les élus locaux à engager un dialogue à la fois avec les autres élus et les représentants de l'Etat autour du traitement de problèmes d'action publique et permettant un pilotage territorial* » (2009, p.235). Le propos des deux auteurs rejoint ainsi la proposition de Jean Hillier (2011) qui fait de la planification une activité de navigation ou pilotage stratégique.

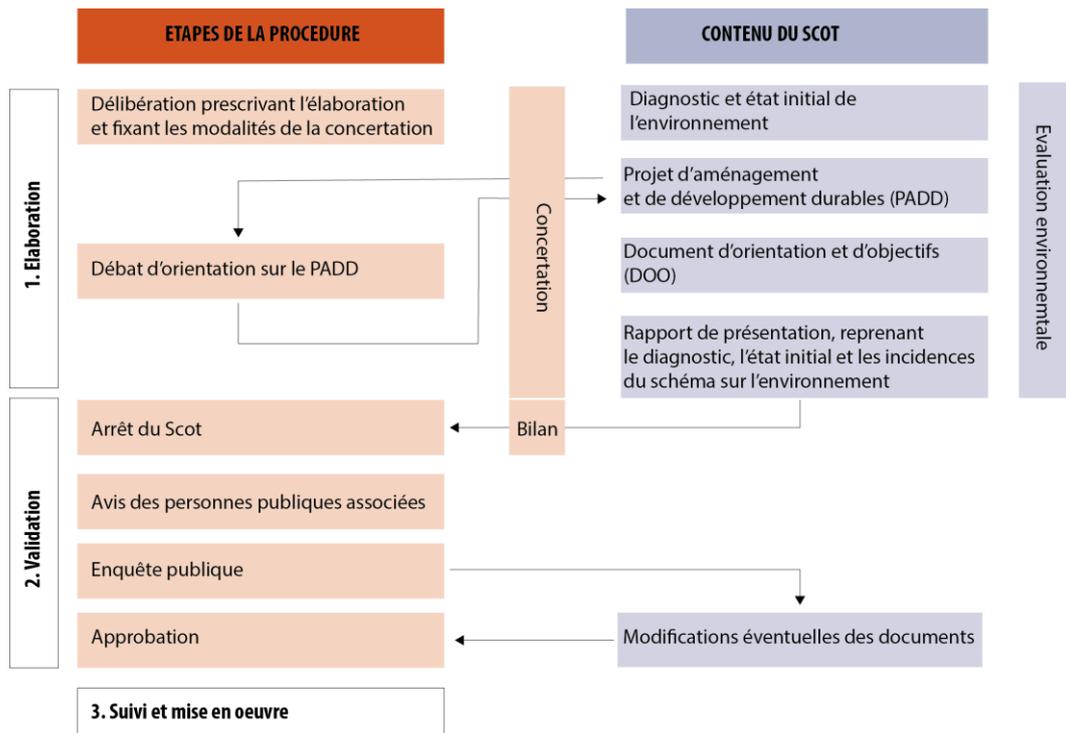


Fig. 23 : La procédure d'élaboration d'un Scot (Source : www.scot-lille-metropole.org, [Consulté le 3 juin 2014] ; Infographie : Dugua, 2014)

2.5 Quels leviers de mise en œuvre du processus de planification territoriale ?

Les réformes successives menées en France depuis les années 1950 (LOF, Defferre, SRU et ENE) écartent une série de questions fondamentales pour la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3) : Quelle articulation entre le processus de planification territoriale, principalement centré autour des communes et de leurs intercommunalités, et l'exercice des compétences dévolues aux autres échelons de collectivités territoriales ? Quel est le lien entre le système de planification et l'ensemble des sphères de programmation et de projet ? Quelle formalisation des scènes de négociation et de prises de décisions ? Avec la loi ENE en 2010, le législateur renforce la portée normative, programmatique et prescriptive des PLU et des Scot. Selon la conception du législateur, la précision des Scot et le durcissement des rapports avec les documents d'urbanisme de rang inférieur sont sources d'une effectivité accrue. La simple inscription d'objectifs plus précis dans les documents de planification est-elle une condition suffisante à leur mise en œuvre ? Même les spécialistes de droit public semblent en douter : « [...], la présence ou non de normes méticuleuses, et/ou 'rigides' dans les Scot, n'est pas un gage absolu d'une mise en œuvre réussie des schémas ou de leur influence sur les PLU ou les opérations d'aménagement. [...]. Le Droit n'est qu'un outil à l'appui des ambitions portées par les acteurs des territoires. Et la norme rigide peut aussi susciter des crispations et son rejet, si elle n'est pas au soutien

d'un projet politique consensuel » (Joye, 2009, p.115). Il existe historiquement en France une double séparation entre aménagement du territoire et urbanisme d'une part, et entre plan et projet d'autre part. Xavier Desjardins (2007) montre comment la loi SRU en 2000, sous prétexte de cohérence généralisée liée à la promotion du développement durable et à la dimension de projet partagé, est désarticulée des deux lois précédentes : la loi Voynet et la loi Chevènement. La loi SRU débouche alors sur la création d'un nouvel objet (le Scot), chargé d'une mission non négligeable (la cohérence territoriale), mais dont la structure qui le porte (un syndicat mixte) dispose de moyens humains et financiers extrêmement limités. Cette difficulté peut être contournée si la pratique professionnelle s'accorde à imaginer et construire collectivement les scènes de partenariats, de négociation et de programmation permettant de trouver des espaces de connexions entre objectifs d'aménagement et source de financement. Les réformes successives multiplient les thématiques traitées, les scènes institutionnalisées de projets, et les acteurs associés, mais paradoxalement à aucun moment, n'est soulevée l'impérieuse question de l'articulation entre planification et programmation d'une part et entre objectifs et modalités de négociation d'autre part. Au-delà des dispositifs d'incitation à la planification territoriale (qui ont fait leur preuve), il convient d'inventer localement les mécanismes d'incitation à la coopération autour d'objectifs ciblés.

Pour Martin Vanier, Philippe Estebe et Daniel Behar, *«l'avenir des territoires est dans leur capacité à construire cette coordination systématique, cette politique des articulations qu'on pourrait appeler l'interterritorialité* » (2010, p. 9). Mais alors quelle forme peut prendre cette politique des articulations dans le champ de la planification territoriale ? Quelles initiatives ou leviers sont susceptibles de favoriser la structuration de partenariats interterritoriaux entre échelons de collectivités, blocs de compétences, outils de planification et de programmation, etc.? Au-delà de la hiérarchie des normes (telle que l'envisage le Code de l'urbanisme), le champ des possibles pour assurer la mise en œuvre du processus de planification territoriale est vaste, mais il existe encore peu d'intelligibilité sur les conditions de sa réussite. Le salut vient davantage des démarches informelles et des innovations locales, hors cadre législatif, que des dispositions réglementaires prévues par la loi. Le cadre législatif ne vient alors que généraliser et concrétiser des avancées locales. La plupart des systèmes hiérarchiques sont ainsi sauvés par les pratiques partenariales de ceux qui en ont la charge. Quelles formes peuvent prendre ces initiatives informelles de coplanification hors cadre législatif ? Quels leviers mobilisés pour *« sortir du Scot »* ou, autrement dit, aller au-delà du Scot (Hypothèse 1) ? Comment connecter orientations et actions ? Quelles constructions des orientations dans l'action ? Les deux items ci-dessous formulent deux sous-hypothèses intermédiaires (SH) qui guident le cheminement de la réflexion²⁶:

- Dans le système français, le processus de planification territoriale se structure principalement autour de l'échelon intercommunal (Scot) et communal (PLU). **Une politique de l'articulation nécessite**

²⁶ Les deux SH énoncées ici sont en relations avec les hypothèses de recherche principales énoncées en introduction. Elles assurent leur jonction progressive.

de ne pas se restreindre aux échelons de planification traditionnels, mais de multiplier les démarches de projets dont l'échelle et la géométrie font abstraction des périmètres traditionnels et permettent de mobiliser des échelons intermédiaires de coopération (SH1). Une effectivité renforcée du processus de planification nécessite de multiplier les démarches dont l'échelle et la géométrie variable s'inscrivent dans une dimension interterritoriale. Les schémas de secteur des Scot et les orientations d'aménagement des PLU constituent à ce titre une première avancée comme outils de mise en oeuvre des documents de planification (Berlot, 2007 ; Dugua, 2008). En prolongeant la démarche d'élaboration du plan sur un territoire ou un quartier particulier, ces outils permettent de « *faire du projet dans le projet* ». Ils enclenchent un processus de planification qui va au-delà du plan et dont les conditions de réalisation sont en dehors du cadre fixé par le plan (hypothèse 1). Lorsqu'elles s'attachent à décrire l'émergence d'un « *système de pilotage territorial à géométrie variable* » (2009, p.241) afin d'assurer la mise en oeuvre des Scot, Nicole Lerousseau et Corinne Mansion décrivent également l'usage d'outils complémentaires au plan, tels que les chartes, les inter-Scot, etc. Ces outils, « *non prévus par le code de l'urbanisme* », s'inscrivent dans une dimension partenariale.

- Alors que les réformes successives font du Scot l'élément pivot de la cohérence territoriale depuis la loi SRU, Gilles Novarina (2003) rappelle que des documents de planification sectorielle peuvent, dans certains contextes, avoir davantage d'effectivité planificatrice que le Scot (à l'image du PDU de Grenoble). Ainsi, il convient plutôt de considérer le Scot non pas comme un élément pivot, mais comme une étape parmi d'autres (ou moment) dans le processus de planification territoriale. Les éléments charnières (ou pivots) de la cohérence sont à inventer localement entre les étapes institutionnalisées de la planification, à partir des espaces et échelons intermédiaires de coopération. A l'échelle du grand territoire (région urbaine, aire métropolitaine), quels leviers mobiliser pour saisir ces espaces ? **Les éléments de structure du territoire (polarités urbaines, nœuds intermodaux, trame verte et bleue, axes majeurs de transports, etc.) constituent potentiellement des leviers efficaces conditionnant la continuité du processus de planification territoriale (SH2).** Les travaux de Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009) nous expliquent que le plan de structure constitue un élément charnière dans la structuration du processus de planification territoriale (Temps 3). Support d'une dynamique de projets, les éléments qui structurent ces nouveaux plans deviennent - selon notre hypothèse - des espaces (ou vecteurs) d'articulation et d'imbrication entre planification et programmation. Ils constituent ainsi des leviers efficaces en tant que générateurs de projets interterritoriaux.

La tendance française d'évolution du système de planification s'inscrit dans une logique européenne. Depuis l'après-guerre, la planification territoriale (ou stratégique spatialisée) a progressivement succédé à une planification traditionnelle d'usage des sols, après une période de remise en cause du plan au profit du projet. En France, beaucoup doutent encore de la capacité des outils de planification à organiser le

développement des territoires, malgré la multiplication du nombre de Scot. Même si les réformes successives tendent à faire du plan d'urbanisme et territorial un support d'élaboration de projets, le passage entre les différents échelons de territoire pose encore une série de difficultés, en tant qu'impensé de la planification territoriale. Derrière le principe de compatibilité qui présente l'heureux avantage de donner un semblant de cohérence générale, les modifications du cadre législatif sont toujours l'occasion d'éviter une question pourtant fondamentale : quels sont les modalités d'imbrication entre l'ensemble des niveaux de planification et de projet, et des sphères (ou arènes) de programmation et de négociation ? Il y a là de nouveaux champs à explorer dans la recherche d'une effectivité renforcée de la planification, à condition de sortir du cadre formel imposé par la loi. Différentes expériences locales montrent que le processus de planification territoriale en France trouve son effectivité à travers la construction de stratégies partagées entre différents niveaux de planification. La mise œuvre ne se résume pas à l'application du principe juridique de compatibilité, mais nécessite la mise au point de démarches négociées de coplanification entre différents niveaux de gouvernement du territoire. Ces démarches complémentaires à l'élaboration des plans territoriaux favorisent la mobilisation d'espaces intermédiaires de coopération (SH1) entre plan et projet, et émergent à partir d'un élément de structure majeur du territoire (SH2). Ces ajustements locaux permettent de dépasser les contraintes (ou rigidités) liées à l'organisation du système institutionnel. La prochaine section décrypte cinq de ces initiatives locales sélectionnées pour leur caractère particulièrement éclairant dans leur logique de mise en œuvre.

3. Des expériences locales de coplanification

Les contrats d'axes constituent une illustration enrichissante des modalités de mise en œuvre négociée du processus de planification territoriale (Temps 3). Les initiatives de ce type se multiplient en France à des stades de maturation et dans des configurations d'acteurs et des dispositifs d'action variables. Le séminaire d'étude, organisé en décembre 2010 par l'Agence d'urbanisme de Grenoble (AURG), a été l'occasion de mettre en perspective quelques-unes de ces démarches²⁷. Trois d'entre-elles sont analysées dans cette section : les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise, les contrats d'axes de l'agglomération toulousaine, et enfin les Périmètres d'aménagement coordonné (PACA) de l'agglomération genevoise. Deux autres démarches complètent cette sélection des études de cas illustratives : les contrats de territoire « *corridors biologiques* » de la Région-Alpes et les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris. L'objectif n'est pas là de décrypter en détail ces cinq expériences de coplanification, mais plutôt de dresser un panorama global et synthétique des conditions

²⁷ Séminaire national urbanisme-déplacements. *Les contrats d'axes*, AURG, Grenoble, 10 décembre 2009

de leur émergence : système d'acteurs, outils mobilisés, objectifs recherchés, relations au processus de planification territoriale, etc.

3.1 Les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise

Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC) achève sa troisième ligne de tramway au début des années 2000. Celle-ci traverse pour la première fois des communes de secondes couronnes, réticentes à l'idée de mettre en œuvre les politiques de densification urbaine appelées par ce nouveau mode de transport. Les coûts d'aménagement pour la SMTC sont élevés et les faibles densités des territoires desservis engendrent des inquiétudes sur la rentabilité des futures lignes. Les plus-values foncières et immobilières induites par les nouvelles infrastructures de transports collectifs échappent à la puissance publique. Le constat est aussi à la fragmentation des compétences institutionnelles, aussi bien dans le champ des transports que celui de l'urbanisme. Il existe également un nombre important de documents de planification et de politiques communautaires (Scot, projets d'agglomération, PDU, PLH, etc.) mais un manque d'outils opérationnels et partenariaux permettant de coordonner dans le temps les politiques d'aménagement et les projets de transports collectifs, et d'associer la programmation des actions relatives aux infrastructures et à l'urbanisme. Afin de débattre du lien entre l'organisation des déplacements et l'aménagement de la ville, le SMTC et l'AURG, accompagnés d'une chercheuse de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, organisent quatre séminaires de réflexions entre 2005 et 2006. Ils réunissent la communauté d'agglomération (La Métro)²⁸, le Département, la Région, les communes, les bailleurs sociaux, les aménageurs ainsi que des associations d'habitants et d'usagers des transports collectifs. Ces séminaires sont l'occasion de porter un nouveau regard sur le développement de l'agglomération (notamment sur la relation entre les formes urbaines et les pratiques de déplacements) et de présenter des expériences conduites par d'autres villes. Les différents acteurs reconnaissent le caractère improductif, voire potentiellement bloquant, des normes visant à favoriser l'usage des transports en commun et l'articulation urbanisme-transport (règles de densité autour des lignes, de stationnement, etc.). Une proposition forte émerge ainsi des débats selon laquelle « *la programmation de nouvelles lignes devra donner lieu à un projet urbain et de transport concerté et négocié entre les collectivités concernées* » (Blais, Maür, 2009, p.57). L'élaboration d'une charte s'impose en conclusion des séminaires afin de créer l'assise des partenariats à construire. La « *Charte Urbanisme et Transports, Faire la ville avec les transports* » (SMTC, AURG, 2007) complète ainsi les documents de planification existants. Intégrée au PDU (2007-2012), elle énonce douze grands principes repris dans le tableau ci-dessous (Fig. 24). L'objectif de la charte est de coordonner les politiques d'urbanisme et de transports pour chaque projet d'axe de transport en commun structurant.

²⁸ Grenoble-Alpes Métropole (également appelée La Métro) rassemble vingt-huit communes pour quatre cent mille habitants, dans une région urbaine de sept cent vingt mille habitants. Le Scot est élaboré à l'échelle de la Région urbaine grenobloise (RUG) sur un périmètre d'environ deux soixante-dix communes, découpé en sept schémas de secteurs (agglomération grenobloise, Voironnais, Bièvre Valloire, Grésivaudan, Sud Grenoblois, Trèves, Sud Grésivaudan).

Elle organise et planifie l'intervention des différents acteurs impliqués. La programmation d'opérations de logements, d'activités et d'équipements autour des axes doit augmenter la part de la population et des emplois desservis par le réseau de transport en commun.

<p>ANTICIPER ET PLANIFIER</p> <p>1. Maîtriser et valoriser le foncier mutable</p> <p>2. Mettre en adéquation les règles des PLU avec les principes de densification</p>	<p>ORGANISER LES QUARTIERS</p> <p>7. Mailler les quartiers par des itinéraires piétons et cycles</p> <p>8. Organiser le rabattement du réseau de transports collectifs</p> <p>9. Inciter à la baisse de l'usage de l'automobile</p>
<p>AMENAGER ET PROGRAMMER</p> <p>3. Participer à la densification des quartiers</p> <p>4. Requalifier et réhabiliter le bâti</p> <p>5. Diversifier les fonctions urbaines et conforter les pôles commerciaux et de services</p> <p>6. Encourager la mixité sociale</p>	<p>AGIR SUR LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE ET LE CADRE DE VIE</p> <p>10. Mettre en oeuvre l'excellence environnementale et architecturale</p> <p>11. Penser la voirie de manière qualitative et cohérente</p>
	<p>INFORMER ET COMMUNIQUER</p> <p>12. Sensibiliser les habitants</p>

Fig. 24 : Les douze principes de la Charte urbanisme et transports (Source : SMTC, AURG, 2007 ; Infographie : Dugua, 2014)

La mise en œuvre opérationnelle des principes de la charte Urbanisme-Transports s'effectue à partir d'un « *nouvel outil : le contrat d'axe* », défini comme « *un contrat spécifique à chaque projet de transport structurant, qui tient compte des particularités et des enjeux du territoire traversé. [...] Ce n'est pas une obligation légale mais un cadre incitatif de progrès : chaque signataire s'engage à réaliser, au voisinage de l'axe, les opérations programmées qui relèvent de ses compétences* » (SMTC, AURG, 2007, p.16). Le contrat définit les engagements réciproques de chacun des partenaires en accompagnement du projet de tramway, en particuliers à l'horizon des cinq années qui suivent sa mise en service. La philosophie du contrat d'axe repose sur l'incitation (aides publiques, valorisation des projets, etc.) plutôt que sur la contrainte pour assurer la mise en œuvre des engagements. La contrainte issue des documents de planification est conçue comme « *embrayeur d'un processus de négociation* »²⁹. Gabriel Jourdan décrit les contrats d'axe comme « *chaînon manquant entre les orientations générales du plan et leur mise en œuvre pré-opérationnelle* ». Ils favorisent l'articulation entre plan et projet pour impulser la congruence urbanisme-transport. Ils constituent à ce titre un « *contrat d'action publique territoriale* » permettant d'opérationnaliser la mise en cohérence des politiques publiques³⁰. Ce partenariat implique d'abord l'AOT et les communes traversées, mais peut s'élargir à d'autres acteurs institutionnels publics ou privés ayant un projet au voisinage de la ligne : Conseil Général, Communauté d'agglomération, maîtres d'ouvrages ou gestionnaires de grands équipements, enseignes commerciales, grandes entreprises, etc. (Blais, Maür, 2009). Le SMTC s'engage à réaliser la ligne et les services associés (fréquence, aménagement des arrêts, parc relais et lignes de rabattement de bus, etc.). Pour les communes, il s'agit prioritairement de mettre

²⁹ Intervention de Julie Blais à l'Institut Français d'Urbanisme (IFU), le 9 avril 2014, dans le cadre de l'UE *Planification territoriale en Europe* pour les Master 1, Urbanisme, Aménagement et Transport.

³⁰ Intervention de Gabriel Jourdan lors du Séminaire national urbanisme-déplacements. *Les contrats d'axe*, AURG, Grenoble, 10 décembre 2009

en oeuvre les moyens nécessaires à la réalisation des projets d'intensification urbaine et d'aménagement souhaités (maîtrise foncière, adaptation du PLU, orientations d'aménagement spécifiques, emplacements réservés, etc.). Le contrat d'axe permet ainsi de valoriser l'arrivée du TCSP en aidant les communes à revisiter leur stratégie urbaine dans une bande d'environ 500 mètres autour de l'axe. Les engagements pris font l'objet d'un suivi à travers des indicateurs définis par les partenaires au moment de la signature du contrat. La charte décrit le processus de travail partenarial à mettre en oeuvre, pendant les phases de programmation, d'études, de réalisation et enfin d'évaluation de l'infrastructure de transport. Elle se structure autour de cinq phases chronologiques permettant de combiner les étapes de réalisation de l'infrastructure et les études urbaines autour de l'axe. La signature du contrat d'axe intervient lors de l'enquête publique du projet (Fig. 25).

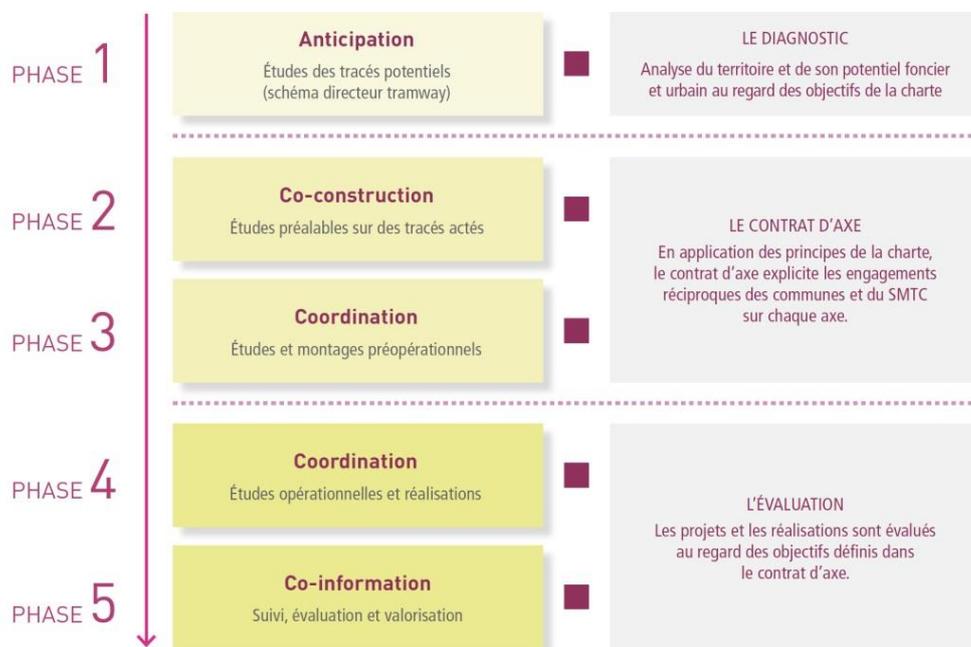


Fig.25 : Processus partenarial de mise en œuvre du contrat d'axe (Source : SMTC, AURG, 2007)

La charte prévoit d'expérimenter la démarche à partir d'un projet pilote. Le président du SMTC, Michel Issindou, évoque ainsi l'idée « *d'expérimentation sur un cas pratique* » (AURG, 2010, p.4). La démarche de contrat d'axe est ainsi testée autour des dix kilomètres de la future ligne E de tramway prévue pour 2014. En desservant les communes de Saint-Martin-Le-Vinoux et de Saint-Egrève, entre Grenoble et Fontanil, ce nouvel axe participe au renforcement du Nord-Ouest de l'agglomération grenobloise. Le secteur desservi par la future ligne E accueille environ quarante mille habitants et vingt mille emplois. Cette ligne a également vocation à constituer un axe de report modal en entrée d'agglomération pour les habitants des coteaux de Chartreuse et d'une partie du Voironnais. La présence d'une gare TER et la proximité des échangeurs autoroutiers justifient par ailleurs l'association de la Région et de l'Etat à la démarche. Le territoire d'accueil de la ligne E, qui emprunte par ailleurs un axe routier historique (RD 1075), est défini comme « *interface entre périurbain et urbain, entre montagnes et vallées* :

une occasion de repenser la complémentarité des dessertes » (SMTC, 2011, p.8). A partir de la phase d'étude préalable lancée par le SMTC en novembre 2006, la conception technique de la ligne E intègre ainsi des enjeux urbains. Une mission unifiée intégrant les études techniques de l'infrastructure, les études déplacements, les études urbaines et les études environnement et paysage, est confiée à une équipe d'urbanistes (Yves Sauvage, urbaniste-conseil en relation avec l'AURG) associée à un bureau d'études transport (Ingérop). L'étude du projet tram (tracé, matériel roulant, stations, équipements, aménagements complémentaires, clientèle, exploitation, etc.) est ainsi adaptée et complétée pour prendre en compte les objectifs de la charte Urbanisme-Transports : diagnostic urbain, analyse du foncier mutable, étude des potentiels d'urbanisation, proposition de scénarios, analyse des variantes de tracés au regard des enjeux urbains et proposition de périmètres de projets. Les études préalables aboutissent notamment à deux scénarios d'urbanisation : le premier (Scénario PLU) fixe les capacités de développement dans le cadre réglementaire des PLU ; le second (Scénario dense) exploite tous les potentiels d'urbanisation en s'affranchissant des contraintes liées aux PLU. Les études révèlent ainsi qu'un doublement de la capacité d'accueil de population au voisinage de la ligne est envisageable (Blais, Maür, 2009). Un dispositif de travail partenarial est constitué pendant la phase d'études préalables et se réunit tout au long de la démarche. Il comprend un noyau dur technique chargé du suivi de la démarche, un comité technique qui rend compte de l'avancement du travail, un groupe thématique foncier qui suit les transactions et les permis de construire dans un périmètre de vigilance. Martine Meunier-Chabert (2011) évoque ainsi une remarquable « *ingénierie de projet et de la relation* » permettant d'encadrer la négociation et d'aboutir au contrat. A l'issue des études préalables en juin 2011, le contrat d'axe est cosigné par cinq partenaires principaux (SMTC, Villes de Fontanil-Cornillon, Grenoble, Saint-Egrève et Saint-Martin-Le-Vinoux) et cinq partenaires associés (Préfecture de l'Isère, Région Rhône-Alpes, Conseil général de l'Isère, La Métro et l'Etablissement Public Foncier Local de la Région Grenobloise) (Fig. 26). Des acteurs privés sont identifiés comme des partenaires potentiels du projet (un hôpital psychiatrique, des enseignes de grandes surfaces commerciales et de grandes entreprises). Ces acteurs ne sont finalement pas associés à la démarche en raison de la complexité de l'organisation du partenariat entre acteurs publics (Blais, Maür, 2009). Le contrat d'axe établit à l'horizon 2015 les engagements de chaque partenaire du projet : tracé et caractéristiques de la ligne de tramway pour le SMTC, localisation des zones d'intensification urbaine, schémas décrivant les intentions d'aménagements et objectifs fonciers pour les communes concernées, calendrier, modalités de répartition des financements entre les partenaires, etc. Les engagements respectifs sont déclinés en quatre grands objectifs : la mise en œuvre d'une offre de mobilité durable et performante ; l'organisation du trafic automobile en faveur de la reconquête des espaces urbains et de la réduction des nuisances ; la requalification des espaces publics le long et au voisinage de l'axe tramway ; et enfin l'intensification urbaine au voisinage du tramway (SMTC, 2011).

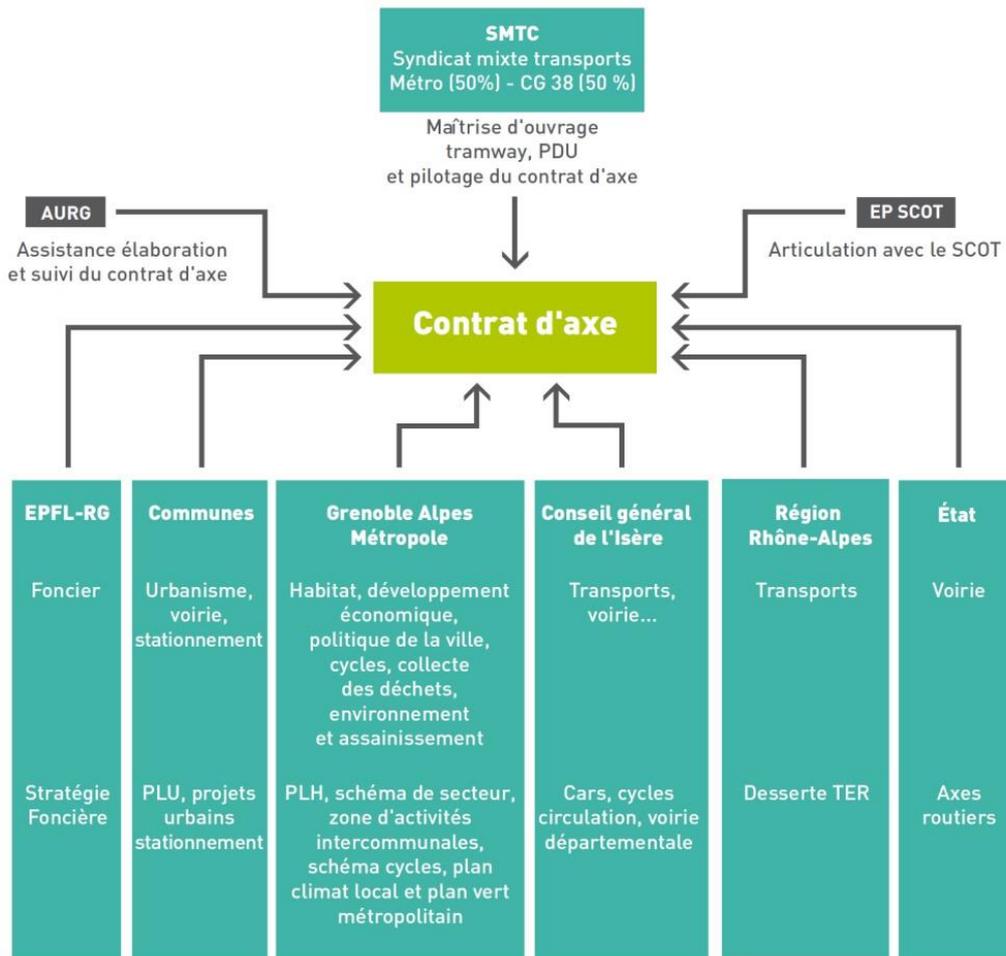


Fig.26 : Les partenaires engagés par le contrat d'axe de la Ligne E (Source : SMTC, 2011, p.12)

Le périmètre du contrat d'axe ne correspond pas à un périmètre institutionnel, mais à un territoire de projets. Julie Blais et Anne-Marie Maür évoquent ainsi l'idée d'échelle intermédiaire, telle que formulée précédemment (SH1) : « *Le contrat d'axe, par les cadres de dialogue qu'il définit, les acteurs qu'il mobilise et les finalités d'engagements respectifs qu'il se fixe, constitue un outil adapté à la mise en oeuvre de cet urbanisme négocié, avec des objectifs multi-territoriaux et multi-disciplinaires. Il crée le cadre et l'opportunité d'un projet de territoire durable et concerté à une échelle intermédiaire entre la commune et l'agglomération* » (Blais, Maür, 2009, p.62). Le dispositif s'appuie notamment sur un « *fuseau d'intensification urbaine* », comme lieu préférentiel de développement urbain le long de la ligne E (Fig. 27). Au sein de ce fuseau, les partenaires s'engagent à développer des projets urbains qui s'inscrivent dans les principes de la charte Urbanisme-Transports. En cohérence avec le PLH, des objectifs globaux de programmation sont déclinés par commune à court terme (six mois après la mise en service de la ligne E) et long terme (d'ici à 2020). Le SMTC s'engage à accompagner les communes par la mise à disposition d'une enveloppe contrat d'axe de onze millions et demi d'euros³¹. L'aide financière porte

³¹ L'article L.5721-5 du code général des collectivités territoriales permet à un syndicat mixte ouvert de participer financièrement dans des sociétés ou organismes, pour assurer la réalisation des missions et des compétences qui lui incombent.

préférentiellement sur des aménagements urbains hors emprise du projet tramway, la conduite d'actions de promotion des TC et des modes doux, la réalisation d'études urbaines pré-opérationnelles et enfin la rémunération de référents communaux³². Le contrat d'axe fixe la répartition entre les quatre communes des aides du SMTC en fonction du nombre de stations créées sur la commune, du nombre de logements que la commune s'engage à réaliser au sein du périmètre d'intensification urbaine et du nombre d'habitants actuels situés sur un périmètre de cinq cent mètres autour de l'axe. L'aide apportée par la SMTC à chaque commune fluctue entre une hypothèse basse ou haute, en fonction de l'atteinte des engagements de réalisation du nombre de logements et selon un échéancier des versements des aides financières. Le contrat d'axe instaure enfin un dispositif de suivi et d'évaluation des engagements respectifs. Ce dernier se traduit par la publication de synthèses globales, permettant de croiser différents indicateurs et de restituer l'évolution des espaces qui bordent la ligne E, dans le contexte plus global de l'évolution des communes traversées et de l'agglomération grenobloise. Le SMTC souhaite une généralisation de la démarche à l'ensemble des nouveaux projets d'infrastructures de transports mais aussi sur les lignes fortes existantes. Au cours du séminaire d'échanges (AURG, 2009), nombreux sont les acteurs qui proposent également la généralisation de ce type de démarche à d'autres territoires et objets de contractualisation. La charte Urbanisme-Transports stipule notamment que « *cette démarche partenariale concerne dans un premier temps l'agglomération et ses vingt-six communes. Elle ouvre des perspectives à long terme, à l'échelle de la région urbaine, afin d'éviter les déséquilibres entre les territoires* » (SMTC, AURG, 2007, p. 13). Francis Beaucire considère ainsi que l'accomplissement de l'urbanisme négocié, engagé par les contrats d'axe, suppose également un échange avec les territoires « *hors axes* » (AURG, 2009). Il serait notamment pertinent que la démarche trouve un écho avec le Scot de la RUG, approuvé en 2012, pour enclencher un processus de contractualisation avec les territoires hors-communauté d'agglomération, ce qui n'est pour le moment pas le cas.

³² Personnel au sein des services municipaux en charge du suivi de la mise en œuvre du contrat d'axe.



Fig. 27 : Fuseau d'intensification autour de la ligne E de tramway (Source : SMTC, 2011, p. 25)

3.2 Les contrats d'axe de l'agglomération toulousaine

La démarche de contrats d'axe engagée au sein de l'agglomération toulousaine est semblable à celle de l'agglomération grenobloise dans ses modalités d'exécution. L'initiateur est également l'opérateur de transport Tisseo-SMTC, avec qui l'Agence d'urbanisme de l'aire urbaine toulousaine (AUAT) a élaboré un guide méthodologique (Tisseo-SMTC, AUAT, 2007). A l'image de la charte Urbanisme-Transport de l'agglomération grenobloise, l'ouvrage propose une description précise du processus de contractualisation : définition d'un périmètre d'étude (bande de cinq cent mètres), diagnostic, scénarios d'évolution, signature d'un contrat fixant les engagements de chaque partenaire et suivi ultérieur, etc. Les outils et les leviers de mise en œuvre sont détaillés et illustrés, formant « *une sorte de manuel pratique d'urbanisme* » (Certu, 2010b). Suite à la publication du guide, le lancement des démarches de contrat d'axe est ralenti par la révision du PDU et du Scot de la grande agglomération toulousaine. Conçu au départ par l'opérateur de transport dans une optique pragmatique, le principe des contrats d'axe est aujourd'hui – à la différence de Grenoble - intégré et porté par le syndicat mixte du Scot. Il constitue à ce titre un outil de mise en œuvre du Scot en coordonnant les calendriers de programmation transport et urbanisme : « *l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires (pixels) dans la ville intense est conditionnée à la planification et à la signature d'un contrat d'axe. Le projet de TCSP correspondant doit figurer au PDU* » (Smeat, 2012, p.87). Gabriel Jourdan parle à ce titre d'incitation contraignante à la négociation (AURG, 2009). Le Scot identifie vingt-sept territoires de contrat d'axe (en bleu, Fig. 28). Depuis l'approbation du Scot en 2012, plusieurs contrats d'axes sont lancés au sein de la communauté urbaine du Grand Toulouse, mais aussi en relation avec les autres intercommunalités ou communes isolées membres du Smeat. Chaque contrat d'axe se traduit par une convention urbanisme-transport, formalisée par un rapport d'une vingtaine de pages détaillant les engagements respectifs des parties prenantes, les principes d'aménagement et le phasage opérationnel (Tisseo-SMTC, 2012 [a,b,c,d]).

Au-delà du pilotage par le syndicat mixte qui prescrit la contractualisation comme condition à l'urbanisation, il est important de souligner une autre particularité intéressante de la démarche toulousaine qui la différencie des contrats d'axe de l'agglomération grenobloise. Au début des années 2000, les contrats d'axe sont initiés dans un contexte de préparation de la Charte interScot qui réunit quatre Scot de l'aire urbaine Toulousaine (AUAT, 2005). Le guide méthodologique stipule que « *le principe de contrat d'axe, évoqué lors de réunions de travail avec les élus, notamment dans le cadre de l'interScot ou de la révision du PDU, reçoit un accueil favorable* » (Tisseo-SMCT, AUAT, 2007, p.3). En 2010, lorsque la charte fait l'objet d'une déclinaison en vision stratégique de l'interScot de l'aire urbaine de Toulouse, les démarches de contrat d'axe intègrent le document. Ils constituent des leviers de mise en œuvre des Scot. L'ensemble des actions énumérées par la stratégie interScot sont mises en relation avec des acteurs référents et des outils d'intervention au sein d'une cinquième partie intitulée « *Vers la mise en œuvre 'Pilote'* » (AUAT, 2010, p. 79). Les démarches de contractualisation sont déclinées en fonction des

« échelles de territoires concernés » (espace métropolitain, cœur d'agglomération, périurbain proche, pôle d'équilibre et bassin de vie, etc.) et des objets de structuration des partenariats (contrat de territoire, contrat d'axe, contrat de gare, contrat de pôle d'équilibre, etc.). Le dispositif InterScot, dont il faut souligner qu'il fait l'objet depuis 2006 d'un pilotage technique et politique par le Groupement d'intérêt public (GIP) d'aménagement et de développement du territoire de l'aire urbaine de Toulouse³³, semble ainsi sujet à l'invention d'outils et de dispositifs innovants dans la structuration de partenariats interterritoriaux.

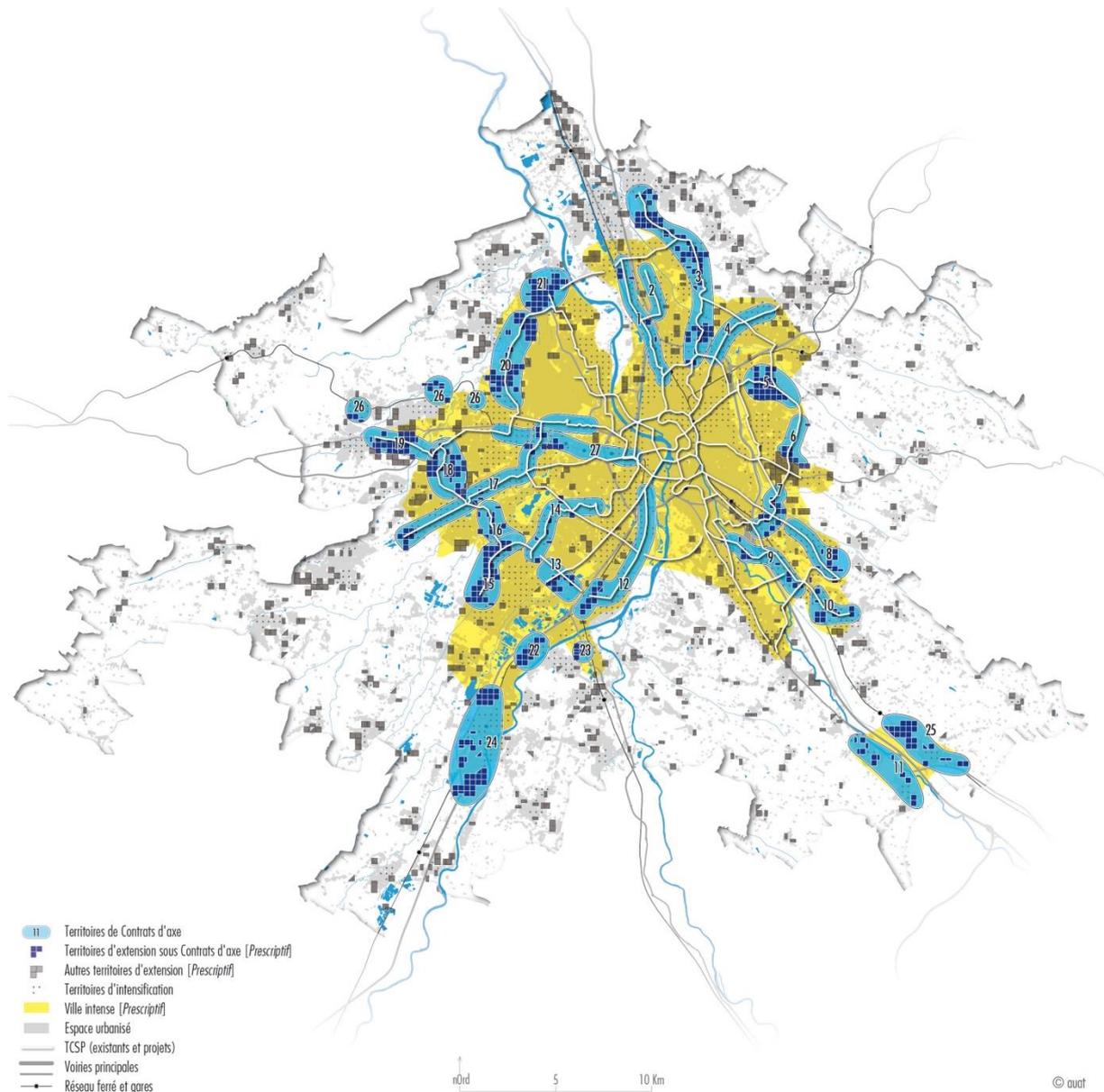


Fig. 28 : Territoires de contrats d'axe dans le Scot de la grande agglomération toulousaine (Source : www.scot-toulouse.org, [Consulté le 6 juin 2014])

³³ Le GIP a pour objet l'animation des réflexions prospectives, le suivi des études mutualisées et la cohérence des Scot. Jusqu'en 2014, la démarche est fortement soutenue et représentée politiquement par un élu (Claude Raynal, maire, conseil général, Vice-Président de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse, vice-Président du Scot central, Président de l'inter-Scot et Président de l'AUAT. Il s'agit du seul inter-Scot en France à être doté d'une structure de pilotage dédiée (IAU, 2009).

3.3 Les Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) du Grand Genève

Suite à l'approbation de la première version du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois³⁴ en 2007, les « *Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA)* » constituent des territoires d'études visant à tester et affiner les dispositions d'aménagement et de développement, via un large dispositif de concertation. Les PACA constituent des secteurs de développement liés à la création d'axes de transports collectifs (Conseil général de Gironde, 2010). Dans un contexte institutionnel très fragmenté (deux cantons suisses et deux départements français), l'articulation urbanisme-transport autour des principaux axes de développement est utilisée pour « *fédérer des territoires indépendants dans un projet de développement durable* » (Certu, 2010b, p.6). « *Cette focalisation a permis d'impliquer toutes les autorités locales des divers échelons, y compris les communes (ce qui n'avait pas été possible en 2007 à l'échelon des 200 communes de l'ensemble de l'agglomération), les administrations des divers échelons et la société civile* » (CRFG, 2012c, p.49). Afin de réaliser les études de PACA, trois bureaux d'études travaillent simultanément sur des scénarios d'aménagement soumis à une large concertation, via une procédure appelée mandats d'études parallèles en Suisse, et marchés de définition simultanés en France. « *Cette démarche de projet par scénarios permet de tester différentes options, de négocier et débattre de plusieurs alternatives, d'ajuster en permanence le travail des équipes en vue d'élaborer le projet urbain le plus adéquat et qui réunit l'adhésion la plus large* » (Conseil général de Gironde, 2010, p.15). Les marchés d'études parallèles sont l'occasion de confronter des projets de territoire alternatifs permettant aux acteurs mobilisés de préciser les objectifs, les interdépendances, les projets prioritaires et de repérer collectivement les points de désaccords (CRFG, 2012c).

Sur une durée de un an, les démarches menées au sein des PACA structurées autour de deux phases (marchés d'études parallèles à deux degrés) ont impliqué plus de quatre mille cinq cent personnes réunies périodiquement sous la forme de comités de pilotage (collège), de tables rondes, d'ateliers de travail et de réunions publiques³⁵. Les résultats issus des analyses empiriques réalisées au sein des sous-territoires de projets délimités par les PACA se traduisent par un rapport de recommandation, transmis aux autorités compétentes et constituant un socle commun à la révision des principaux documents d'urbanisme locaux (Fig. 29). Ils identifient les mesures phares à mettre en œuvre en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement et de paysage, et sont repris au sein du Projet d'agglomération de deuxième génération approuvé en 2012. Parallèlement aux études territoriales menées au sein des PACA, des études thématiques sont consacrées aux aspects les plus stratégiques du Projet d'agglomération. Plusieurs

³⁴ Le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois est dénommé le Grand Genève depuis 2012.

³⁵ Les marchés d'études parallèles ont mobilisés vingt-six équipes pluridisciplinaires sélectionnées sur appel d'offre international. Les études ont donné lieu à plus de cinquante comités de pilotage présidés par des experts internationaux et impliquant les communes concernées (quarante personnes par collège en moyenne), dix-sept tables rondes impliquant les élus et la société civile (cent personnes en moyenne par table-ronde) et douze réunions et expositions publiques.

d'entre-elles ont débouché sur des plans d'action spécifiques (Projet agricole d'agglomération, contrats de corridors biologiques, etc.) en relation avec le Projet d'agglomération (CRFG, 2012c).

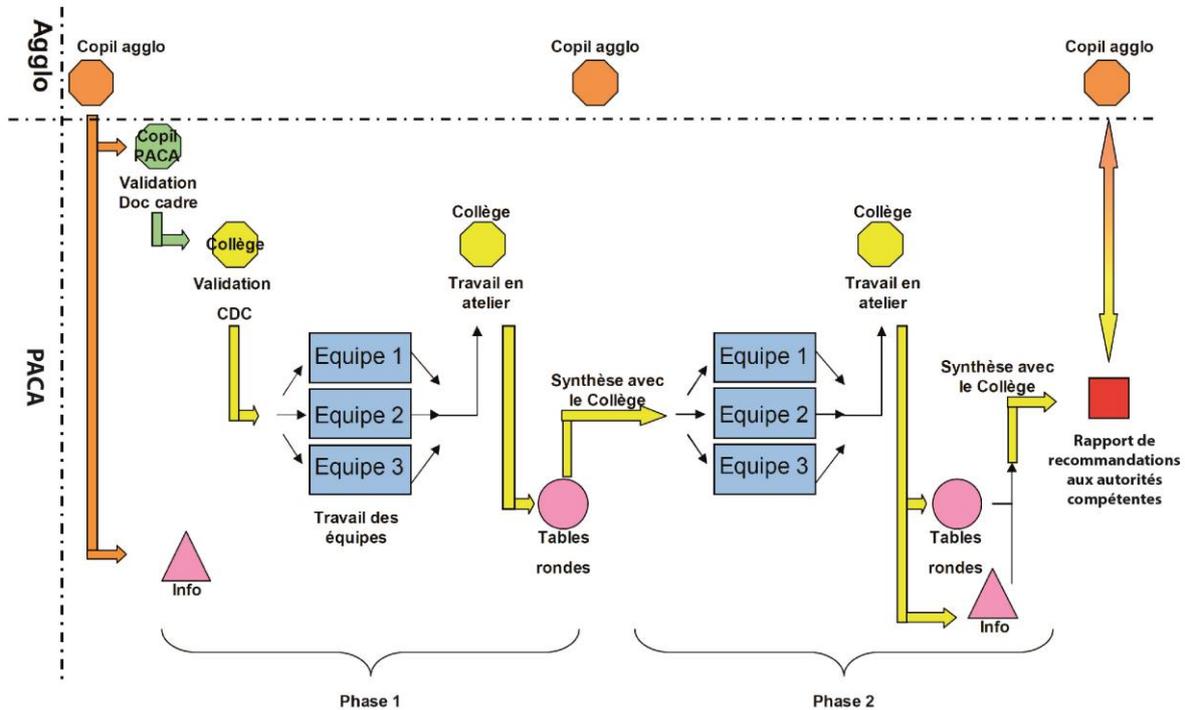


Fig. 29 : Déroulement type des « études tests » au sein des PACA (Source : CRFG, 2012b)

L'échelon PACA est aujourd'hui reconnu comme « un échelon de cohérence durable intermédiaire entre le Grand Genève et les collectivités territoriales responsables des mises en œuvre. Il a pour mission de veiller au suivi et à la coordination de la mise en œuvre du projet d'agglomération, de conclure des démarches tests et d'approfondissements, sur des sujets à enjeux (économie, logement, mobilité, paysage, etc.), et d'être une plateforme d'échanges et de discussions pour les démarches et projets menés à l'échelle locale »³⁶. La pérennisation de l'échelon intermédiaire des PACA (approfondissement et coordination) permet d'assurer une double fonction de relais : faire remonter les informations locales auprès des instances de gouvernance à l'échelle de l'agglomération, et faire valoir les intérêts d'agglomération dans les projets locaux (CRFG, 2012c). Huit PACA sont aujourd'hui stabilisés (Fig. 30). Chaque PACA s'organise autour d'un Comité de pilotage (COPI) décisionnel réunissant les collectivités territoriales des différents échelons concernés jusqu'à l'échelon communal (vingt à quarante élus), et d'un Groupe des administrations (GRAD) rassemblant les représentants des principaux services techniques et administratifs concernés (CRFG, 2012b). Les études réalisées au sein des PACA ont notamment permis de repérer « les secteurs porteurs d'enjeux d'intérêt d'agglomération appelant un

³⁶ Extrait du site internet du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois au sein d'une rubrique intitulée « Concrètement - Près de chez vous » : www.grand-geneve.org [Consulté le 10 juin 2014].

effort de planification particulier (dénouer des nœuds de contraintes bloqués, terminer des urbanisations inachevées, créer des synergies inexploitées, etc.) (CRFG, 2012c, p.122). Quarante-six Périmètres-Stratégiques de développement (PSD) sont ainsi identifiés, dont cinq transfrontaliers. Les PSD sont localisés autour des nœuds principaux et des axes TC structurants, existants ou en projet. Le Projet d'agglomération propose un phasage dans le temps permettant une coordination entre les extensions du réseau de transport et le développement urbain. Une veille permanente assure la concordance des temps entre urbanisation et dessertes³⁷.

Le financement des infrastructures de transports collectifs par la Confédération Helvétique est conditionné par la coopération des échelons institutionnels locaux autour d'un projet urbain partagé. On retrouve là l'idée développée par Gabriel Jourdan, d'incitation contraignante à la négociation (AURG, 2009). L'Etat Suisse finance une partie du projet d'infrastructure uniquement si les partenaires du projet lui démontrent qu'une vraie stratégie urbaine est associée à cet axe et quelle sera vraiment mise en œuvre. Les financements au niveau fédéral sont attribués par tranche successive, tous les quatre ans après évaluation de la réalisation des objectifs. Le projet d'agglomération franco-valdo genevois fixe un cadre de développement stratégique (mobilisation forte de la société civile autour d'objectifs ciblés) et spatialisé (représentations graphiques indicatives à différentes échelles d'approche du territoire). Ce dernier ne dispose pas de valeur réglementaire : «*La démarche du Projet d'agglomération fonctionne comme un accélérateur des planifications des territoires et stimule la recherche d'outils et des moyens de mise en œuvre* » (CRFG, 2012c, p.148). L'intégration des recommandations du projet d'agglomération s'effectue localement au sein de chaque territoire institutionnel par révision des documents de planification territoriale et urbaine à caractère réglementaire : Scot, Schémas de secteur, PLU en France ; Plan directeur cantonal et communal, plans localisés en Suisse (Fig. 31). Les territoires français sont couverts par huit Scot. Afin de coordonner ces démarches de planification territoriale, un inter-Scot a été mis en chantier, piloté par l'Assemblée régionale de coopération du Genevois Français (Arc)³⁸. La démarche a abouti à la définition d'un « *Projet politique pour l'aménagement du Grand Genève français* » (Arc Syndicat mixte, 2013). Il constitue « *un document politique destiné à être discuté* » dans le cadre de l'élaboration des PADD des Scot mais ne donne pas d'indication sur les outils de projet et de mise en œuvre mobilisés en relation avec les innovations liées au projet d'agglomération. L'Arc mobilise parallèlement des fonds régionaux (CCDRA, Grand projet Rhône-Alpes) et européens (PSADER, Intereg) afin de participer aux démarches de projets initiées dans le cadre du projet d'agglomération.

³⁷ Au sein du canton de Genève, une méthode de conduite des PSD traite sous pilotage unifié, la programmation, la définition d'images directrices (plan guide), les actions foncières, les outils de planification de quartier et les réalisations.

³⁸ Créé en 2002, l'Arc représente les collectivités locales partenaires du projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Transformé en syndicat mixte en 2010, l'Arc s'est fixé pour mission de coordonner l'action et la réflexion de ses membres, concernant l'aménagement et le développement du Genevois français.

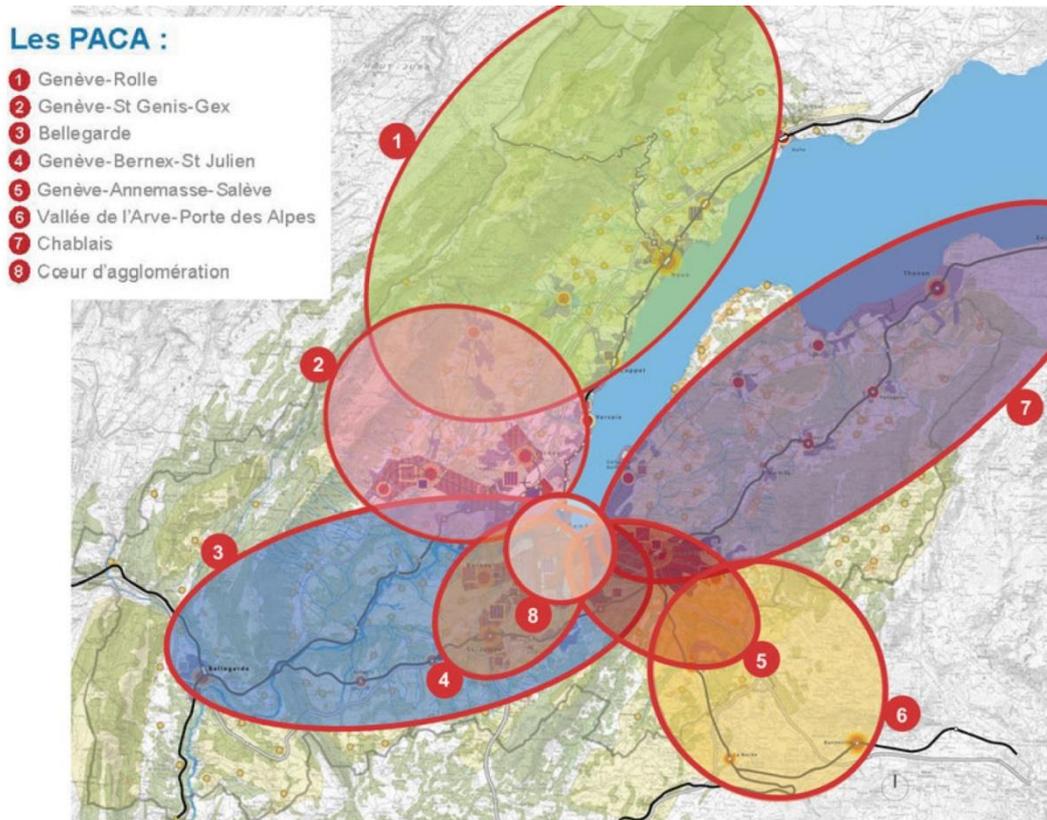


Fig. 30 ; Les huit Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) (Source : CRFG, 2012b, p. 158)

France	Genève	Vaud
<i>Directive Territoriale des Alpes du Nord, 2010 (sans valeur réglementaire)</i> <i>Orientations Régionales d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire - ORADDT</i>	<i>Projet de territoire suisse</i>	
<i>Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Schéma d'agglomération, études PACA</i>		
<i>Démarche InterSCOT en cours (ARC, contractuelle)</i>	Plan directeur cantonal Mise à jour 2010 Révision en cours (2012)	Plan directeur cantonal 2008, mis à jour en 2011, 2 ^{ème} révision en cours
SCOT Bassin bellegardien : en cours Pays de Gex : 2007 ; en révision Genevois : 2002 ; en révision Annemasse Agglo : 2007 Arve et Salève : 2009 Pays Rochois : en cours Faucigny Glières : 2011 Chablais : 2012		Plan directeur de la Région de Nyon > Volet stratégique 2011 > Volet opérationnel en cours
Schémas de secteurs Pays de Gex : 2 démarches sur RD 1005 et Centre		<i>Schémas directeurs</i> > Agglomération de Nyon, 2009 > autres en cours
Communes : PLU, orientations d'aménagement, ZAC	Communes : Plan directeur communal, plans localisés	Communes : Plan directeur communal, plans directeurs localisés, plans d'affectation

Fig. 31 : Intégration du projet d'agglomération franco-valdo-genevois dans la planification réglementaire (Source : CRFG, 2012b, p. 148)

3.4 Les contrats de territoire « *corridors biologiques* » en Rhône-Alpes

La Région Rhône-Alpes a anticipé les prérogatives des lois Grenelle, via sa politique Régionale en faveur du Patrimoine Naturel et des Réserves Naturelles régionales, votées dès 2006. Celle-ci se traduit notamment par l'élaboration d'une Cartographie des Réseaux Ecologiques de Rhône-Alpes (dit CartoRERA), achevée en 2009 (Fig. 33). Le concept de réseaux écologiques vise à maintenir la continuité entre les milieux naturels pour permettre le déplacement des espèces. CartoRERA permet de visualiser ces réseaux écologiques afin de les prendre en compte dans l'aménagement du territoire (RRA, 2009). La méthodologie employée localise notamment les zones nodales³⁹, les continuités naturelles à maintenir ou restaurer, les obstacles, etc. « *Utilisable dans le cadre de diagnostics de territoires, dans l'élaboration de SCoT, dans les démarches d'évaluation environnementale ou comme base de réflexions dans la préparation de projets opérationnels, CartoRERA a vocation à généraliser la prise en compte des trames vertes et bleues sur le territoire rhônalpin* »⁴⁰. CartoRERA alimentera par la suite l'élaboration du SRCE, prévu par les lois Grenelles, arrêté en 2013.

Afin de décliné territorialement et opérationnellement la cartographie régionale des réseaux écologiques, la délibération régionale de 2006 prévoit par ailleurs un dispositif intitulé Contrat de territoire « *corridors biologiques* » en Rhône-Alpes. Ces démarches de contractualisation sont destinées « *à soutenir les acteurs locaux dans la conduite de projets opérationnels visant à préserver ou restaurer la connectivité écologique d'un territoire* »⁴¹. Sept contrats sont actuellement en cours en Rhône-Alpes : Champagne Genevois (2012-2017), Arve Lac (2012-2017), Massif central en Rhône-Alpes (2011-2015), Saint-Etienne Métropole (2011-2015), Bauges-Chartreuse (2009-2014), Chartreuse-Belledonne (2009-2014) et enfin Grésivaudan (2008-2013)⁴². Les projets et actions soutenus par les contrats de corridors sont fondés sur une approche globale : ils intègrent à la fois les espaces naturels remarquables mais également les étendues de nature ordinaire ayant une fonction de connexion. Ils concernent des territoires correspondant à une échelle intercommunale. Les contrats se structurent autour de quatre volets (Fig. 32) : Intégration des enjeux de connectivité écologique dans des documents de portée réglementaire : Arrêté de protection de Biotope, Zone d'Agriculture Protégée, dispositions des Scot et des PLU, etc. ; Réalisation de travaux ou de mesures de préservation ou de restauration de la connectivité : franchissement d'infrastructures, suppression de seuils, renaturation des berges, sécurisation des routes, plantations de haies et d'arbres, acquisitions foncières, etc. ; Conduite d'études complémentaires et de programmes de suivi des actions : études détaillées sur une espèce, cartographies parcellaires des

³⁹ Les zones nodales sont constituées d'un habitat ou d'un ensemble d'habitats dont la superficie et les ressources permettent l'accomplissement du cycle biologique d'un individu. Pour une description détaillée de la méthodologie d'élaboration de la cartographie des réseaux écologiques, voir le guide réalisé par la Région Rhône-Alpes (2009).

⁴⁰ Extrait du site internet : biodiversite.rhonealpes.fr [Consulté le 11 juin 2014]

⁴¹ Idem

⁴² Les deux contrats de corridors, Champagne Genevois et Arve Lac, sont liés à la mise en œuvre du Grand Genève. Ils constituent des corridors transfrontaliers qui font l'objet d'un pilotage conjoint avec le Canton de Genève.

corridors, tableau de bord de suivi des actions, etc. ; Communication, pédagogie et animation du projet : programme pédagogique scolaire, sentiers thématiques, expositions, sensibilisation et formation des aménageurs, des acteurs communaux, ingénierie pour le déroulement du contrat, etc.

Suite aux deux premières phases d'études préalables (cartographie, enjeux et objectifs) et d'instruction du dossier par les services de la Région, le contrat est conclu sur la base d'un plan d'actions (Fig. 32). Ce dernier est planifié sur une période de cinq ans et détaillé dans un document contractuel (CPNS, Métropole Savoie, 2011 ; Saint-Etienne Métropole, 2011 ; RCG, CCG, 2012). Il précise les engagements techniques et financiers réciproques de la Région, de la structure porteuse du contrat (collectivité territoriale, EPCI, établissement public de protection du patrimoine naturel), des maîtres d'ouvrage identifiés et des autres financeurs (Agence de l'eau, Chambre d'agriculture, Conseil généraux, sociétés autoroutières, Office national des forêts, Parc naturel régional, Fédération des chasseurs, etc.). La structure porteuse assure le suivi administratif et financier du projet, coordonne le déroulement des actions (portées par elle-même ou les autres maîtres d'ouvrage), anime le comité de pilotage et fait le lien entre les services de la Région et les acteurs locaux pour le traitement des dossiers de subventions. Le comité de pilotage regroupe les acteurs représentatifs du territoire ayant un rôle majeur ou une compétence spécifique relative aux actions du contrat. Il constitue un lieu d'échange et de concertation, valide la déclinaison annuelle du programme d'action, apprécie son exécution et veille à l'atteinte des objectifs, assure la promotion et la valorisation des opérations menées et la coordination avec les autres procédures d'aménagement et de gestion du territoire (Scot, PLU, CDRA, PSADER, etc.).

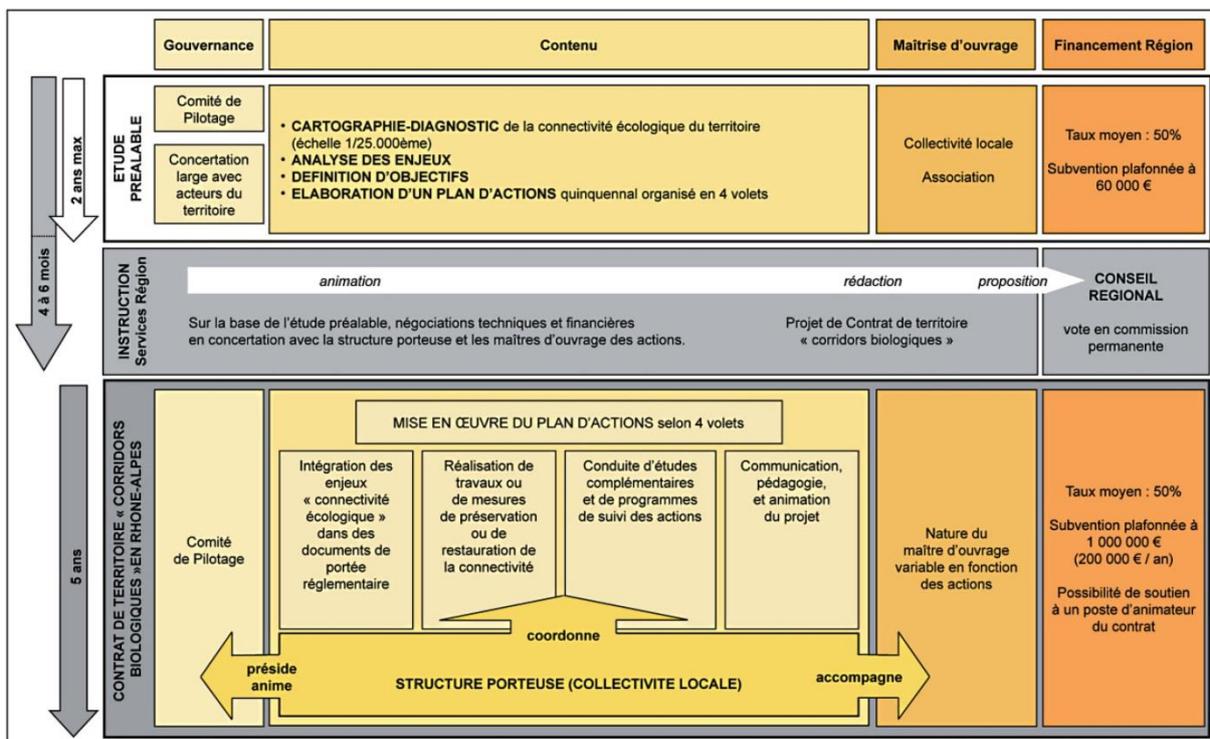


Fig. 32 : Etapes de mise en œuvre d'un contrat de territoire « corridor biologique » (Source : RRA, 2009, p.19)

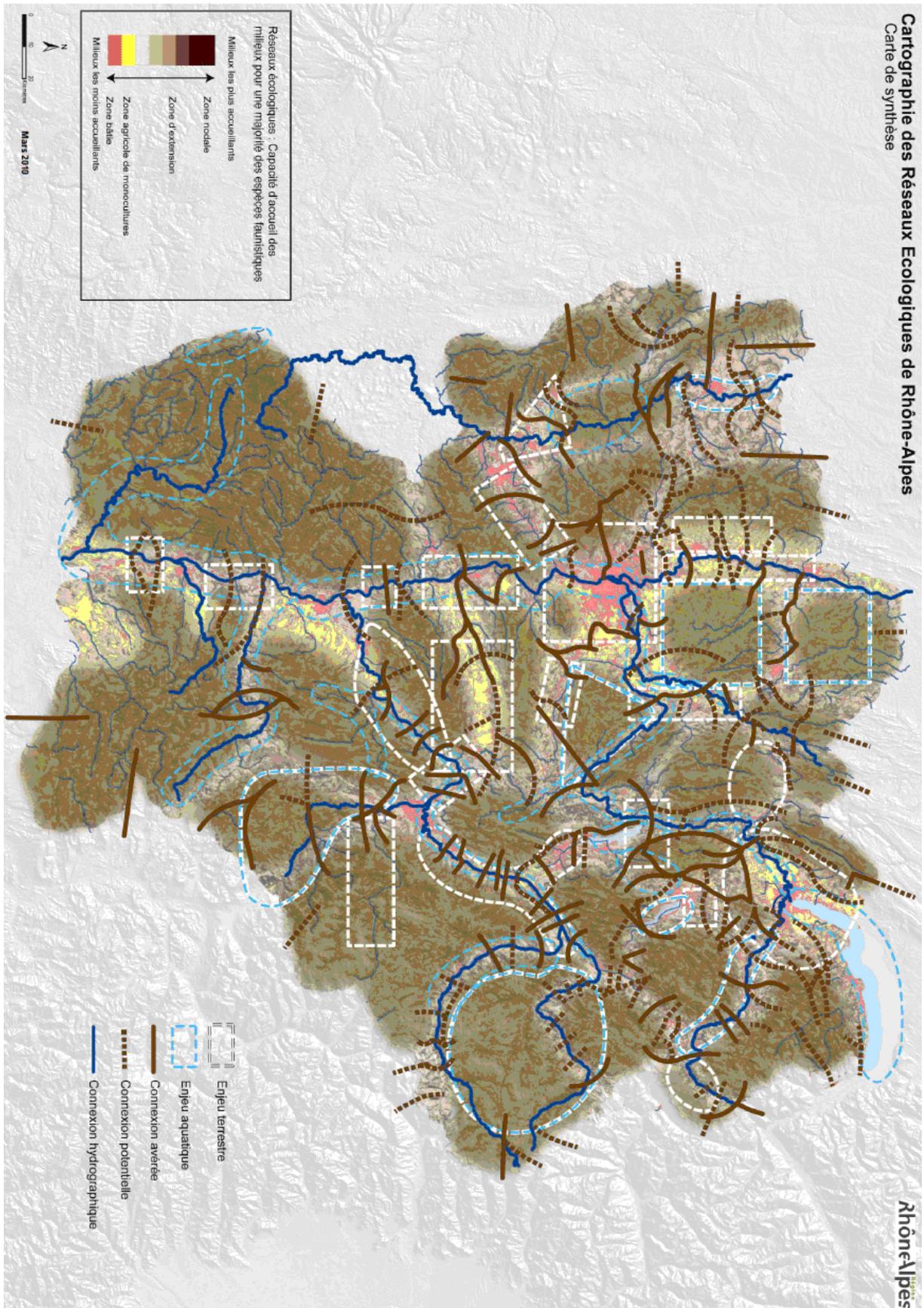


Fig. 33 : Cartographie des réseaux écologiques de Rhône-Alpes, carte de synthèse (Source : RRA, 2009)

3.5 Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris

Les Contrats de développement territorial (CDT) sont institués par la loi relative au Grand Paris de 2010. Ils « définissent, dans le respect des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logements, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles » (Art. 21 de la loi relative au Grand Paris). Cet outil de contractualisation, à visée opérationnelle, doit permettre au nouveau réseau de transports, structuré par la réalisation du Grand Paris Express⁴³, « de produire pleinement ses effets sur le développement local ». Les CDT organisent le développement économique, urbain et social de territoires définis comme stratégiques, et en particulier ceux desservis par le réseau de transports publics du Grand Paris. Ils sont conçus comme des outils de programmation et de planification (IAURIF, 2014, p. 1). Les CDT constituent un contrat moral, plus qu'un contrat juridique et financier précis. « Le CDT se rapproche d'un document tel qu'un projet de territoire, une charte ou un plan d'action » (IAURIF, 2014, p. 2). Les rapports contiennent un projet stratégique de développement durable, un énoncé des objectifs et priorités, une description des partenariats et des modalités de mise en œuvre du programme d'action et une partie consacrée aux conditions de suivi et d'évaluation. Leur durée d'exécution est de quinze ans, ce qui correspond à l'achèvement du réseau de transport du Nouveau Grand Paris (environ 2030).

Les CDT engagent l'Etat, représenté par le préfet de Région, les communes et leurs groupements signataires. La Région Ile-de-France, les Départements et différents autres acteurs institutionnels sont invités à s'associer à ces démarches (Paris Métropole, l'Atelier international du Grand Paris, etc.). La Région Ile-de-France et les Départements concernés peuvent à leur demande être signataires. Les CDT précisent le nombre de logements (conventionnels et sociaux) à construire, mentionnent les Zones d'aménagement différées (ZAD) et les bénéficiaires des droits de préemption, établissent le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport, évaluent leur coût et indiquent les actions, opérations ou projets d'infrastructures valant déclaration d'intérêt général. Le Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (Sdrif), les Scot, les schémas de secteurs et les PLU sont alors mis en compatibilité avec ces projets. Les CDT rencontrent un succès important localement : au total, vingt-deux CDT sont engagés, treize sont arrêtés et parmi eux, neuf ont été définitivement adoptés après enquête publique (Fig. 34). Ils couvrent 8% du territoire régional et un peu moins de 40% de la population francilienne (plus de quatre millions d'habitants). Anca Duguet considère qu'ils ont instauré une véritable dynamique d'échanges entre les collectivités et l'Etat (IAURIF, 2014). Les configurations de

⁴³ Le Grand Paris Express est un projet de réseau composé de quatre lignes de métro automatique autour de Paris, et de l'extension de deux lignes existantes. D'une longueur totale de deux cent kilomètres, il doit être réalisé par la Société du Grand Paris (SGP) dans le cadre d'un accord avec le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

CDT sont multiples et très hétérogènes : ils couvrent intégralement ou partiellement une à plusieurs intercommunalités, représentent une population totale qui va de soixante-cinq mille à plus de quatre cent mille habitants, et concernent de deux à trois communes jusqu'à plus d'une trentaine.

En enclenchant un processus partenarial, les CDT constituent des outils de mise en œuvre du Sdrif avec lequel ils doivent être compatibles (RIF, 2013, p.68 ; IAURIF, 2014, p.5). Le SDRIF est considéré - du moins par la structure porteuse du Schéma - comme « *le cadre de cohérence* » des CDT : « *Les territoires et les projets inclus dans les CDT sont intégrés dans les territoires d'intérêt métropolitain du SDRIF, permettant de leur donner, au-delà des projets urbains locaux, une cohérence d'échelle régionale* » (RIF, 2013, p. 68). La déclinaison du projet spatial proposé par le Sdrif est fondée sur l'identification de quatorze Territoires d'intérêt métropolitain (TIM) (RIF, 2013). « *Ils révèlent une échelle de réflexion infrarégionale pour inciter les principaux acteurs de ces territoires à partager une vision commune et solidaire. [...] Ces TIM correspondent à des secteurs présentant de fortes potentialités de développement. Ils ont un rôle structurant dans la réponse à apporter aux défis posés à l'Île-de-France et dans le rééquilibrage de la région métropolitaine. Ces territoires constituent la géographie stratégique du projet spatial* » (RIF, 2014, p.84). Aux côtés, d'un ensemble d'autres démarches contractuelles identifiées dans le Sdrif (Conventions GP3, Chartes aménagement-transport, Pactes pour l'emploi, formation et développement économique), les CDT flèchent les investissements prioritaires et identifient les sites de projets majeurs au sein des TIM⁴⁴. « *Pour chaque TIM, le Schéma directeur définit les objectifs généraux d'aménagement et précise les secteurs spécifiques du territoire permettant une application privilégiée de ses orientations* » (RIF, 2014, p.84). Ces secteurs spécifiques sont qualifiés de « *lieux privilégiés de mise en œuvre des enjeux du territoire* ».

Pour Daniel Behar (2012), le projet du Grand Paris engage une nouvelle posture de l'Etat fondée sur deux registres d'intervention : la production d'une vision collective mobilisatrice et la création des CDT comme nouveaux instruments territoriaux de mise en œuvre. L'auteur souligne néanmoins le peu d'études préalables à l'instauration de ce nouvel outil : « *Instrument bricolé dans l'urgence pour structurer l'implication des acteurs territoriaux autour du Grand Paris, le Contrat de développement territorial apparait comme un 'ovni' dans la boîte à outils contemporaine de l'Etat* » (Behar, 2012, p.7). Ce nouvel objet dispose d'un caractère hybride doté d'une valeur réglementaire d'ordre contractuel. Il constitue à ce titre « *un contrat fortement encadré et une norme fortement négociée* ». « *Le CDT se situe clairement dans une perspective plus large de renouvellement des modes de faire, privilégiant l'urbanisme de projets à la planification ou l'urbanisme réglementaire* » (Behar, 2012, p.8). L'ensemble contribue à produire les conditions d'une gouvernabilité métropolitaine par la mise en ordre de bataille des territoires. En constituant une scène d'action, les CDT sont ainsi qualifiés d'instruments leviers d'une gouvernance

⁴⁴ Pour le TIM du Grand Roissy, le Sdrif intègre les résultats et notamment la carte de synthèse issue de l'« *Etude d'orientation et schéma d'aménagement durable du grand territoire de Roissy* » réalisé en 2012 par le groupement Acadie, Atelier Christian de Portzamparc et l'Agence Güller&Güller.

négociée (Lascoumes, Le Gales, 2005). Malgré le succès rencontré par le dispositif auprès des élus locaux, l'intention affichée de renouvellement de la conception urbaine, autour d'un urbanisme de projets ne produit néanmoins pas les résultats escomptés : « *Avec les CDT, le projet à grande échelle paraît rabattu soit sur un exercice attendu proche d'un document de planification, soit sur un projet d'architecture dilaté. Au mieux, la grande échelle semble traitée par la mise en avant des grandes continuités paysagères et physiques* » (Behar, 2012, p.9). On peut lire là, à travers les propos de Daniel Behar, les incertitudes prégnantes sur le contenu à donner à ces démarches de projets de grand territoire formalisées par les CDT, mais aussi la résurgence d'une opposition classique entre démarches de projet et outils de planification.

Sans faire référence à la notion d'élément de structure, Daniel Behar fait le constat du rôle générateur des nouvelles infrastructures de transport dans la structuration de coalitions originales : « *[...] autour de la plateforme aéroportuaire de Roissy, ce sont plusieurs intercommunalités qui s'associent dans un même CDT. Là encore, le métro automatique et ses gares constituent le fait générateur pour traiter d'enjeux d'aménagement plus vastes, liés dans ce cas à l'organisation des retombées économiques de l'aéroport* » (2012, p.9). Les CDT engendrent la structuration de maîtrise d'ouvrage urbaine, via la production d'accords programmatiques. Les dispositifs contractuels s'inscrivent alors dans une double négociation : horizontale, par une hiérarchisation et priorisation des projets entre les communes et leurs groupements, et verticale, avec les services de l'Etat qui négocient notamment les conditions de mise à disposition de terrains. Les investissements de ce dernier sont uniquement ciblés sur la réalisation des infrastructures de transport. La scène du CDT ouvre également sur une troisième dimension, celle de la négociation entre les territoires de la métropole et les grands opérateurs publics tels que l'Agence régionale de la Santé (ARS) ou Aéroport de Paris (ADP). Ainsi, « *c'est sur le registre de la programmation urbaine que les CDT pourrait développer leur fonction la plus significative. Leur valeur ajoutée tiendrait alors à la fois au changement d'échelle des projets et à l'élargissement du champ des acteurs impliqués* » (Behar, 2012, p.10). Les grands opérateurs privés de l'aménagement et des services urbains n'interviennent pas dans les dispositifs de négociations mais font valoir un intérêt important pour ces démarches. Ils « *suivent – de l'extérieur – l'élaboration de ces CDT, la capacité des acteurs publics à y nouer des accords programmatiques constituant pour eux une garantie dans la perspective de leurs investissements ultérieurs* » (Behar, 2012, p.10).

Initialement, les CDT ont été conçus dans une logique de clusters, selon la conception du secrétariat d'Etat à la Région-capitale, « *pôles économiques majeurs, capables de rayonner dans leurs territoires, porteurs d'un effet d'entraînement pour toute la région* » (IAURIF, 2014, p.1). Ces territoires étaient alors circonscrits autour des futures gares du Grand Paris. La logique de spécialisation économique qui prévalait à la mise en place des CDT a ensuite laissé place à celle, plus globale, de projet urbain élargissant ainsi les territoires concernés et en y intégrant notamment des enjeux de construction de logements et de services

afférents. Daniel Behar constate également deux régimes successifs d'intentionnalités dans l'instauration des CDT : dans un premier temps l'enjeu principal est la maîtrise des opérations d'aménagement autour des futures gares avec un objectif financier (récupérer les excédents dégagés par les opérations). Il existe alors une forte logique de ciblage territorial : un rayon de cinq cent mètres autour des gares et un nombre limité à la dizaine de pôles principaux de la rocade (clusters et interconnexions). L'entrée en 2011 de la Région et des départements (financeurs potentiels) dans la table de négociation, engendre une évolution du dispositif d'une logique opérationnelle à une logique partenariale. La perspective d'un financement de l'infrastructure par des opérations d'aménagement dont la valeur reste à produire, devient illusoire. Le réseau de transport doit devenir un levier d'intensification urbaine et un support privilégié pour la réduction du déficit de logements de la région capitale. La géographie du dispositif suit cette évolution : « [...] le périmètre de chaque CDT s'élargit dans une logique intercommunale, avec un rayon moyen de 5 kms, et d'autre part le nombre de CDT se multiplie pour atteindre une vingtaine couvrant une large partie de la zone agglomérée de la métropole » (Behar, 2012, p.9).

En 2014, la loi ALUR élargit encore considérablement le champ d'application des CDT, puisque désormais toutes les communes et intercommunalités de l'unité urbaine de Paris peuvent signer des contrats. Il n'existe ainsi plus de liens systématiques entre le périmètre des CDT et la desserte du Grand Paris Express. D'autre part, le calendrier de réalisation des infrastructures est peu évoqué dans les documents produits et le développement urbain est faiblement priorisé sur les quartiers de gares (IAURIF, 2014). Les travaux menés par l'IAURIF révèlent également le risque de concurrence économique entre les territoires, avec un enjeu important de cohérence quantitative globale entre les CDT : « En l'état actuel des intentions affichées, l'offre cumulée pourrait créer une situation de concurrence entre sites, plaçant les investisseurs en situation d'arbitre et de décideurs ultimes de la localisation des dynamiques de développement. Les arbitrages et la définition de modalités de régulation à l'échelle métropolitaine s'avéreront nécessaires » (IAURIF, 2014, p.5). La production d'accords programmatiques territorialisés au sein de la métropole ne vaut pas garantie de cohérence globale à l'échelle de la métropole : « [...] tous les observateurs s'interrogent aujourd'hui sur l'inflation programmatique – notamment en matière de surfaces d'immobilier tertiaire et de grands équipements publics – générée par les CDT, sans que les conditions d'arbitrage soient garanties » (Behar, 2012, p.11). En posant les conditions de gouvernabilité, les CDT du Grand Paris ne constituent qu'une étape vers l'émergence d'une gouvernance métropolitaine (Behar, 2012). Parallèlement à l'élaboration des CDT, les services de l'Etat ont créé les Schémas de développement territorial (SDT) afin de traiter la problématique de la cohérence métropolitaine entre CDT voisins (Fig. 34). Selon Daniel Behar, « cet instrument de nature procédurale, dans une logique d'emboîtement scalaire avec les CDT » ne peut palier à la question classique de l'énonciation d'un « dire stratégique de l'Etat » sur le Grand Paris.

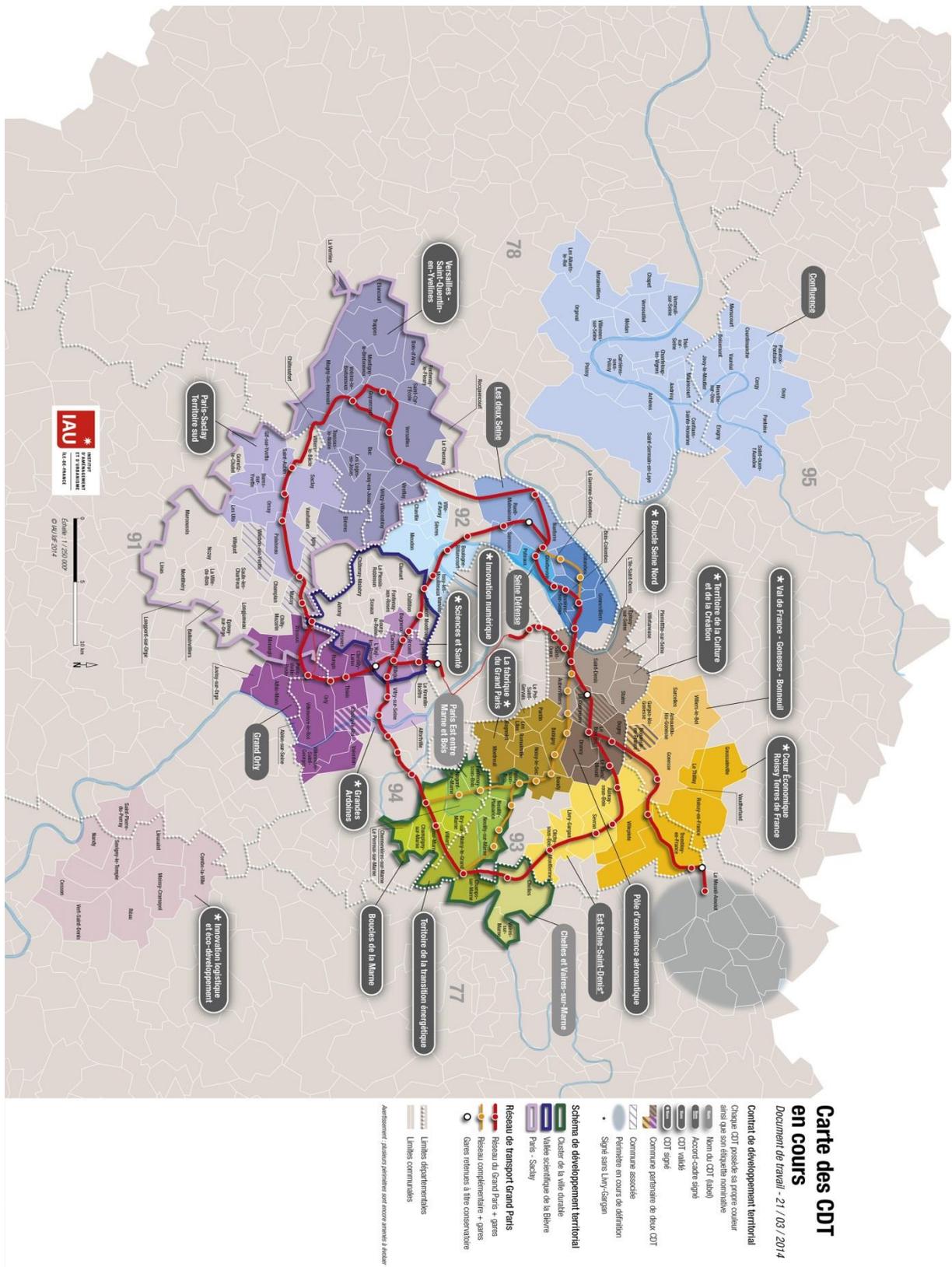


Fig. 34 : Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris (Source : IAU, 2014)

3.6 Dépassement des rigidités du système institutionnel

Voici une brève synthèse des apports liés aux cinq expériences de coplanification analysées ci-dessus. Le tableau ci-après (Fig. 35) récapitule, pour chacune d'elles, les principales caractéristiques mais aussi quelques constats et remarques qui pourront être éventuellement sollicités dans la suite du développement de la thèse. Les cinq expériences sélectionnées confirment les deux sous-hypothèses énoncées préalablement concernant les leviers de mise en œuvre du processus de planification territoriale à savoir : premièrement, la mobilisation d'espaces intermédiaires de coopération, via des démarches complémentaires aux plans territoriaux (SH1) ; deuxièmement, la structuration d'espaces de coopération interterritoriaux à partir d'éléments de structure du territoire assurant la continuité du processus (SH2). Le tableau de synthèse explicite pour chacune des démarches la nature des éléments de structure et des espaces intermédiaire de coopération. Quatre remarques complémentaires peuvent être formulées à partir de la confrontation entre ces cinq expériences :

- Scènes d'action à géométrie variable : les cinq expériences sélectionnées ont toutes pour caractéristiques communes de transcender les périmètres institutionnels, comme condition à la coopération entre les acteurs. Pour coopérer, il convient de sortir de la géographie traditionnelle d'exercice des compétences réciproques des différents acteurs. Ces dispositifs expérimentaux engendrent ainsi l'émergence de nouvelles scènes d'action, dotées d'une grande variabilité de formes, de tailles, de périmètres, de niveaux de maturité, etc. Il existe également un temps de latence et d'évolution avant leur stabilisation à l'image des huit PACA du Grand Genève ou des vingt-deux CDT du Grand Paris.

- Expérimentations à partir de territoires-tests : les cinq expériences sélectionnées mobilisent des territoires de projets qui s'inscrivent en complémentarité ou en approfondissement des plans territoriaux. Ces territoires visent à expérimenter et enrichir des hypothèses de planification ou des principes d'aménagement. La nouvelle ligne E de tramway constitue ainsi un laboratoire in situ pour éprouver et roder le protocole d'action décrit préalablement dans la charte urbanisme-transport. La formulation de scénarios distincts sur des morceaux de territoires plus petits permet de préciser les problématiques, les enjeux mais aussi de construire la coopération entre les acteurs autour d'objectifs partagés, à l'image des marchés d'études parallèles à deux degrés des PACA du Grand Genève. Ces territoires-tests ont également une fonction relais assurant les allers-retours nécessaires entre échelons locaux et niveaux d'agglomération ou métropolitains.

- Éléments de réseaux et montée en généralité : les espaces de coopération interterritoriaux émergent à partir d'objets structurants inscrits au sein d'une entité réticulaire plus vaste : branches/axes, nœuds/têtes de réseau, etc. Un système complexe est ainsi fragmenté en sous-systèmes (plus facilement manipulables) afin de susciter l'adhésion locale. Les contrats de territoires « *corridors écologiques* » visent ainsi à territorialiser et opérationnaliser la cartographie du réseau écologique de Rhône-Alpes. Les gares

du Grand Paris Express sont motrices dans la formalisation des coalitions locales. Le site internet du Grand Genève présente les huit périmètres PACA au sein d'une rubrique intitulée « *agir près de chez vous* ». L'élément de structure favorise par ailleurs la montée en généralités pour traiter de son inscription au sein de l'entité réticulaire, mais aussi pour assurer le découplage des champs sectoriels : l'articulation urbanisme-transport et l'intermodalité dans le cadre des contrats d'axes; la construction de logements, le développement économique, les sites prioritaires de projets en relation avec les gares du Grand Paris Express, etc.

- Articulation entre les espaces de coopération : les cinq expériences de coplanification soulèvent des enjeux d'articulation entre les espaces de coopération localisés. Les modalités de structuration du processus de planification territoriale semblent conditionner les relations entre ces espaces de coopération. Dans le cas des PACA du Grand Genève, le projet d'agglomération joue le rôle d'accélérateur mais aussi de coordination des exercices de planification et de projet localisés. Le Scot de la grande agglomération toulousaine assure de la même manière la coordination entre les territoires de contrats d'axes. L'interScot est par ailleurs potentiellement amené à jouer cette fonction d'articulation à l'échelle de la grande aire urbaine toulousaine. A l'inverse, l'articulation inter-CDT n'est pas assurée au sein du Grand Paris. La question de l'échange avec les « *territoires hors-axes* » est également soulevée par les contrats d'axe de l'agglomération grenobloise. Le Scot ne semble pas assurer cette fonction de coordination à l'échelle de la région urbaine.

En assurant la continuité du processus de planification, ces expériences locales de coplanification impliquent la mise au point de démarches de coopération entre différents échelons de gouvernement du territoire. Elles permettent finalement de dépasser les obstacles ou rigidités liés à l'organisation du système institutionnel (Fig. 36). Ces démarches favorisent notamment un rapprochement entre l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais aussi entre plan et projet. Elles enclenchent la mise en œuvre du processus de planification, via le découplage des compétences. Alors que le cadre législatif réduit la mise en œuvre de planification territoriale à l'application du principe de compatibilité, ces démarches révèlent l'impératif d'un urbanisme négocié fondé sur la recherche de nouvelles articulations entre plans et projets. Ce processus nécessite la mise au point d'études complémentaires en parallèle de l'élaboration des plans (territoriaux et/ou sectoriels) pour impulser des partenariats entre acteurs et cadrer le jeu de négociation. Elles peuvent se traduire par une diversité d'outils (charte, guide méthodologique, contrat, convention, plan d'action, etc.) formalisant les engagements réciproques et les accords programmatiques des acteurs impliqués.

Expériences de coplanification	Origine du dispositif	Acteurs pilotes	Formalisation	Espaces intermédiaires de coopération (SH1)	Éléments de structure (SH2)	Constats/remarques
Contrats d'axe de l'agglomération grenobloise	Faible densité des territoires desservis par les nouvelles lignes de tramway Absence de captation des plus-values foncières Constat de la fragmentation des compétences	Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC)	Charte Urbanisme et Transports Etudes préalables (diagnostic, scénario, etc.) Rapport définissant les engagements réciproques des parties prenantes	Territoires de projets entre la commune et l'agglomération Fuseau d'intensification urbaine	Nouvelles lignes de tramways Lignes fortes existantes	Une ingénierie de projets dès la phase d'études préalables Encadrement important de la négociation Démarche restreinte au périmètre de Grenoble Alpes Métropole (26 communes)
Contrats d'axe de l'agglomération toulousaine	Faible densité des territoires desservis par les nouvelles lignes de tramway Absence de captation des plus-values foncières Constat de la fragmentation des compétences	Ttséo-SMTC Syndicat mixte du Scot de la grande agglomération toulousaine	Guide méthodologique Convention urbanisme-transport	Territoires de projets entre la commune et l'agglomération toulousaine Territoires de Contrats d'axe Territoires de projets entre les agglomérations et l'aire urbaine toulousaine	Lignes de TCSP existantes et en projet	Outil de mise en oeuvre du Scot de la grande agglomération toulousaine Leviers de mise en oeuvre des Scot de l'InterScot de l'aire urbaine toulousaine Généralisation de la démarche (contrat de territoire, de gare, de pôle d'équilibre, etc.)
Périmètres d'aménagement coordonnés du Grand Genève	Affiner la première version du projet d'agglomération à partir de territoires tests Financement de la Confédération Helvétique conditionné par l'articulation infrastructures/projet urbains	Comités de pilotage (20 à 40 élus des différents échelons institutionnels) Groupes des administrations : représentants des services techniques et administratifs	Marchés d'études parallèles à deux degrés Démarches de projet par scénarios Tables rondes, ateliers de travail, réunions et expositions publiques	8 PACA stabilisés Echelon-relais entre le Grand Genève et les collectivités territoriales 49 sites stratégiques de développement (PSD)	Secteurs de développement liés à la création d'axes de transports collectifs	Dispositif important de concertation pour enrichir et partager le projet Accélérateur des planifications locales et stimulateur des outils de mise en oeuvre Emergence d'une démarche InterScot de l'Arc
Contrats de territoire « corridors biologiques» de Rhône-Alpes	Décliner territorialement et opérationnellement la cartographie des réseaux écologiques de Rhône-Alpes (cartoRERA)	Structure porteuse unique (collectivités territoriales, EPCI, établissements publics de protection du patrimoine naturel)	Etudes préalables (cartographie, enjeux, objectifs) Plan d'actions détaillé	Lieux d'échanges et de coordination des tâches entre maîtres d'ouvrage	Corridors biologiques (aquatiques et terrestres)	Mobilisation liée à l'initiative des collectivités locales dont les syndicats mixtes de Scot
Contrat de développement territorial du Grand Paris	Accompagner et réguler les effets territoriaux du Grand Paris Express	Préfet de Région Communes et groupements signataires	Projet stratégique de développement durable Projet de territoire, charte ou plan d'action Contrat moral	22 périmètres de CDT (lieux de production d'accords programmatiques) Des schémas de développement territorial (SDT) 14 territoires d'intérêt métropolitain (TIM)	Réseau de transports du Grand Paris Express (métro automatique)	Elargissement des périmètres : perte du lien systématique avec le Grand Paris Express Incertitudes sur le contenu à donner aux projets de territoires CDT Des enjeux importants d'articulation inter-CDT et de la nécessité d'annonce d'un « dire stratégique »

Fig. 35 : Synthèse des cinq expériences locales de coplanification (Source : Dugua, 2014)

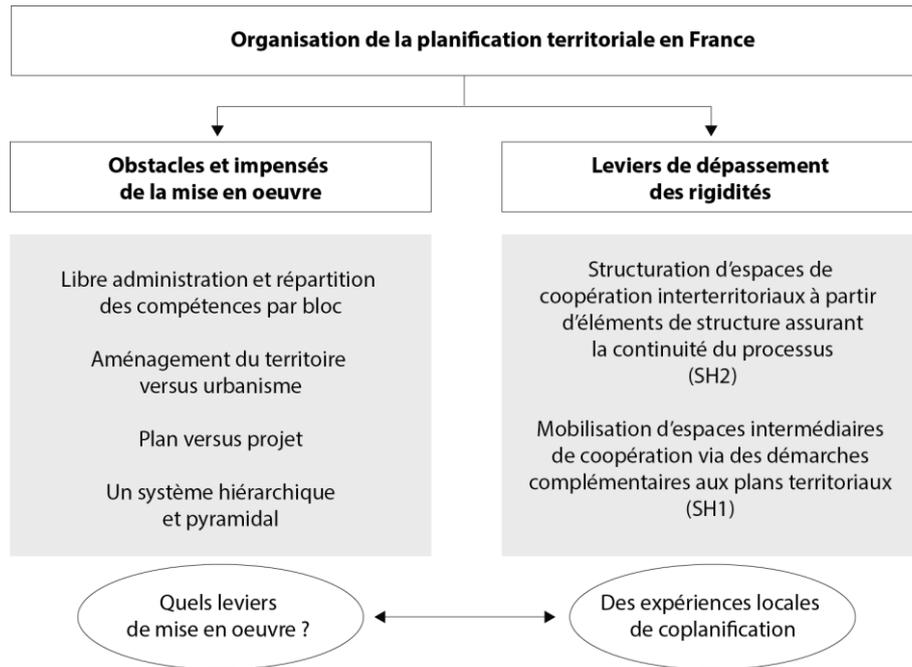


Fig. 36 : Obstacles, impensés et dépassement de la planification territoriale en France (Source : Dugua, 2014)

Le chapitre suivant confronte l'analyse du système de planification français, à trois autres modèles-types en Europe, liés à des organisations institutionnelles et des pratiques de l'urbanisme très différentes de la tradition française : le système libéral Anglais, le système fédéral Allemand et quasi-fédéral Italien.

| CHAPITRE 3. Confronter |

Mise en œuvre de la planification territoriale en Angleterre, Allemagne et Italie

Le chapitre précédent met en exergue les obstacles et impensés du système institutionnel et plus largement de la culture urbanistique en France. Ces contradictions sont liées au principe de libre administration des collectivités locales, à la répartition des compétences par blocs, à la double séparation entre aménagement du territoire/urbanisme et entre plan/projet, et enfin au maintien d'un système hiérarchique et pyramidal fondé sur le principe de compatibilité. Elles constituent des rigidités à la mise en œuvre du processus de planification territoriale. Les expériences locales de coplanification analysées montrent que leur dépassement nécessite la mise au point de démarches de coopération entre différents échelons de gouvernement du territoire, via des dispositifs innovants (contrats d'axes, contrats de corridors, périmètres d'aménagement coordonnés, contrats de développement, guides méthodologiques, chartes, etc.) intervenant en complémentarité du plan, au sein d'espaces de coopération intermédiaires et organisés autour d'éléments de structures. Il existe en France un décalage entre la mise en œuvre de la planification territoriale telle qu'elle est pensée - ou plus exactement impensée - dans les différents articles du Code de l'urbanisme, et telle qu'elle se traduit localement dans les faits. En dehors de l'application des principes de compatibilité, de prise en compte et de conformité, le cadre législatif ne propose pas d'outils afin d'organiser le modèle négocié de planification. La France accorde encore une valeur importante au contrôle de légalité, effectué par les services déconcentrés de l'Etat, sur le contenu des plans et les procédures d'élaboration. Ces derniers demeurent encore les représentants légitimes de l'intérêt général, malgré des ressources humaines et financières qui s'essouffent dans un contexte de crise économique. La montée en puissance des enjeux de développement durable (loi SRU, 2000), puis écologique (loi ENE, 2010), renforce ce positionnement de l'Etat : certains auteurs parlent de tutelle environnementale. Au regard des spécificités du système français décryptées dans le chapitre précédent, il semble pertinent de repérer les avancées, mais aussi les difficultés, en matière de mise en œuvre de la planification territoriale, dans différents autres pays européens. Ainsi, ce chapitre confronte l'organisation du système de planification territoriale en France à trois autres modèles-types européens. Les trois premières sections de ce chapitre sont consacrées à leur analyse :

- Le modèle anglosaxon accorde une place importante à la négociation entre les différents *stakeholders* dans le cadre d'un urbanisme qualifié de discrétionnaire, encadré par l'usage du masterplan. Après une période où le gouvernement central prônait un *property led development*, les autorités nationales et locales se lancent, à la fin des années 1990, dans une réforme générale du cadre conceptuel et pratique du champ de l'urbanisme fondé sur des démarches de *design led regeneration*. Le *Planning and Compulsory Act*, adopté en 2004, propose une réorganisation des outils de planification, largement remise en cause en 2010 par le *Localism Act* du gouvernement Cameron.
- Le modèle allemand repose sur le fédéralisme coopératif qui accorde d'importantes compétences aux Länder dans l'élaboration et l'organisation du processus de planification spatiale. L'Allemagne s'inscrit dans une longue tradition de l'aménagement du territoire (*Raumordnung*) en tant qu'activité de mise en ordre, principalement recherchée sur la base d'une planification physique des éléments de structure. Une grande diversité d'outils de concertation stabilise le consensus entre acteurs et échelons de gouvernement du territoire.
- En Italie, suite à l'adoption en 1987 de la loi Galasso, la montée en puissance des préoccupations de mise en valeur des paysages, puis de développement soutenable (*sostenibile*), explique le regain d'intérêt pour la planification d'aires vastes. Diverses régions italiennes, à l'image de la Toscane, de la Lombardie et de l'Emilie Romagne, adoptent de nouvelles législations qui tentent d'organiser les rapports entre les différents échelons de gouvernement territorial sur la base de principes de subsidiarité et d'accords de coopération.

Alain Motte constate que « [...] le fonctionnement effectif des systèmes, et les formes de coordination, dépendent de la culture et des traditions politiques des nations et des régions. On a noté un passage fréquent en Europe, d'une pratique d'édiction de normes à des pratiques de négociation. Mais il y a des variations considérables dans la manière dont les acteurs principaux des réseaux négocient » (Motte, 2007, p.39). Pour chacun des trois pays, le développement du chapitre procède à une analyse globale de l'organisation des systèmes depuis les années 1950, en relation avec les trois temps d'évolution de la planification en Europe, et au regard des problématiques suivantes : Quels échelons de gouvernement du territoire sont mobilisés ? Quelle répartition des compétences ? Quels acteurs et outils instaurés pour enclencher la mise en œuvre ? Quelles relations entre les différents niveaux de plans ? Existe-t-il des dispositifs prévus par le cadre institutionnel favorisant la construction de coopération entre différents échelons ? Quelle continuité entre aménagement du territoire et urbanisme d'une part, et entre plan et projet d'autre part ?

D'un point de vue méthodologique, l'objectif n'est pas de procéder à une analyse comparative exhaustive des trois systèmes de planification confrontés au système français. Le chapitre propose plutôt d'identifier spécifiquement les modalités de gestion de l'effectivité du processus. L'analyse s'inscrit donc

dans une logique de *benchmarking* telle que décrite en introduction de la thèse. L'organisation du système de planification en France n'est pas confrontée aux systèmes anglais, allemand ou italien présentés en tant qu'idéaux-types (ou modèles de référence). Il convient plutôt de souligner les spécificités du système français à partir de l'analyse de trois autres modèles-types fondés sur des cultures urbanistiques et des traditions institutionnelles très différentes. Il est bien-sûr impensable de vouloir calquer le modèle libéral anglais ou fédéral allemand et italien, fondés par ailleurs sur leurs propres rigidités ou dysfonctionnements, sur le système institutionnel français qui a fait le choix d'une décentralisation sans tutelle d'une collectivité locale sur une autre et qui se traduit encore par une présence importante des services de l'Etat au cours du processus de planification. Plus raisonnablement, dans le cadre de cette thèse et dans la continuité du raisonnement adopté jusqu'à présent, il convient de repérer à partir d'un travail de *benchmarking* européen, les conditions ou leviers potentiels permettant de dépasser ou de contourner les obstacles liés au système institutionnel français. A partir de cette confrontation européenne, il sera aussi pertinent d'identifier ce que le système de planification français permet et réussit, là où les autres échouent.

Au-delà de l'analyse de l'organisation globale des systèmes de planification dans les trois pays sélectionnés, la dernière section de ce chapitre – à l'image de la méthodologie employée dans le chapitre précédent – est consacrée au décryptage de quatre expériences de planification entreprises en Angleterre, Allemagne et Italie. Ces expériences souvent présentées comme novatrices et faisant l'objet d'une littérature abondante ont été sélectionnées pour leur caractère particulièrement éclairant au regard du sujet de la mise en œuvre de la planification territoriale dans les trois pays sélectionnés. L'angle d'analyse adopté diffère néanmoins de celui rencontré habituellement au sein de la littérature. Les expériences sélectionnées sont décryptées au regard des deux sous-hypothèses énoncées dans le chapitre précédent, à savoir la constitution d'espaces d'intermédiaires de coopération (SH1) autour d'éléments de structure (SH2) :

- Le London Plan constitue une expérience de planification régionale qui oscille entre plan de structure et plan stratégique. Les dispositions contenues dans ce plan et le processus d'action induit illustrent bien les particularités de la pratique anglaise de la planification territoriale.
- L'International Bauaustellung (IBA) Emscher Park dans la région de la Ruhr en Allemagne est un territoire d'expérimentation d'une initiative de planification, menée à la fin des années 1990. La culture mais aussi les enjeux environnementaux constituent un levier permettant de transformer l'image dégradée d'une ancienne vallée industrielle en crise.
- Le plan territorial de coordination de la province de Bologne est réalisé, au début des années 2000, au sein de la Région Emilie Romagne en Italie. Des dispositifs innovants de mise en œuvre sont introduits et notamment les accords territoriaux pour les aires productives.

- Le Schéma directeur du fleuve Pescara résulte de la mise en tension de deux plans, le Plan territorial de la province de Pescara et le Plan de développement économique approuvé à la fin des années 1990. L'usage du schéma directeur, comme dispositif de mise en œuvre du processus de planification, via la définition de scénarios d'aménagement autour d'un fleuve de 70 km, illustre les modalités de conduite des projets *d'area vasta*¹ en Italie.

1. Mise en œuvre de la planification territoriale en Angleterre

Les Anglais sont parmi les premiers à mettre en place des dispositifs légaux de régulation de la morphologie urbaine par une planification de l'usage des sols, au début du XX^{ème} siècle (*Housing and Town Planning Act* de 1909). « *La conjugaison de la révolution industrielle et de ses effets dans un pays dont l'espace est beaucoup plus compté qu'en France, les a sans doute obligés à adopter une démarche de rationalisation pragmatique du territoire* » (Motte, 2005, p.26). Concrétisant les avancées du début du 20^{ème} siècle, beaucoup considèrent que les grandes lignes du système réglementant le droit du sol en Angleterre remontent au *Town and Country Planning Act* de 1947. La réforme engagée marque le début d'une ère nouvelle, caractérisée par la suprématie du plan. Les autorités locales (*Local Planning Authorities*) doivent alors élaborer pour l'ensemble de leur territoire des plans d'aménagement (*Development plans*). Ils soumettent tous les terrains (et non plus seulement ceux identifiés par les projets de l'autorité locale) au contrôle d'urbanisme, par le mécanisme du permis de construire. Les compétences des autorités planificatrices s'accroissent au nom de l'intérêt général. En 1968, le *Town and Country Planning Act* instaure une nouvelle approche qui vise à distinguer les questions dites stratégiques des enjeux locaux. Le plan unique instauré en 1947 est subdivisé en deux documents. Le *structure plan*, élaboré par le comté, propose un cadre politique stratégique pour la planification et le contrôle du développement. Il assure que les objectifs de développement des *local plans* soient compatibles avec la politique nationale et régionale. Le local plan est élaboré par les districts ou les boroughs. Comportant un rapport écrit et des plans, il constitue un guide détaillé de l'usage des sols. L'organisation territoriale n'est pas unifiée à l'échelle de l'Angleterre. Dans les zones fortement urbanisées, les deux échelons (districts/comtés) sont remplacés par les *unitary authorities* (collectivités uniques). Depuis 1991, il n'existe qu'un niveau d'administration local à Londres (Boroughs londoniens), dans les aires métropolitaines (districts métropolitains) et dans certaines autres agglomérations (autorités unitaires)². Ces dernières ont

¹ La planification d'aire vaste en Italie concerne d'importantes emprises territoriales à l'échelle infrarégionale qui peuvent être, soit une aire métropolitaine, soit une province, soit un ensemble de territoires concernés par un grand projet (aéroport, autoroute, train à grande vitesse, etc.).

² Avec le retour des travaillistes au pouvoir au cours des années 1990, se pose la question de la création d'un échelon intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales (autrefois le comté) pour les régions métropolitaines et Londres. L'unique gouvernement métropolitain britannique, la *Greater London Authority* (GLA, Grand Londres) est créé en 1999. L'une de ses attributions est l'élaboration d'une stratégie d'aménagement spatial, le *London Plan*.

en charge la mise en place d'un plan hybride, l'*Unitary Development Plan* (UDP), comportant un volet stratégique énonçant les principes directeurs et un plan détaillé avec des prescriptions ponctuelles à l'instar des anciens local plans.

1.1 La *Property led regeneration*

Les réformes entreprises par le gouvernement Thatcher au début des années 1980 sont déterminantes pour comprendre la pratique anglaise de l'urbanisme qui arbore l'héritage des réformes conservatrices passées. Dans les années 1960, malgré une situation de plein emploi et l'omniprésence de l'Etat Providence (*Welfare State*), la pénurie de logements, la pauvreté et les déséquilibres sociaux sont importants dans les zones urbaines. L'apparition de ce qui sera dénommé les *inner city problem* (problèmes des centres villes) marque un tournant dans l'histoire des politiques britanniques. Les *inner cities* sont des zones urbaines frappées de plein fouet par le déclin industriel (chômage, exclusion sociale, vandalisme, délabrement du bâti et dévalorisation des zones avoisinantes). Ces enclaves constituent « *des lieux à traiter en priorité* » (Novarina et al., 2003, p. 98). L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, en 1979, consacre l'idée selon laquelle le *Welfare State* ne peut plus faire face aux problèmes des *inner cities*. La logique du *property led development* veut que le développement urbain soit guidé par l'initiative privée des investisseurs bancaires et des grands développeurs. Les institutions publiques et la planification dans son ensemble sont ainsi considérées comme des poids pour la société, n'engendrant qu'une augmentation de la bureaucratie et un manque d'efficacité économique. Ce nouveau mode de gestion de la ville, prônant une planification minimale et une suprématie de la loi du marché, va de pair avec le développement d'un nouveau mode d'action fondé sur le projet (*project-led*) : interventions à l'échelle locale, ciblées et pragmatiques, dont la dimension économique est clairement affichée. Il convient de régénérer la ville en encourageant l'investissement local.

Le secteur public intervient seulement lors des premières étapes, dans un rôle d'impulsion des démarches. Emprunté à l'Asie, le concept d'*Enterprise Zone* est importé en Grande Bretagne par le géographe et urbaniste Peter Hall, à la fin des années 1970. Le déclin observé dans les *inner cities* atteint à cette époque un seuil critique tel que seule une stratégie dite de marché libre radical (*radical free market*) peut renverser la tendance. Par le biais d'une suppression des fardeaux légaux et financiers pesant sur les promoteurs et investisseurs privés, les propositions anti-keynésiennes de Peter Hall encouragent l'esprit d'innovation et d'entreprise. Elles servent de base à la création de vingt-cinq *Enterprise Zones* dans tout le pays. La création des *Urban Development Corporations* (UDC) constitue une autre mesure symbolique de l'ère Thatcher. Elles constituent des agences de développement urbain qui peuvent remplacer les services d'urbanisme de l'autorité locale. Les UDC court-circuitent ces dernières en contrôlant le développement dans la zone qu'elles régissent. Fondées sur le marketing, les stratégies de développement comportent

tout juste des programmes d'investissement public pour les infrastructures, et encore, modifiables au gré des fluctuations du marché et des possibilités de développement (Goodchild, 1991). Margaret Thatcher s'est ainsi employée à rendre efficace l'action de l'Etat au regard du marché, en réduisant la bureaucratie ainsi que la démocratie représentative au moyen de « *nouvelles formes de démocratie de marché fondées sur la privatisation et sur la marchandisation des services publics* » (Hall, 2009). Phil Allmendinger et Mark Tewdwr Jones (1997) identifient trois caractéristiques principales de l'approche thatchérienne de la planification : application de la loi (minimisation de la discrétion des urbanistes et garantie d'une certitude maximale pour le marché) ; centralisation (transfert des pouvoirs du gouvernement local au gouvernement central) ; orientation plus marquée vers le marché (accélération des processus de planification). La nature et le champ de la planification ont ainsi été sévèrement contraints entre 1979 et 1997.

La régénération urbaine par l'initiative privée (*Property led regeneration*) trouve ses limites dès le début des années 1990 suite à la crise économique et au ralentissement du marché de l'immobilier qui engendrent des réticences de la part des investisseurs. Les projets de renouvellement urbain résultant du secteur privé sur des sites opportuns souffrent du manque de vision stratégique. L'approche des UDC est inadaptée à une situation dans laquelle les investisseurs sont de plus en plus réticents à s'engager. Les bénéfices des programmes de renouvellement urbain ne produisent pas les effets en cascades escomptés (*trickle down effects*) sur le territoire environnant. Les critiques de plus en plus pesantes concernent la fragmentation et le manque d'articulation entre les différents projets urbains (Novarina et al., 2003). En se concentrant sur le niveau local et la mise en œuvre opérationnelle, les années Thatcher se traduisent par « *une perte de vue d'ensemble* » (Roberts, Thomas, Williams, 2004 cité dans Sykes, 2010). A partir des années 1970, des groupes de pression écologistes sont devenus capables de défendre de manière plus efficace les intérêts de la protection de l'environnement dans les processus de prise de décision en matière d'urbanisme. La remise en cause des initiatives de planification engendre localement de multiples conflits d'intérêts entre promoteurs privés et défenseurs de l'environnement, entre les propriétaires fonciers et les habitants, et entre groupes de pressions et les pouvoirs publics (Birkinshaw, Parry, 2004). Paradoxalement, c'est le secteur privé (promoteurs, groupes de constructions, etc.) qui réclament le retour d'un niveau minimum d'encadrement réglementaire, afin de réguler le marché. Les outils de planification apparaissent comme une garantie de stabilité donnée aux valeurs foncières et immobilières, de maintien des investissements publics nécessaires au fonctionnement urbain et un facteur de réduction des incertitudes pour les entreprises (Motte, 1995).

1.2 L'Urban Renaissance : la ville selon Richard Rogers

Après vingt années de déréglementation, visant à favoriser un *property led development*, se dessine progressivement un regain d'intérêt pour la planification. Lorsque Tony Blair arrive au pouvoir en 1997,

l'Angleterre fait face à une crise du logement importante et au problème de requalification des zones urbaines en déclin. L'architecte-urbanisme Richard Rogers (ami personnel du premier ministre) est alors nommé par le gouvernement à la tête de l'*Urban Task Force (UTF)*, avec pour objectif d'identifier les causes du déclin urbain en Angleterre et d'émettre des recommandations et des solutions pratiques afin de renflouer démographiquement les villes, cités et quartiers. Rassemblant treize membres, pour la plupart des universitaires et des professionnels, l'UTF devient le lieu où se fixent les grandes orientations d'une nouvelle politique d'urbanisme, qui prend le nom d'*Urban Renaissance*. Les études prévoient que 60% des logements neufs doivent être développés sur des *brownfields* (terrains déjà occupés, par opposition au *greenfields*, terrains vierges). Intitulé *Towards an Urban Renaissance*, le rapport final édité par l'UTF (1999) fait état d'une certaine vision de la ville anglaise. Il constitue « *l'amarce théorique et prospective d'une philosophie des politiques urbaines focalisée sur la régénération physique et sociale de la ville* » (Novarina et ali., 2003, p.102). Fondamentalement pro-urbain, les travaux de l'UTF se réfèrent au modèle de la ville européenne et trouvent leurs fondements dans l'impératif de la durabilité, la ville compacte et polycentrique structurée autour de quatre échelons (local, *neighbourhood*, ville et région urbaine), et où le domaine public (*public realm*) joue un rôle fédérateur. Selon la conviction profonde de Richard Rogers, il existe un lien entre forme spatiale et comportement social. La forme de la ville peut encourager une culture urbaine qui génère la citoyenneté. Afin de mettre en œuvre et traduire spatialement ce nouveau modèle urbain, l'UTF propose une méthode qui trouve ses fondements dans l'*urban design* comme générateur d'une renaissance urbaine durable (*Design led regeneration*). L'*urban design* est défini comme le « *processus de conception et de réalisation d'arrangements physiques permettant de maîtriser l'organisation formelle de la croissance urbaine à travers permanence et changements* » (Choay, Merlin, 2005). *Towards an Urban Renaissance* en délivre les éléments clefs. Ils consistent en une liste de principes et de recommandations destinés à poser les bases d'une réflexion sur l'espace : une méthode d'action pour intervenir selon la nature des lieux.

La promotion de l'*urban design* fait l'objet d'une attention soutenue des autorités nationales. Peu après la publication du rapport *Towards an Urban Renaissance*, le gouvernement finance l'élaboration d'un guide à destination de l'ensemble des professionnels qui s'investissent dans les projets urbains (équipes de maîtrise d'œuvre, investisseurs, *stakeholders*). Intitulé *l'Urban Design Compendium* (2000), le manuel rédigé en termes simples et abondamment illustré - boîte à outils de mise en œuvre de l'*urban design* - propose une démarche à suivre, fondée sur une série de principes à respecter et d'objectifs à réaliser, en cinq étapes :

1. Apprécier le contexte dans ses dimensions à la fois physiques et sociales (caractéristiques naturelles du paysage, morphologie des tissus urbains, profil socioéconomique, concertation avec les principaux groupes d'intérêts composant la communauté locale). Les analyses doivent révéler le sentiment d'appartenance aux lieux (*feeling of place*).

2. Créer une structure urbaine (*urban structure*) définie comme un « *pattern or arrangement of development blocks, streets, buildings, open spaces and landscapes which make up urban areas* » (Llewelyn-Davies, 2000, p. 33).
3. Etablir des liens et des connexions en donnant la priorité aux modes doux (piétons et cycles) ainsi qu'aux transports en commun, sur la voiture. Les règles d'aménagement de l'espace public (trottoirs, pistes cyclables) sont reconsidérées à la lumière de cette nouvelle exigence.
4. Aménager de manière détaillée les lieux afin de considérer la manière dont l'assemblage de différentes formes construites peut déboucher sur la production d'îlots ouverts et finalement la constitution d'un véritable tissu urbain.
5. Organiser le processus de design définissant les principes de management du projet aux différentes étapes : constitution de groupes de *stakeholders*, désignation d'un *project manager*, études préalables, éléments de projet permettant un renforcement de la structure urbaine dans le cadre d'un *master plan*, plans de détails et de protocoles d'accords entre les différents intervenants.

L'objectif de la régénération urbaine est de créer dans le cadre d'un dialogue avec les acteurs de la société civile, des lieux dotés d'identité : des *places of distinction* par opposition aux *anywhere places*. Les questions de l'espace et du lieu sont au cœur du projet du New Labour. Les autorités locales doivent jouer un rôle en tant que « *générateurs de lieux (place shapers)* » au service de la compétitivité économique et de l'intégration sociale (Hall, 2011). Le lieu permet de rendre visible et concrète l'action publique pour les habitants (Motte, 2005). Les travaux de l'UTF et de l'*Urban design compendium* insistent sur l'idée de partager les bonnes pratiques à partir de projets et de sites de démonstration sponsorisés par le gouvernement (Regan, 2000). Le protocole d'action permet de révéler le « *génie du lieu* » : « *Part of urban design lexicon is the 'genius loci', the prevalent feeling of place* » (Llewelyn-Davies, 2000). A partir d'une approche culturelle et historique, les études préalables dévoilent la fonction du lieu et ses relations avec les territoires environnants, dans un contexte stratégique. Les travaux de Patsy Healey (1997 ; 2004) autour du *collaborative planning* et du *place making* influencent fortement l'approche anglaise de la planification spatiale : « *Healey plaide en faveur de la construction d'un processus intégratif et discursif, afin d'initier des stratégies de développement proactives, fondées sur des accords passés au gré des opportunités ou des limites de transformations des lieux* » (Hall, 2011, p. 126). L'aménagement de l'espace permet de formuler une vision fondée sur des faits, spécifique à un lieu et une communauté, et dont l'application se traduit par une série de politiques, de programmes et d'actions foncières. Il crée un cadre pour l'investissement du secteur privé et coordonne les actions publiques au service du changement (Hall, 2011).

Le rapport de l'UTF, en accord avec les préceptes du New Labour, souligne le rôle incontournable des collectivités locales dans la fabrication de la ville. Sous la tutelle des municipalités, le secteur public

devient manager urbain. Cette nouvelle fonction est garantie par les instances de dialogue et les arènes de négociation (Ambrosino, Sadoux, 2006). L'attribution des rôles entre secteurs privés et publics est ainsi rééquilibrée. Le masterplan constitue l'outil privilégié de mise en œuvre des stratégies de *Design led regeneration*. Les propositions de l'UTF insistent également sur la nécessité de construire un cadre global aux projets de régénération urbaine, à travers le développement d'une planification stratégique à l'échelle de la région. Cette dernière doit guider le processus de régénération urbaine de sites individuels dits d'opportunités, au préalable identifiés, localisés et inscrits dans le plan. Les architectes, urbanistes et autorités locales traduisent les recommandations du plan stratégique en règles d'organisation spatiale dans le cadre d'un masterplan et d'un partenariat entre les différents acteurs publics et privés. « *Le compendium fournit pratiquement clés en main la démarche à suivre lors de l'élaboration de projets urbains à caractère opérationnel qui font l'objet de masterplans. Il est par contre moins prolixe sur la manière d'envisager, en amont du projet, la planification stratégique* » (Novarina et al., 2003, p.109). A la différence des Scot en France, les plans territoriaux demeurent, en Angleterre, des documents d'orientations comprenant uniquement des schémas extrêmement synthétiques (*key diagrams*)³. La structuration du territoire physique et l'organisation des formes urbaines relèvent des outils plus localisés que sont les masterplans.

1.3 Le *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004)

A l'image de loi SRU en France, le gouvernement Blair engage, au début des années 2000, une réforme du système de planification Anglais ayant pour but d'insuffler un sens nouveau à la planification territoriale et urbaine, sur fond de durabilité. Depuis les années 1930, il existe au Royaume-Uni une distinction entre la *Regional policy* (la politique régionale) qui vise le développement équilibré du territoire national, et le *Strategic planning* (la planification spatiale stratégique) qui cherche à gérer le renouvellement urbain et la déconcentration d'activités et de population autour des grandes villes et des régions urbaines. Olivier Sykes (2010) évoque l'absence d'un véritable lien entre ces deux aspects de la planification régionale⁴. L'élection de Tony Blair en 1997 implique un renforcement du niveau régional, en tant qu'échelon intégrateur. En 2004, le *Planning and Compulsory Purchase Act* instaure de nouveaux outils de planification territoriale au niveau régional et local. Cette loi marque le passage du *Town and Country Planning* à la planification spatiale (*Spatial Planning*), inspirée en partie par les débats européens liés notamment au SDEC. Stephen Hall (2011) parle ainsi de renaissance de la planification spatiale au début du 21^{ème} siècle en Angleterre. La dimension spatiale implique une approche plus englobante et intégrée (*comprehensive planning*), non pas uniquement focalisée sur l'usage des sols, mais prenant en compte les relations entre l'ensemble des champs liés au développement soutenable (Motte, 2005). « *La*

³ Voir à ce propos les *key diagrams* du *London Plan* où les *opportunity areas* sont représentées par de simples points de couleur.

⁴ On peut faire là un parallèle avec la distinction historique en France entre politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme (*Chapitre 2. Caractériser*).

planification spatiale va plus loin que la planification traditionnelle d'occupation et d'utilisation des sols. Elle rassemble et intègre les politiques relatives à l'utilisation des sols et au développement foncier avec d'autres politiques et programmes qui influencent le caractère et le fonctionnement des territoires, les lieux et les endroits » (CLG, 2005, pp.12-13). Le regain d'intérêt pour le plan territorial se traduit par une transformation du système de planification, avec un renforcement du poids de l'échelon régional permettant la conduite des stratégies de *Design led regeneration* qui s'appuient à la fois sur le plan stratégique et le *masterplan*. Le système de planification proposé repose alors sur trois niveaux institutionnels (Fig. 36) :

- Au niveau national, la publication du *Planning Policy Statement (PPS)* énonce les grandes orientations qui doivent être prises en compte par les autorités locales et servent de base de discussion ou d'aide à la décision concernant l'usage des sols. Elaboré par le *Department for Communities and Local Government (CLG)*, les PPS donnent des indications sur la mise en œuvre des lois, sensibilisent les acteurs locaux à des enjeux d'envergure nationale. Le niveau national dispose d'un rôle de superviseur et de cohérence générale alors que la planification et la dynamique décisionnelle sont attribuées aux niveaux hiérarchiques inférieurs.

- Au niveau régional, les *Regional Spatial Strategy (RSS)* remplacent les anciens *Regional planning guidance (RPG)*, critiqués pour leur caractère trop généraliste et l'absence de vision spatialisée. Ces nouveaux documents traduisent la volonté de rapprochement entre planification économique (*Regional policy*) et spatiale (*Spatial planning*). Ils visent à combler le *strategic vacuum* hérité des conservateurs, en rendant à l'échelon régional son rôle stratégique. Les RSS résultent d'une approche plus spatialisée et englobante (*comprehensive planning*). Sur le plan juridique, ils sont dotés du statut de plan (*Statutory document*) et sont donc pris en compte lors d'une demande de permis de construire. Les RSS sont élaborés par les *Regional Assemblies*, simples circonscriptions d'actions administratives. Un document dédié à la définition de la stratégie économique (*Regional Economic Strategy, RES*) est également maintenu, élaboré par les *Regional Development Agency (RDA)*.

- Au niveau local, les *Local Development Framework (LDF)*, élaborés par les autorités locales (*District, Unitary authorities* et *London Boroughs*) définissent le cadre guidant le développement futur d'une zone locale. Les anciens plans d'urbanisme (*Structure Plans, Unitary Development plans* et *District plans*) sont remplacés par un portefeuille de documents rassemblés dans le LDF. Ce dernier inclut notamment une partie qui décrit la stratégie de développement adoptée (*Core stratégie*), prenant la forme d'une vision spatiale : un *Statement of Community Involvement* explicitant les manières dont les communautés sont impliquées, et une série de plans d'action (*action plans*) par thème ou par zone.

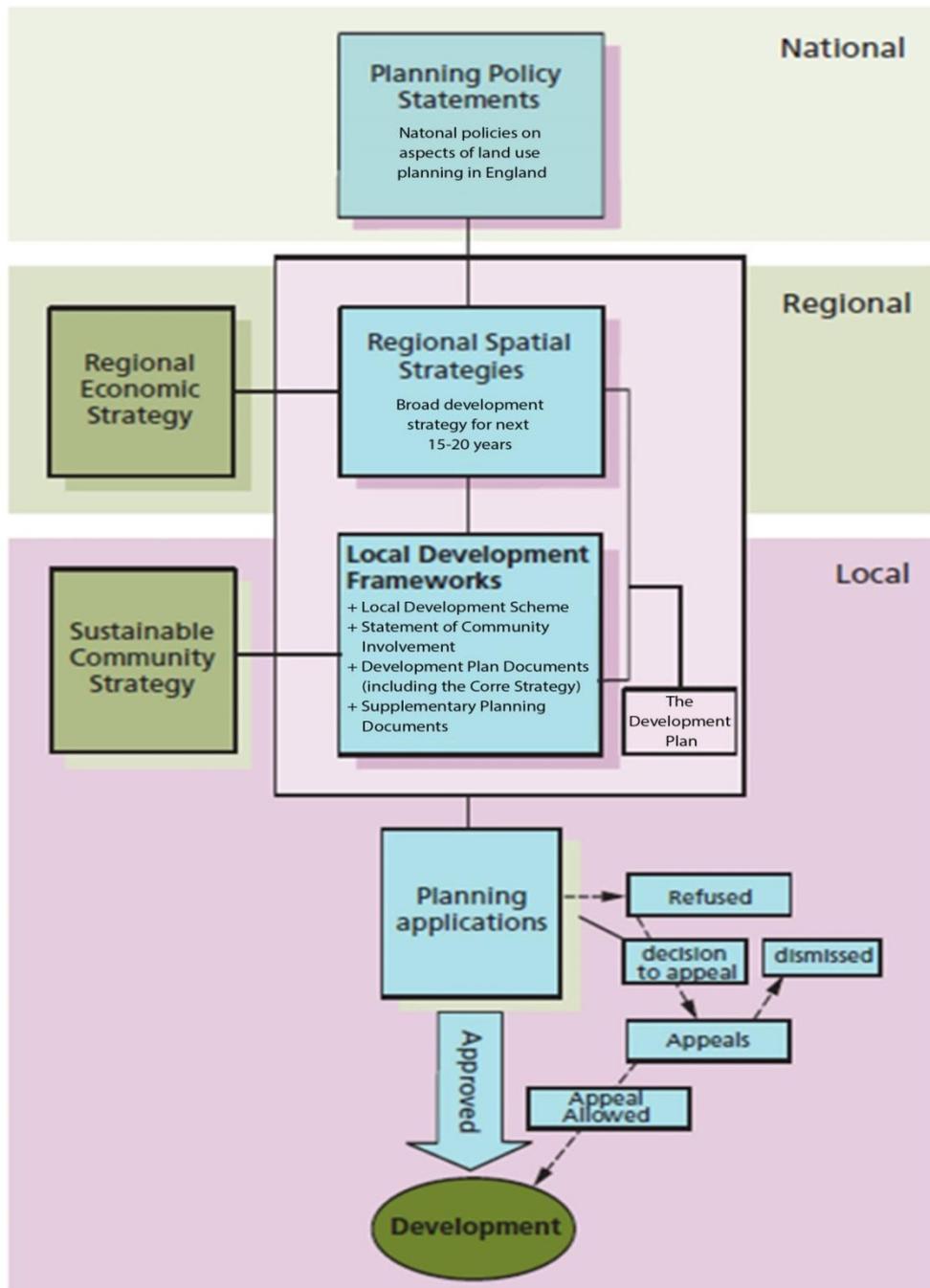


Fig. 37 : Organisation du système de planification en Angleterre suite au *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 (Source: CLG, 2007)

L'évolution du système de planification Anglais est, pour Alain Motte (2005), la plus importante et plus spectaculaire en Europe. La réforme est conduite en phase par le gouvernement anglais et le *Royal Town and Planning Institute (RTPI)* : « Ce processus réflexif collectif est le fruit du travail d'une forte communauté de planificateurs urbains, professionnels et universitaires, qui, malgré leurs différences, proposent une nouvelle cohérence conceptuelle et pratique pour la mise en œuvre de la planification spatiale, repensée depuis 2000 » (Motte, 2005, p.58). La réforme a également une incidence sur les

processus éducatifs dans le champ. La RTPI est ainsi très active dans le débat d'idées et fédérative dans la mise en relation des corps professionnels et universitaires permettant de partager un cadre conceptuel et opérationnel commun⁵. En Angleterre, dans la continuité des travaux de l'UTF, la discipline du *Spatial Planning* est désormais définie collectivement telle « *une pensée critique de l'espace et du lieu comme base d'action et d'intervention* » (2005, p.40). « *La planification traite des relations spatialisées, et des conflits à propos de l'espace. Elle traite aussi de la dimension spatiale des secteurs. De ce fait, elle a des effets réels sur la manière dont les économies locales et les réseaux d'infrastructures fonctionnent, sur la manière dont les communautés ont une certaine cohésion sociale, sur les impacts écologiques et possibilités environnementales, sur l'identité culturelle territoriale* » (Motte, 2005, p.59). Elle place la signification des lieux, en termes d'usage potentiel, au centre de son élaboration. « *La planification doit être focalisée sur les résultats qui déterminent la qualité, la forme et l'identité des lieux dans lesquels les personnes vivent* » (Motte, 2005, p.59). Les changements législatifs très importants, au début des années 2000, marquent un renversement complet dans la manière de faire de la planification. Au lieu de partir des plans établis par le système politico-administratif, il s'agit maintenant de prendre pour base les utilisateurs de la planification : les individus, les entreprises et les communautés.

Dans la continuité des réflexions initiées par l'UTF et l'*Urban design compendium*, le *spatial planning* Anglais accorde une importance croissante aux caractéristiques physiques et sociales des lieux (Sadoux, 2010). Les stratégies et plans, au niveau régional et local, doivent être préparés en vue de la promotion du développement soutenable, en reliant notamment mieux la planification spatiale avec la planification communautaire. En 2006, le livre blanc du gouvernement, intitulé *Strong and Prosperous Communities*, renforce le rôle des autorités locales comme « *génératrices de lieux* » (Sullivan, 2007). Il permet la préparation de *Sustainable Community Strategies (SCS)* (Fig.37). Fondé sur une approche spatiale, le SCS « *raconte l'histoire du lieu – la vision singulière et l'ambition de la zone, soutenues par des faits et des analyses* » (CLG, 2008). La stratégie est mise en œuvre par le biais d'un *Local Area Agreement (LAA)* entre le gouvernement central et les autorités locales. Celle-ci spécifie les cibles clés, les jalons du programme et les indicateurs de performance. En 2009, le *Comprehensive Area Assessment (CSA)* introduit un système évaluant comment « *des organisations locales travaillent individuellement et collectivement pour améliorer leur territoire* » (Audit Commission, 2009 cité par Hall, 2011). Même si, *spatial planning* et *place making* sont à priori concomitants, certains auteurs constatent néanmoins des difficultés d'alignement entre SCS et LDF. Ils constituent deux documents de nature différente (Lambert, 2006). Fondé sur un consensus atteint par des intérêts privés entre autorités locales et partenaires, le SCS s'intéresse à l'offre de services plutôt qu'au développement spatial.

⁵ Il est intéressant de comparer sur ce point les modalités de conduite des réformes engagées en France et en Angleterre. La mise en œuvre de la loi SRU n'est pas accompagnée ou précédée de la publication d'un guide national - à l'image de l'*Urban design compendium* - permettant de consolider un cadre conceptuel commun et une méthodologie partagée. Cela pose une série de difficultés dans le cadre de l'élaboration des PADD (*Chapitre 2. Caractériser*).

Roelof Verhage et Paul Boino (2006) constatent une différence importante sur la manière d'aborder la planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et en Angleterre. Les deux auteurs considèrent que le niveau des aires métropolitaines est absent du dispositif de planification territoriale en Angleterre (en dehors du Grand Londres). Les stratégies régionales ont néanmoins la possibilité de décliner et préciser les dispositions retenues au niveau sous-régional, à l'échelle des city regions notamment. En France, on cherche à faire du Scot le grand intégrateur, avec finalement des problématiques de coordination entre Scot traités au sein de dispositifs de coordination, tels que les inter-Scot. Malgré les réformes entreprises par la *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004), la planification territoriale régionale n'a jamais véritablement constitué un échelon de planification stabilisé en Angleterre. L'articulation entre planification économique et planification spatiale demeure difficile à résoudre, en raison de la présence d'intérêts divergents. Des problèmes de cohabitation persistent entre RSS et RES (Sykes, 2010). Stephen Hall parle « *d'une arène complexe et congestionnée de gouvernance régionale dans laquelle différents agendas entrent en compétition pour obtenir le plus possible* » (2011, p. 128). Les travaux d'Olivier Sykes montrent que l'histoire de la planification régionale en Angleterre est marquée par plusieurs cycles d'essor et de déclin, depuis les années 1920. Ces cycles ont été influencés par les différentes idéologies des gouvernements successifs. Le cycle le plus récent est marqué par l'abolition des structures de planification spatiale, au niveau régional, par le nouveau gouvernement Conservateur/Libéral-Démocrate en 2011.

1.4 Le *Localism Act* (2011)

Au début des années 2000, l'importante réforme menée par le New Labour, à l'initiative de Tony Blair, favorise une plus grande continuité entre politiques économiques et planification spatiale au niveau régional, et entre planification stratégique et réalisations opérationnelles localement. Les réformes alors engagées constituent un moment fort dans l'histoire de la planification territoriale en Angleterre. Plus récemment, le gouvernement Brown privilégie la définition de stratégies économiques, au détriment de l'approche spatiale au niveau régional, et le retour au pouvoir en 2010 d'un gouvernement conservateur, dirigé par David Cameron, entraîne une série de réformes visant à nouveau à diminuer le poids des autorités publiques dans le processus de planification (Booth, 2012). Le premier ministre a affirmé sa volonté d'agir pour que les urbanistes « *nous fichent la paix* » (« *get the planners off our backs* »), expression qui rappelle l'intitulé du rapport officiel publié par le gouvernement Thatcher, au début des années 1990, « *levé le fardeau* » (« *lifting the burden* »). La planification régionale est à nouveau vouée à s'effacer (Sykes, 2010). En 2010, la RTPI (2010) - appuyée par vingt-huit autres associations professionnelles et groupes de lobby – alerte le gouvernement sur le risque de perte de vue stratégique sur les enjeux « *larger-than-local level* » (plus larges que locaux). Malgré tout, en 2011, le *Localism Act* engage une série de mesures visant à renforcer le pouvoir des autorités locales, à abolir les RSS

considérés comme résultants d'une approche trop bureaucratique et insuffisamment démocratique⁶, et à instaurer un *neighbourhood planning* (planification de voisinage), afin que les communautés locales soient en mesure d'influencer le futur des lieux. Les communautés qu'elles soient résidentielles, de salariés ou d'affaires, ont ainsi la possibilité de se réunir dans le cadre d'un conseil de paroisse ou d'un forum de voisinage qui formule des propositions quant à la localisation des logements, des parcs d'activités et des commerces. Les développeurs ont l'obligation de consulter les communautés locales avant l'obtention des *planning permissions* (autorisations d'urbanisme). Les dispositions en faveur du renforcement du pouvoir des communautés locales tendent, selon Justinien Tribillon (2014), à favoriser les inégalités sociales et les disparités urbaines existantes : « [...] le *Localism Act*, en encourageant les communautés locales à constituer eux-mêmes leur Zones de voisinage et dessiner leurs propres frontières spatiales à partir de ce qu'ils perçoivent comme leur localité, renforcent les inégalités sociales et les divisions urbaines en les institutionnalisant dans un processus bottom-up » (2014, p.1).

Philip Booth (2012) constate que la première décennie du 21^{ème} siècle a été caractérisée par une véritable frénésie de réformes du droit de l'urbanisme au Royaume uni. La série de réformes débutées en 2001 ne présente pas de cohérence mais s'inscrit dans une stratégie irréfléchie. « [...] les réformes sont plutôt caractérisées par leur incohérence et les changements abrupts sont le résultat des préoccupations politiques des partis au pouvoir et non d'une compréhension approfondie des logiques de planification territoriale stratégique et du contrôle de l'utilisation des sols » (2012, p.15). Le gouvernement publie en 2012, le *National Planning Policy Framework (NPPF)* qui propose une définition du développement durable insistant surtout sur le développement économique. Le document engage une réduction du nombre de déclarations émanants du gouvernement, et des contraintes administratives freinant la promotion immobilière et la croissance économique. Selon Philip Booth, « le *NPPF* témoigne d'une absence, au sein du gouvernement de la coalition, de conception globale de l'urbanisme futur » (2012, p.19). Nombreux sont ainsi les auteurs qui demeurent critiques quant aux tendances d'évolution du système de planification Anglais. Stephen Hall (2011) constate que malgré une décennie de réformes fondamentales, le système de planification ne s'est pas réaffirmé comme régulateur des transformations spatiales. Une large part des politiques spatiales du gouvernement est formulée et mise en œuvre par des *stakeholders* n'appartenant pas au système de planification réglementaire. Les entreprises locales et d'autres fournisseurs de services affichent une compréhension limitée de la planification spatiale et tendent à lui résister. D'autre part, l'auteur constate peu de changement concernant la perception des citoyens vis-vis de la planification, toujours considérée comme inaccessible. La principale particularité, innovation mais aussi réussite, en faveur de la mise en œuvre de la planification territoriale en Angleterre et de conduite des grands projets d'urbanisme, repose localement sur l'usage du *masterplan* et sur la pratique d'un urbanisme discrétionnaire.

⁶ Seul le Grand Londres conserve les deux niveaux de planification.

1.5 Urbanisme discrétionnaire et *planning obligations*

La totalité du système de planification anglais repose sur le principe général d'urbanisme négocié, plus communément dénommé urbanisme discrétionnaire (Booth, 2012). Il existe bien une hiérarchie de stratégies spatiales en Angleterre, néanmoins un rapport d'intelligence est prôné entre les différents niveaux. Chaque échelon se doit de prendre en compte les stratégies et les orientations des niveaux supérieurs, mais une marge de liberté et d'interprétation est prônée. L'interprétation d'une stratégie d'aménagement peut être sensiblement différente de celle qui a été préalablement acceptée et transcrite dans un document de planification. Ce décalage est appelé un « *écart dans la mise en œuvre* » (*implementation gap*) (Motte, 1995, p.215). En cas d'écart par rapport aux stratégies nationales ou régionales, les autorités locales sont tenues d'apporter les arguments justifiant les partis pris d'aménagement. Construit historiquement autour de son corps administratif, le modèle français se structure par l'application de la règle commune, assurant la prise en compte de l'intérêt général. A l'inverse, pragmatisme et flexibilité constituent les fondements du système de planification anglais. « *La flexibilité de la planification anglaise contraste nettement avec l'urbanisme réglementaire français. Les documents de planification, formulés en termes d'objectifs, donnent aux collectivités et aux aménageurs une marge importante de négociation et de recours. Les décisions d'urbanisme sont prises davantage sur le respect de ces objectifs que sur le contrôle de la conformité avec des règlements* » (Novarina et al., 2003, p.112). Le droit anglais de l'urbanisme est plus flexible et négociable que le droit français. La loi y a moins de place mais en revanche, la « *soft law* » (directives, circulaires, etc.) est fondamentale pour accompagner les prises de décisions locales (Birkinshaw, Parry, 2004). Le système discrétionnaire anglais permet par ailleurs une retranscription plus facile en termes réglementaires d'orientations stratégiques. « *Dans les systèmes qui utilisent les outils de zonage légaux, il a parfois été difficile de relier les politiques stratégiques aux outils de zonage légaux* » (Motte, 1995, p.222).

Les modalités d'instruction des permis de construire en Angleterre (*planning permissions*) est le reflet du statut particulier accordé aux plans. Les permis de construire sont délivrés en accord avec les documents locaux à moins que des considérations pertinentes (« *any other material consideration* ») justifient que l'autorité locale s'en écarte sans que la loi ne donne une liste exhaustive de ces considérations (bénéfices sociaux et économiques, besoins en logements, impacts sur l'environnement, considérations énergétiques, etc.). Avant leur abrogation en 2011, la stratégie définie par les RSS créées par le *Planning and Compulsory Purchase Act* en 2004, pouvait alors constituer une considération pertinente. Le permis de construire en France est conçu comme un instrument de police administrative. Il s'agit d'une autorisation administrative qui a pour seule finalité d'assurer la conformité de la construction envisagée aux documents d'urbanisme. Le cadre juridique ne prévoit pas qu'il soit négocié et si l'est, la négociation s'inscrit dans un cadre non institutionnel (négociation marchande). « *Selon le modèle anglais, le permis de construire (planning permission) n'est pas seulement une autorisation, mais également un*

instrument de mise en œuvre des politiques publiques. La recherche d'un intérêt matériel dans la procédure de contrôle transforme l'autorité de contrôle, d'adjudicateur impartial en partenaire du demandeur d'autorisation » (Booth, 1996 cité par Poupet, 2000, p.37). L'obtention d'un permis de construire résulte d'un jeu de négociation et d'accords (*planning agreements*) au cours desquels la collectivité peut modifier le projet qui lui est soumis ou obtenir des contreparties (*planning conditions* et *obligations*), qualifiées également de gains d'urbanisme (*plannings gains*) (Birkinshaw, Parry, 2004). Le développeur peut notamment participer au financement d'équipements annexes (transports collectifs, écoles, logements sociaux, etc.). L'autorité locale peut également subordonner l'octroi du permis de construire à des travaux de dépollution des sols ou à l'instauration d'un plan de transport vert (*green transport plan*), etc. « *Les obligations permettent d'obtenir un engagement positif du secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques d'urbanisme* » (Poupet, 2000, p.38). Les conditions doivent procéder d'une finalité légitime en matière d'urbanisme, elles doivent être raisonnables et suffisamment en rapport avec le projet d'aménagement (Birkinshaw, Parry, 2004). En contrepartie, le développeur obtient des dérogations aux règles contenues dans le document d'urbanisme. Raphaëlle Poupet (2000) constate une importante augmentation des obligations en Angleterre. Elles accompagnent les projets les plus importants (plus de dix maisons d'habitation ou opérations d'aménagement de plus de mille m² de superficie). En lien avec les réflexions menées par l'UTF (1999), la pratique des obligations est soutenue par le gouvernement central qui recommande notamment d'assouplir les obligations, afin de financer par exemple la réhabilitation de zones non concernées par le projet, objet de la demande d'autorisation.

« *Conditions et obligations aménagent donc un véritable espace de négociation entre l'autorité locale et le demandeur d'autorisation, d'autant plus vaste qu'aucune procédure n'est déterminée pour leur adoption. En outre, il n'existe aucune standardisation des obligations, et si modèles de conditions sont proposés par le gouvernement, c'est à titre purement indicatif* » (Poupet, 2000, p.38). Cette approche conversationnelle instaure de meilleurs rapports entre le citoyen et l'administration, chacun accueillant de plein gré sa part de devoirs et de droits (Poupet, 2000, p.39). Selon l'auteur, ce mode de fonctionnement est très moderne et devrait inspirer la pratique française de la négociation. Il ne faut pas néanmoins sous-estimer les effets pervers et les difficultés engendrées par un tel système, notamment quand il s'agit de fixer un seuil de tolérance dans l'application des documents de planification. Les développeurs sont considérés comme une source de financement pour la réalisation des services urbains, ce qui peut potentiellement favoriser les considérations financières au détriment des politiques de planification (Motte, 1995). Le modèle Anglais implique une demande de planificateurs expérimentés et bien rémunérés car disposant d'une aptitude à intégrer plusieurs niveaux de planification, en commençant par l'échelon européen. Ce mode de recrutement permet de doter les municipalités d'un personnel compétent, apte à différencier ce qui est raisonnable de ce qui ne l'est pas. Les permis de construire sont ainsi délivrés par des professionnels spécialisés dans les questions spatiales (Motte, 2007). Les moyens de contestation des tiers sont restreints, ce qui est particulièrement favorable à une

collaboration étroite entre les autorités publiques et les acteurs économiques. La possibilité de déroger aux documents d'urbanisme, l'absence de droit de regard des tiers et le peu d'encadrement des participations financières pourraient entraîner des effets pervers, telles qu'une urbanisation anarchique et la corruption des élus locaux. Des mécanismes d'équilibre ont été introduits pour réduire ce risque. Le gouvernement central dispose de multiples possibilités d'intervention⁷. L'autorité locale est notamment obligée de l'informer lorsqu'elle envisage de déroger au plan de développement. Les réformes engagées par le gouvernement Blair, au début des années 2000, vise à renforcer le pouvoir des autorités locales en tant que manager urbain. L'usage du masterplan est ainsi promu pour assurer l'encadrement des négociations.

1.6 Le masterplan comme support de négociation

Le masterplan constitue un support flexible de négociation au sein duquel figure un ensemble de recommandations quant aux règles de composition urbaine et au devenir d'un secteur à aménager, telles que l'articulation entre espaces publics et bâtis, la répartition des activités et des futures usages, l'insertion du projet dans le contexte urbain et naturel environnant, etc. En cela, il incarne la culture de l'urbanisme discrétionnaire Anglais en régulant notamment les *planning obligations*. Le masterplan offre un cadre spatial aux projets urbains combinant à la fois échelles (du local au régional) et temporalités de la planification. Il retranscrit les principes de l'*Urban design* en s'accommodant des incertitudes de la prospective et de la flexibilité nécessaire à l'établissement d'une démarche partenariale. « *Contrairement aux plans de zonage en deux dimensions (qui ne définissent l'espace que selon l'usage, la densité et les infrastructures viaires qui le traversent), le masterplan établit un cadre tridimensionnel de l'espace bâti et du domaine public. C'est en quelque sorte une représentation sophistiquée et visuelle de l'espace* » (Novarina et al., 2003, p.110). Le terme de masterplan est utilisé pour désigner une grande variété de choses. Darren Bell (2005) reconnaît deux types de masterplans selon son échelle d'intervention: le *strategic area master plan* traite d'un quartier, d'un morceau de ville ou d'un secteur dans son ensemble, alors que le *site development master plan* est spécifique à une opération d'aménagement ou un projet urbain localisé, etc. Il s'impose comme un outil privilégié de composition urbaine, propose un cadre flexible susceptible d'être amendé au gré des opportunités, et apparaît ainsi réactif, opposé au plan d'urbanisme lent à actualiser. Il appartient aux collectivités locales de mettre en place les structures de la négociation et d'en manager le déroulement. Les développeurs privés sont chargés de mener le processus

⁷ L'urbanisme est, en Grande Bretagne, beaucoup moins décentralisé qu'en France. Le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, ministre chargé des collectivités locales et de l'urbanisme, dispose de pouvoirs considérables en matière de plans d'urbanisme ou de permis de construire.

de développement qui, contrairement aux pratiques hexagonales⁸, combine l'aménagement, la construction et la gestion des réalisations (Masbounji, 2006).

Différents facteurs expliquent la résurgence du masterplan (« *upsurge in masterplanning* ») en Angleterre depuis la fin des années 1990 (Sparks, 2000). Les rapports publiés par le gouvernement et différents organismes professionnels, les conférences et les formations continues, ainsi que les articles de presse contribuent tout d'abord à susciter un engouement important pour cet outil. L'usage du masterplan est ainsi vivement recommandé par l'UTF pour mettre en œuvre les principes d'*urban design* pour qui « *la nature des plans affecte la qualité de l'environnement local et la qualité de l'expérience de vie dans les lieux* » (Bell, 2005, p.3). Il existe un accord entre acteurs publics et privés dans les villes sur le besoin d'utiliser les masterplans pour coordonner pouvoirs, ressources et actions. Ces derniers font ainsi l'objet d'une appropriation forte de la part du secteur privé qui a appris à apprécier leurs avantages et a ainsi largement contribué à leur succès. Darren Bell (2005) identifie deux bénéfices principaux liés à l'usage du masterplan : le renforcement de la synergie d'une zone (*area synergie*) fondée sur des représentations partagées de son devenir et permettant une réduction des incertitudes économiques ; la fabrication de lieux de qualité (*public realm value*) permettant d'obtenir l'attention des parties prenantes (usagers, habitants, développeurs, etc.). L'auteur admet par ailleurs que le développement des masterplans est lié au développement d'une idéologie néolibérale où la concurrence économique nécessite de trouver les conditions permettant d'attirer les investisseurs. Les masterplans constituent « *une expression supplémentaire de l'investissement du capital international dans l'environnement local* » (Bell, 2005, p.108). Il demeure néanmoins optimiste : le masterplan assure un encadrement du profit des acteurs privés permettant de faire évoluer les pratiques de manière plus équitable et démocratique.

Au côté du *spatial masterplan*, le *design guide* et le *design code* constituent les outils privilégiés de l'*urban design* dont la résurgence « *accompagne celle de la fierté civique qui animait les grandes métropoles de l'ère victorienne – la fierté d'appartenir à un lieu à une communauté* » (Sadoux, 2010, p. 68). Le masterplan crée un cadre au développement du projet. A ce titre, il s'agit plus d'un contenant que d'un contenu. Par effet de cascade, il peut accueillir d'autres cadres permettant de préciser la formulation des dispositions :

- Le *design guide* vise à donner une cohérence et une homogénéité globales aux différentes parties du projet et à différentes échelles d'approche du territoire (hauteur de bâtiment, alignement, priorité donnée aux piétons et aux modes doux, etc.). Les guides sont des outils qui visent précisément à répondre à la flexibilité générée par l'urbanisme discrétionnaire.

⁸ En France, la conception d'un projet est le produit d'une chaîne d'intervenants. En Angleterre, les développeurs sont capables « *de souder certains maillons de la chaîne* ». Ils sont dotés d'un savoir-faire et de capacités d'intervention notamment financières sans équivalents en France (Masbounji, 2006).

- le *design code* offre une vision, un langage et un ensemble d'instructions pour la fabrication d'une ville, d'un village ou d'un quartier, à partir d'un niveau de détails supérieur (formes et matériaux des façades, dispositifs de stationnement, revêtements au sol, aménagements paysagers, etc.). Il représente un contrat entre le promoteur et la municipalité, fondé sur la production de règles du jeu transparentes (Murrain, Bolgar, 2004). Les codes sont plus restrictifs : ils peuvent disposer d'une valeur légale lorsqu'il soumet l'octroi de permis à des conditions ou lorsque la vente d'un terrain fait l'objet de restrictions.

L'une des caractéristiques et forces du système d'urbanisme britannique, via notamment l'usage du masterplan, réside dans sa capacité à stimuler l'innovation et l'imagination de la part du secteur privé. « *Si un document de planification est trop précis, on entre rapidement dans une culture du checklist où l'on se contente de juger si le projet est conforme au plan* » (Ambrosino, Sadoux, 2006). Pour Michel Callon (1997), le modèle anglais constitue une forme hybride dans laquelle se combinent des mécanismes marchands traditionnels (coordination marchande) et des mécanismes politiques de consultation, de représentation (coordination politique). Selon le sociologue, la France s'oriente vers ce mode de faire dont l'Angleterre montre les premières tentatives de mise en œuvre. Ariella Masbounji (2006) considère également que le modèle français évolue avec les effets de la crise et la réduction des finances publiques. Une tradition de la négociation reste néanmoins à construire, permettant la fabrication d'une confiance mutuelle à l'image du modèle Anglais. Pour Barry Goodchild, « *la faveur accordée aujourd'hui aux activités du secteur privé est simple honnêteté ou réalisme de la part du planificateur, qui désormais se réfugie moins volontiers derrière les notions de vision globale et intérêt général* » (1991, p.121). En reconnaissant sa dépendance vis-à-vis des processus de marché et « *en étalant au grand jour les tactiques employées pour stimuler la croissance économique, le rôle du planificateur ne peut plus être obscurci par l'idéologie* » (Fainstein, 1991, p.23). Si le partenariat stabilisé autour des masterplans permet de surmonter voire d'éviter les conflits en amont des projets, force est de constater qu'il n'offre que des moyens limités pour éviter les effets pervers. Plusieurs auteurs constatent que la renaissance urbaine, fondée sur la composition urbaine et l'architecture, contribue à des phénomènes de gentrification et favorise finalement la ségrégation sociale (Holden, Iveson, 2003 ; Pearson, 2012).

2. Mise en œuvre de la planification territoriale en Allemagne

2.1 Un système fédéraliste coopératif

Composée de seize Etats fédérés (Länder), chacun disposant d'un Parlement, d'un gouvernement ainsi que de sa propre constitution, la République Fédérale d'Allemagne a un système de planification qui s'organise autour de l'imbrication de plusieurs niveaux de gouvernement du territoire, dont les trois principaux sont la Fédération (*Bund*), le Land et la commune (*Gemeinde*) (Fig. 38). L'organisation institutionnelle Allemande évolue vers un fédéralisme coopératif (Grewe-Leymarie, 1981). La Loi Fondamentale établit un principe général de répartition des compétences au profit des Länder qui sont compétents pour l'exercice des pouvoirs et des missions de l'Etat, dans la mesure où la Loi Fondamentale n'en dispose pas autrement. Les Länder exercent ainsi des compétences législatives majeures dans les domaines tels que l'enseignement, la police administrative, l'organisation et les finances communales, l'aménagement du territoire, le droit de la construction ou le droit des routes et des chemins. A cela, s'ajoute une tendance de plus en plus marquée à l'implication des Länder dans la formulation des politiques fédérales⁹ et inversement, à la participation de la Fédération aux compétences des *Länder* (Marcou et al., 1994). Ces coopérations croisées s'appuient sur un grand nombre d'institutions délibératives gouvernementales telle que la conférence des ministres de l'Aménagement du territoire (MKRO). La révision constitutionnelle de 1969 a institutionnalisé le fédéralisme coopératif dans plusieurs domaines (amélioration de la structure économique régionale, constructions universitaires, amélioration de la structure agricole et protection des côtes) qui font l'objet de missions et d'une planification commune. Le plan (projet et budget) quadri ou quinquennal pour chaque région de programme est révisé chaque année par un comité de planification où siègent des représentants de chaque Land et chaque Bund. L'adoption de ce plan-cadre, qui comprend les plans de toutes les régions de programmes, fait émerger un consensus national et interrégional. Elle est fortement stimulée par la contrainte budgétaire : « *sans plan pas d'argent* » (Treuner, 2011). Des critiques sont adressées à l'égard du fédéralisme coopératif auquel on reproche de diluer les responsabilités et de réduire l'autonomie des Länder.

Ingrid Ernst constate que « *depuis l'après seconde guerre mondiale, l'Allemagne fédérale a développé un système de planification spatiale impressionnant par sa cohérence, sa densité, sa maîtrise du devenir du territoire. [...], le mode de communication allemand - très explicite et fortement ancré dans le juridique - favorise l'expression de l'action sur l'espace sous forme de plan* » (1991, p.82). Fortement décentralisé, l'ensemble du système de planification allemand repose sur l'application du principe de subsidiarité (Witzthum, 1988). La Constitution allemande donne compétence à la Fédération pour fixer le cadre de la législation, mais ne dispose pas d'instruments formels de planification. L'Etat fédéral définit un ensemble de lois-cadres en matière d'aménagement du territoire, se contentant d'établir des règles très générales.

⁹ Les Länder participent à la fonction législative et à l'administration de la Fédération par l'intermédiaire du *Bundesrat*.

La loi *Raumordnungsgesetz (ROG)* définit ainsi les objectifs de l'aménagement du territoire fédéral et un cadre législatif pour sa réalisation dans les différents Länder (Zepf, 2008). Dans le respect des très larges compétences des Länder en la matière, elle fixe les principes directeurs, les règles du jeu, les procédures et la distribution des rôles entre les différents acteurs et collectivités. « Cette loi régleme d'une part les principes matériels pour l'aménagement du territoire et d'autre part, elle détermine les règlements institutionnels-organisationnels pour la mise en place de l'aménagement du territoire des Länder » (Drewello, 2000, p.13). Instituée en 1965, la loi ROG a été modifiée à de nombreuses reprises. Les modifications les plus importantes sont celles de 1989 (élargissement des orientations de l'aménagement du territoire dans les domaines des préoccupations environnementales et du cadre de vie), 1991 (prise en compte de l'unification) et 1997 (élargissement des principes de l'aménagement du territoire et clarifications des relations entre acteurs publics et privés) (Cathaly-Stelkens, 2003).

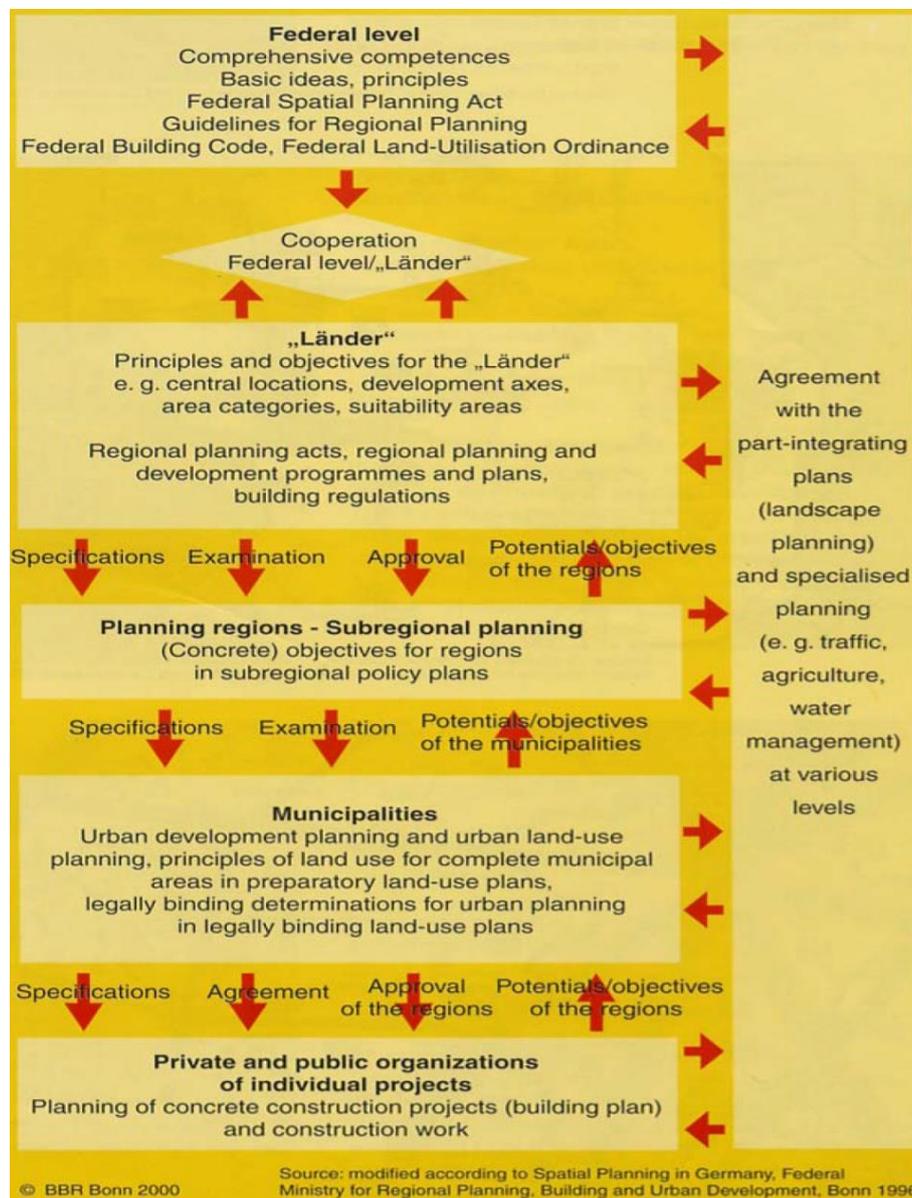


Fig. 38 : Organisation du système de planification en Allemagne. (Source : Newrur, 2004, p.2)

2.2 Le Land comme échelon de planification spatiale et infrarégionale

Les seize Länder constituent des acteurs centraux du système de planification. Ils assurent une fonction d'articulation entre les enjeux locaux (communes, régions) et des préoccupations liées à la Fédération. La Loi fondamentale garantit un niveau d'homogénéité minimum entre l'ensemble des Länder, il existe néanmoins de fortes disparités concernant les conditions d'exécution de la planification territoriale et urbaine. Ainsi comme le souligne Carl-Heinz David, « *la répartition des compétences pour la planification urbaine et son exécution fait apparaître entre les Länder et même à l'intérieur de certains Länder des distinctions qui portent la marque de différences administratives et culturelles, mais aussi de structures spatiales, par exemple rurales ou urbanisées* » (1998, p.22). Les Länder ont la responsabilité de la mise en œuvre de la planification spatiale, en complétant le cadre juridique fixé par le *Bund*. Ils précisent les énoncés du *Bund* à partir de leur cadre territorial. Ils doivent créer les conditions et l'organisation nécessaires à la *Landesplanung* (aménagement du territoire du Land), à savoir les modalités d'élaboration des plans, les procédures de concertation, etc. Le conseil du Land est chargé de l'élaboration d'un *Raumordnungspläne* (plan d'aménagement du territoire) qui présente la structure spatiale souhaitée du Land (catégories d'espaces, lieux centraux, axes de développement, etc.). Les Länder allemands « *élaborent des plans et des programmes appuyés en grande partie sur une hiérarchisation des centres urbains et la réservation d'espaces pour les grands équipements structurants (aéroports, etc.)* » (Moulin, Schneider, 1998, p.44). Ces plans visent à assurer une coordination entre toutes les politiques et toutes les décisions ayant des effets spatiaux sur le territoire de l'Etat.

Les Länder peuvent également mettre en œuvre une planification au niveau infrarégional (*Regionalplanung*) pour des espaces délimités. A ce niveau, la planification spatiale est désignée par le terme « *d'agencement du territoire* » (Newrur, 2004). L'objet du plan est de préciser les objectifs d'aménagement du territoire, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. La planification régionale engage trois instances politico-administratives : le Land, le conseil régional à l'initiative du plan (association de maires et de conseillers régionaux) et les districts concernés (instance étatique entre le niveau de la commune et celui du Land). Le processus de planification résulte d'une série d'allers-retours entre ces trois scènes de négociation (Scherrer, 2008). La planification régionale constitue une pièce maîtresse du système allemand d'aménagement du territoire. Chaque Land organise librement ses circonscriptions de planification régionale, à partir de l'identification des aires d'influence des centres urbains de niveau supérieur. Il existe différentes formules d'élaboration de la planification régionale plus ou moins décentralisées et plus ou moins contrôlées par le Land. Les formes les plus fréquentes (Bavière, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat, Saxe, etc.) sont les communautés régionales de planification, ou groupements régionaux, qui sont des syndicats de communes, associant arrondissements et villes ayant rang d'arrondissements, et auxquels sont délégués l'élaboration et l'adoption du plan régional, mais qui doit cependant être arrêté par l'autorité administrative du Land (Cathaly-Stelkens, 2003). Pour Guy

Baudelle et Klaus R. Kunzmann (2001 ; 2004), c'est à l'échelle des régions urbaines que l'aménagement du territoire semble le plus prometteur afin de réguler les tensions entre Land et communes, en tant que médiateur et interface dans les processus de réflexions et de décisions concernant l'espace. Dans la plupart des Länder, « *la planification globale* » - concept central du système de planification spatiale allemand - est doublée par un dispositif de planification paysagère, instaurée à tous les échelons¹⁰.

2.3 Souveraineté de la planification communale

L'urbanisme relève avant tout du domaine des communes dont le droit à l'autodétermination leur garantit la souveraineté dans l'usage du sol (Drewello, 2000). Les communes disposent ainsi d'une souveraineté de planification (*Planungshoheit*), caractéristique qui ne se retrouve pas dans d'autres pays en Europe (Newrur, 2004). En application du principe de subsidiarité, elles sont dotées d'une compétence universelle pour toutes les affaires relevant de la communauté locale. Les communes constituent une force administrative pourvue d'importants moyens financiers et techniques. « *Depuis la décentralisation, les communes françaises ont des compétences comparables aux communes allemandes. Mais elles n'ont pas bénéficié de la lente maturation de l'outil technique et administratif qu'elles ont connu en Allemagne tout au long des XIXe et XXe siècles* » (Moulin, Schneider, 1998, p.44). En Allemagne, le nombre de communes est beaucoup plus faible qu'en France. Leur surface a généralement suivi l'urbanisation à partir de la première révolution industrielle¹¹. Dotées d'un personnel qualifié très important¹², les communes allemandes investissent beaucoup plus dans les études et l'élaboration de la réglementation de l'urbanisme que les communes françaises et ont la capacité de mettre en place une couverture de leur territoire urbanisable par des plans d'urbanisme de petite échelle (Moulin, Schneider, 1998). Le maire est un fonctionnaire élu (*wahlbeamter*) qui dispose d'une formation et d'une expérience professionnelle en rapport avec ses fonctions. Les communes sont dotées d'une très grande capacité d'action, dans la mesure des libertés imparties par le Land et la planification régionale aux échelons supérieurs (Ernst, 1991). Le poids des communes en matière de planification réduit d'autant les pouvoirs de tous les niveaux supérieurs d'administration et de gestion (Newrur, 2004). La planification demeure une simple faculté et non une obligation pour les communes : « *les communes doivent élaborer des plans d'urbanisme dès que et dans la mesure où cela est nécessaire pour le développement et l'aménagement urbain* » (BauGB). Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une commune peut être contrainte à l'élaboration d'un plan, par le biais

¹⁰ La planification globale a vocation à coordonner les planifications sectorielles et dispose ainsi d'une primauté juridique. Néanmoins les documents sectoriels qui disposent de « *l'arrêté de planification* » (*Planfeststellung*) - que l'on peut comparer à la déclaration d'utilité publique (DUP) en France - prime juridiquement sur les plans directeurs communautaires (David, 1998).

¹¹ Dans les années 1970, a eu lieu une dernière réunification de communes qui a fait suite à de nombreux travaux sur l'échelle pertinente permettant d'assurer l'efficacité maximale de l'administration locale. La nécessité d'une coopération intercommunale dans les zones urbaines est ainsi apparue en Allemagne plus tard qu'en France où la réussite de l'intercommunalité est reconnue en Europe.

¹² « *Une ville de 600 000 habitants comme Dortmund compte 180 collaborateurs dans son service urbanisme (160 réalisent les études d'urbanisme et 20 les études de circulation). Même une ville moyenne de 110 000 habitants comme Recklinghausen emploie, pour les mêmes fonctions, une trentaine de collaborateurs* » (Moulin, Schneider, 1998, p. 45).

de la tutelle administrative des autorités du Land (Cathaly-Stelkens, 2003). Le code fédéral de la construction (*Baugesetzbuch, BauGB*) règle la planification de l'urbanisme (*Bauleitplanung*) à l'image des Scot en France. Cette planification globale englobe tous les aspects sectoriels pertinents et les réunit dans une planification unique. Deux outils (ou étapes) formalisent la planification de l'urbanisme au niveau communal :

- le *Flächennutzungsplan (FNP)*¹³ est un plan d'urbanisme à caractère préparatoire où les grandes lignes de l'utilisation future des terrains sont présentées pour le territoire entier de la commune et pour une longue période (dix à quinze ans). Le FNP (plan général d'urbanisme) sert d'outil de préparation à l'utilisation des terrains de la commune. Elle a obligation de mettre en place un FNP dès que la structure de l'utilisation existante ou prévisible des terrains ne correspond plus à « *la conception d'un développement urbain régulier* » (Drewello, 2000, p. 14). Ce plan n'est pas opposable aux tiers mais s'impose à l'administration. Les objectifs de la planification régionale (étatique) s'imposent à la commune lors de l'établissement d'un plan d'affectation des sols, sans possibilité de mise en balance (*Abwägung*)¹⁴. Dans les grandes agglomérations, il existe des problèmes importants de synchronisation entre le plan d'affectation des sols – qui peut concerner plusieurs communes - et la planification régionale (David, 1998).
- le *Bebauungsplan (BP)* est un plan d'urbanisme qui précise les énoncés du FNP (plan d'urbanisme de détails). Basé sur le principe du zonage, il a pour objectif de définir l'utilisation des terrains sous une forme juridique à caractère obligatoire pour atteindre l'objectif d'un développement urbain régulier. Seuls les secteurs présentant des enjeux urbains reconnus comme importants font l'objet d'un BP. Les zones concernées forment « *un patchwork de plans* » (David, 1998, p.17). La mise en place d'un BP est notamment nécessaire si des surfaces non bâties deviennent des surfaces à bâtir. Leurs dispositions s'imposent aux autorités publiques et aux particuliers. Le BauGB prévoit toute une série d'outils juridiques parfois très prescriptifs permettant de « *garantir et réaliser la planification* ». La directive de construction (*Baugebot*) impose au propriétaire de bâtir leur terrain (Drewello, 2000, p.16).

Au-delà du FNP et du BP, prévus par le code fédéral de la construction, le législateur a volontairement conservé un caractère informel aux premières étapes de la conception de la planification du développement urbain, ainsi qu'aux réflexions préalables des urbanistes. Cela se traduit par un concept vague d'un point de vue juridique telle que la « *planification du développement urbain* » (*Stadtenwicklungsplanung*) permettant d'initier des projets à partir de partenariats publics et privés. Le

¹³ Trois villes (Berlin, Brême et Hambourg) disposent du statut spécifique de ville-Etat où les fonctions communales et Etatiques sont confondues. Le FNP remplace alors le plan d'aménagement territorial du Land et le *Regionalplanung*.

¹⁴ La notion de mise en balance est définie plus en détails par la suite dans le paragraphe suivant.

caractère informel du dispositif laisse libre cours à l'imagination de la collectivité et des urbanistes concernant les modalités de pilotage et limite les possibilités de contrôle des tribunaux administratifs. A un stade ultérieur de maturation du projet, ces démarches mobilisent les instruments de planification du droit général.

2.4 Régulation des rapports entre échelons par le principe des flux-réciproques (*Gegenstromprinzip*)

Dès 1967, la loi ROG instaure un principe fondamental qui régit encore aujourd'hui l'organisation de la planification territoriale en Allemagne : le « *principe du contre-courant* », également appelé « *principe des flux réciproques* » (*Gegenstromprinzip*)¹⁵. Selon ce principe, « *le développement et l'aménagement des territoires partiels doivent s'intégrer dans l'ordre du territoire entier. Le développement et l'aménagement du territoire entier doivent considérer les données et exigences des territoires partiels* » (Treuner, 2011)¹⁶. Toute disposition imposée par une instance supérieure nécessite la consultation des personnes ou institutions situées à un niveau territorial inférieur (Ernst, 1991). Chaque niveau doit prendre en considération les consignes du niveau supérieur et les appliquer, si elles ont un caractère obligatoire. En retour, le niveau inférieur doit pouvoir participer à la planification du niveau supérieur (Drewello, 2000). Ainsi, l'ensemble des échelons de gouvernement du territoire interagissent et s'emboîtent à l'image de poupées russes. Les relations entre les plans établis par les niveaux supérieurs et ceux qu'établissent les communes sont régies par un système de contrepoids qui doit permettre des adaptations mutuelles, à tous les niveaux permettant de recalibrer les objectifs de développement en fonction des intérêts publics et privés et des lignes directrices fixées par les niveaux supérieurs de planification (Newrur, 2004). Les autorités planificatrices confrontent en permanence leurs plans pour les mettre en accord les uns aux autres, ce qui peut avoir pour conséquence de ralentir le processus de planification, mais lui donne un haut niveau de cohérence (Treuner, 2011).

Le système Allemand repose sur un modèle de planification intégrée entre démarches stratégiques, arènes de décisions métropolitaines et outils légaux de planification spatiale. En France, plusieurs réformes législatives du cadre institutionnel urbain (Loi Chevènement) et des outils de planification réglementaires (Loi SRU), a été mis en œuvre afin de parvenir à cette forme d'intégration et d'ajustement des périmètres politiques, fonctionnels et opérationnels de la planification territoriale. En Allemagne au contraire, aucune réforme notable, tant des outils de la planification que du gouvernement local, n'est intervenue ces vingt dernières années, si ce n'est dans le cadre de la réunification et de la remise à niveau des ex-Länder de l'Est (Scherrer, 2008). « *En France, conformément aux lois de décentralisation, seul l'Etat central a un pouvoir de tutelle sur les collectivités locales. Les régions, voire les départements sont, en*

¹⁵ La Datar considère que ce principe fondateur et innovant du système de planification territoriale en Allemagne est transposable en France (Treuner, 2011).

¹⁶ Traduction de la version originale de la loi ROG de 1965.

dehors de l'incitation financière, démunis face aux communes. Alors que l'aménagement du territoire en Allemagne est construit à la manière des poupées russes, et chaque niveau s'emboîte dans le précédent en répondant au principe de conformité verticale » (Moulin, Schneider, 1998, p.44). Ingrid Ernst (1991) parle ainsi d'obsession de la cohérence, fondée sur une obligation de conformité descendante. Tous les plans sont opposables et font l'objet d'obligations et de contrôles de conformité par rapport aux plans de l'échelon supérieur. « *Les autorités planificatrices doivent en permanence mettre leur plans en accord les uns avec les autres sans que cette procédure ne devienne une voie unique dans laquelle l'accord serait imposé du haut vers le bas* » (Rossi, 2009, p. 785). Un ensemble de dispositifs de régulation est prévu afin d'assurer la coordination entre les différents niveaux dans des relations ascendantes et descendantes.

Le maintien et l'acceptabilité du système de planification repose ainsi sur une pratique étendue de la consultation et un sens très prononcé de la négociation qui fondent la rigueur du système allemand (Ernst, 1991, p.91). Le modèle rhénan trouve ses fondements dans la culture de la négociation et du consensus, mais aussi de l'auto-organisation. « *Des observateurs extérieurs souvent très informés sur le libéralisme anglo-saxon ont tendance à sous-estimer les spécificités de ce qu'on appelle le modèle Rhénan et de son ancrage profond dans la société* » (Moulin, Schneider, 1998, p.45). L'Etat fédéral organise et réglemente à minima les rapports entre les acteurs (organisés sous forme d'un système corporatiste et syndical puissant), revient ensuite à eux de trouver à formaliser les accords permettant d'aboutir au consensus. Appliqué au champ de l'aménagement et de la planification, la capacité de la culture allemande à s'organiser et s'entendre collectivement, facilite le processus de concertation et de négociation entre l'ensemble des acteurs (porteurs d'intérêt public, secteur privé, associations, etc.). L'accent est mis sur la mobilisation la plus large possible de toutes les forces vives et alternatives de la société civile dans les dispositifs de concertation emboîtés. L'élaboration des plans territoriaux et d'urbanisme est fondée sur l'impératif du bilan (*Abwägungsgbot*). Cela impose de faire le bilan des intérêts publics entre eux, et entre les intérêts publics et privés qui sont affectés, en les pesant les uns par rapport aux autres, tels qu'ils apparaissent dans le contenu des plans et des décisions (David, 1998). L'élaboration des plans doit ainsi prévoir les dispositifs de mise en balance des préoccupations des porteurs d'intérêts publics (*Träger Öffentlicher Belange, TÖB*)¹⁷ et privés (Scherrer, 2008). Les plans territoriaux et d'urbanisme distinguent les principes et les objectifs. En tant que directives abstraites, les principes sont conçus en vue d'une concrétisation ultérieure. Ils donnent lieu à un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et donc de mise en balance. Ils doivent encore faire l'objet en aval de l'approbation du plan d'un examen comparatif et d'une négociation complémentaire. Les objectifs au contraire n'autorisent plus aucun examen comparatif ultérieur et constituent à ce titre, des décisions définitives et concrètes sur le plan spatial (Marcou et al., 1994).

¹⁷ Les TÖB sont des représentants d'autres autorités publiques n'appartenant pas aux directions chargées de la planification. Des entreprises privées tels que la poste, la société des chemins de fer et les fournisseurs d'énergie peuvent être considérées comme des TÖB dans la mesure où elles sont chargées de responsabilités publiques.

2.5 Recherche du consensus par des instruments de concertation

Le modèle allemand de planification repose sur l'instauration de dispositifs et d'instruments de concertation innovants, permettant de mobiliser les connaissances et les attentes des différents acteurs pour élaborer une stratégie urbaine et repérer également les situations urgentes, nécessitant une intervention immédiate : coopération de réseaux et union de projets (*Integrative Gebietsentwicklung*), ateliers de perspectives (*Perspektivenwerkstatt*), conférences de consensus (*Konsensuskonferenz*), processus de médiation (*Mediationsverfahren*). Ces dispositifs sont évalués au regard de leur capacité à permettre une efficience optimale du processus de coopération (optimisation des gains, rapidité d'exécution, relation entre temps et coût, utilité, etc.) (Scherrer, 2008). Un plan régional fait l'objet de centaines de réunions et n'est approuvé qu'avec les délibérations de chaque commune concernée. Si une disposition du plan vise à confiner une commune rurale dans un développement restreint, lui interdisant l'implantation d'équipements ou de surfaces commerciales complémentaires, alors l'approbation de la commune concernée résultera de nombreuses discussions et consultations. « *L'engagement pour les questions d'urbanisme, la violence et la fréquence des débats sont donc des facteurs stabilisateurs permettant finalement des accords auxquels tout le monde se plie* » (Ernst, 1991, p.91). Des instruments incitatifs sont également prévus pour orienter les décisions des autorités locales dans le sens souhaité par les échelons supérieurs (Land, région), via notamment un principe de cofinancement de projet, appelé la « *laisse dorée* » (Treuner, 2011). En 1997, la possibilité de conclure des accords contractuels, pour la préparation et pour la réalisation des plans d'aménagement du territoire, est introduite dans la loi ROG. Le contrat permet de concrétiser et d'organiser l'obligation de coopération. Ces contrats ne sont pas nouveaux, mais connaissent depuis quelques années un certain développement. La nouvelle disposition introduite par la loi de 1997 leur donne une base légale précise envers les plans. « *Les accords contractuels produisent des effets de droit entre les parties, et peuvent être utilisés, par exemple, pour régler les conditions de dérogation à un objectif d'aménagement du territoire et les compensations prévues, ou pour concrétiser un objectif, ou encore pour organiser un projet commun à réaliser* » (Cathaly-Stelkens, 2003, p.21). La mise en œuvre des accords contractuels peuvent notamment se concrétiser « *dans le cadre de projets de développement pour des régions, par lesquels les planifications et opérations ayant une incidence spatiale sont proposées et coordonnées entre elles (projets régionaux de développement)* »¹⁸.

Le *Leitbild* (image directrice) constitue depuis les années 1980 un outil de communication et de négociation, permettant de mobiliser les acteurs (élus, experts, membres de la société civile) au niveau local et territorial. La démarche est une phase obligatoire dans l'élaboration d'un projet de planification instituée par la loi BauGB. Elle constitue une réflexion collective guidée par un ensemble de principes éthiques (ne pas provoquer de dégâts, renforcer l'égalité des conditions de vie, proportionnalité des

¹⁸ Extrait de la loi ROG de 1997 (Cathaly-Stelkens, 2003, p.44).

actes, etc.) qui doit aboutir à la stabilisation d'une orientation idéologique et normative à l'acte de planification. Le Leitbild est un outil de planification permettant de créer une représentation claire d'une situation future souhaitable et de définir les moyens d'y parvenir. Martin Lendi (1995, cité dans Andres, Zepf, 2011) le définit comme un état à atteindre qui se détache de l'état actuel et des tendances actuelles et atteignable par un comportement synchronisé et coordonné. En tant qu'image directrice, le *Leitbild* constitue une sorte de borne lumineuse permettant de garder le cap vers une évolution souhaitée (Scherrer, 2008). En Allemagne, le terme de planification stratégique n'est pas employé pour la planification spatiale, le mot d'usage est celui de *Leitbildentwicklung* (paradigme de développement) (Motte, 2005, p.10). La démarche doit permettre d'explorer collectivement les pistes de développement et de légitimer démocratiquement le processus de planification. « [...], il s'agit d'agrèger une grande diversité d'acteurs (en termes de catégories socio-professionnelles, de milieux sociaux et de tranches d'âge) pour mettre en débat les représentations, les attentes et les visions que différentes situations territoriales peuvent générer » (Zepf, Andres, 2011, p.45). L'élaboration d'un *Leitbild* se traduit par des ateliers réunissant une grande diversité d'acteurs, en vue de mettre à l'épreuve une planification-test (Söderström, Zepf, 1988). L'identification des enjeux et l'élaboration de scénarii sont l'occasion de susciter les débats entre les acteurs. Cette première phase de construction d'opinion (*Meinungsbildung*) met à jour les divergences, les contradictions et les conflits d'intérêts des participants, avant de se concrétiser par une phase d'élaboration de visions partagées. « Il ne s'agit pas d'un processus lisse, maîtrisé et consensuel, mais d'un véritable débat public qui perdure et peut apporter des fruits dans un contexte d'échanges » (Zepf, Andres, 2011, p.46).

Le modèle allemand est caractérisé par la recherche permanente du consensus, sans lequel il est politiquement et institutionnellement impossible de mener à bien un projet. Le système coopératif crée une forte cohésion, un équilibre politique et une grande stabilité au sein de l'Etat fédéral, puisque le Bund, les Länder et les communes sont obligés de coopérer étroitement. Ce modèle repose néanmoins sur une forte tendance au compromis qui favorise des choix modérés : « Il produit souvent des consensus 'mous' ou les positions de la majorité et de l'opposition n'apparaissent plus clairement ». D'autre part, « il constitue un système complexe qui manque de transparence et donne un pouvoir considérable aux administrations et instances de négociation (comités formels et informels de coordination et de recherche de compromis législatifs, Commissions de conciliation), au détriment des instances élues » (Hergenhan, 2000, p.17). Ce mode d'élaboration est relativement lourd, ce qui peut freiner les autorités à élaborer de nouveaux plans. La pratique de la dérogation est extrêmement fréquente mais repose toujours sur une volonté forte de négocier. Les autorités locales ont la possibilité de ne pas obéir aux plans de niveaux supérieurs (si le contenu du plan est dépassé notamment), mais à condition de justifications qui enclenchent la négociation sur le contenu du plan local (Treuner, 2011). « Ce 'pilotage à vue' nécessite un consensus sur les options de fond, puisque chaque décision peut faire l'objet d'un recours. En général cette souplesse est utilisée par l'administration plutôt en un sens favorable : la demande d'une dérogation par

rapport à un plan comportant des prescriptions détaillées, peut être l'occasion d'une négociation serrée sur la qualité architecturale ou l'intégration écologique d'un projet » (Ernst, 1991, p.91). Un risque de recours trop important engendrera néanmoins la mise en marche de la machinerie planificatrice. Le droit est très présent dans la vie administrative allemande, les juristes occupent ainsi une place importante parmi les fonctionnaires qui impriment leur marque au fonctionnement des collectivités. « *Le recours en contentieux est très fréquent en Allemagne – c'est le signe d'une société dissensuelle – et il aboutit à un jeu qui est sensiblement différent de la mécanique huilée décrite par les textes réglementaires* » (Ernst, 1991, p.90).

2.6 Continuité entre aménagement du territoire (*Raumordnung*) et planification spatiale (*Raumplanung*)

Il existe culturellement et institutionnellement en France une distinction entre aménagement du territoire et urbanisme. L'aménagement du territoire est appréhendé comme une activité visant une répartition équilibrée des activités sur le territoire national, sur la base de motivations d'ordre économique. L'urbanisme rassemble les activités d'encadrement et d'organisation de l'occupation physique des sols. Alors que l'urbanisme met en œuvre un corps de règles contraignantes, permettant de réguler l'usage des sols, l'aménagement du territoire fait plutôt appel à des techniques d'orientations (plans incitatifs, programmes) et d'incitations financières. La situation est très différente dans le système fédéral Allemand. L'aménagement du territoire et la planification ne sont pas compris de la même manière dans les deux pays (Marcou et al., 1994 ; Kunzmann, 2001b). L'aménagement du territoire (*Raumordnung*) constitue, en Allemagne, une activité de mise en ordre du territoire, principalement recherchée sur la base d'une planification physique des éléments qui le structurent. La planification supralocale qui s'opère au niveau de la Fédération et des Länder équivaut à l'aménagement du territoire, alors que planification locale correspond à une planification urbaine au niveau communal (Rossi, 2009). Il existe ainsi une étroite continuité conceptuelle entre aménagement du territoire et planification spatiale (Cathaly-Stelkens, 2003 ; Marcou et al., 2003), définie comme « *une coordination prévisionnelle de l'action* » ou « *comme 'mise en plan' des différentes occupations concurrentes d'un espace défini et limité, recourant largement aux documents graphiques et cartographiques* » (Gantet, 2003). L'équivalent en France n'existe qu'au niveau des documents d'urbanisme, à l'échelle communale et intercommunale. « *La notion allemande d'aménagement du territoire désigne les conceptions directrices et les principes de l'organisation et du développement d'un espace déterminé, et dont la mise en œuvre devrait permettre de parvenir à une organisation physique désirable de cet espace.* » (Cathaly-Stelkens, 2003). « *L'aménagement du territoire s'exprime donc par la planification physique, selon une hiérarchie de plan qui impose un cadre à l'action des différentes autorités publiques, afin de parvenir à une organisation désirable de l'espace* » (Gantet, 2003).

Outre-Rhin, l'aménagement du territoire remonte au début du XX^{ème} siècle, en réaction à l'extension incontrôlée des villes, provoquée depuis le milieu du XIX^{ème} par l'industrialisation et l'exode rural, en particulier dans la Ruhr et autour de Berlin. Localement, naît ainsi la volonté de mettre au point une planification spatiale (*Raumplanung*) qui dépasse le cadre local (*Raumordnung*)¹⁹ (Gantet, 2003). A partir du milieu des années 1920, les collectivités locales connaissent un intérêt croissant pour la planification régionale, alors appelée *Landesplanung*, notamment dans les régions industrielles d'Allemagne centrale (Marcou et al., 1994). Cette période « *marque le début de l'aménagement du territoire en Allemagne, basé sur une conception physique de la planification spatiale qui s'est imposée durablement* » (Marcou et al., 1994, p.15). La période qui suit la prise de pouvoir par Hitler est marquée par le développement d'une planification traditionnelle d'Etat (hiérarchique et descendante), impactant l'ensemble des domaines de la vie économique à des fins militaires²⁰. Au lendemain de la guerre, l'expérience nazie de l'aménagement du territoire discrédite longtemps toute planification. Le vide de l'immédiat après-guerre donne l'occasion à la planification d'Etat de se réinstitutionnaliser progressivement mais, cette fois au niveau des Länder qui produisent leur propre législation (Marcou et al., 1994). Un besoin de coordination se fait rapidement sentir au niveau fédéral. En 1965, la loi-cadre sur l'aménagement du territoire (ROG) s'inscrit dans la continuité d'une série de mesures entreprises depuis le milieu des années 1950, en faveur d'une plus grande uniformisation des pratiques de planification à l'échelle de la fédération (Gantet, 2003). Il y a bien eu au milieu des années 1980 une crise de la planification en Allemagne, opposant les communes à l'interventionnisme jugé trop restrictifs des Länder via notamment la planification régionale. La montée en puissance des enjeux européens et l'unification en 1989 posent le défi de l'intégration des nouveaux Länder par la correction des inégalités économiques et de niveaux de vie. L'aménagement du territoire des Länder et de la fédération est ainsi à nouveau mis à l'agenda (Kunzmann, 2001b).

La pratique allemande de l'aménagement du territoire est plus ancienne que l'expérience française. Pendant des décennies, l'Allemagne a été confrontée à des problèmes importants justifiant l'interventionnisme planificateur (développement industriel, reconstruction de l'essentiel de son bâti urbain, relogement de millions de réfugiés, réunification, etc.). Le rôle grandissant de l'environnement entraîne l'accroissement de la concurrence sur l'espace, en opposant « *l'usage nature* » à d'autres usages du sol, et renforce encore la demande de planification (Ernst, 1991). A l'exception de la période hitlérienne, l'intervention du pouvoir central a été limitée à la législation et la coordination (Gantet, 2003). En Allemagne, la culture de l'aménagement du territoire et de la planification supralocale a émergé historiquement à partir d'initiatives locales, notamment au niveau des régions urbaines industrielles.

¹⁹ En 1920, l'association volontaire des villes, des arrondissements ruraux et des organisations économiques aboutit à la création d'un espace régional de planification dépassant les limites provinciales dans la Ruhr.

²⁰ Le bureau d'Empire de l'aménagement du territoire (*Reichsstelle für Raumordnung*), créé en 1935, établit une planification d'Etat s'étendant à l'ensemble du pays et s'imposant à toutes les planifications sectorielles ou relatives à des espaces de petites dimensions. Une part essentielle du travail de planification fut la recherche spatiale, consistant à réunir des données sur les espaces géographiques et les bases de population, à analyser et cartographier ces données.

Cette tradition de la planification marque une différence importante avec la France où l'engouement récent pour les expériences de planification territoriale, via les Scot, depuis le début des années 2000 (loi SRU), résulte surtout de mesures incitatives nationales.

2.7 Théorie des lieux centraux : un cadre conceptuel commun et évolutif

L'Allemagne est structurée par une armature urbaine polycentrique et une densité de population largement supérieure à celle de la France²¹. La structure territoriale a fourni des conditions initiales favorables au développement d'une sensibilité particulière à l'espace et à la construction de concepts spatiaux partagés (Marcou et al., 1994). Mise au point en 1933 par le géographe Walter Christaller, la théorie des lieux centraux (*zentrale Orte*) ou places centrales constitue la référence majeure de la planification spatiale allemande²². Elle repose sur « *l'analyse des biens centraux et des effets de centralités qui résultent de leur concentration en un même lieu* » (Cathaly-Stelkens, 2003). Sur la base de cette théorie de nombreux travaux ont eu lieu en Allemagne pour évaluer la centralité des localités et repérer les limites des zones de desserte. « *Le MKRO s'est imposé comme une instance centrale de coordination. Il a joué un rôle fondamental pour fixer une méthodologie et des instruments opératoires qui sont utilisés et perfectionnés depuis, aussi bien dans les diagnostics que dans les élaboration des plans ou programmes d'aménagement des Länder, comme dans la loi-cadre fédérale.* » (Cathaly-Stelkens, 2003, p.12). La théorie des lieux centraux et les différents concepts associés (concentration décentralisée, système punctoaxial, etc.) constituent « *des instruments de concrétisation spatiale* ». La structure urbaine et spatiale est décomposée en trois éléments de base : éléments ponctuels (lieux centraux), éléments linéaires (axes de communication et d'urbanisation) et surfaces (zones d'affectation prioritaire et trames vertes régionales) (Marcou et al., 1994, p.82). Aujourd'hui encore, l'ensemble des concepts et des pratiques de la planification en Allemagne est marqué par cette théorie. Sous des appellations diverses, les textes réglementaires des différents Länder mentionnent explicitement les concepts tels que axes de développement, zones centrales, marges de zones centrales, etc., exprimés d'une façon très normative (Ernst, 1991). Tous les Länder utilisent la hiérarchie des centres et la concentration des fonctions de centralité, avec des variantes, selon leur politique d'aménagement du territoire. « *Les plans d'aménagement doivent ainsi définir les catégories d'espaces, les lieux centraux, les fonctions particulières à certaines communes (par exemple : 'pôle de développement' ou 'lieu de desserrement'), l'évolution démographique des agglomérations, les axes* » (Cathaly-Stelkens, 2003, p.18). Le classement des places centrales s'inscrit dans une logique d'équité territoriale, toujours présente depuis l'unification allemande, et qui s'exprime largement dans la loi ROG. Les choix d'implantations d'équipements publics et les autorisations d'équipements commerciaux, ainsi que les cartes scolaires et hospitalières, se fondent sur

²¹ L'Allemagne compte quinze villes de plus de cinq cent mille habitants tandis que la France n'en compte que cinq (Gantet, 2003).

²² Le système des lieux centraux a été utilisé pendant la guerre pour élaborer les premiers plans régionaux de développement dans les territoires sous l'occupation allemande à l'est.

les classements des centres (Ernst, 1991). Les années 1980 ont été une période relativement hostile à la planification spatiale en Allemagne, à l'image de la tendance européenne. Néanmoins, « *l'outillage conceptuel issu de la théorie des places centrales était encore accepté par tous comme une base explicite* » (Ernst, 1991, p.89). Il n'existe aucun équivalent en France à ces instruments de concrétisation spatiale, historiquement expérimentés par les Länder Allemand depuis le milieu des années 1950. Des concepts similaires apparaissent dans les exercices de planification Français, mais sans cadre méthodologique partagé (Marcou et al., 1994). Pour Klaus R. Kunzmann et Guy Baudelle (2001 ; 2004), l'Allemagne dispose d'une tradition de la planification spatiale plus ancienne, mais l'aménagement du territoire demeure néanmoins « *une discipline sans utopie* », « *une science occulte* », qui souffre de son caractère technobureaucratique et qui connaît des difficultés à s'imposer au niveau fédéral.

Depuis le début des années 1990, la montée en puissance des enjeux environnementaux, portés notamment au niveau européen, engendre des évolutions, voire des remises en cause de l'application de la théorie des lieux centraux (Ernst, 1991). Les préoccupations d'environnement ont imprégné progressivement toute la planification spatiale générale, notamment la planification régionale « *qui se mue de plus en plus en planification de l'espace libre* » (Ernst, 1991, p.89). De nombreuses villes ont également réalisé des cartographies de biotopes orientant la planification urbaine jusqu'à la parcelle. La conscience écologique est traditionnellement implantée au cœur de la société : la préservation de l'environnement au profit des générations à venir est un principe essentiel intégré à la Constitution (Hecker, 2007). La durabilité s'est imposée en Allemagne bien plus tôt qu'en France, dans le champ de la planification territoriale (Moulin, Schneider, 1998). « *La présence si marquée des valeurs d'environnement dans la société allemande s'appuie sur un certain nombre de facteurs historiques et culturels. Les cultures germaniques attribuent à la nature un caractère sacré, élément moins présent dans les cultures latines, où la nature est davantage considérée comme ressource* » (Ernst, 1991, p.85). Le principe est déjà présent dans la loi ROG en 1965 et sera renforcé dans sa modification de 1989. Au début des années 1990, Ingrid Ernst voit s'amorcer une transformation en profondeur des méthodologies fondées non plus sur une planification positive (déterminant l'urbanisable), mais sur une planification négative (indiquant les contraintes de gestion) : « *[...] l'espace (et aussi le temps) de l'environnement n'est pas l'espace des fonctions centrales. Pour l'environnement, l'espace n'est pas un bien interchangeable, ni transposable, il comporte des unités non-divisibles, des phénomènes d'irréversibilité, de seuils, de lisières nécessaires, etc. Un système rigide d'attributions d'équipements et d'opérations d'urbanisme selon la hiérarchie des places centrales peut amener la destruction d'espaces uniques pour l'environnement par des implantations localisables ailleurs : il ne peut pas prendre en compte l'environnement comme préoccupations globales* » (Ernst, 1991, p.90). D'autres auteurs voient plutôt une adaptation du concept des lieux centraux – qui a fait ses preuves - aux critères environnementaux et aux nouveaux contextes sociétaux, à travers le passage d'une logique d'équipement à une logique d'entretien et de gestion (Marcou et al., 1994 ; Scherrer, 2008).

3. Mise en œuvre de la planification territoriale en Italie

3.1 De la régionalisation au fédéralisme administratif : remise en cause du *sistema a cascata*

L'instauration des premiers plans d'urbanisme en Italie remonte au régime fasciste qui, en 1942, adopte une loi qui prévoit de doter les principales villes d'un Plan régulateur général. La régionalisation amorcée en 1969, engage un développement de la planification territoriale à l'échelon de la région, puis des agglomérations, à l'échelle des *comprensori* (sortes de groupements de communes). Le système de planification est théorisé par Giovanni Astengo sous la dénomination de système en cascade (*sistema a cascata*) (Novarina, 2003)²³. Ce dernier est fondé sur l'existence de trois échelons de planification auxquels sont attribuées des tâches spécialisées. La région est en charge de l'élaboration du Programme de développement régional, les *comprensori*, des Plans de coordination des communes, et enfin les communes, des Plans régulateurs généraux (PRG). Le processus de planification est descendant et séquentiel, il passe par différentes étapes au cours desquelles les objectifs de programmation se transforment en prescriptions urbanistiques (règles fixant l'organisation du territoire physique). L'échelon supérieur établit des contraintes juridiques que les échelons inférieurs doivent respecter. L'échelon régional exerce ainsi un contrôle sur les décisions des autorités locales, c'est lui qui approuve notamment les PRG. La coordination se fait donc selon des procédures définies à priori, fondées sur le respect de normes et de règles juridiques. Au cours des années 1970, le système de planification *a cascata* fait l'objet d'une application limitée. Les plans territoriaux, mis à l'étude aux échelons régionaux ou des *comprensori*, sont le plus souvent abandonnés. Progressivement et à des rythmes différents selon les régions, le système hiérarchique de planification dit *a cascata* est remis en cause. Pour Anne Grillet-Aubert, « *la crise de l'organisation hiérarchique de la planification correspond à une crise technique relative au manque d'efficacité de ce modèle, mais aussi une radicale transformation des formes de l'urbanisation contemporaine, des catégories descriptives et des représentations des territoires. Les enjeux de cette crise peuvent alors être analysés dans ses relations avec l'évolution des conceptions et des méthodes de planification* » (1999, p.54). A la fin des années 1980, la loi Galasso sur la protection et la mise en valeur des paysages, puis en 1990, la loi sur l'organisation des autonomies locales, et enfin en 1997, les lois Bassanini, engendrent une relance de l'activité de la planification territoriale en Italie (Barattucci, 2006).

Cette relance progressive va de pair avec une transformation du contenu même des plans, comme des relations entre les échelons de gouvernement du territoire. L'application du principe de subsidiarité

²³ Pour une description détaillée du système en cascade propre à la planification traditionnelle (Temps 1), voir le *Chapitre 1. Appréhender*.

visé à engager le pays dans la voie d'un fédéralisme administratif²⁴, via la constitution d'un Etat régional (*Stato regionale*), à l'intérieur duquel l'on tente de réaliser la décentralisation maximum, compatible avec le respect de l'unité et l'indivisibilité de la nation (Novarina, 2003). Les lois Bassanini dressent la liste des fonctions qui restent attribuées à l'Etat²⁵. Toute fonction administrative qui ne peut être rattachée à cette liste restrictive, est de la responsabilité des autorités régionales ou locales. Le processus de réforme cherche ainsi à inverser la logique centre-périphérie. Il se traduit par une importante réorganisation administrative pouvant aller jusqu'à la suppression de ministères. A l'image du modèle Allemand, la région est donc non seulement une entité politique, mais aussi un échelon important d'administration. Les régions sont ainsi en charge d'un large éventail de compétences ayant trait au gouvernement du territoire (programmation du développement économique et social, aménagement du territoire, urbanisme, déplacement, mise en valeur du patrimoine et de l'environnement, gestion de la quasi-totalité des services publics locaux). Le gouvernement central ne dispose que d'un rôle très limité dans le champ de l'aménagement qui se cantonne à la définition de lignes fondamentales d'aménagement du territoire national à travers la définition de lois cadres.

Les régions ne gouvernent pas seules leur territoire, mais en organisent l'administration par l'intermédiaire des provinces et des communes. La mise en œuvre du principe européen de subsidiarité²⁶ régit non seulement les rapports entre l'Etat central et les régions, mais aussi entre la région et les autorités locales. Les régions doivent donc rétrocéder aux autorités locales une partie des compétences que l'Etat leur a transférées. Le principe de transfert de compétences par blocs (appliqué en France) et le principe de subsidiarité (appliqué en Italie) engendrent des modalités de gouvernement du territoire très différentes dans les deux pays. En France, chaque niveau de collectivité territoriale est responsable de l'intégralité des pouvoirs et des responsabilités dans un domaine donné, ce qui permet d'appliquer - en théorie au moins - le principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres. Malgré tout, le gouvernement du territoire et son aménagement se traduisent nécessairement par la mise au point de coopérations croisées entre les différents échelons et l'exercice de leur compétences respectives. Le fédéralisme administratif en Italie intègre en amont le principe d'un partage des fonctions administratives entre la région, les provinces et les communes. Les compétences de planification territoriale sont ainsi partagées entre trois échelons de gouvernement du territoire (communes, provinces et régions), ce qui se traduit pas une superposition de plans. *« Le principe de subsidiarité a comme corollaire celui de la coopération entre les différents échelons de gouvernement du territoire. [...] Le*

²⁴ Par opposition au fédéralisme politique (à l'image du modèle Allemand), le fédéralisme administratif italien n'engage pas une modification de la Constitution.

²⁵ La défense, les relations diplomatiques, la monnaie, les douanes, la justice, la religion, l'immigration, les consultations électorales, les postes et télécommunications, les grandes infrastructures de transport, la prévoyance sociale, l'organisation générale de l'instruction scolaire et le statut des personnels enseignants, l'université et la recherche, le droit du travail, la gestion des biens culturels et la protection des biens environnementaux d'intérêt national.

²⁶ L'origine du principe de subsidiarité remonte à la pensée des théoriciens du fédéralisme de la fin du 18^{ème} siècle et a été introduit par le Traité de Maastricht (1993) pour réguler les rapports entre l'Union européenne et les Etats qui en font partie.

gouvernement du territoire s'apparente donc à un processus d'échanges et de confrontations entre une pluralité de sujets publics et privés » (Novarina, 2011a, p. 105)²⁷.

La subsidiarité est incompatible avec le maintien du *sistema a cascata*. La planification est donc amenée à abandonner son caractère hiérarchique et séquentiel pour tendre vers un système fondé sur une série d'allers-retours entre les différents échelons de gouvernement du territoire. Le monde économique et les associations participent également à l'élaboration et à la mise en œuvre des choix de planification territoriale. Il convient donc de rechercher les modalités de coordination entre la diversité des acteurs impliqués. Au cours de la dernière décennie du XXe siècle, de nombreuses innovations ont lieu dans l'élaboration des plans communaux et intercommunaux, et des outils nouveaux sont introduits dans le processus de planification territoriale (Barattucci, 2006). Le renouvellement des méthodes de planification va de pair avec le développement de réflexions centrées sur l'étude du contexte local qui propose « *des définitions du territoire attentives aux qualités formelles, à l'histoire et à la culture des lieux* » (Grillet-Aubert, 1999, p.55). La planification n'est plus globalisante, mais résolument centrée sur la valorisation des ressources locales. Dans un article intitulé, « *Abolissons les hiérarchies* », Bernardo Secchi (1989b) critique l'organisation de la planification traditionnelle qui découpe le processus global en différentes phases successives, dotées d'une relative autonomie : analyse, plan, mise en œuvre. Son observation est significative d'un déplacement de l'attention disciplinaire du contenu du plan, à sa mise en œuvre. La crise du modèle hiérarchique coïncide avec une attention nouvelle accordée à la dimension temporelle de la planification (Grillet-Aubert, 1999). S'il n'y a plus de spécialisation fonctionnelle des différents échelons de gouvernement du territoire, il convient de rechercher les modalités de coordination à posteriori, par le biais notamment d'instruments de programmation négociée assurant la coordination des interventions des différents échelons territoriaux. L'application du principe de subsidiarité se heurte néanmoins à de nombreuses réticences en Italie. Les lois Bassanini prévoient que c'est aux Régions de préciser quel est la répartition des missions entre les différents échelons, le contenu et les relations établies entre les documents de planification. Pour ce faire, chacune des régions adopte de nouvelles lois en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Les stratégies adoptées en la matière sont diverses.

²⁷ Ce constat est d'autant plus vrai dans les territoires métropolitains depuis l'échec de la création des villes métropolitaines (*città metropolitane*) prévues dans les agglomérations de Bari, Bologne, Florence, Gênes, Milan, Naples, Rome et Turin. En 1990, cette réforme qui trouve son inspiration dans la loi de 1966 sur les communautés urbaines en France, constitue la dernière tentative pour restructurer, depuis le haut, le territoire des grandes agglomérations. En l'absence de structure intercommunale, les communes périphériques connaissent des difficultés à faire valoir leurs intérêts par rapport aux acteurs majeurs que sont les villes-centres et la Région. La réforme française de l'intercommunalité est enviée en Italie (Novarina, 2003).

3.2 Des stratégies régionales contrastées : résistance au changement, dérégulation et coplanification

Gilles Novarina (2003) distingue trois types de stratégies adoptées par les régions (Fig. 39) : résistance au changement, dérégulation et réforme. Les régions du Nord-Ouest de l'Italie, telles que Le Piémont ou la Vallée d'Aoste, marquées par une certaine influence française, adoptent des stratégies de résistance au changement. Ces régions restent fidèles à un modèle traditionnel de planification, en maintenant un rapport hiérarchique entre les différents niveaux de plans. Ainsi, le Piémont ne modifie pas la loi régionale de 1977, mise au point par Giovanni Astengo, qui retranscrit en termes juridiques la mise en œuvre du système de planification en cascade. L'ajustement la plus récente de cette loi (1997) ne remet pas en cause la philosophie des rapports entre régions et autorités locales. Trois échelons de planification sont conservés : le *piano territoriale regionale (PTR)*, le *piano territoriale provinciale (PTP)* et le *piano regolatore generale (PRG)*. Un rapport de sujétion est maintenu, des plans de niveau inférieur à ceux de niveau supérieur. La région conserve un pouvoir de contrôle des plans de compétences provinciale ou communale. Les plans territoriaux sont pensés comme des grands plans régulateurs dont l'objectif est de définir les conditions d'usages des sols et auxquels les plans communaux doivent se conformer. Le système de planification donne lieu à une multiplication des actions à l'échelon intermédiaire, à l'initiative de la région ou des provinces. L'absence de répartition claire des rôles conduit à une concurrence entre les échelons et à un affolement des plans (Peano, 1999). Cette conception de la planification entre en contradiction avec les grands projets d'urbanisme opérationnels qui se développent, selon une tout autre logique, notamment dans la métropole turinoise. Celle-ci s'est engagée dans l'élaboration d'un plan stratégique, réalisé d'abord à l'échelle de la ville centre (2000), puis de l'aire métropolitaine (2006), afin d'assurer la mise en œuvre des éléments de projet inscrit au sein du PRG (1992) et en bénéficiant notamment de la dynamique liée à l'accueil des jeux olympiques de 2006. Une modification de la loi régionale piémontaise, en discussion depuis longtemps, pourrait aller dans le sens d'une plus grande coopération entre autorités régionales et locales en matière de planification territoriale.

D'autres régions, à l'image de la Lombardie, s'appuient sur le principe de subsidiarité pour aller le plus loin possible dans le sens d'une dérégulation, à travers un relâchement du contrôle exercé sur les décisions des communes et sur un assouplissement du contenu des plans territoriaux, comme des plans régulateurs. En 2000, la Lombardie adopte une loi qui remplace le plan territorial régional par un simple programme régional de développement qui a valeur de lignes générales, en matière d'organisation du territoire. La situation lombarde repose ainsi sur une volonté des responsables politiques de la région, comme de nombreuses provinces et communes, de desserrer l'étau réglementaire afin de ne point entraver le développement économique. Les communes obtiennent le pouvoir d'approuver leur plan local. Cette volonté de dérégulation est reprise à son compte par la Ville de Milan qui cherche à innover

dans l'adoption de nouveaux instruments lui permettant de mieux gérer les projets de transformations urbaines concernant les très vastes zones de friches présentes sur son territoire. Cette approche du gouvernement du territoire est fondée sur le recours à une planification de type stratégique ou encore planification par projets. La priorité est accordée par la Ville de Milan, comme par la Lombardie, aux projets opérationnels, examinés dans le cadre d'appels à projet, où l'élaboration et la mise en œuvre passent nécessairement par la construction de coopérations entre acteurs privés et publics. L'intervention publique est principalement orientée vers un soutien à des actions de développement, à l'initiative des acteurs privés. Le plan stratégique ne contient pas de prescriptions ayant trait à l'usage des sols. Le plan d'urbanisme devient un simple *contenitore* à l'intérieur duquel prennent place des grands projets urbains faisant l'objet d'une priorité de financement par les collectivités publiques. Autour de projets ponctuels impactant des territoires particuliers, se constituent des « *éléments de gouvernements métropolitains* » (Lanzani, 2004). Au sein de ces « *nouvelles formes de gouvernements hybrides* » (Dente, 2004), des réseaux d'acteurs publics et privés coexistent, voire entrent en concurrence. Ils concourent à la construction de projets ou de programmes d'actions, dont l'envergure dépasse la simple échelle communale.

Les régions les plus réformistes du centre de l'Italie profitent de l'application du principe de subsidiarité pour développer de nouvelles formes de coopération entre les trois échelons de planification. La Toscane approuve en 1995 - soit deux ans avant l'adoption des lois Bassanini - une loi dans laquelle la subsidiarité et la coopération fixent de nouvelles normes de gouvernement du territoire. L'initiative Toscane est suivie par plusieurs autres régions (Emilie Romagne, Ligurie, Marches et Ombrie). Les réformes engagées ont en commun (Menucci, 2005), la transformation du plan territorial en un document d'orientations, l'affirmation du rôle de coordination des provinces, une plus grande liberté accordée aux autorités locales quant à l'approbation de leurs plans, une transformation du contenu des plans locaux et enfin l'instauration d'instances de concertation. Les plans territoriaux – qualifiés de plans de structure pour les différencier des plans stratégiques – fixent des préconisations ayant trait à la réorganisation du système de mobilité, à la localisation des équipements, des services et des activités dans la perspective d'une ville polycentrique, à la création de systèmes environnementaux. Ils s'attachent donc à identifier les éléments (les invariants territoriaux) qui constituent la structure de l'organisation du territoire (Novarina, 2011a). Un système de coplanification est mis en oeuvre au sein duquel interviennent, de manière conjointe, les différents échelons de gouvernement du territoire. Ces interventions simultanées sont rendues possibles par la tenue de conférences interinstitutionnelles et la signature d'accords contractuels, fondés sur un cadre commun de connaissances et la définition d'objectifs et d'orientations spatialisées. Les législations de Toscane et de l'Emilie-Romagne ont remplacé les anciens PRG par trois nouveaux outils (Micheletto, Novarina, 2012) : le Plan structurel (*Piano strutturale comunale*) qui rassemble les éléments de diagnostic et d'analyse, ainsi que les objectifs stratégiques d'organisation du territoire, les documents à caractère opérationnel que sont le Programme des interventions communales (*Piano*

complesso d'interventi, Piano operativo comunale) et le Règlement (*Regolamento urbanistico, Regolamento urbanistico edilizio*). Quand elle existe, l'évaluation de compatibilité entre le plan communal et le plan provincial, ne porte que sur le Plan de structure. Les communes et les provinces sont associées à l'élaboration du plan régional et les communes à celle du plan provincial. L'élaboration de ces plans débouche sur des Conférences de planification au cours desquelles sont vérifiés les termes de l'accord entre les différents niveaux de planification²⁸. L'activité de planification constitue alors un processus itératif entre les différentes échelles d'approche du territoire, assurant une confrontation des points de vue et une mise en exergue des conflits.

²⁸ Au sein du Plan territorial de coordination de la Province de Bologne, la création en nombre limité, de parcs intercommunaux d'activités se concrétise par la signature d'Accords territoriaux entre les communes et les provinces.

	Modes d'élaboration	Consultation et concertation	Suivi du plan
	Plans territoriaux	Plans locaux	
Piémont	<i>Piano territoriale regionale</i> élaboré et approuvé par la Région. <i>Piano territoriale di coordinamento provinciale</i> élaboré et adopté par la Province, avant approbation par la Région.	<i>Piano regolatore generale</i> élaboré par la commune et approuvé par la Région.	Consultation des provinces lors de l'élaboration du <i>Piano territoriale regionale</i> . Consultation des communes lors de l'élaboration du <i>Piano territoriale provinciale</i> .
Toscane	<i>Piano di indirizzo territoriale regionale</i> élaboré et approuvé par la Région. <i>Piano territoriale di coordinamento provinciale</i> élaboré et approuvé par la Province.	Plans et règlement communaux élaborés et approuvés par les communes.	Concertation avec les communes, communautés de montagne et les provinces organisées dans le cadre d'une <i>Conferenza interistituzionale</i> . Participation et information des citoyens.
Emilie-Romagne	<i>Piano territoriale regionale</i> et le <i>Piano paesistico</i> élaborés par la Région. <i>Piano territoriale di coordinamento</i> est élaboré par la Province	<i>Piano strutturale</i> , <i>Piano operativo</i> et <i>Regolamento Urbanistico Edilizio</i> élaborés par les communes. <i>Piano strutturale comunale</i> approuvé par la Province.	Conférences de planification, cadre de la concertation avec les élus des communes, des communautés de montagnes et des provinces. Concertation avec les organisations socio-professionnelles, les associations et les citoyens. Approbation par le biais d'Accords de planification.
Lombardie	<i>Piano territoriale regionale</i> élaboré et approuvé par la Région <i>Piano territoriale di coordinamento</i> élaboré et approuvé par la province et soumis à l'avis de la Région.	<i>Piano di governo del territorio</i> élaboré et approuvé par la commune et soumis à l'avis de la Province.	<i>Plans régionaux et provinciaux</i> ouvert à une large participation des acteurs publics et privés. La commune peut décider de différentes modalités de participation locale.
			<i>Piano territoriale regionale</i> mis à jour tous les ans à l'occasion de l'adoption du programme financier régional. <i>Documento di piano</i> révisé tous les cinq ans.

Fig. 39 : Organisation du système de planification dans quatre régions italiennes (Source : Micheletto, Novarina, 2012, p.44)

3.3 Des instruments de programmation négociée intégrés à la planification territoriale

En 1990, la loi sur l'*ordinamento delle autonomie* propose une répartition des compétences d'aménagement et gestion du territoire, entre plusieurs échelons de gouvernement. Il n'existe plus de collectivités publiques qui soient en mesure d'incarner l'intégralité de la puissance publique dans un champ de compétence donné. Les projets de requalification urbaine font notamment intervenir des maîtrises d'ouvrages partagées en Italie (Novarina, Pucci, 2004), contrairement au modèle français qui privilégie les maîtrises d'ouvrages uniques pour les opérations de renouvellement urbain (Roussel, 1999). Depuis le début des années 1990, la législation italienne se montre ainsi particulièrement inventive - à l'image des outils de concertation établis dans le modèle fédéral Allemand - pour instaurer des dispositifs contractuels permettant de rechercher des accords entre acteurs publics et privés. La définition et la mise en œuvre de projets impliquant un nombre important d'acteurs peut se traduire par un accord de programme (*accordo di programma*), à l'initiative du maire, du président de la province ou de la région. La procédure vise à rendre publique la négociation et les échanges entre acteurs publics et privés afin d'accélérer l'obtention des autorisations administratives et de permettre un droit de regard des habitants sur les projets. Après avoir reçu l'assentiment de l'ensemble des personnes morales concernées, l'accord est approuvé par le président de région et prévoit les modifications des plans d'urbanisme nécessaires (*varianti del piano regolatore generale*). Il se substitue alors aux autorisations de construire. Les conférences interinstitutionnelles (*conferenza di servizi*) permettent quant à elles, de vérifier l'existence d'un accord unanime entre les participants. Elles réunissent les représentants de toutes les administrations intéressées.

D'autres lois suivent, tant au niveau national que régional, qui instaurent de nouveaux instruments de programmation négociée, appelés programmes complexes (Novarina, 2003). Ils permettent de gérer la transformation de la ville sur la ville (Placidi, 1998) : *programma integrati di intervento*, *programma di recupero urbano*, *programma di riqualificazione urbana*, *programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*, etc. Tous ces outils sont adaptés à des domaines particuliers, notamment à des interventions de requalification urbaine associant réhabilitation de logements, traitement de friches et amélioration de la qualité des espaces publics. Il existe en Italie de grandes sociétés privées ou parapubliques qui interviennent comme de véritables *developers* (Novarina, Pucci, 2004). « Accords de programme et programmes complexes sont [...] devenus les lieux privilégiés de négociation entre les autorités locales et des acteurs privés (investisseurs bancaires, grandes entreprises, propriétaires de friches immobilières, consortiums immobiliers), qui jouent un rôle croissant dans le développement urbain » (Novarina et al., 2003, p.170). Les programmes complexes sont l'occasion de les responsabiliser aux enjeux d'aménagement et de planification : mobilisation des plus-values présentes dans les secteurs stratégiques des villes, contribution privée au financement des équipements publics en

échange des concessions à édifier, mécanisme de péréquation, etc. (Placidi, 1998). A ces instruments qui relèvent du champ de l'urbanisme, il faut ajouter les pactes territoriaux et les contrats d'aires qui associent les acteurs publics et privés à l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture, du tourisme ou des infrastructures de déplacements.

La valeur juridique de ces différents outils est plus ou moins formalisée (contrats, simples chartes, etc.). Ceux-ci mettent l'accent sur la concertation, cherchent à obtenir un effet multiplicateur des investissements d'Etat et favorisent l'intégration des interventions publiques et privées. Ils répondent à une exigence de mise en concordance des décisions publiques d'urbanisme et des choix des opérateurs immobiliers. Ces exigences sont difficilement compatibles avec une planification normative, mais plaident en faveur de ce qui est qualifié de *programmation négociée*. Ces instruments sont présentés – à l'image de Turin et Milan - comme une alternative à l'inertie et au manque d'efficacité de la planification en cascade (Novarina, Pucci, 2004). Chiara Barattucci (2006) constate néanmoins que les programmes complexes sont souvent centrés sur les aspects économiques, mais ne montrent aucun souci des morphologies physiques et sociales. Ils n'ont par ailleurs aucun rapport avec le plan régulateur en permettant des dérogations continues. Les travaux d'Aurélien Delpirou (2009), sur Rome, montrent toutes les difficultés de mise en œuvre des politiques d'articulations urbanisme-transport, via la programmation négociée et les accords de programme. Comme la rappelle Walter Tocci, ancien premier adjoint au maire de Roma, « *on ne passe pas en dix ans d'un siècle d'affairisme spéculatif à un urbanisme du développement durable* » (Delpirou, 2011, p.2). Le rapport entre plans d'urbanisme et programmes complexes a néanmoins engagé un débat important concernant les modalités possibles de leur intégration au sein des plans structurels (Barattucci, 2006). Certaines administrations communales ont saisi l'occasion de ces programmes complexes pour concrétiser des expérimentations urbanistiques innovantes (Placidi, 1998). Le développement de cette culture contractuelle a ainsi une influence importante, en Italie, sur la façon de pratiquer la planification territoriale. Elle débouche sur une coproduction ou mise en tension des plans par les différents échelons de gouvernement du territoire. L'organisation d'une négociation permanente des orientations contenues dans les plans relativise l'importance de la compatibilité (Novarina, Pucci, 2004), à l'image du principe des flux réciproques régulant les rapports entre échelons territoriaux en Allemagne.

La programmation négociée ne se limite pas, à la différence de la France où la culture du contrat pénètre peu la planification urbaine, à la distribution des aides publiques (Novarina, 2003). L'échelle territoriale de mise en œuvre de la programmation négociée dépend du nombre et de l'étendu du réseau d'acteurs qui participent au projet (Novarina, Pucci, 2004): ensemble de communes, intégralité du territoire régional ou provincial, concertation entre une commune et des acteurs privés, villes centres et communes périphériques appartenant à des secteurs géographiques particuliers, etc. De ces dispositifs émergent des territoires de projets à géométrie variable. De nombreuses lois régionales prévoient de

soumettre à des conférences de communes le contenu des nouveaux plans territoriaux. Ces lois autorisent par ailleurs la modification des plans d'urbanisme par le biais des accords de programmes, favorisant ainsi une meilleure intégration entre programmation négociée et planification territoriale. « *La situation italienne est donc caractérisée par une diffusion de nouveaux outils dans le domaine de l'urbanisme (accords de programmes, programmes complexes) et du développement (pactes territoriaux, contrats d'aires), en même temps que se généralisent les formules de protocoles d'intentions, d'accords, de conférences, lorsqu'il s'agit de négocier le tracé d'infrastructures de déplacements, voire la mise en place d'institutions de gouvernement métropolitain* » (Novarina, 2003, p.213). Ces instruments régulent les rapports souvent conflictuels entre les autorités locales (Pucci, 2000). Ils instaurent un processus d'échanges et de confrontations entre des institutions publiques et acteurs privés qui cherchent à poser des problèmes en commun (diagnostic partagé) et à définir des actions qui permettront de les résoudre (Bobbio, 2004). « *Cette gouvernance territoriale passe donc moins par la mise en place de nouvelles institutions que par l'élaboration de projets dont l'aire d'influence est plus large que le seul territoire communal.* » (Novarina, 2011a, p.119).

3.4 Projet d'*area vasta* et planification territoriale

Même si la loi SRU en 2000 revendique une volonté de rapprochement entre plan et projet, il existe historiquement en France une disjonction entre ces deux modalités d'action publique. La situation est différente dans le système Italien. Les réflexions menées sur le projet d'urbanisme - terme préféré à celui de projet urbain - sont indissociables de celles portant sur la planification territoriale (Novarina et al., 2003). Depuis le début des années 1990, les nouvelles lois obligent la construction de coopérations fondées sur des accords contractuels, et incitent parallèlement urbanistes et architectes à réfléchir à de nouvelles modalités d'inscription des projets dans les plans d'urbanisme. La problématique du passage du projet local au projet de grand territoire est ainsi au cœur des préoccupations des urbanistes. Giancarlo de Carlo observe que « *le projet de ville est alors étudié comme un projet d'architecture, et les deux s'intègrent au projet de territoire* » (Masboungi, Paquot, 1997). L'analyse des caractères visibles de la ville et du territoire a progressivement déterminé une nouvelle forme de plan d'urbanisme où la dynamique de projet urbain a été fortement intégrée à la planification urbaine puis territoriale (Placidi, 1998). Chiara Barattucci constate de la même manière une plus grande séparation en France, par rapport à l'Italie, entre le plan d'urbanisme et le projet d'architecture, et entre urbanistes et architectes. En France, « *l'architecture ne représente qu'une 'dimension de l'urbanisme' qu'il faut intégrer avec les autres. Du point de vue de l'architecture, l'urbanisme apparaît comme un sorte de 'théâtre des opérations', plus ou moins élaboré* » (2006, p.55). Le développement du projet urbain en France à partir des années 1980 – et il existe encore aujourd'hui des traces importantes de cette pratique urbanistique – a négligé le rapport entre la partie et le tout, entre quartier, ville et territoire. Le géographe Marcel Roncayolo (2000) regrette ainsi que la notion de projet urbain ne s'applique pas à l'ensemble de la ville qui nous échappe. En

France, la tâche de décrire la vaste échelle territoriale appartient surtout aux géographes. La plupart des architectes et urbanistes, au cours des années 1980 et 1990, ne tient pas compte de la dimension physique de l'urbanisation périurbaine et plus généralement de l'éparpillement des formes d'implantations : « *Cette absence prédominante de regard des architectes-urbanistes, experts de la dimension physique des formes urbaines, au cours des années 1980, rend quasi invisibles les formes matérielles et les matériaux mêmes qui constituent le périurbain* » (Barattucci, 2006, p. 145)²⁹.

En Italie, l'élaboration des projets d'*area vasta* se traduit par la formalisation de modes de représentation du territoire, accordant une place importante à la traduction graphique du projet. Le projet dessiné constitue un moyen privilégié de révéler les questions qui se posent à un territoire donné. Une grande attention est portée au dessin des plans territoriaux (notamment des plans d'*area vasta*) qui ne se résument jamais « à de simples schémas sur un fond de plan, sur lesquels ne figurent que les cours d'eau et les grandes infrastructures de déplacement. Il peut s'agir, par exemple, à partir de cartes du bâti, de représenter la diffusion de l'urbanisation à la manière de celle d'un produit gazeux dans l'air. Il peut s'agir de dessiner l'ensemble des chemins ruraux ou des murs en pierres sèches pour montrer comment ils contribuent à structurer le territoire en favorisant une diffusion de la faune et de la flore » (Novarina et al., 2003, p.164). Le dessin est utilisé comme un moyen privilégié de retranscrire des réalités territoriales caractérisées par la fragmentation. Il participe à la description du territoire et à la construction de l'analyse nécessaire au passage en mode projet. L'usage de représentations graphiques innovantes et de concepts mobilisateurs formalisent des projets guides ou des scénarii alternatifs concernant les devenir possibles d'un territoire. Ces derniers révèlent les attentes des acteurs publics et privés, et enclenchent ainsi un processus d'échange. La comparaison des pratiques italiennes et anglaises sont particulièrement éclairantes à ce sujet. Cette tradition du dessin n'existe pas en Angleterre qui privilégie une approche du territoire fondée sur l'analyse de séries statistiques, sur l'élaboration de programmes d'actions et sur la production de *key diagrams* peu contextualisés. L'intérêt accordé à la traduction graphique du projet de territoire en Italie, traduit un épanouissement d'une tradition urbanistique inspirée, dès le début des années 1960, par les premiers atlas urbains réalisés par Saverio Muratori, un des fondateurs de l'analyse typomorphologique, sur les centres historiques des grandes villes italiennes. Le regain d'intérêt pour la planification territoriale, dans les années 1990, résulte d'un renouvellement des figures interprétatives permettant de décrypter les modalités de structuration de la ville contemporaine au-delà de la ville consolidée.

En France, les approches typo-morphologiques - d'inspiration italienne – influencent pour l'essentiel les architectes, les paysagistes et les urbanistes engagés dans les projets opérationnels. Le milieu de la planification urbaine, au sein duquel dominent ingénieurs géographes et économistes, se montre moins

²⁹ Voir à ce sujet l'impact sur la planification des notions de villes émergentes en France et *città diffusa* en Italie dans le Chapitre 2 Caractériser.

sensible à ces nouvelles approches. En Italie, ces démarches influencent non seulement la conduite des projets opérationnels, mais également les plans d'urbanisme à travers une volonté de dépassement d'une conception fondée sur le zonage et les standards d'équipements (Novarina, 2003)³⁰. Les démarches de projets urbains, restent en France, pendant longtemps, centrées sur les territoires construits. En Italie, à partir des années 1990, la question de la grande échelle est au cœur des préoccupations des urbanistes. L'attention porte moins sur les centres historiques de la ville consolidée, mais plutôt sur le territoire de la ville diffuse, faite de l'imbrication entre espaces construits et espaces naturels. Dans un contexte de dérégulation et de confiance dans les lois du marché, la protection de l'environnement et des paysages, puis le développement durable, permettent aux urbanistes et aux architectes de redonner du contenu au plan, à l'échelle de la ville, de la métropole ou de l'ensemble du territoire régional. L'analyse typomorphologique n'apparaît plus appropriée pour traiter des urbanisations dispersées. Les projets d'urbanisme tentent une synthèse entre urbanisme et écologie du paysage développée en Allemagne au début du 20^{ème} siècle (Novarina, Métais, Micheletto, 2004). La question de la nature en ville est ainsi rapidement au centre des préoccupations de la planification. L'intégration des exigences de préservation de l'environnement et les contraintes de développement territorial favorise finalement un renouvellement des méthodes. En 1985, la loi Galasso inscrit la préservation des paysages dans l'activité de planification territoriale, ce qui incite les urbanistes à mener des démarches innovantes de description du territoire, associant analyse des formes bâties, étude de la mobilité et identification de systèmes territoriaux (de la mobilité, résidentiel, de la centralité, de la production, *ambientale*). La loi Galasso joue le rôle de provocation positive pour la planification territoriale (Novarina, Métais, Micheletto, 2004).

3.5 Systèmes territoriaux et prestation des lieux : renouvellement des figures interprétatives

L'approche en termes de systèmes permet de réintroduire des liens et des connexions entre des éléments en apparence disjoints. « *Alors que la notion de zone fait référence à la séparation et à l'éloignement et qu'elle invite à privilégier les frontières et les limites, celle de système amène à identifier l'identité propre, le rôle particulier des différents lieux qui composent la ville, puis à rechercher les compatibilités qui peuvent les unir les uns aux autres* » (Novarina, 2003, p.92). Les plans territoriaux évaluent ainsi les « *prestations des lieux* »³¹ qui déterminent leur capacité à permettre ou non, certains usages en fonction de leur propre organisation physique. Ces prestations dépendent par ailleurs de leur capacité à entrer en relation avec d'autres lieux, à se positionner comme un nœud à l'intérieur d'un réseau ou d'un système. « *L'image de la ville qui se dégage des nouvelles pratiques de l'urbanisme, est celle de la grappe : un ensemble de lieux (de fragments de ville, d'unités organiques), dotés sinon d'une*

³⁰ Le PRG de Turin fait ainsi de la question de la morphologie urbaine, le cœur de l'action de planification.

³¹ La notion de prestation est développée pour la première fois par Bernardo Secchi et Paola Vígano, dans le cadre de l'élaboration du PRG de Prato. La volonté d'identifier la prestation des lieux peut être mise en relation avec l'approche anglaise inspirée par l'UTF visant à créer des lieux dotés d'une identité propre (*places of distinction*).

identité forte au moins de prestations particulières, et reliés par les mailles des réseaux ou systèmes qui structurent le territoire » (Novarina, 2003, p.93). Gabriel Dupuy (1991) parle à ce titre d'une représentation de ville réticulaire, par opposition aux représentations aréolaires qui légitiment les politiques de zonage. Les travaux menés par les chercheurs sur l'urbanisation diffuse conduisent à une révision des catégories interprétatives et descriptives, et notamment du modèle de Christaller développé en Allemagne. Au sein des systèmes urbains locaux, les centralités s'inscrivent dans des rapports de complémentarités, plus que de dépendance hiérarchique et fonctionnelle. Il faut ainsi remplacer l'idée classique de position relative ou absolue par celle de position relationnelle (Grillet-Aubert, 1999)³². Les acquis des sciences de la nature, d'où émergent en Italie les notions de systèmes et de prestations des lieux (Novarina, Métais, Micheletto, 2004), fournissent les matériaux pour l'élaboration de nouvelles méthodes d'analyse qui accordent une place déterminante à l'identification des caractéristiques morphologiques des territoires. La notion d'invariants territoriaux oppose les mutations incessantes des phénomènes économiques et sociaux, à la stabilité ou même inertie de la structure physique du territoire (le relief, l'hydrographie, la pédologie, les réseaux viaires, le parcellaire, le bâti) qui perdure dans le temps. Ces invariants sont générateurs d'identités territoriales et finalement d'un renouvellement des formes de la planification (Novarina, 2003). Pour chacun des systèmes est associée une règle de structure qui débouche sur des principes à suivre en matière d'organisation du territoire : irrigation fine du territoire, continuité du réseau et hiérarchisation des éléments pour le système de la mobilité, interconnexion des espaces permettant d'assurer une circulation des espèces végétales ou animales pour le système du vert, etc. L'identification des systèmes territoriaux et les prestations de lieux enclenchent ainsi le passage entre analyse et projet, au cours du processus de planification territoriale.

Il existe en France une séparation entre le milieu professionnel de l'urbanisme et le monde universitaire, entre urbanistes théoriciens et urbanistes praticiens, entre ceux qui étudient les modalités de renouvellement de l'urbanisme et ceux qui élaborent les plans. « *Cette situation conduit parfois à élaborer des plans d'urbanisme insuffisamment alimentés culturellement, rédigés par des administrateurs et des professionnels qui, pour la plupart, ne sont pas des intellectuels (de profession)* » (Barattucci, 2006). En Italie, au contraire, la proximité est plus importante entre l'université, plus particulièrement les écoles d'architecture et d'urbanisme, et l'activité de planification territoriale. Certaines personnalités, à la fois universitaires et urbanistes, exercent une forte influence intellectuelle sur les professionnels issus des structures publiques ou para publiques. Chiara Barattucci constate des cultures professionnelles et des approches techniques différentes entre la France et l'Italie : « *L'urbanisme-à-la-française a longtemps été impulsé par l'Etat et ses services contrôlés par les ingénieurs des Ponts et chaussées, en Italie, semble-t-il, les collectivités locales ont été plus tôt responsabilisées, avec des architectes-urbanistes et pas seulement des juristes ou des 'techniciens' des flux* » (2006, p.21). Les plans considérés en Italie comme exemplaires

³² On retrouve là les deux conceptions (essentialiste et relationnelle) de l'espace et du lieu développées par Patsy Healey (2004). Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Appréhender*.

sont élaborés par des urbanistes professionnels également enseignants universitaires. Ce double profil des planificateurs engendre une quantité importante de plans riches et détaillés, fondés sur des recherches et expérimentations nouvelles, concernant l'articulation entre plan et projet et la coordination des acteurs publics et privés (Barattucci, 2006). Cette implication différente de l'université, dans la production des études et des plans, a une influence importante sur leur contenu. Les études préalables à l'élaboration des plans territoriaux italiens sont extrêmement détaillées et fouillées. Elles font références aux débats intellectuels et le langage employé doit beaucoup à la recherche. La place occupée par les analyses et diagnostics préalables est également liée à des budgets, voués à la planification, plus importants. La France s'est inspirée de la culture de l'*urbanistica* italienne, mais a peu imprégné les exercices de planification. En Italie au contraire, le débat théorique a porté ses fruits. Le milieu professionnel, et plus particulièrement le cercle de réflexion que constitue l'Istituto Nazionale di Urbanistica, joue un rôle de premier plan dans la diffusion des réflexions universitaires (Novarina et al., 2003). Les urbanistes, remarquables figures de théoriciens novateurs, ont réussi à mettre en application leur réflexion à l'intérieur du cadre législatif (Placidi, 1998)³³. En retour, l'Italie reconnaît à la France une grande capacité d'action capable de concrétiser les projets (Barattucci, 2006).

L'analyse des modalités de construction et de l'évolution de la planification territoriale dans les trois modèles-types sélectionnés offrent un éclairage important par rapport au décryptage du système de planification français, notamment au regard des obstacles et impensés tels qu'identifiés dans le second chapitre (libre administration et répartition des compétences par blocs, aménagement du territoire versus urbanisme, plan versus projet et maintien d'un système hiérarchique pyramidal). L'analyse confirme ainsi les spécificités du modèle français au regard d'autres modèles de planification fondés sur des cultures institutionnelles, urbanistiques mais aussi sociétales fondamentales différentes, qui disposent par ailleurs eux-aussi - et c'est important de le préciser- leurs propres impensés et disfonctionnements que le développement permet simplement d'entrevoir. Néanmoins dans la logique des méthodes comparatives de *benchmarking*, l'analyse insiste plutôt sur les principales innovations propres à chacun des trois pays, en lien avec la problématique de la mise en œuvre de la planification territoriale : les *planning obligations* et l'usage des *masterplans* en Angleterre, l'application des principes des flux réciproques (*gegenstromprinzip*) et l'instauration de dispositifs de concertation pour réguler les rapports entre échelons en Allemagne, les instruments de programmation négociée et l'imbrication entre projets *d'area vasta* et planification territoriale en Italie. Un des aspects importants communs aux trois pays étudiés est l'effort de construction d'un cadre conceptuel commun permettant de partager des méthodologies communes dans l'élaboration des plans territoriaux et des grands projets d'urbanisme. Les moments de

³³ La notion de système fait notamment l'objet d'une reconnaissance croissante si bien qu'elle est intégrée dans certaines législations régionales à l'Image de la Toscane.

remise en cause de la planification sont l'occasion de réinterroger les pratiques antérieures et de nourrir de nouvelles réflexions et expérimentations, en lien avec des représentations renouvelées des modalités de fabrication des systèmes territoriaux. L'ensemble participe à la construction d'une culture partagée des méthodes de la planification territoriale et permet l'introduction de nouveaux outils de mise en œuvre au sein des textes législatifs régionaux ou nationaux. Si cette tradition culturelle de la planification territoriale n'existe pas en France, des innovations apparaissent néanmoins localement, en lien avec le développement des Scot. Les cinq expériences de coplanification traitées dans le second chapitre sont là pour le rappeler. Afin de préciser les modalités de mise en œuvre de la planification territoriale dans les trois modèles-types sélectionnés en Europe (Angleterre, Allemagne, Italie) et selon une approche méthodologique semblable à celle adoptée dans le second chapitre, le développement porte dans la dernière section de ce chapitre sur la description de quatre expériences locales de coplanification : le London Plan en Angleterre, le schéma directeur de l'IBA Emscher Park en Allemagne, le Plan territorial de coordination de la province de Bologne et le Schéma directeur du fleuve Pescara en Italie. Ces quatre expériences sont mobilisées pour leur caractère particulièrement enrichissant, au regard des deux sous-hypothèses de recherche énoncées dans le second chapitre, à savoir la constitution d'espaces intermédiaires de coopération (SH1) autour d'éléments de structure (SH2).

4. Retour sur quatre expériences de planification territoriale

4.1 Le *London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London*

Une première version de la *Spatial Development Strategy for Greater London (The London Plan)* a été élaborée entre 2001 et 2004. Suite à l'élection du maire conservateur Boris Johnson, qui succède au maire sortant le travailliste Ken Livingstone en 2008, une nouvelle version est approuvée en 2011³⁴. Élu au suffrage universel direct, le *Mayor of London* préside la *Greater London Authority (GLA)*³⁵. Sa compétence en planification s'exprime dans ses dimensions spatiales et stratégiques, au travers du *London Plan*. Il couvre l'ensemble du territoire du Grand Londres composé de trente-deux *boroughs*. En tant que *world city*, Londres dispose d'atouts considérables (centre mondial de la finance, diversité culturelle, hub international, université et économie de la connaissance, etc.), mais ce développement a eu aussi des effets négatifs. L'absence de planification qui caractérise les années Thatcher s'est traduite par une

³⁴ L'analyse porte essentiellement sur la version de 2004 qui a été davantage traitée au sein de la littérature. Peu de changements de fond sont intervenus entre la version de 2004 et 2011.

³⁵ Créé en 2000, le GLA succède au Greater London Council (GLC) aboli en 1986 par le gouvernement conservateur. Londres constitue l'une des rares métropoles européennes dotées d'un gouvernement élu au suffrage universel direct. Sa création résulte en partie du lobby des acteurs financiers qui demandent la création d'une autorité responsable de la gestion des projets stratégiques, permettant de contourner les décisions des municipalités (Drozdz, Appert, 2012).

augmentation de la circulation automobile avec des conséquences importantes sur l'environnement, par un accroissement des disparités sociales (nombreuses zones d'exclusion), par une augmentation des prix immobiliers et des loyers et par un manque d'investissements dans les services à la population et l'espace public. Le plan ne peut pas aller à l'encontre du développement international, mais il doit l'infléchir dans le sens d'une plus grande durabilité (*sustainability*). Le *London Plan* constitue un cadre de référence et un support de discussion à l'intérieur duquel les *stakeholders* pourront déployer leurs activités (Novarina, Zepf, 2007).

Les visions stratégiques du *London Plan* (*Mayor's Visions*) se déclinent autour de six objectifs prioritaires : favoriser la croissance à l'intérieur de la métropole (*more compact city*) sans porter atteinte à la ceinture verte (*green belt*) et aux espaces ouverts ; améliorer la qualité de vie ; fonder la prospérité de la *world city* sur une économie forte et diversifiée ; favoriser l'insertion sociale ; améliorer l'accessibilité via une meilleure articulation de l'urbanisme et des transports ; et enfin, faire de Londres une ville attractive, une ville verte et bien dessinée. La vision du Maire insiste sur le positionnement international de la capitale britannique et accorde beaucoup d'importance à la qualité formelle des projets d'urbanisme (*Good design*). La stratégie adoptée au sein du *London Plan* constitue également une stratégie spatiale. La priorité est donnée à l'Est de l'agglomération en raison de la présence d'un ensemble de friches industrielles. L'organisation territoriale projetée est résolument polycentrique³⁶ et tient compte, pour la localisation des centres de la structure, du réseau des transports collectifs. Afin de mettre en œuvre la stratégie adoptée – et cela constitue un élément important par rapport à la problématique de thèse – le *London Plan* définit des territoires d'interventions prioritaires permettant de hiérarchiser les différents types d'espaces traités par le *London Plan* :

- les *opportunity areas* sont des sites bien desservis par les transports en commun (existants ou à créer), offrant d'importantes réserves foncières (friches industrielles portuaires ou ferroviaires), et devant accueillir un nombre important de logements d'activités, ainsi que des équipements publics et commerciaux.
- les *area for intensification* ne disposent pas du même potentiel de re-développement en raison du manque de foncier mobilisable, mais présentent un intérêt particulier du fait de leur bonne desserte par les transports en commun existants ou projetés à court terme.
- Les *area for regeneration* constituent les secteurs parmi les plus déshérités de Londres, identifiés sur la base de critères de revenu, de chômage, de formation et de logement. Ils correspondent en France aux zones prioritaires de la politique de la ville.
- Les *town centres* sont les principales centralités existantes à proximité des nœuds ferroviaires et routiers, appelées à renforcer leurs activités de commerce et de loisirs.

³⁶ Cinq types de centres sont identifiés faisant l'objet de catégorisations relativement précises en termes d'équipements et de services à la population : *international centres, metropolitan centers, major centres, neighbourhood and more local centres*.

Le *London Plan* introduit également la notion d'espaces ouverts d'intérêt métropolitain (*strategic open spaces*) structuré par un réseau, intégrant à la fois les parcs, les jardins urbains, la ceinture verte ou les parcs nationaux. Il propose par ailleurs la mise en place d'un *Blue Ribbon Network* comprenant le fleuve, les rivières et les canaux. La stratégie vise à la création d'un système environnemental par la création de connexions ou de corridors écologiques. Grands projets de renouvellement urbains et mise en système des espaces ouverts sont retranscrits au sein d'un schéma de synthèse des objectifs clés, appelé *Key diagram*³⁷ (Fig. 40). Le *London Plan* constitue un document intermédiaire entre le plan stratégique et le plan de structure (Novarina et al., 2003). Les différents projets sont positionnés par rapport aux deux grands corridors de développement orientés en direction des principaux aéroports et selon un axe structurant Est-Ouest, permettant de bénéficier de l'accessibilité liée à la réalisation d'une infrastructure majeure de transport (*RER Crossrail*) prévue pour 2017 (Drozd, Appert, 2012). Leur mise en œuvre passe par l'élaboration, au niveau de cinq sous-régions, d'un *Sub-regional Development Framework* (intégrés au *London Plan*)³⁸, puis au niveau des boroughs, de plans locaux (*Local development Framework*) ou d'un masterplan. L'échelon sous-régional est stratégique car il permet de faire le lien entre les orientations et les objectifs de développement, et leur mise en œuvre. Le *London plan* ne cherche pas à préfigurer le contenu programmatique des projets, tâche qui reviendra aux acteurs privés impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des masterplans. Il identifie les principaux *stakeholders* et se contente de définir les principes et les procédures, fondés sur une stratégie de *Design led regeneration* que ses acteurs sont invités à respecter. La mise en œuvre du *London Plan* suppose la conduite de démarches partenariales (*working in partnership*) entre l'ensemble des acteurs concernés et en particulier les *boroughs*. La concertation porte notamment sur la négociation autour des *planning obligations*. Afin de faciliter le suivi (*monitoring*) du *London Plan* et dans logique de la culture anglaise du *planning*, des indicateurs statistiques détaillés sont mis au point pour chacune des orientations (*London Plan Performance Indicators*). Un rapport est publié chaque année afin de mesurer le chemin parcouru.

La mise en œuvre du *London Plan* fonctionne sur la base d'allers-retours entre échelon métropolitain et local, à partir d'une planification itérative (Ambrosino, Sadoux, 2006). Le Maire de Londres ne se substitue pas au Borough, mais il doit être consulté avant l'approbation des plans locaux et avant de délivrer les permis de construire pour les projets dits stratégiques, réalisés au sein des territoires d'intervention prioritaire (notamment les *opportunity areas*). Le Maire peut s'opposer à leur recevabilité et peser dans la négociation des *planning obligations*. Le développement des projets stratégiques font partie du domaine partagé de la GLA et des boroughs. Leur mise en œuvre nécessite une convergence de vue entre intérêts locaux et régionaux. Ce rapport de force façonne le devenir du Grand Londres

³⁷ Les différents territoires retenus comme stratégiques sont listés et localisés par un simple symbole graphique sur le diagramme-clef. Ce dernier ne permet pas d'identifier les limites des territoires concernés par ces projets.

³⁸ Les *Sub-regional Development Framework* (document d'encadrement) précisent les orientations et la faisabilité du *London Plan*, au moyen de cartes plus détaillées et de simulations des programmes possibles sur les différents secteurs géographiques à requalifier. Ils constituent une liste de recommandations (sans valeur juridique) destinées à aiguiller les Boroughs.

(Ambrosino, Sadoux, 2006). Sophie Laurent (IAURIF, 2013) fait néanmoins le constat des difficultés propres à la coordination métropolitaine et locale, au regard de l'articulation urbanisme-transport : reniement de la stratégie au profit d'objectifs contextuels et conjoncturels, réalisation des équipements collectifs dépendant de la bonne santé financière des développeurs, discordance des temporalités entre aménagement urbain et infrastructure de transports, etc. Pour Martine Drozd et Manuel Appert (2012), les zones d'opportunités organisent et instituent la gouvernance métropolitaine londonienne. Outils au service de l'établissement et de la coordination de régimes urbains fondés sur des coalitions de croissance, ces territoires d'intervention privilégiés constituent des « *espaces catalyseurs de la métropolisation* ». Ils constituent « *un entre-deux territorial conçu pour articuler métropolisation et développement durable* » (Drozd, Appert, 2012, p.9). Ils traduisent une métropolisation périmétrée où s'établit une gouvernance démocratique affaiblie. Les zones d'opportunités (vitrines pour les investisseurs étrangers) s'inscrivent dans une logique entrepreneuriale. Les deux auteurs font ainsi le constat du rôle passif de la planification qui se contente d'offrir les conditions les plus favorables à l'attractivité pour accompagner les investissements privés. L'investissement de ces espaces stratégiques tend à cristalliser les spécialisations fonctionnelles antérieures par des stratégies d'affectation et de réaffectation selon les intérêts privés.

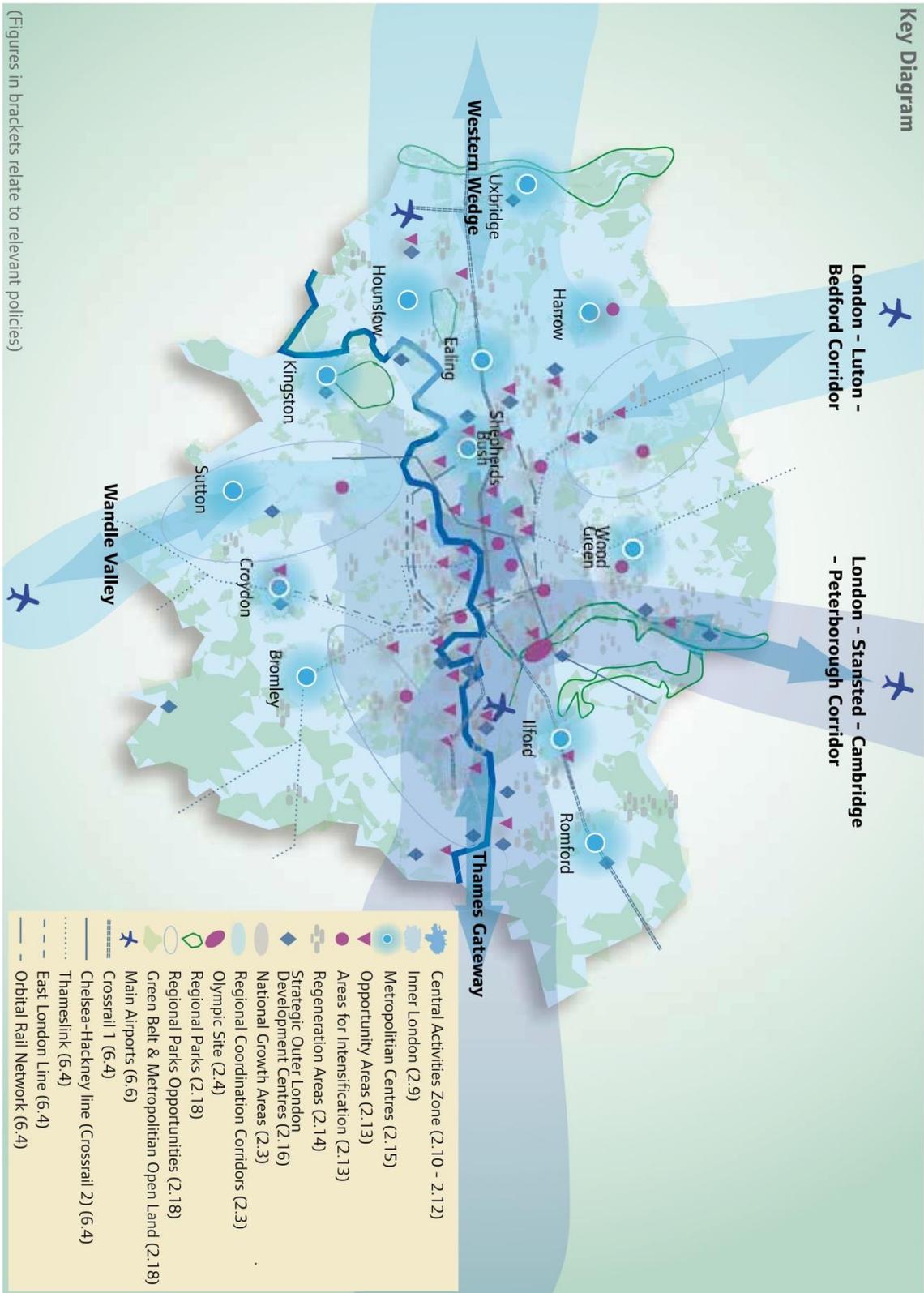


Fig. 40: Le Key diagram du London Plan (Source: Mayor of London, 2011, p.73)

4.2 L'International Bauaustellung (IBA) Emscher Park

La région de la Ruhr (Fig. 41) est un territoire profondément marqué par une industrialisation puissante et rapide (charbon et sidérurgie). « *Un siècle d'industrie minière et de production sidérurgique avait transformé la région en une véritable centrale énergétique, où l'ensemble des ressources était subordonné au pouvoir d'un nombre restreint de grandes organisations économiques liées à l'exploitation du charbon et de l'acier* » (Kunzmann, 2011, p.7). Les villes de Dortmund, Bochum, Duisburg et Essen connaissent une croissance démographique importante, tout comme un grand nombre de villages industriels. Le développement de ce grand territoire polycentrique s'est accompagné d'une destruction massive de l'ancien paysage rural. A partir du milieu du XX^{ème} siècle, la région subit avec violence les changements structurels et la crise économique : les fermetures de sites se succèdent à des rythmes très rapides, engendrant une hausse importante du chômage. Le déclin n'a pas pu être arrêté malgré les flux de subventions (Kunzmann, 2011). De cent quarante mines en 1957, seules sept resteront en activité en 2000, laissant place à d'immenses friches industrielles, des sols contaminés et des infrastructures désuètes. L'immense conurbation, marquée par une image extrêmement négative et persistante dans l'imaginaire collectif allemand, fait fuir les populations et les investisseurs éventuels (Kunzmann, 2011).

Afin de remédier à cette situation, le gouvernement allemand instaure à la fin des années 1980, une démarche de projets de grands territoires innovante³⁹, sur une superficie de huit cent km² autour de la vallée de l'Emscher (au cœur de la Ruhr), dans un périmètre qui transcende les découpages institutionnels traditionnels. Il comprend dix-sept villes et deux millions d'habitants. La démarche s'inscrit dans le cadre d'un IBA (*International Bauaustellung*) qui se traduit littéralement par « *exposition internationale d'architecture* ». La vocation des IBA a évolué depuis leur création. Aujourd'hui ils ne se limitent pas à une simple exposition culturelle à vocation internationale, mais constituent des démarches innovantes de coplanification sur un territoire ciblé, faisant l'objet de problématiques spécifiques et visant à fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de territoire partagé (Audal, 2008a). L'objectif est de mettre en œuvre des projets pilotes (*Ankerprojekte*) servant d'expérimentations et d'exemples afin de lancer de nouvelles stratégies de développement, en matière de planification urbaine (Scherrer, 2008). L'IBA constitue une société de droit privé appartenant conjointement à l'Etat fédéral et au Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Il se traduit par une structure légère et flexible, dotée de ressources importantes (trois milliards d'euros), mise au service des acteurs locaux sur une durée de dix ans (IAURIF, 2010c). L'IBA conseille les acteurs locaux, mobilise des ressources publiques et privées et leur confère un rayonnement international à travers notamment des manifestations culturelles.

³⁹ L'IBA Emscher Park fait figure de référence en Europe. En mars 2009, un voyage d'étude est organisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon afin de tirer parti et confronter l'IBA Emscher Park aux enjeux d'aménagement et de développement de l'aire métropolitaine lyonnaise, notamment autour des vallées industrielles du Rhône (vallée de la chimie) et du Gier, traits d'union entre Lyon et Saint-Etienne.

Piloté par le Land Rhénanie Nord-Westphalie, l'IBA Emscher Park a été conduit sur la période 1989-1999. Durant dix ans, l'initiative de revitalisation stratégique d'un paysage industriel abîmé a déclenché des processus de changements (Kunzmann, 2011). L'objectif premier de la démarche a été l'émergence d'une nouvelle identité pour la Vallée de l'Emscher, fondée sur la valorisation du paysage et de son héritage industriel. La démarche repose sur une volonté forte de ne pas faire table rase du passé, mais au contraire de l'utiliser comme levier pour favoriser la reconversion du territoire, notamment à travers l'art et la culture. Plus de quatre-vingts communes sont alors impliquées dans le dispositif. Le Land pilote l'IBA, il accorde les subventions et met à profit des groupes d'experts. Mais les communes et les investisseurs privés restent maître d'ouvrage et donc à l'initiative des projets. La démarche constitue un « *programme pilote de développement urbain* », conduit par le Land en concertation avec les communes (Schneider, Moulin, 1998). Cette expérience se distingue des stratégies de développement économique précédentes. Elle s'inscrit dans une approche plus globale et transversale, en portant sur les dimensions qualitatives de la revitalisation, les aspects de qualité architecturale, les projets phares et les événements culturels (Kunzmann, 2011). Cinq thématiques structurent le champ d'action de l'IBA Emscher Park : l'aménagement du Parc paysager de l'Emscher (70 km), la restauration écologique du système fluvial de l'Emscher, la préservation et l'utilisation des friches industrielles à titre artistique et culturel notamment, l'implantation de nouvelles entreprises afin de relancer l'économie régionale (travailler dans le parc), et enfin, la réalisation de logements de qualité pour les habitants de la Ruhr afin de renverser l'évolution démographique (habiter dans le parc).

Au travers de plus de quatre-vingts opérations de développement labellisées, l'IBA Emscher Park doit entraîner un mouvement de requalification radicale de cette ancienne région industrielle (Moulin, Schneider, 1998). En 2009, dix ans après la fin de l'initiative IBA, Klaus R. Kunzmann (2011) constate que la Ruhr bénéficie toujours d'un élan innovateur. Conformément aux accords politiques initiaux, l'agence qui a eu pour objectif d'organiser et de promouvoir l'initiative a été fermée. La plupart des projets, amorcés dans le cadre de cette initiative, ont néanmoins été poursuivis et étendus au niveau local. L'IBA a créé une dynamique développant la créativité et l'entrepreneuriat des urbanistes et des élus. En 2004, une nouvelle agence (*metropol Ruhr*) est créée par le Land Rhénanie Nord Westphalie pour assurer la conduite et l'organisation de projets intercommunaux dans la Ruhr. En s'appuyant sur les acquis de l'IBA Emscher Park, l'agence élabore un masterplan (*Masterplan Emscher Landschaftspark*) (Fig. 42) pour améliorer le paysage urbain le long de la rivière Emscher, véritable axe fédérateur (Audal, 2008a). Ce document-cadre a pour objectif d'assurer un développement paysager intégré dans un territoire d'environ cinq cent km² et la coordination générale des différents projets menés localement. Le document matérialise et spatialise la stratégie d'aménagement définie pour l'ensemble du territoire et donne un cadre global à l'ensemble des projets et des événements localisés. Le masterplan se traduit notamment par une série de documents graphiques (cartes détaillées, schémas de principes, etc.). Il fait l'objet d'un découpage en différents sous-territoires de projets (*teilräume*).

Depuis la fin de l'IBA Emscher Park, Klaus R. Kunzmann (2012) constate une « *approche inflationniste du masterplanning* » dans la Ruhr, avec un débat permanent entre les approches *top-down* et *bottom up*. Des initiatives régionales de planification par le bas (Ruhr 2030), fondées sur des coopérations entre villes, sont mises en œuvre pour obstruer toute forme de planification par le haut (niveau régional). Klaus R. Kunzmann constate ainsi des conflits institutionnels importants au sein de la région. Quand une institution s'avère ne pas être efficace, une nouvelle structure plus performante la remplace. Malgré les succès remarquables et l'ensemble des innovations et des changements instaurés par l'IBA, en termes d'initiatives de coopération notamment, l'avenir de la Ruhr n'est pas évident : « *L'ensemble des précisions démographiques annoncent un déclin progressif de la population et la base de l'industrie du savoir de la Ruhr n'est pas assez forte pour concurrencer les métropoles berlinoise, munichoise ou la région de Stuttgart et pour attirer la main-d'œuvre qualifiée* » (Kunzmann, 2011, p. 155). La Ruhr manque encore d'un leadership régional permettant d'affirmer une vision stratégique forte.

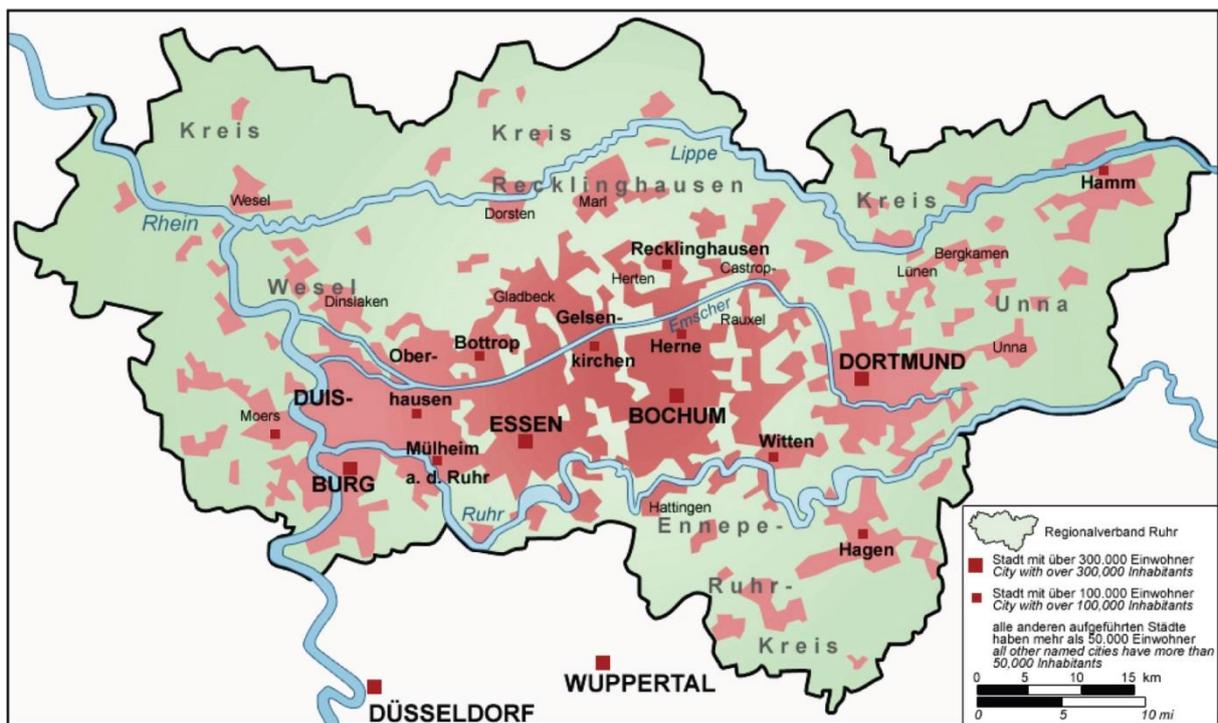


Fig. 41 : La Ruhr et la vallée de l'Emscher (Source : Lusso, 2008, p.3)

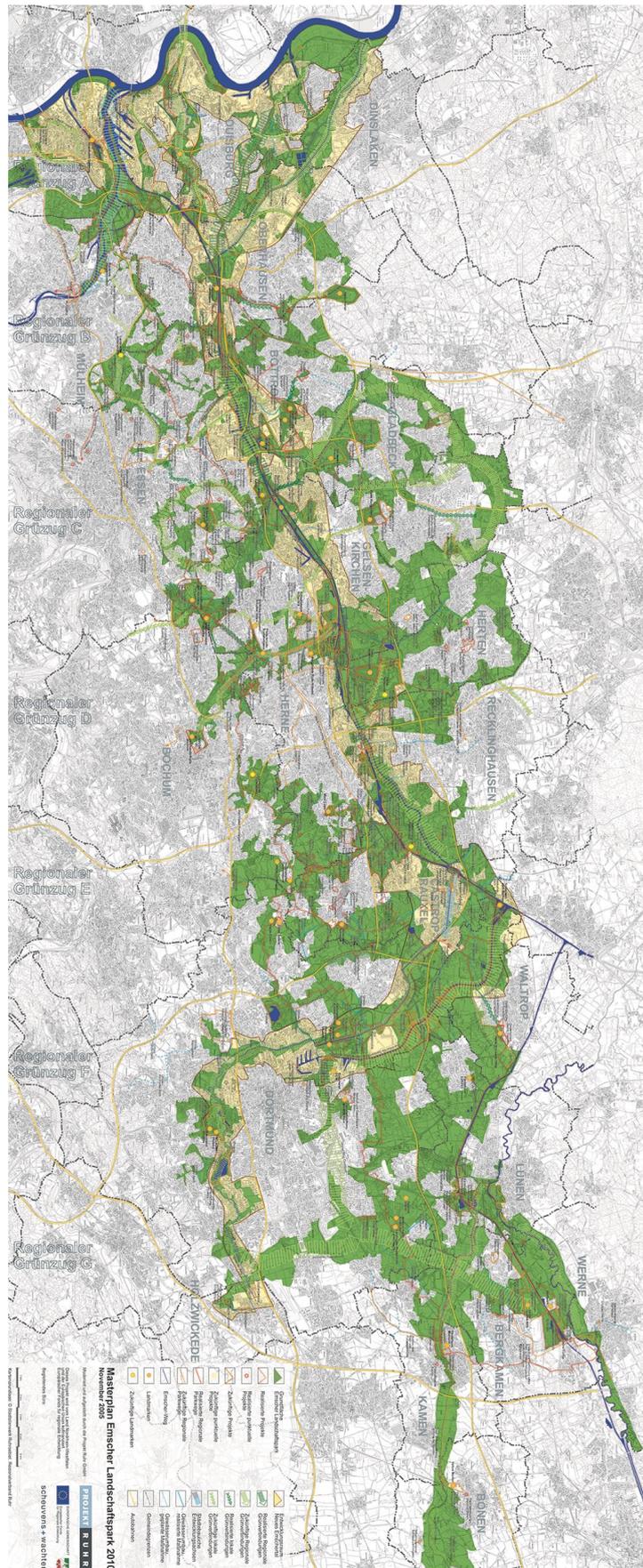


Fig. 42 : Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 (Source : Landes Nordrhein-Westfalen, 2005)

4.3 Le plan territorial de coordination de la Province de Bologne

Suite à l'échec de la mise en place d'une ville métropolitaine (*città metropolitana*) au début des années 1990, la Province de Bologne s'impose progressivement dans une fonction de coordination des politiques communales, dans le champ de l'urbanisme et du développement du territoire (Novarina, Zepf, 2007)⁴⁰. En mars 2004, la province de Bologne approuve son nouveau Plan territorial de coordination provinciale (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, PTCP*) (Fig. 43). Cette expérience innove à la fois sur les contenus développés dans le plan et sur les outils avancés pour sa mise en œuvre (Delpiano, 2011). Ce document est l'aboutissement d'un long processus de planification territoriale, initié depuis le début des années 1990. Bien que la Province dispose d'organes dirigeants élus au suffrage universel direct, l'élaboration du PTCP résulte d'une étroite coopération avec les communes et leurs associations. L'échelon provincial n'a jamais cherché à se substituer aux communes, mais s'inscrit dans la logique des réformes engagées au niveau régional. En 2000, l'Emilie-Romagne a adopté une loi de réforme de l'urbanisme qui cherche à impulser un processus de co-planification. Le PTCP y fait référence dès son introduction : « *La philosophie de la réforme régionale de l'urbanisme, qui s'inspire du principe de subsidiarité, répond à la nécessité de définir, pour chaque champ de compétence, le niveau correct de gestion des problèmes à résoudre et ce avec la conviction qu'il n'existe pas d'échelon inférieur ou supérieur de planification, mais un processus unique, coordonné et cohérent, au sein duquel chaque niveau institutionnel doit toujours être prêt à la collaboration et, sur la base d'une information motivée, à l'intégration de ses propres choix dans le cadre général, au nom de l'intérêt collectif et général* » (Provincia di Bologna, 2004, p.1). La Province exerce donc sa compétence en matière de planification, en coopération avec les communes et leurs groupements (communautés de montagne, gestionnaires de Parcs naturels, conférences de maires, etc.). La construction du processus de coplanification s'est déroulée dans le cadre d'une succession de Conférences de planification (cinq séances plénières et sept réunions thématiques) prévues par la loi régionale⁴¹ et de rencontres avec les associations de communes (au nombre de quarante) (Delpiano, 2011). La concertation ne s'est pas limitée aux seuls élus et partenaires institutionnels. Une large palette de moyens de communication a permis une information en continu d'un large public.

Le PTCP est fondé sur plusieurs registres d'analyse : la volonté de mieux positionner la ville dans la concurrence européenne, le souci de rétablir des équilibres internes de l'aire métropolitaine et le désir de réorganiser le territoire sur la base de la mise en place d'une organisation polycentrique de l'urbanisation

⁴⁰ Le territoire de la province (environ un million d'habitants) est plus important que l'aire métropolitaine proprement dite. La ville de Bologne compte un peu plus de trois cent soixante-dix mille habitants et l'aire métropolitaine, six cent cinquante mille habitants.

⁴¹ Selon l'article 14 de la Loi Regionale 20/2000 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*), les Conférences de planification sont composées de représentants de la Région, de la Province, des communes, des communautés de montagne et des Parcs naturels. Elles ont comme objectif de construire une cadre de connaissances partagées (diagnostic territorial) et de formuler une évaluation des différents documents préparatoire du PTCP.

et de la mise en système des espaces naturels. L'accent est mis notamment sur la nécessité de lutter contre le *sprawl* et de requalifier le réseau hydrographique d'une part, l'environnement naturel et les paysages d'autre part. Le diagnostic territorial et les orientations formulées par le PTCP s'appuient sur une analyse historique de la constitution de la morphologie particulière du territoire. Comme dans de nombreux plans territoriaux et plans d'urbanisme italiens, les études et analyses préalables sont extrêmement poussées et diversifiées. L'objectif est de produire un cadre de connaissances partagées qui doit devenir la base à partir de laquelle chaque échelon de gouvernement du territoire sera amené à justifier ses choix et ses interventions. Il est construit sur la base d'une analyse de quatre systèmes : économique, social et démographique, naturel et environnemental, et enfin territorial. Les objectifs généraux ou stratégiques concernent trois champs d'intervention (Novarina, Zepf, 2007) : la sauvegarde de la qualité environnementale (espaces naturels, aires et ressources en eau) ; le renforcement de la compétitivité (tertiaire public, grands équipements, recherche et enseignement universitaire, marché financier et ressources culturelles locales) ; l'amélioration des services à la personne et le renforcement de la solidarité ; et enfin, le renforcement de la coopération entre les institutions publiques à l'échelle métropolitaine.

Le PTCP propose un modèle polycentrique d'organisation du territoire métropolitain, dit de la « *diffusione concentrata* » ou « *decentramento sui centri* » (Delpiano, 2011). Le PTCP part du principe que l'exode urbain, lié à la fuite de population et d'activités du cœur urbain bolognais, se poursuivra dans les années à venir. Cette diffusion de l'urbanisation doit néanmoins être concentrée en un nombre limité de centres et de pôles d'activités, sélectionnés en relation avec les communes sur la base de deux critères : la desserte par le système ferroviaire métropolitain et la dotation en équipements et services publics. Seules quinze villes peuvent engager des politiques de développement urbain, alors que les deux-cent cinq autres peuvent uniquement conduire des politiques de renouvellement urbain (*riqualificazione urbana*). De même sur les cent quatre-vingt-dix districts industriels, seuls quatorze connaîtront des extensions et seront appelés à se transformer en éco-quartiers d'activités économiques. A côté de cette organisation polycentrique, le PTCP propose la mise en place d'un réseau écologique (*rete ecologica*) des espaces naturels à partir des analyses menées dans le cadre du Plan territorial paysager régional. Les lois nationales et régionales ont confié la responsabilité de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du PTCP à la Province. Dans une région connue pour sa tradition de bon gouvernement du territoire et de renouvellement des méthodologies d'élaboration des plans territoriaux et des projets d'urbanisme (Ingalina, 2008), la Province met au point des outils innovants de mise en œuvre du PTCP qui insistent sur la nécessaire coopération entre la province et les autorités locales que sont les communes et leurs groupements. Le PTCP prend appui sur les nouveaux instruments de coopération instaurés par la loi régionale d'urbanisme de 2000. Deux dispositifs majeurs de coopérations sont retenus (Delpiano, 2011) :

- les Plans structurels communaux (*Piani strutturali comunali, PSC*) élaborés de manière associée : dans le cadre de l'élaboration du PTCP, la Province a impulsé la création d'associations de communes (six associations réunissant quarante-neuf communes) (Fig. 44). Elles sont notamment chargées d'élaborer de manière associée leur Plan structurel communal (*Piani Strutturali Comunali*). La province délivre des moyens financiers leur permettant le recrutement d'un professionnel chargé des études du plan et met à la disposition son propre personnel. Les plans structurels sont l'occasion de fixer avec précision les périmètres concernés par les projets de centralité et d'activités retenus par le PTCP et de définir des orientations communes pour le reste du territoire. Chaque commune reste néanmoins maîtresse de la traduction de ses objectifs stratégiques en termes réglementaires et opérationnels. A l'image des Schémas de secteur en France ou des Sub-Regional Development Framework à Londres, les Plans structurels communaux facilitent et enclenchent la mise en œuvre des objectifs et des orientations de la planification supracommunale dans les plans locaux (Novarina, Zepf, 2007).

- les Accords territoriaux pour les aires productives et les pôles fonctionnels : afin de rendre opérationnelles les orientations de développement élaborées conjointement dans les Plans structurels communaux, la loi régionale de 2000 prévoit le recours aux accords territoriaux, associant les communes et la Province. La Province de Bologne mobilise donc ce dispositif de coopération pour l'appliquer à la mise en œuvre du PTCP (Novarina, Micheletto, 2012). Pensés sur le modèle des Accords de programme, les accords territoriaux concernent notamment l'aménagement des quatorze aires productives, identifiées dans le PTCP. Elaborés conjointement par les techniciens et décideurs politiques de la Province de Bologne, des associations intercommunales et des communes, ces accords territoriaux portent sur l'élaboration d'un projet de développement, sur la définition des moyens à mobiliser et des engagements permettant de répondre aux enjeux d'*area produttiva ecologicamente attrezzata definiti au niveau régional* (économies d'énergie, gestion collective des déchets, logistique et transport du personnel, création d'espaces naturels et mise en place de corridors écologiques) et enfin sur l'instauration d'un fond de péréquation territoriale, destiné à répartir entre les communes la distribution des coûts et des ressources liées aux nouvelles implantations. Le PTCP assigne à ces accords une importante valeur stratégique pour faire germer un processus de coopération et de coplanification intercommunale à l'échelle métropolitaine.



Fig. 43 : Carte de synthèse du plan provincial de Bologne (Source : Provincia di Bologna, 2004)



Fig. 44 : Les associations de communes de la Province de Bologne (Source : Provincia di Bologna, 2004)

4.4 Le Plan territorial provincial de Pescara

A la fin des années 1990, la Province de Pescara⁴² fait également preuve d'innovation, à travers la mise en oeuvre d'une démarche de planification au fonctionnement en boucle (Fig. 45), engendrée par la mise en tension de deux plans : le Plan territorial de la province (PTP) et le Plan de développement économique (PDE) (Novarina et al., 2003). Les deux plans, dont les concepteurs mènent une double activité associant pratique professionnelle, enseignement et recherche universitaire, sont approuvés en 1998⁴³. Le système de planification mis en oeuvre se propose de dépasser la coupure traditionnelle entre planification territoriale et programmation économique, dans un contexte de débats autour des enjeux du développement local. La crise de l'Etat providence et du modèle hiérarchique engendre de nouvelles réflexions sur la notion de local et sur les manières de produire des biens et des projets à partir du territoire. Le contenu du PTP est construit sur la base de nouvelles méthodologies descriptives fondées

⁴² La province de Pescara occupe un territoire de mille deux cent cinquante-cinq km² et comprend quarante-six communes. Les principales villes sont Pescara (cent vingt mille habitants), Montesilvano (un peu moins de quarante-deux mille habitants), Spoltore (quinze mille sept cent habitants), Penne (douze mille cinq cent habitants) et Città Sant'Angelo (douze mille trois cent habitants).

⁴³ Le Plan territorial est signé par les architectes-urbanistes Bernardo Secchi, Christina Bianchetti et Paola Viganò. La responsabilité du Plan de développement économique appartient à Cristina Bianchetti et Luciano Vettoreto.

sur les notions de systèmes et d'écologies (Fig. 46). Paola Vigano (2012) parle à ce propos du « *projet comme description* ». Les écologies constituent un découpage du territoire en sous-ensembles (des surfaces ou unités territoriales), tandis que les systèmes (de la mobilité et environnemental) mettent en évidence des logiques de relations (des réseaux). L'identification des écologies passe par la reconnaissance de problèmes et de ressources localisés. Six écologies organisent le territoire de Pescara : La côte, l'aire vestine, l'aire de la crête centrale, l'aire du Piémont du Gran Sasso, l'aire montagnaise de la Maiella, l'aire des trois monts. En relation avec quelques thèmes et problématiques spécifiques à des entités territoriales délimitées, le PTP prévoit la mise en œuvre de quatre schémas directeurs (Fig. 47) : le « *Parc équipé du fleuve Pescara* », le « *Parc équipé du fleuve Tavo* », les « *Villes de la côte* » et enfin « *La route des deux parcs* ». Leur réalisation va dans le sens du Plan régional du paysage, réalisé en 1990, qui identifie déjà les quatre périmètres en question. Si l'initiative d'instaurer des schémas directeurs revient à la Province, ils sont réalisés à travers la mise en œuvre d'accords de programmes établis au sein de conférences de services impliquant les communes. La Province conserve le rôle de régisseur. Les quatre schémas directeurs doivent permettre de préciser les modalités des projets de transformation. Les objectifs visés sont le renforcement de l'unité des entités territoriales qui ont une valeur de structure pour le territoire, et la résolution de problématiques qui ne peuvent pas être laissées à l'intervention ponctuelle et circonscrite. Ces problématiques (ou enjeux) sont liées aux dynamiques hydrologiques, à la dégradation consécutive à l'exploitation énergétique pour les deux fleuves, à l'usage du patrimoine naturel, à la marginalité économique et à la valorisation touristique pour la route des deux parcs, et à la requalification de la ville à partir des espaces non bâtis pour la bande du littoral.

Les schémas directeurs assurent le passage du grand territoire vers le local à travers une reconsidération de la stratégie développée dans le PTP. Au croisement entre des logiques ascendantes et descendantes, ils doivent « *favoriser l'approfondissement par le bas de projets qui viennent du haut, comme l'intégration par le haut de projets qui viennent du bas. Ils permettent le passage d'une échelle d'invention à l'autre* » (Novarina et alii, 2003, p.77). L'élaboration de ces quatre documents complémentaires au PTP sont prévus pour faciliter les relations entre la Province et les communes, en tant que guides pour le traitement local de thèmes supra communaux. En rupture avec le découpage administratif, la définition de leur périmètre est liée à des aspects physiques et morphologiques du territoire. Ce divorce avec les limites administratives constitue une condition nécessaire à la conception et à la viabilité du projet à grande échelle. Le retour aux limites administratives se fait néanmoins à un niveau inférieur. Le PTP oblige les communes de plus de trois mille habitants et toutes les communes situées dans le périmètre de deux parcs naturels (Gran Sasso et Maiella) à élaborer un nouveau plan d'urbanisme et en fixe les modalités sous la forme d'orientations (*indirizzi*) qui concernent essentiellement les aspects morphologiques et environnementaux de l'occupation du sol. La définition des *indirizzi* repose sur des critères qualitatifs définis en relation avec les écologies et permettant d'évaluer notamment dans quelle mesure une augmentation des habitations, des industries et des

équipements est compatible avec une certaine morphologie. L'identification des écologies au sein du PTP établit également une passerelle avec le PDE. En confrontant les deux documents, les concepteurs cherchent à donner une matrice territoriale aux objectifs économiques. Le PDE se réfère aux six écologies afin de les tester et vérifier leur pertinence du point de vue économique et opérationnel. Pour chaque écologie, il identifie quelques thèmes prioritaires et recommandations adressées à la planification locale. Ces nouvelles unités territoriales constituent ainsi l'outil premier d'actions conjointes du PTP et du PDE : « [...] les écologies deviennent une dimension territoriale reconnaissable et partagée, une stratification locale de sens, en fin de compte un 'local' de référence, qui a des contours, une échelle et des formes. Elles constituent un niveau intermédiaire entre la province et la commune, qui peut faciliter la coordination des actions et la négociation avec les acteurs » (Novarina et al., 2003, p.72). La mise en tension des deux plans – expression employée par les concepteurs - revient alors à les faire fonctionner ensemble. Le PTP constitue le fond du PDE tandis que le PDE se profile comme une forme non traditionnelle de réalisation de PTP. Le PDE prévoit notamment la mise en œuvre d'un accord de programme pour la route des deux parcs dont il convient de sauvegarder la structure spatiale et la qualité, par la mobilisation la plus large possible d'acteurs institutionnels et non institutionnels.

La réalisation du schéma directeur du fleuve Pescara est conçue sur la volonté de penser concrètement l'articulation du niveau provincial et communal⁴⁴. Le territoire du fleuve Pescara consiste en une bande de soixante-dix kilomètres, perpendiculaire à la mer, qui part des sources du fleuve et se termine dans le port de Pescara. Le fleuve traverse au total dix-sept communes et trois provinces (Pescara, L'Aquila, Chieti). A partir d'un concept d'aménagement (le mikado⁴⁵), et des images spatiales qui lui sont associées, le SD du fleuve Pescara élabore des formes spécifiques d'imagination du futur et propose les modalités de coopération entre acteurs. Le schéma directeur doit permettre de passer du plan à l'action, mais non de façon mécanique et déductive. Il ne doit pas prendre la forme d'un simple *contenitore* de projets, mais doit mettre en contact les acteurs et les politiques, en dépassant ainsi le phasage politique/programmes/projets. Il doit orienter, guider et organiser le dialogue concernant tous les projets, publics ou privés. A cette fin, le SD du fleuve Pescara ne propose pas un projet, mais cinq scénarios : « le scénario des biomasses et des nouvelles forêts », « le scénario du compost et des éco-centres », « le scénario des énergies hydroélectriques », « le scénario de la fito-épuration des eaux » et enfin « le scénario des transports fluviaux et des pistes cyclables ». Les scénarios sont utilisés pour construire collectivement la morphologie physique et sociale du territoire traversé par le fleuve Pescara (notion d'image guide). Le schéma directeur participe ainsi à la construction d'un système de planification conçu comme une occasion de recherche et d'innovation dans le jeu des échelles et de la gouvernance

⁴⁴ L'étude du Schéma directeur du Pescara a été confiée à Cristina Bianchetti (avec Rosario Pavia) qui était déjà co-responsable de l'élaboration du Plan territorial et du Plan de développement économique.

⁴⁵ L'image du mikado multilinéaire, constitué par segments enchevêtrés produits par le hasard, qu'il convient de démonter en une série d'opérations qui se succèdent dans une suite à trouver *in progress*.

territoriale : « Pièce essentielle du système en boucle, il organise la transition entre les échelles de planification, en reliant des réalités de nature différente, à savoir des projets spatiaux, des acteurs, des instruments légaux, des démarches d'action. [...]. Il implique une large constellation d'acteurs qui n'est pas définie par la législation de la même manière que pour les instruments traditionnels que sont le plan territorial et les plans régulateurs généraux » (Novarina et al., 2003). Défini comme un instrument mineur (Bianchetti, 2005), le SD n'a aucune définition légale et ne peut aspirer à établir ni des normes, ni un cadre de référence contraignant. Néanmoins à travers la liberté d'expérimentation qu'il permet, cet outil est d'un grand intérêt pour l'expérimentation à grande échelle et pour formuler une vision territoriale permettant d'orienter les actions. Il n'est contraint ni par un périmètre d'intervention défini à priori, ni par les découpages administratifs sectoriels. Le SD peut être considéré comme un carrefour entre le PTP et les actions. En étant au milieu, il infléchit le premier et les secondes.

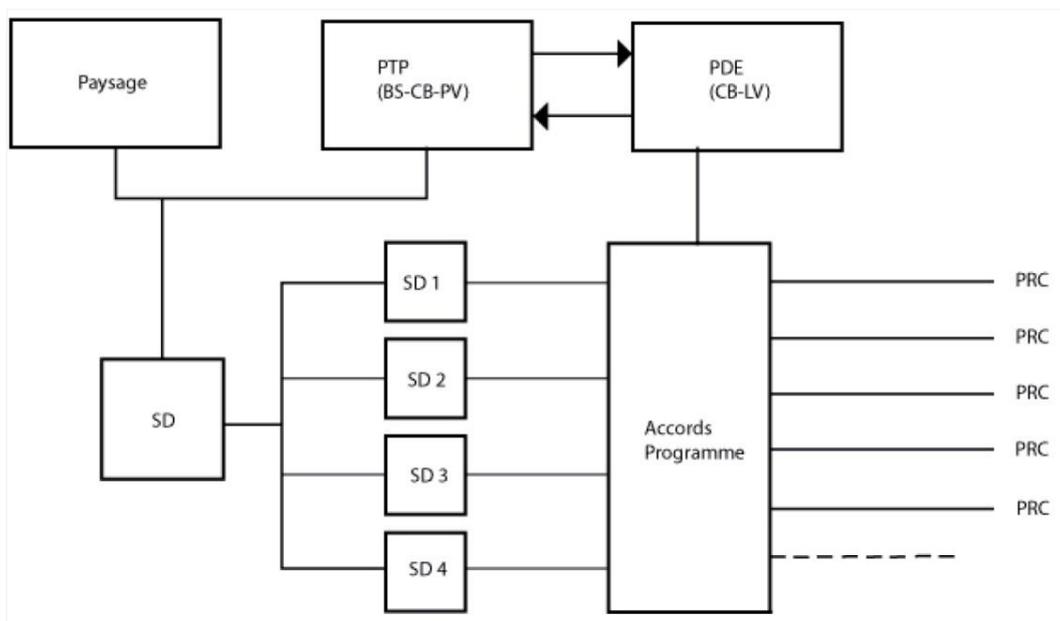


Fig. 45 : Articulation des documents de planification autour des Schémas directeurs (Source : Provincia di Pescara, 1998)

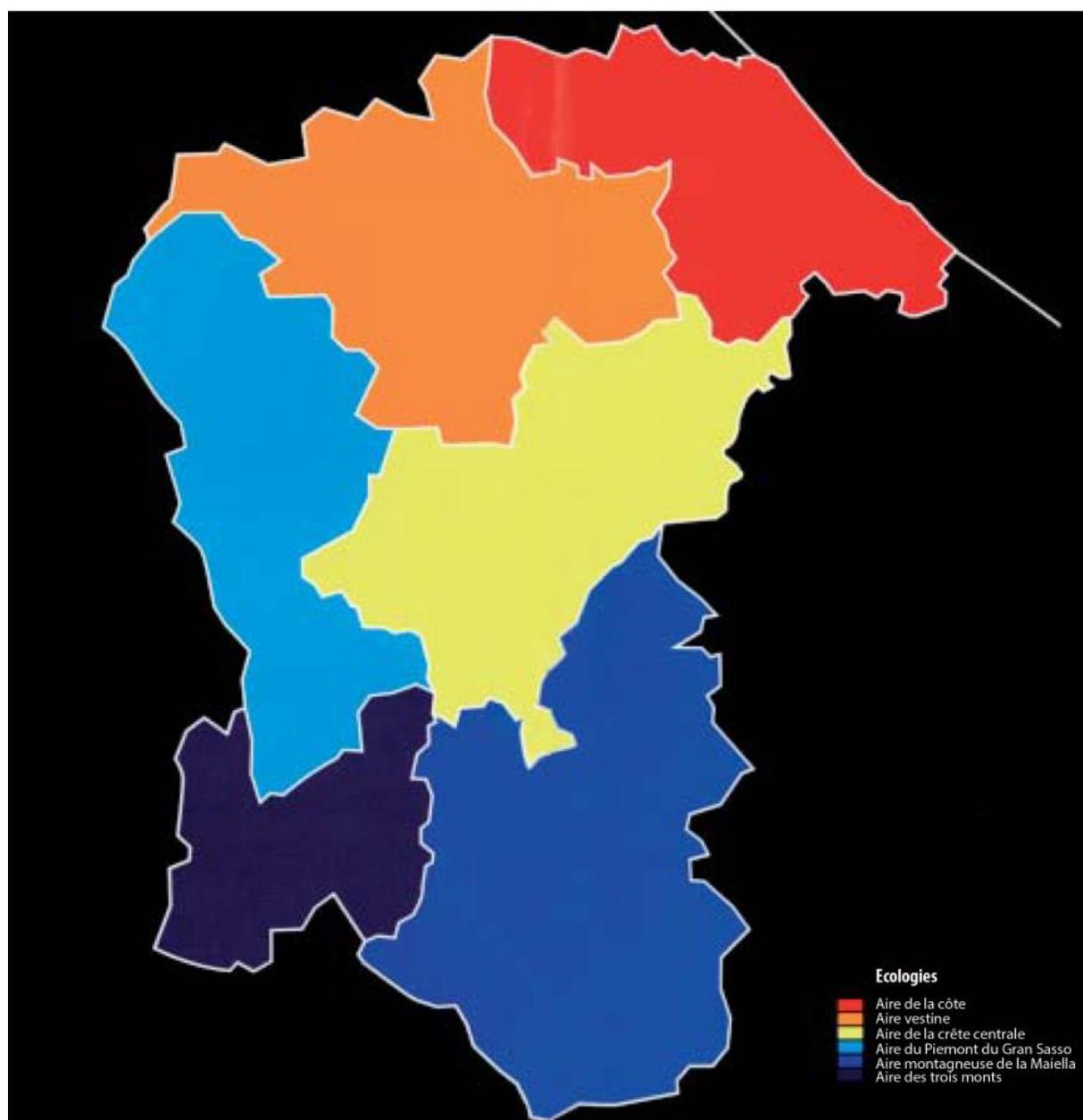


Fig. 46 : Le découpage du territoire en écologie du Plan provincial de Pescara (Source : Provincia di Pescara, 1998)

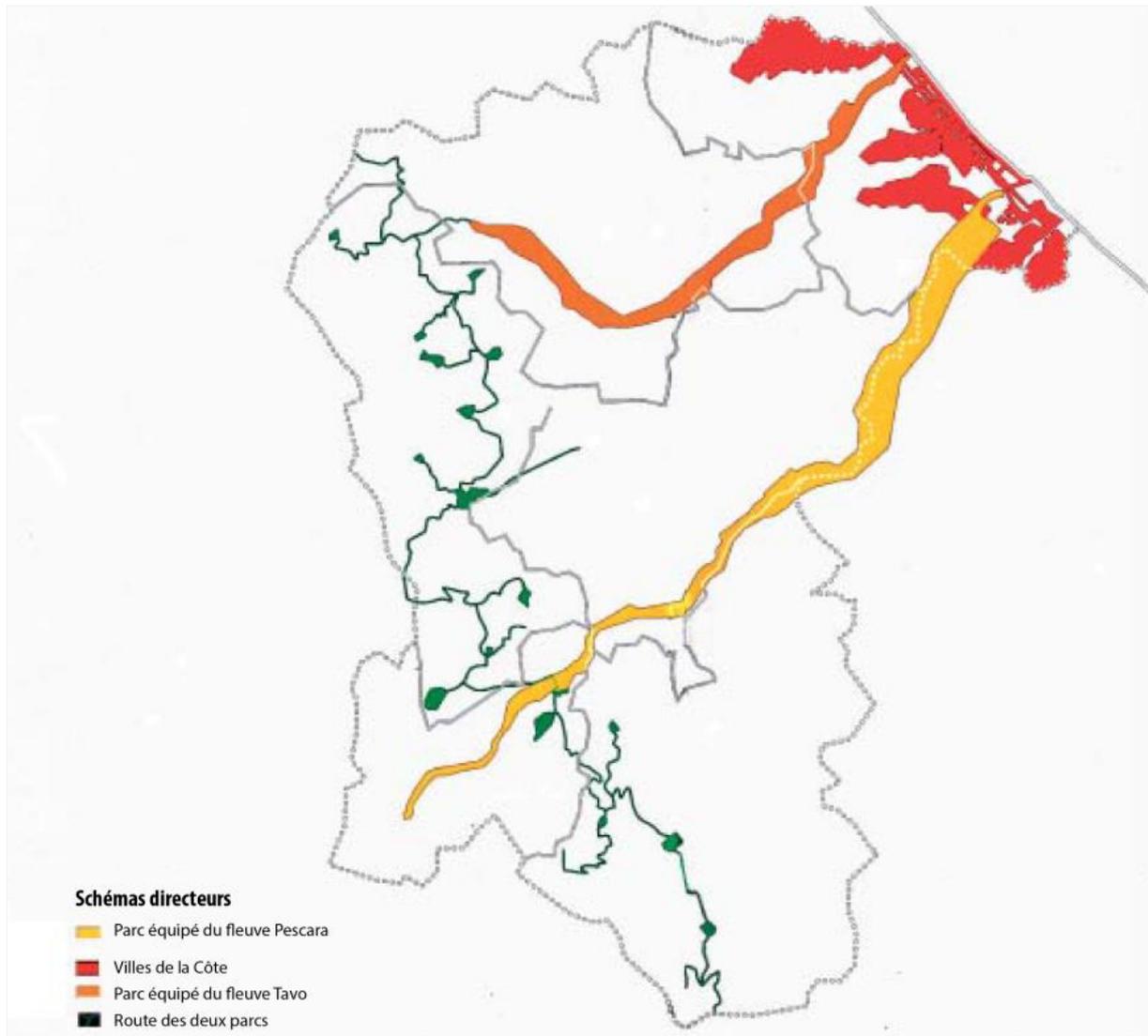


Fig. 47 : Les quatre schémas directeurs du Plan provincial de Pescara (Source : Provincia di Pescara, 1998)

|SYNTHESE/TRANSITION|

De la planification territoriale en Europe à l'aire métropolitaine lyonnaise

1. Trois temps d'évolution de la planification en Europe

Le premier chapitre appréhende l'évolution générale de la planification en Europe depuis les années 1950. L'analyse montre que l'évolution se structure autour de trois temps. La planification traditionnelle d'usage des sols (Temps 1) est progressivement remplacée par une planification stratégique spatialisée à partir des années 1990 (Temps 3), après une période de remise en cause du plan par le projet et le développement de démarches stratégiques au cours des années 1980 (Temps 2). Si la planification traditionnelle résulte d'un processus linéaire où chacune des étapes (programme/plan/projet) se succède, le projet urbain localisé a la capacité de condenser l'ensemble des étapes de ce processus. La nouvelle planification territoriale résulte d'un processus en boucle et repose sur la mise en oeuvre de démarches de coplanification entre différents niveaux de plans. Au cours de ce processus, les différents moments qui le constituent (plan stratégique, plan de structure, réalisation opérationnelle) interviennent de manière aléatoire. Le plan de structure constitue un nouvel outil charnière, nouvel instrument de la planification territoriale permettant de traduire les orientations de nature économique et politique en principe d'organisation du territoire physique (*skeletal framework*). Les éléments de structure, ou *invariants territoriaux*, de la planification territoriale (système de la mobilière, système de vert, principaux pôles économiques, etc.) ont un effet de mise en cohérence du reste du territoire. Cette évolution générale de la planification en Europe sous-entend le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle davantage négocié (Callon, 1997), sans toutefois abandonner totalement l'idée de norme. La planification stratégique spatialisée (également appelée planification territoriale) résulte d'une synthèse entre planification traditionnelle et planification stratégique à l'échelle du grand territoire.

2. Permanence et évolution des *lieux privilégiés de projets*

Le premier chapitre montre également que, quelle que soit la période considérée, un certain nombre de secteurs géographiques identifiés dans le plan jouent un rôle particulier dans l'inscription territoriale

du document ainsi que pour assurer sa mise en œuvre. Appelés *lieux privilégiés* de projet, ils constituent des territoires circonscrits où convergent ambition d'aménagement, financement public ou privé, ainsi que procédures opérationnelles. Les *lieux privilégiés* de projets entretiennent toujours un rapport spécifique avec l'ensemble du processus de planification, mais résultent de logiques opératoires opposées. Ils résultent de l'aboutissement d'un processus par étapes et donc d'une logique descendante (dite *top down*), dans le cadre de la planification traditionnelle (Temps 1). En tant que sites stratégiques de projets urbains, les *lieux privilégiés* sont identifiés comme générateurs de développement dans le cadre de la planification stratégique au tournant des années 1980 (Temps 2). Ils impulsent une logique ascendante (dite *bottom up*) et jouent un rôle majeur dans la structuration du plan qui vient donner une cohérence d'ensemble à postériori, à l'ensemble des projets urbains. A différentes échelles (et non plus uniquement en fin de processus ou sur un périmètre circonscrit), la démarche de projet constitue aujourd'hui un moyen privilégié d'organiser la description du territoire, d'identifier collectivement les problèmes qui s'y posent et d'imaginer les scénarios de sa transformation. Le traçage des *lieux privilégiés* de projets, dans l'histoire récente de l'évolution de la planification en Europe, nous a amenés à formuler une série de questions fondamentales pour la thèse, que l'on rappelle ici brièvement : en partant du postulat qu'aujourd'hui, tous les lieux de projets n'ont pas le même rôle à jouer dans la construction du processus de planification, quels sont aujourd'hui les nouveaux *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale (Temps 3) qui font du développement soutenable, un leitmotiv à l'échelle des grands territoires métropolitains ? Quelles fonctions peuvent-ils remplir dans l'établissement du processus ? Quels rapprochements peut-on opérer entre les éléments de structure et les nouveaux *lieux privilégiés* de la planification territoriale ?

3. Obstacles et impensés de la planification territoriale en France

Le deuxième chapitre caractérise l'évolution du système de planification en France, en lien avec la tendance générale européenne définie précédemment. Les quatre grandes lois d'urbanisme analysées - loi d'orientation foncière (LOF, 1967), lois de décentralisation (1982 et 1983), loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000) et engagement national pour l'environnement (ENE, 2010) - viennent progressivement structurer le système de planification. L'analyse met par ailleurs en évidence quatre obstacles et impensés liés à l'histoire institutionnelle et à la pratique urbanistique française : la libre administration des collectivités locales et le transfert de compétences par blocs, la double séparation entre aménagement du territoire et urbanisme d'une part, et entre plan et projet d'autre part, et enfin le maintien d'un système hiérarchique et pyramidal. Le Code de l'urbanisme en France maintient des relations hiérarchiques entre les différents niveaux de plan, en faisant du principe de compatibilité le principe fondateur de mise en œuvre du processus de planification à travers lequel est censé se produire la mise en cohérence des politiques territoriales. Le principe de compatibilité occulte l'impérieuse nécessité de construction de coopération entre acteurs institutionnels et non institutionnels, permettant

d'assurer l'enchaînement des différentes étapes du processus de planification territoriale. L'identification de ces obstacles et impensés constitue par ailleurs une condition préalable à leur dépassement.

4. Apports des modèles anglais, allemands et italiens

La confrontation du système français avec les trois autres modèles-types sélectionnés en Europe révèle des systèmes de construction du processus de planification très différents. Le *benchmarking* anglais, allemand et italien confirme les résultats énoncés dans le second chapitre, concernant les obstacles et impensés au processus de planification territoriale en France. Les trois pays étudiés reposent sur des modèles institutionnels et des cultures de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme très différentes. L'ensemble du système de planification anglais est construit sur le principe d'un urbanisme discrétionnaire où les plans contiennent peu de contenu normatif, c'est la négociation entre les principaux acteurs, issus de la sphère institutionnelle ou non institutionnelle (*stakeholders*), qui vient réguler les relations entre les niveaux de gouvernement du territoire et entre les plans et les projets d'aménagement, notamment dans le cadre de masterplans. Le modèle italien converge vers le modèle allemand à travers la mise en œuvre d'un système fédéraliste et l'application du principe européen de subsidiarité qui a des conséquences importantes sur la structuration du processus de planification territoriale, en favorisant la construction de coopération entre échelons de gouvernement du territoire. Chaque échelon est amené à déléguer une partie de ses compétences au niveau inférieur, tout en définissant préalablement les conditions de transfert de compétences. Des outils institutionnels de coopération (Accords de programme en Italie, *Gegenstromprinzip* en Allemagne) entre échelons favorisent la construction du processus de coplanification.

5. Espaces intermédiaires de coopération, éléments de structure et nouveaux lieux privilégiés de projets

Il est bien évidemment impensable de vouloir calquer le modèle libéral anglais ou fédéral allemand et italien - qui connaissent par ailleurs eux aussi leurs propres impensés et disfonctionnements - sur le système institutionnel unitaire français qui a fait le choix d'une décentralisation sans tutelle d'une collectivité locale sur une autre et qui se traduit encore par une forte présence de l'Etat, en tant que représentant de l'intérêt général. Cette thèse s'intéresse plus raisonnablement aux conditions (ou leviers) permettant de dépasser (ou contourner) les rigidités du système français. Dans ce sens, le second chapitre met en exergue le décalage entre le cadre législatif et cinq expériences locales de coplanification : les contrats d'axes des agglomérations grenobloise et toulousaine, les périmètres d'aménagement coordonnés (PACA) du Grand Genève, les contrats de territoires « *corridors biologiques* » de la Région Rhône-Alpes et enfin les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris. Ces différentes expériences illustrent l'impérieuse nécessité pour les acteurs locaux de ne pas se restreindre au seul

principe de compatibilité, mais d'inventer des systèmes de coopération innovants et fondés sur la contractualisation entre échelons et compétences institutionnels, afin de contourner les rigidités liées au système institutionnel. L'analyse révèle deux résultats ou indices importants dans le sens de la mise en œuvre du processus de planification territoriale :

- Les cinq expériences de coplanification analysées mobilisent des espaces intermédiaires de coopération, via des démarches de projet complémentaires aux plans territoriaux.
- Ces espaces de coopération interterritoriaux émergent à partir d'éléments de structure du territoire (nouvel axe de tramway, corridor biologique, gares et nœuds intermodaux du Grand Paris Express, etc.), assurant la continuité du processus de planification.

On retrouve ces deux particularités dans les expériences de planification traitées en Angleterre, en Allemagne et en Italie : au sein du London Plan, les *opportunity areas* constituent des catalyseurs de métropolisation ; dans le cadre de l'International Bauaustellung (IBA) Emscher Park, la vallée de l'Emscher et l'ancienne conurbation industrielle et urbaine constituent l'axe fédérateur et l'élément déclencheur à des multiples démarches collaboratives ; au sein du Plan territorial de coordination des Provinces de Bologne, l'identification de quelques aires productives amenées à se développer constituent les lieux où se cristallisent des accords territoriaux ; enfin les schémas directeurs délimités autour d'unités territoriales spécifiques (fleuves, routes, côtes) participent à la mise en œuvre d'un système en boucle à partir de la mise en tension de plusieurs plans au sein de la Province de Pescara. Ne faut-il pas voir à travers l'identification de ces espaces de coopération, intermédiaires et interterritoriaux, les nouveaux *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale (Temps 3) ? Ne constituent-ils pas des leviers de mise en œuvre du processus de planification, en favorisant la mise en tension entre plans et projets d'*area vasta* ? A travers l'analyse du système de planification dans l'aire métropolitaine lyonnaise, traitée au cours de la deuxième et troisième partie de la thèse, c'est à cette question que l'on se propose de répondre : ne peut-on pas identifier des formes similaires de coopération liées à la mise en œuvre de démarches de projets d'*area vasta*, émergent autour d'éléments de structure du territoire métropolitain lyonnais ?

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Urbanisme mention aménagement**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Benoît DUGUA

Thèse dirigée par **Martin VANIER**

Préparée au sein du laboratoire **Pacte Territoires UMR 5194**
dans **l'École Doctorale 454 Sciences de l'Homme, du Politique**
et du Territoire

Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale : dynamique des lieux de projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Tome 2

Thèse soutenue publiquement le **21 janvier 2015**
devant le jury composé de :

Mme Nadia ARAB

Maître de conférences HDR à l'Institut Français d'Urbanisme, Rapporteur

Mr Alain BOURDIN

Professeur émérite à l'Institut Français d'Urbanisme, Examineur

Mr Jérôme DUBOIS

Professeur à l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional Aix-
Marseille, Rapporteur

Mr Gilles NOVARINA

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, Président

Mr Olivier ROUSSEL

Directeur d'études à l'Agence d'urbanisme de Lyon, Examineur

Mr Martin VANIER

Professeur à l'Institut de Géographie Alpine, Directeur



2

Approche méso

LA PLANIFICATION TERRITORIALE
DANS L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE :
DYNAMIQUE DES LIEUX DE PROJETS

La première partie de la thèse décrit l'évolution et les modalités de construction du processus négocié de planification territoriale (Temps 3) en France dans un contexte européen (approche macro). Cette deuxième partie est fondée sur une approche qualifiée de méso, à savoir intermédiaire entre l'approche globale (nationale et européenne) liée à la première partie et l'analyse détaillée des terrains d'études spécifiques traités dans la troisième partie (approche micro). Les questions suivantes guident l'ensemble du développement de cette seconde partie : à l'image des neuf études de cas décryptées dans la première partie en France, en Angleterre, en Allemagne et en Italie, ne peut-on pas identifier au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise des espaces intermédiaires de coopération liés à la mise en œuvre de démarches de projets d'*area vasta* autour d'éléments de structure du territoire métropolitain lyonnais ? Quelles formes prennent les *lieux privilégiés* de projets au sein de cette entité métropolitaine ? Comment les *lieux privilégiés* de projet propres aux différentes périodes ou temps de la planification – tels qu'identifiés dans la première partie - cohabitent au sein du système de planification territoriale ? L'analyse se construit à partir de trois postures descriptives propres à la géographie, aux sciences politiques et à l'urbanisme. Le développement de cette seconde partie débute par une analyse des dynamiques propres à l'entité appelée aire métropolitaine lyonnaise (*Chapitre 1. Métropolisation*). Le premier chapitre repose sur une double approche associant les champs disciplinaires de la géographie et des sciences politiques. Le décalage entre les dynamiques territoriales à l'œuvre et les périmètres de compétences institutionnels implique la mise au point de dispositifs de gouvernance interterritoriaux. Ces ajustements permettent de dépasser les rigidités du système institutionnel. L'analyse montre que la métropolisation lyonnaise résulte finalement d'une mise en tension entre dynamique territoriale, émergence de scènes de coopération interterritoriale (gouvernance) et affirmation d'un leadership politique (gouvernement) incarné notamment par Gérard Collomb, sénateur-maire socialiste de la ville de Lyon et du Grand Lyon depuis 2001 et réélu en 2014.

Les trois autres chapitres de cette deuxième partie reposent plutôt sur une approche urbanistique via l'analyse des modalités d'élaboration mais surtout du contenu des documents de planification impactant l'aire métropolitaine lyonnaise. Suite à la présentation générale du contexte métropolitain lyonnais, le deuxième chapitre procède à une relecture de l'évolution de la planification dans l'aire métropolitaine lyonnaise depuis les années 1950 (*Chapitre 2. Historisation*). Deux temps forts dans l'histoire de l'évolution de la planification ont été sélectionnés : le Schéma directeur de l'aire métropolitaine (Sdam) Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal) Lyon 2010, approuvés respectivement en 1970 et 1992. Ces deux périodes de la planification lyonnaise peuvent être mises en relation avec les Temps 1 (planification traditionnelle) et Temps 2 (planification stratégique) de l'histoire de l'évolution de la planification en Europe telle qu'appréhendue dans la première partie. A travers l'analyse des dispositions de ces documents, il conviendra d'identifier et de localiser la nature et l'évolution des *lieux privilégiés* de projets. Le troisième chapitre décrypte le contenu du projet métropolitain défini à travers l'inter-Scot - dispositif de coopération entre treize Scot

de l'aire métropolitaine lyonnaise – ainsi que sa déclinaison et les conditions de sa mise en œuvre au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise et des autres Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (*Chapitre 3. Projection*). Enfin, le dernier chapitre de cette seconde partie a pour vocation de procéder à une première identification de la forme contemporaine des *lieux privilégiés* de projets dans l'organisation actuelle de la planification territoriale (Temps 3) (*Chapitre 4. Identification*). Où sont localisés ces nouveaux lieux de projets ? Correspondent-ils à ceux identifiés durant les périodes précédentes (Temps 1 et Temps 2) ? Constituent-ils effectivement des *lieux privilégiés* par la planification territoriale ou les différents dispositifs de gouvernance métropolitaine ? Quelle sont leurs caractéristiques ? Qu'est ce qui légitime leur existence ? Comment sont-ils traités ?

| CHAPITRE 1. Métropolisation |

L'aire métropolitaine lyonnaise : entre dynamiques et gouvernances territoriales

Ce chapitre caractérise les dynamiques de métropolisation qui transforment le grand territoire lyonnais. Son développement est subdivisé en deux sections. Une approche spatiale est privilégiée dans un premier temps, à la manière de celle d'un géographe. Elle consiste à décrypter les dynamiques territoriales à l'œuvre. Des éléments de cadrage théorique sont dans un premier temps introduits afin de définir et caractériser brièvement la notion clef de métropolisation qui fait par ailleurs l'objet d'une littérature foisonnante. La première section de ce chapitre vise ensuite à caractériser les dynamiques territoriales à l'œuvre, au sein du grand territoire d'environ trois millions d'habitants que constitue l'aire métropolitaine lyonnaise. Quelle entité géographique est en jeu ? Quels sont les principales conséquences de la métropolisation lyonnaise dans les quatre principaux champs sectoriels que sont l'habitat, l'environnement, la mobilité et l'économie ? Le propos est alimenté et appuyé par l'ensemble des études thématiques et les traitements statistiques et cartographiques réalisées par le pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence de l'urbanisme de Lyon. Suite aux premiers éléments de cadrage théorique sur la notion de métropolisation, c'est la traduction lyonnaise de ce processus territorial que l'analyse s'attache donc à décrypter. Du Roannais au Nord Isère, et des Monts du Forez aux contreforts du Bugey, au sein d'une entité d'environ dix mille km² - soit un cercle d'environ quatre-vingt kilomètres de rayon - la métropolisation lyonnaise favorise l'assemblage et la mise en système d'une grande diversité de territoires. Dans ce contexte, l'aire métropolitaine lyonnaise constitue avant tout un cadre de référence, ou entité pertinente, permettant de saisir *in situ* la réalité des dynamiques territoriales à l'œuvre. Au sein de cette entité, émergent de nouvelles configurations de territoires issues de l'imbrication entre une diversité d'espaces (agricoles, économiques, naturels, résidentiels, etc.). L'aire métropolitaine lyonnaise est constituée de cet assemblage, ou patchwork, entre polarités historiques denses et espaces d'entre-deux (ou interstitiels). Le caractère commun à tous ces territoires est leur forte interdépendance ou imbrication. Ces nouvelles réalités territoriales seront décrites au regard des apports théoriques liés aux concepts de *tiers espace* (Vanier, 2008) et d'*entre-ville* (*zwischenstadt*, Sieverts, 2004). Ils constituent tous

deux des figures interprétatives (Barattucci, 2006) vectrices d'une plus grande intelligibilité concernant les modalités de structuration et d'émergence de la ville contemporaine.

A l'image du paragraphe ayant trait à la notion de métropolisation, la seconde section de ce premier chapitre débute par l'introduction de quelques éléments de cadrage théoriques concernant les deux autres notions clefs de gouvernance et d'interterritorialité. Le décalage entre le processus de métropolisation lyonnais et le morcellement des périmètres institutionnels d'exercice des compétences, engendre, depuis les années 1970, la mise au point de dispositifs complexes de gouvernance interterritoriaux. Aujourd'hui, pas moins de quatre dispositifs coexistent au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise. Tous sont liés au constat de l'incapacité des périmètres institutionnels traditionnels à appréhender la réalité des dynamiques métropolitaines. On distinguera les dispositifs de issus de la coopération entre collectivités (Région urbaine de Lyon et Pôle métropolitain) de ceux issus de la planification territoriale (Directive territoriale d'aménagement et inter-Scot). Les nouveaux dispositifs viennent réinterroger la légitimité et le rôle des plus anciens. Cette gouvernance est à géométrie variable car elle repose sur des périmètres et des échelles d'approche du territoire fluctuants et implique des configurations d'acteurs diversifiés en fonction du dispositif auquel on se réfère : association de différents niveaux de collectivités locales pour la Rul, syndicats mixtes réunissant les principales EPCI pour le Pôle métropolitain, regroupement informel des syndicats mixtes de Scot pour l'inter-Scot, représentants de l'Etat pour la DTA. Ces différents dispositifs cristallisent des jeux d'acteurs complexes entre coopération et compétition. Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, le leadership politique imposé par Gérard Collomb oscille ainsi entre ouverture aux territoires métropolitains et affirmation d'un pouvoir territorialisé au sein des frontières institutionnelles (très restreintes) du Grand Lyon. La création à venir de la Métropole de Lyon sur un périmètre inchangé par rapport au Grand Lyon ne peut que raviver les incertitudes, les questionnements mais aussi les tensions concernant les véritables capacités d'action et marges de manœuvre de la gouvernance métropolitaine lyonnaise. Constat qui, on le verra par la suite, a des conséquences sur les conditions d'émergence des nouveaux *lieux privilégiés* de projet. L'analyse des modalités de construction du processus de planification territoriale nécessite une lecture croisée en lien avec le processus de gouvernance métropolitaine. La problématique initiale du passage entre grand territoire et actions locales, entre plan et projet ou orientations et actions, nécessite d'interroger conjointement ce double processus.

1. La métropolisation lyonnaise : émergence de nouvelles réalités territoriales

1.1 De la métropole aux métropolisations : éléments de cadrage théorique

La communauté scientifique s'est emparée de la question métropolitaine il y a une vingtaine d'années, et a produit à ce sujet une littérature foisonnante. Elle est aujourd'hui au cœur de l'action et du débat public en France. C'est dans ce contexte notamment qu'a été organisée la consultation internationale de recherche-développement sur le Grand Paris relative à la métropole du XXI^e siècle et les travaux de prospective menées par la DATAR (2010), Territoires 2040. Le terme de métropole apparaît une première fois lors de la période faste de l'aménagement du territoire des trente glorieuses. Sous le pilotage de l'Etat et notamment de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), il convenait alors de structurer localement des métropoles d'équilibre afin de répondre à la trop grande concentration urbaine de la capitale parisienne¹. Au-delà de la notion de métropole (en tant que strate supérieure d'une nouvelle catégorie urbaine), les débats et la littérature portent aujourd'hui davantage sur la notion de métropolisation en tant que « *processus de mutation généralisée de la question urbaine* » (Behar, 2010, p.113). Pour Claude Lacour et Sylvette Puissant (1999), la métropolisation rassemble l'ensemble des processus dynamiques qui transforment une ville en métropole. Les controverses scientifiques quant aux ressorts de ces processus ou leurs conséquences sociales, économiques, politiques ou spatiales sont nombreuses. Daniel Behar (2010) reconnaît néanmoins trois points de convergence constituant un socle partagé sur lequel les observateurs francophones s'accordent :

- la dynamique d'ensemble de transformation de l'urbain doit être considérée dans toute son épaisseur, et pas seulement au prisme de la constitution de « *villes en plus grands* » ;
- la métropolisation constitue la résultante territoriale du processus de mondialisation ou, plus généralement, de la globalisation ;
- la métropolisation engendre une recomposition généralisée des rapports entre les lieux et les liens, entre les espaces et leurs fonctionnalités.

Apparu au début des années 1980, le néologisme de métropolisation renvoie à un univers polysémique et polymorphe structuré par les différentes approches disciplinaires (Lacour, Puissant, 1999). Daniel Behar (2010) propose ainsi de ne pas parler de la métropolisation mais des métropolisations. A partir des travaux de Claude Lacour et Sylvette Puissant (1999), l'auteur en distingue trois registres :

¹ Voir à ce sujet les modalités de structuration de la métropole d'équilibre tripolaire Lyon-Grenoble-Saint Etienne dans le *Chapitre 2. Historisation*.

- la « *métropolisation des économistes* » (Paul Krugman, Michael Storper, etc.) exprime, à partir de la nouvelle économie géographique, le processus contemporain de création de valeur induite par la densité des interactions au sein des espaces urbains. Cette métropolisation se définit en priorité dans son rapport à l'extérieur, au reste du monde.

- la « *métropolisation des sociologues* » (Manuels Castells, Richard Florida, Saskia Sassen, etc.) insiste sur le fait métropolitain en tant que dynamique de concentration spatiale et de mise en réseau mondial des fonctions économiques d'excellence et des élites sociales (notamment les fameuses classes créatives). A l'inverse des économistes, la métropolisation des sociologues décrit avant tout la dynamique interne aux espaces urbains.

- la « *métropolisation des géographes ou des urbanistes* » (François Ascher, Jean-Paul Ferrier, etc.) s'intéresse davantage aux mutations spatiales induites par les dynamiques socio-économiques et observe alors les processus de dilations, de recompositions et d'interdépendances discontinues des espaces urbains. Si les économistes et les sociologues analysent en priorité comment le processus de métropolisation discrimine les territoires urbains, les géographes développent au contraire une approche inverse qui souligne le caractère extensif, généralisé et englobant de la métropolisation.

La géographie combinée de ces trois processus de métropolisation bouleverse la représentation héritée des années 1960 autour des métropoles d'équilibre. « *Les métropolisations agissent contre les métropoles, pourrait-on dire, au sens où les dynamiques de métropolisation tendent moins à constituer une strate supérieure clairement délimitée qu'à recomposer les interdépendances entre les niveaux territoriaux* » (Behar, 2010, p.119). Les trois registres de métropolisation ont leurs propres ressorts et participent de logiques différentes. Ils se combinent spatialement pour former des systèmes métropolitains complexes dans des relations aussi bien de concurrence que de synergie. Faire métropole consiste alors à réduire les tensions et contradictions entre les différents régimes de métropolisations : « *Conjuguer ces trois registres de métropolisation pour 'faire métropole' revient à identifier l'approche territoriale optimale de manière à assurer la place de la métropole en question dans les flux 'au-dehors' avec le reste du monde, tout en garantissant 'au-dedans' l'intégration de l'aire métropolitaine* » (Behar, 2010, p.121). L'échelle optimale pour faire métropole varie en fonction des contextes territoriaux et de la nature du problème posé par les interactions entre les trois dynamiques de métropolisation.

La thèse établit des passerelles entre les trois registres de métropolisation décrits ci-dessus mais le développement s'inscrit en premier lieu dans le registre de la métropolisation des géographes et des urbanistes. Dans ce cadre, François Ascher (2009) emploie la notion de métapolisation comme résultante de la troisième révolution urbaine engagée il y a une trentaine d'année. Elle engendre un changement d'échelle et de forme des villes, c'est un « *double processus de métropolisation et de formation de nouveaux types de territoires urbains, les métapoles* » (Ascher, 2010) dont l'identification des tendances

doit permettre d'élaborer en conséquence des instruments de gestion de ces évolutions structurelles. La métropolisation est définie comme « *la poursuite de la concentration des richesses humaines et matérielles dans les agglomérations les plus importantes* » (2010, p.72). Elle s'appuie sur le développement des moyens de transport et de stockage des biens, des informations et des personnes qui donnent des formes nouvelles aux agglomérations urbaines. Ces dernières se transforment en métapoles, à savoir « *des vastes conurbations, distendues et discontinues, hétérogènes et multipolarisés* » (2010, p.73). Le processus d'urbanisation et de croissance des villes se poursuit mais sous des formes nouvelles : « *la croissance interne des agglomérations, par extension à leur périphérie immédiate et par densification, fait largement place à une croissance externe, c'est-à-dire par absorption dans leur zone de fonctionnement quotidien, de villes, de bourgs et de villages de plus en plus éloignés* » (2010, p.73). Structurées par les réseaux de transports rapides (en *hubs and spokes*), les limites et les différences physiques et sociales entre ville et campagne tendent à se confondre au sein de ces vastes conurbations.

L'usage de moyens de transport rapides et des technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que « *l'individualisation des espaces-temps* » (Ascher, 2010) remet en cause les anciens systèmes de centralité et les organisations urbaines radioconcentriques. La métropolisation se traduit par une multiplication et une diversification des polarisations. Elle résulte de processus dynamiques générateurs et accélérateurs de concentrations. Le renforcement de nouvelles centralités modifie les hiérarchies établies et les structurations spatiales et sociales des villes concernées (Lacour, Puissant, 1999). Dominique Mignot (2000) parle à ce titre de « *croissance éclatée des villes* ». Les différentes polarités répondent à la diversité des besoins générés : « *concentration autour des lieux de commutation d'abord, les aéroports, les gares et les grands échangeurs jouant à cet égard un rôle déterminant ; mais aussi développement d'activités autour des grands équipements urbains décentralisés (hôpitaux, universités, équipements culturels, ...)* ; enfin, développement des parcs d'activités et technopôles à proximité des infrastructures routières » (Gaschet, Lacour, 2002, p.54). Les deux auteurs parlent à ce titre d'une « *centralité en réseau* ». L'intégration des différentes fonctions urbaines est assurée par la connexion des pôles aux réseaux interurbains de transports. La métropolisation opère une disjonction entre la centralité et son incarnation dans le centre au sens historique, urbanistique et en tant que lieu de pouvoir, de commandement et de réalisation des activités de production : « *La centralité semble avoir cessé de s'identifier et de 'précipiter' au centre, pour se déployer dans l'ensemble de l'agglomération à travers différents niveaux et réseaux d'interactions spatiales, qui sont autant d'expressions de la centralité métropolitaine, [...]* » (Gaschet, Lacour, 2002, p.56). Ces formes d'urbanisation plus complexes et plus difficilement déchiffrables ne signifient pas pour autant la disparition des centres où sont mises en œuvre des politiques urbaines afin de renforcer leur attractivité.

Au croisement entre les deux premiers registres, Ludovic Halbert (2010) fait le constat d'un paradoxe important des métropoles : elles constituent à la fois les principaux centres de création de richesse mais

cumulent dans le même temps l'essentiel des difficultés des sociétés modernes (sociales, environnementales, démocratiques). Les politiques destinées à valoriser des fonctions dites stratégiques au titre de la compétitivité économique ne parviennent pas à dépasser ces tensions. A partir des apports de l'économie territoriale, l'auteur s'attache alors à caractériser ce qu'il appelle « *l'avantage métropolitain* ». Les métropoles bénéficient selon lui d'un « *effet de longue traîne* »² aux ramifications multiples. Le développement économique local repose alors sur la construction d'un nombre élevé de ressources disponibles, sur la capacité à les mettre en visibilité et enfin sur l'adoption de comportements collaboratifs entre les acteurs métropolitains pour mobiliser ces ressources. La richesse des métropoles ne tient donc pas uniquement à la concentration des emplois supérieurs et des fonctions de commandements, même si ces dernières y contribuent. La métropole est un catalyseur d'une chaîne de réactions qualitatives et d'externalités dynamiques. La capacité à mettre en tension des ressources infiniment nombreuses est primordiale : « *[...], dans un contexte de ressources dispersées et spécialisées, c'est la capacité à associer et à lier ces dernières, qui compte au moins autant que leur grand nombre. [...]. Pour le dire familièrement, la métropole n'est pas un simple sac de ressources dans lequel les agents économiques n'ont plus qu'à puisé au gré de leurs besoins. C'est plutôt un outil d'interfaçage qui aide à mobiliser des ressources hétérogènes* » (Halbert, 2010, p.72). Les ressources utiles à la vie économique sont construites et mobilisées dans le territoire en tant qu'organisation territoriale située historiquement et géographiquement. Les externalités de la longue traîne ont un caractère dynamique : la mobilisation des ressources accélère leur reproduction, leur approfondissement et leur enrichissement par effet d'apprentissage. Les politiques de développement doivent ainsi porter là où les ressources sont déjà mobilisées mais aussi dans les zones peu prospectées où les pouvoirs publics peuvent aider à enclencher une dynamique de mobilisation collective.

1.2 La métropolisation lyonnaise *in situ*

Au nord-ouest de la Région Rhône-Alpes et à l'est de l'arc alpin (Fig. 1), l'aire métropolitaine lyonnaise est localisée au croisement des flux entre l'Europe du nord et l'Europe du sud, à l'intersection entre des axes nord-sud (Londres-Paris-Marseille) et est-ouest (Espagne-Milan-Europe de l'est). A ce titre, la place lyonnaise est souvent, et depuis longtemps, décrite et qualifiée comme carrefour européen (Labasse, 1958 ; Labasse, Laferrère, 1960). « *Grace à son réseau d'infrastructures de communication, de transports et de pôles logistiques, la région lyonnaise offre au reste de l'Europe les connexions et l'accessibilité nécessaires à son développement et à celui du réseau des métropoles européennes* » (Audal, 2005, p.9). Pour Daniel Behar (2010), la question de la projection au-dehors, de l'aire métropolitaine

² Chris Anderson (2004) a développé la notion de longue traîne en observant la commercialisation des produits culturels par les grands distributeurs en ligne. Le modèle de commercialisation est basé sur la mise à disposition d'un nombre de produits quasiment illimité auprès des internautes. Ils proposent aussi bien les best-sellers qu'une très large palette de produits à diffusion confidentielle. Ces derniers constituent une traîne de recettes qui, une fois cumulée, représente environ un tiers des bénéfices. Les best-sellers sont utiles pour attirer les clients mais les réserves de croissance passent par les opportunités associées à l'exploitation de la traîne.

lyonnaise au même titre que son homologue Lilloise se pose dans leur capacité d'inscription et de mise en réseau au sein du pentagone nord-ouest européen dont elles constituent toutes deux une excroissance. L'aire métropolitaine lyonnaise³ représente en 2009 une population totale d'environ trois millions d'habitants (Audal, 2012b). Elle est souvent comparée – notamment par les élus locaux - à des grandes villes européennes telles que Barcelone (cinq millions d'habitants), Milan (quatre millions d'habitants) ou Manchester (deux millions et demi d'habitants) (Fig. 2).

³ Au sens de l'inter-Scot, c'est-à-dire le périmètre des treize Scot adhérentes à la démarche. Le Grand Lyon ne représente qu'un peu plus d'un million trois cent mille d'habitants en 2009 (Audal, 2012b).

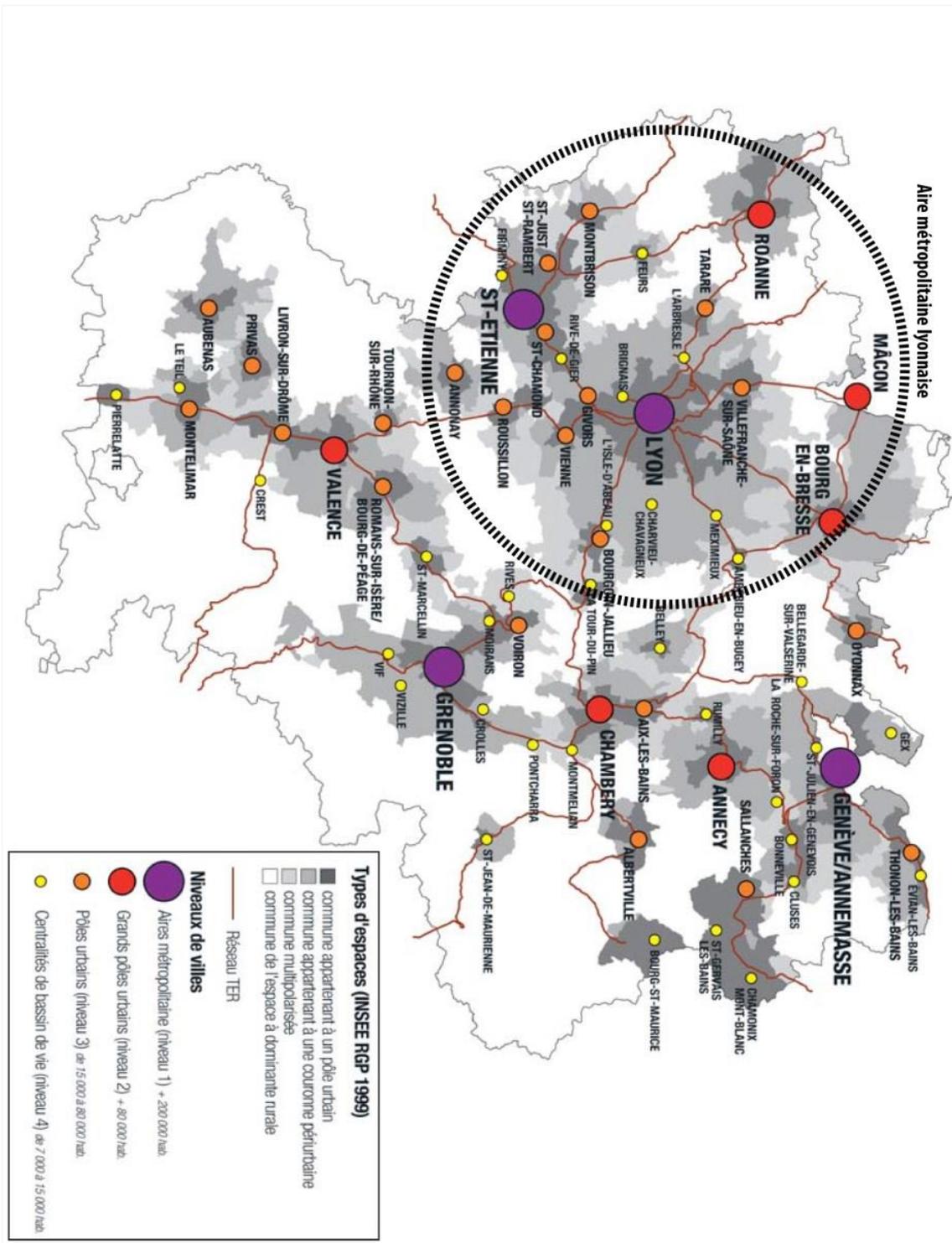


Fig. 1 : L'aire métropolitaine lyonnaise en Rhône-Alpes. (Source : RRA, 2008, p.5)

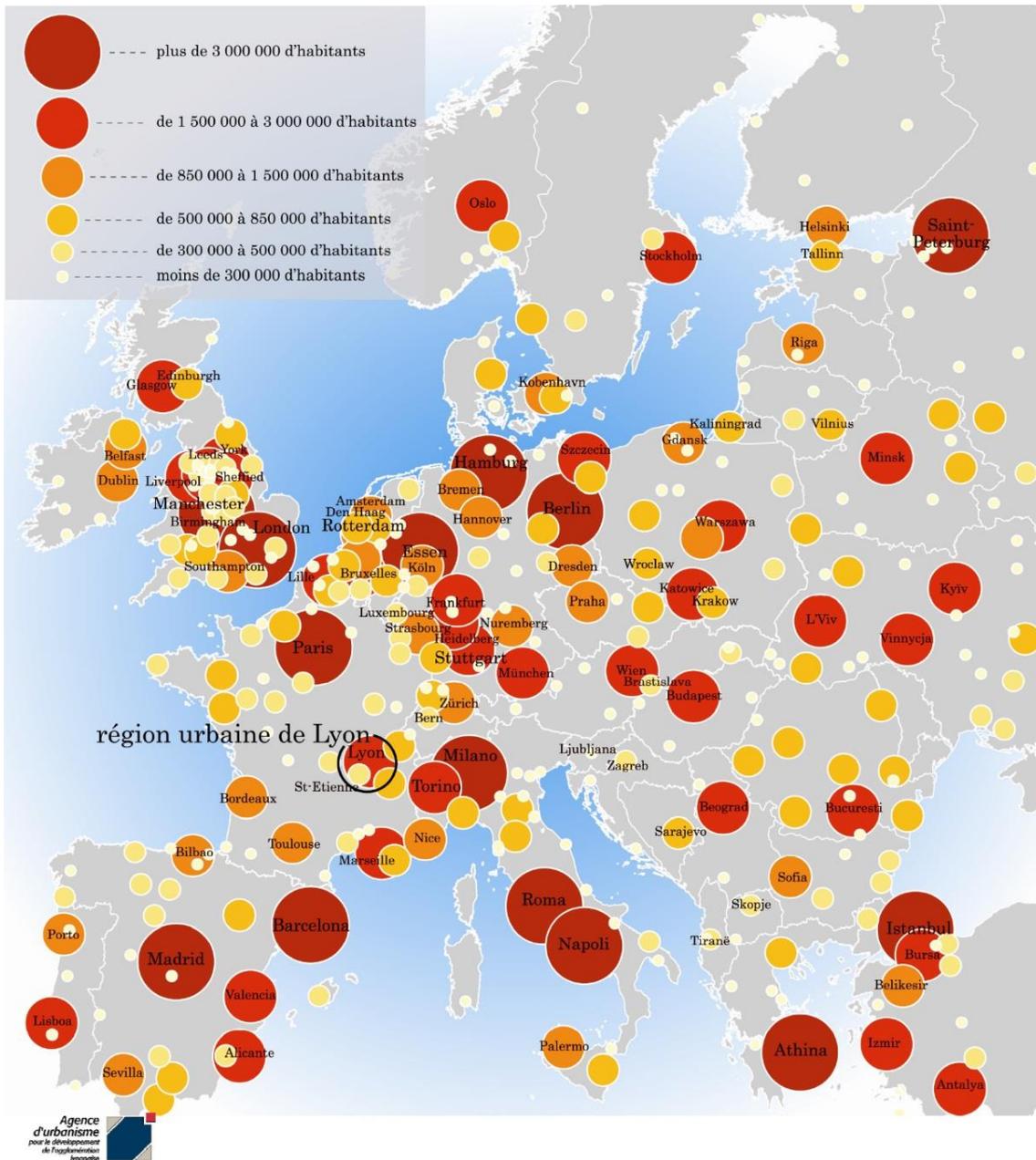


Fig. 2 : L'aire métropolitaine lyonnaise dans un contexte européen (Source : Audal, 2005a, p.8)

L'aire métropolitaine lyonnaise est structurée autour de deux noyaux centraux que sont Lyon/Villeurbanne (environ six cent trente mille habitants⁴) et Saint-Etienne (cent soixante-dix mille habitants), autour desquels gravitent des villes moyennes de poids démographiques beaucoup plus modestes mais supportant des fonctions administratives et économiques importantes (Fig. 3) : Bourgoin-Jallieu (vingt-six mille habitants), Vienne (vingt-neuf mille habitants), Givors (vingt mille habitants), Villefranche-sur-Saône (trente-cinq mille habitants), Ambérieu-en-Bugey (quatorze mille habitants) et Roanne (trente-six mille habitants). La configuration urbaine à caractère multipolaire, résulte, en partie, des effets de diffusion de la dynamique lyonnaise sur les villes de son arrière-pays. Ainsi, la plupart des villes de l'aire métropolitaine n'ont cessé d'enregistrer ces vingt dernières années, des taux de croissance démographiques positifs (Audal, 2006b). Ces dynamiques démographiques mais également économiques se sont appuyées sur la complémentarité entre agglomérations centres et pôles satellites. Elles ont engendré l'émergence d'un nouvel espace de référence : « *Les habitudes quotidiennes de bon nombre d'habitants de la région lyonnaise n'ont plus comme cadre de référence leur commune ou la ville dans laquelle ils résident mais l'ensemble des territoires que constituent la métropole lyonnaise. Cette dilatation de l'espace de référence concerne aussi bien le travail, la santé, la formation, que le loisir* » (Audal, 2006b, p.10). Paul Boino (2009) parle ainsi d'une « *nouvelle donne métropolitaine* ». L'aire métropolitaine lyonnaise couvre un vaste territoire géographique (environ dix mille km²) dont on verra par la suite que le périmètre fluctue en fonction du dispositif auquel on se réfère. Aux confins des Alpes, du Massif central, de la Bourgogne et du Dauphiné et à l'interface entre deux systèmes hydrographiques (atlantique et méditerranéen), le territoire métropolitain est traversé par des cours d'eau majeurs, la Loire, le Rhône et la Saône. Cette géographie forte et contrastée lui donne une grande richesse écologique et paysagère, organisée autour d'un ensemble de cœurs verts⁵ dits métropolitains (Fig. 4) : massifs du Pilat, du Beaujolais, du Bugey et du Forez, plateaux de la Dombes et de l'Isle Crémieu, Coteaux du Lyonnais et des Balmes Viennoises. Les espaces naturels et agricoles occupent ainsi une place prépondérante, environ 80% du territoire (Audal, 2006b). Ces grands espaces de nature sont soumis à d'importantes pressions et évolutions du fait de la progression de l'artificialisation depuis les années 1950. Ces dynamiques engendrent une forte imbrication entre espaces urbains et naturels où sont amenés à cohabiter des fonctions et usages multiples (résidentiel, économique, récréatif, productif, etc.).

⁴ Insee RP 2011

⁵ Les cœurs verts sont les points d'appui de l'armature verte métropolitaine préservée et mise en valeur notamment par les Scot. Ils concentrent une large part du patrimoine naturel régional. Proches des grandes agglomérations, ils sont revendiqués au titre de la qualité du cadre de vie et des loisirs de nature (Audal, 2007c).

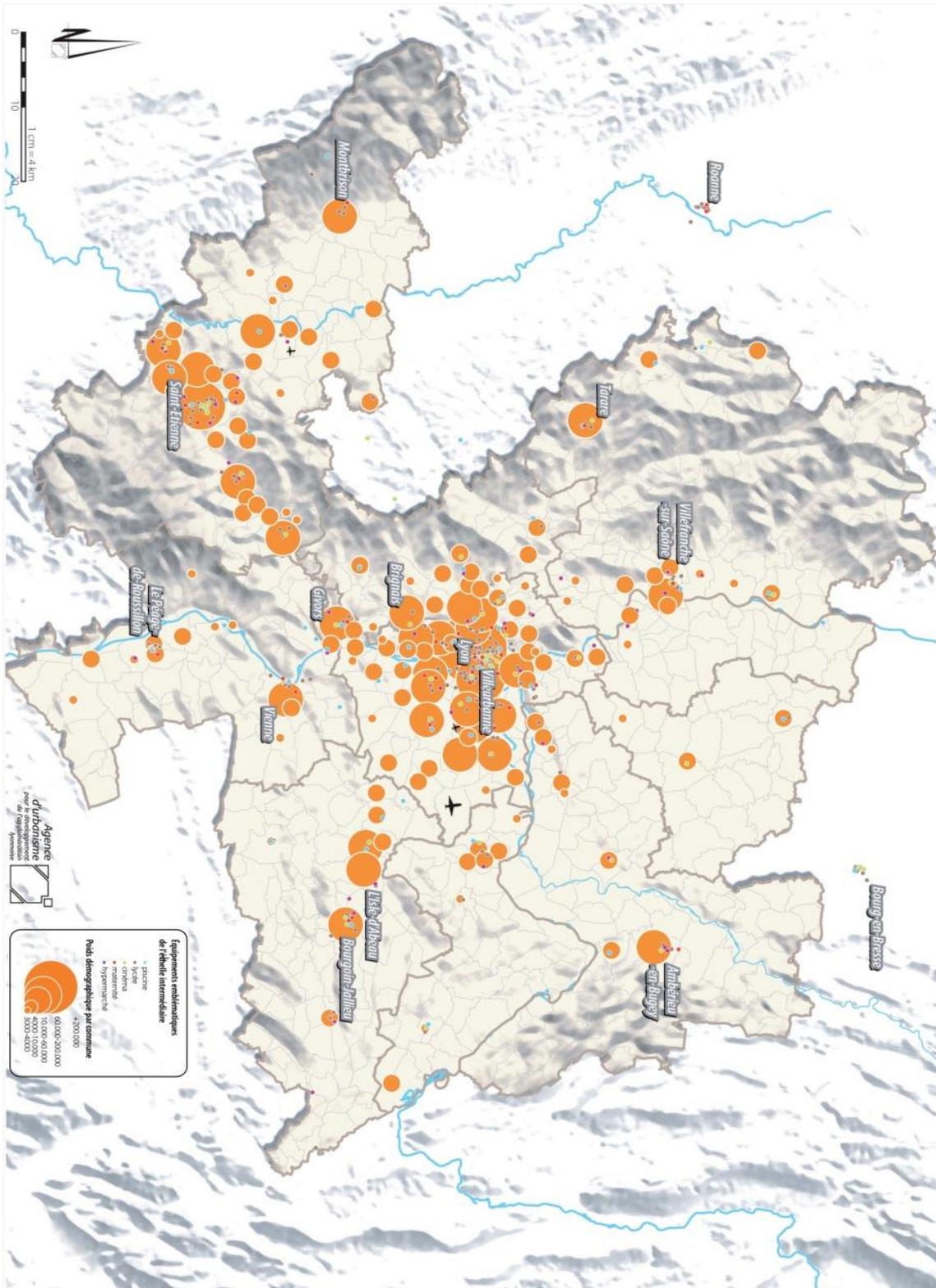


Fig. 3 : Poids démographiques par communes et répartition des équipements emblématiques (Source : Audal, 2006b, pp.8-9)

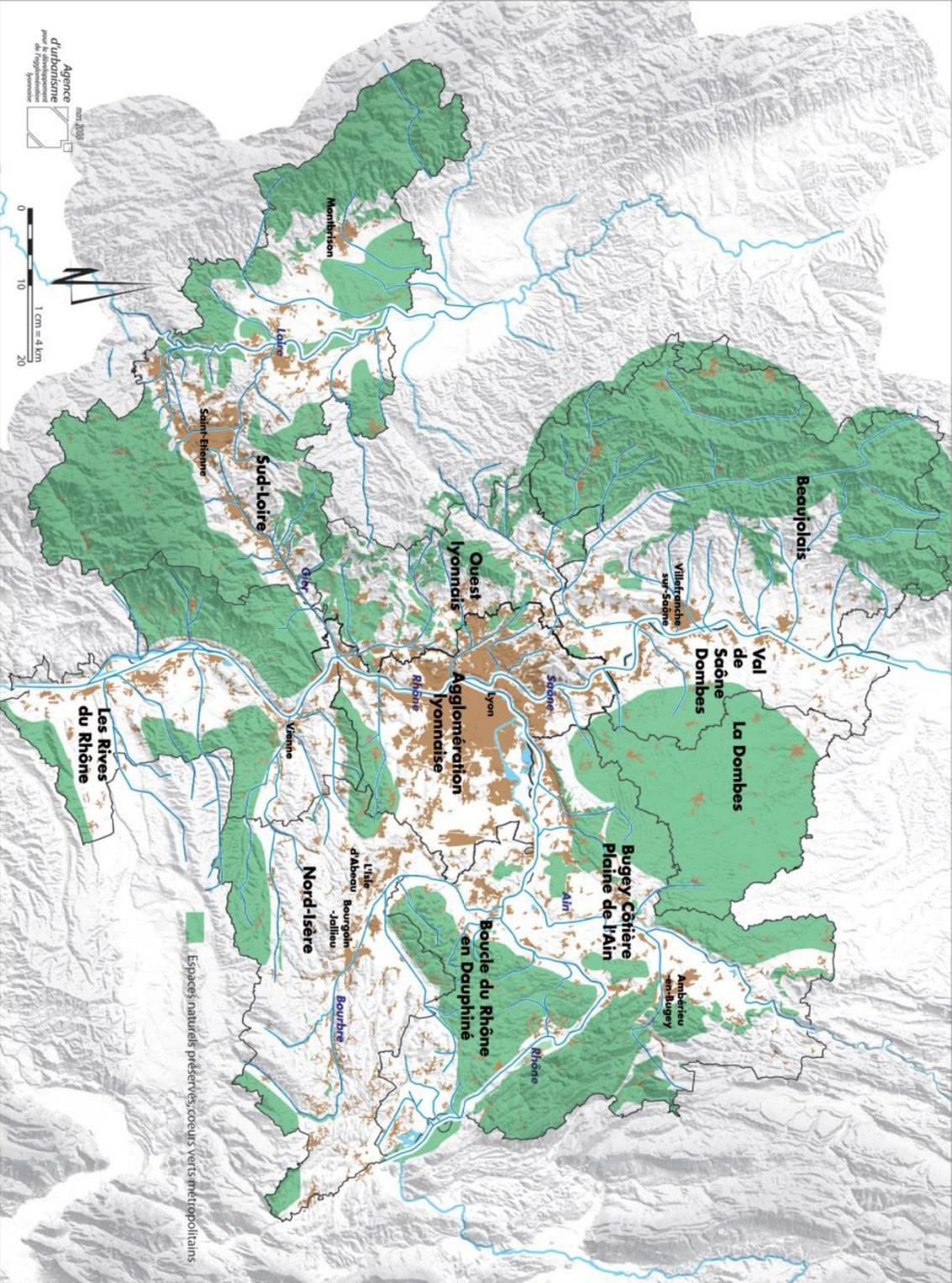


Fig. 4 : Principaux coeurs verts de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007c, p.19)

L'évolution et la spatialisation des dynamiques démographiques sont une expression particulièrement significative du fait métropolitain lyonnais. Les quatre cartes qui suivent (Fig. 5, 6, 7 et 8) sont régulièrement mobilisées par l'Agence d'urbanisme de Lyon lorsqu'il s'agit de faire valoir - notamment auprès des élus locaux - la réalité des dynamiques métropolitaines et l'interdépendance des territoires qui en résulte. Elles représentent les taux d'évolution de la population sur quatre période de temps : 1954-1968, 1968-1982, 1982-1999 et enfin 1999-2007. Sur la première période (Fig. 5), dans un contexte d'exode rural massif, la croissance démographique se concentre au sein des agglomérations et principalement Lyon. Les communes de la première et deuxième couronne connaissent alors les taux de croissance les plus élevés (autour de 10% pour Rillieux-la-Pape, Bron, Meyzieu, Corbas, etc.). Elles accueillent souvent de grandes opérations publiques sous la forme de ZUP. Entre 1970 et 1980 (Fig. 6), l'aire métropolitaine lyonnaise n'échappe pas à une tendance nationale qui voit l'attractivité des centres des grandes agglomérations s'inverser. Ainsi, les populations lyonnaises, villeurbannaises et stéphanoises diminuent sensiblement. Simultanément, les zones de croissance forte s'élargissent à un vaste territoire : deuxième couronne ouest et troisième couronne est de l'agglomération lyonnaise, nord de l'agglomération stéphanoise et plaine du Forez mais aussi vallons du lyonnais, vallée de la Saône, Sud de la Dombes, plaine de l'Est, balmes viennoises. Sur la période de 1982 à 1999 (Fig. 6), la périurbanisation s'installe durablement dans un rayon d'une cinquantaine de kilomètres autour de Lyon. L'Agence d'urbanisme de Lyon (2004) parle à ce titre de diffusion périurbaine généralisée. Le centre de Lyon retrouve néanmoins un pouvoir de polarisation, en particulier sur les populations jeunes. Le déclin démographique impacte les secteurs d'urbanisation récente à l'image de la première couronne lyonnaise (fuite des grands ensembles). Il s'intensifie sur la région stéphanoise (ville centre et vallée de l'Ondaine et du Gier) et dans l'agglomération roannaise dans un contexte de crise industrielle. La dernière période (Fig. 7) confirme le regain démographique de Lyon et la déprise des agglomérations ligériennes. Les taux de croissance démographiques les plus importants concernent de vastes territoires localisés entre les principales agglomérations : entre Roanne et Saint-Etienne, entre Vienne, La Tour du Pin et Grenoble, entre Bourgoin Jallieu-Ambérieu, etc. Les petites communes autrefois rurales qui accueillent les grands espaces de nature sont aujourd'hui celles dont les taux de croissance de population sont les plus importants. Ainsi sur une durée de cinquante ans, un vaste et profond mouvement de périurbanisation généralisée s'est installé, aboutissant à l'émergence de ce que les chargés d'étude de l'Agence d'urbanisme de Lyon aiment à qualifier de campagnes résidentielles. L'aire métropolitaine lyonnais devrait accueillir entre quatre cent mille et sept cent mille habitants supplémentaires d'ici 2040, soit une progression de l'ordre de quinze mille habitants par an (Audal, Epures, 2013b).

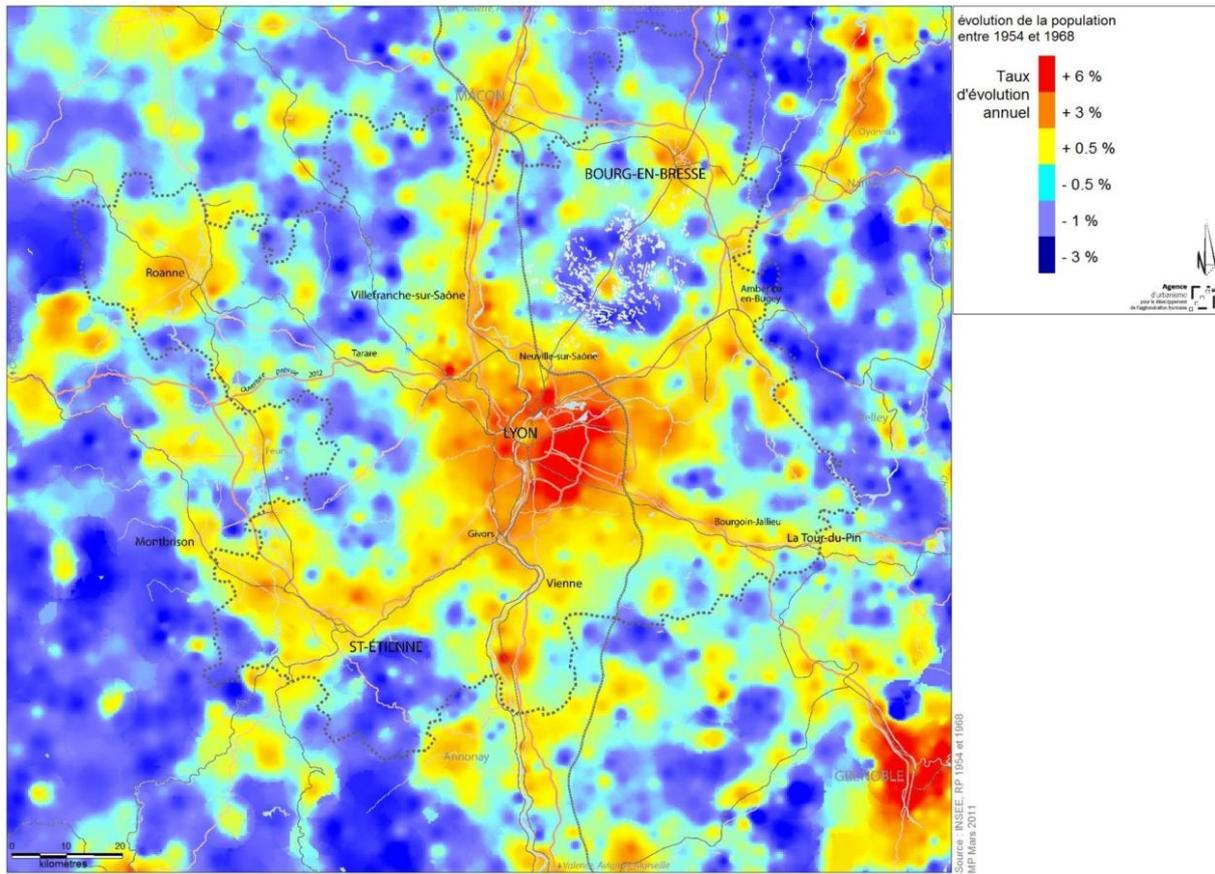


Fig. 5 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1954 à 1968 (Source : Audal)

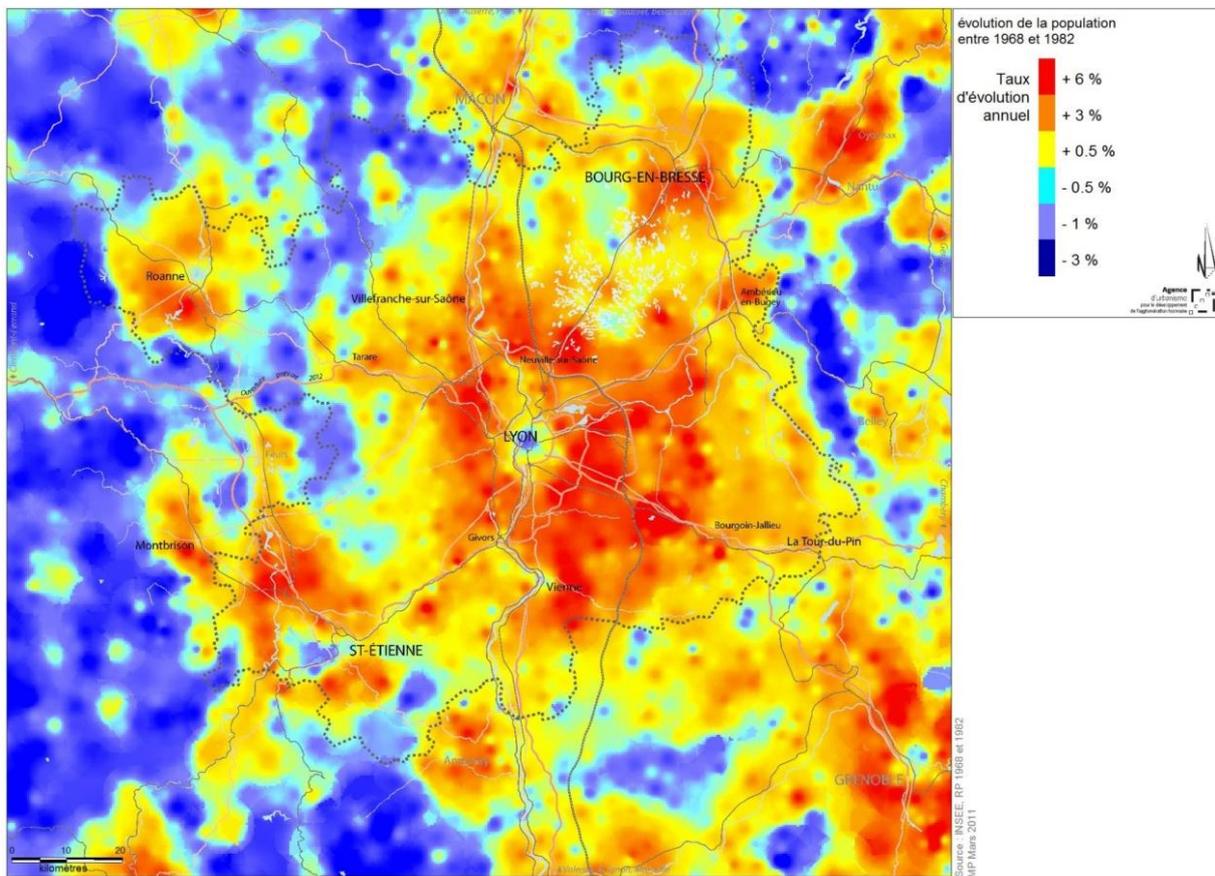


Fig. 6 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1968 à 1982 (Source : Audal)

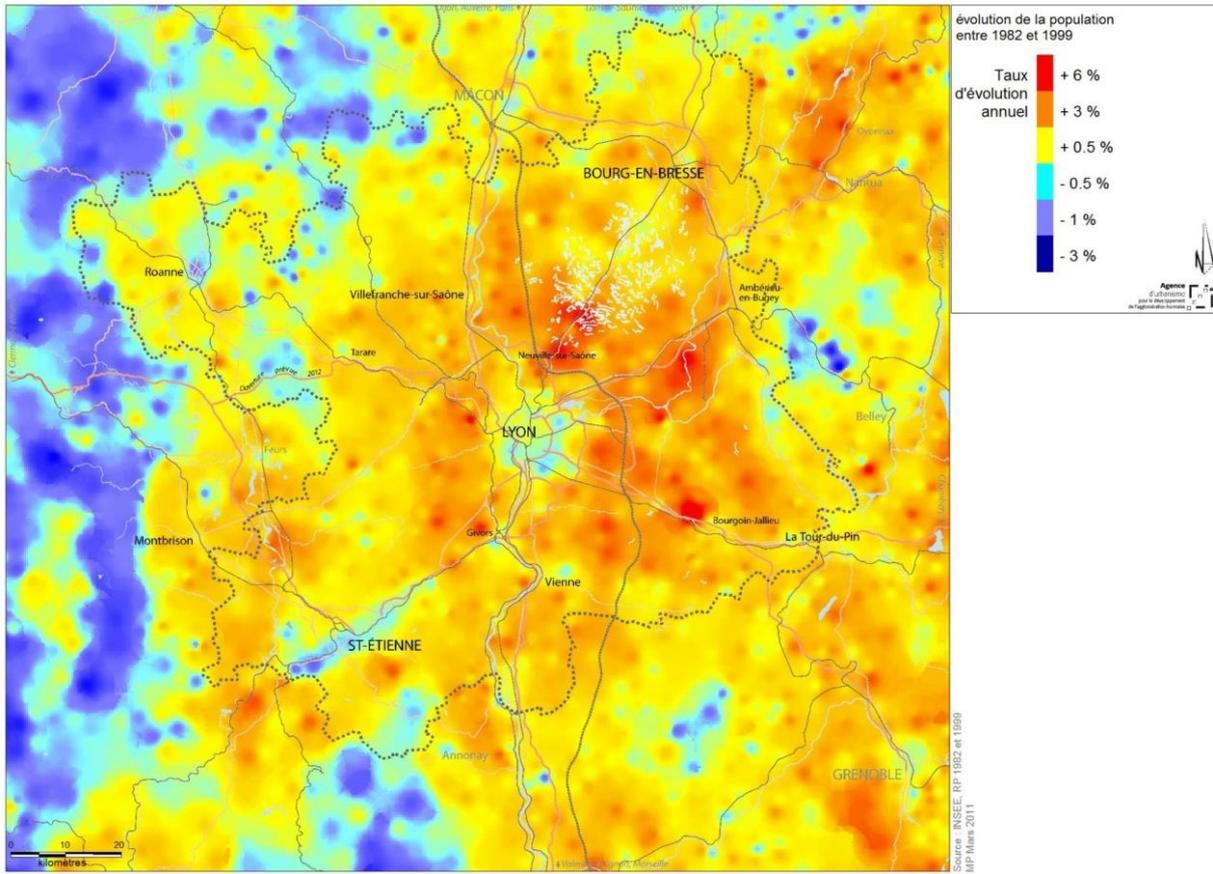


Fig. 7 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1982 à 1999 (Source : Audal)

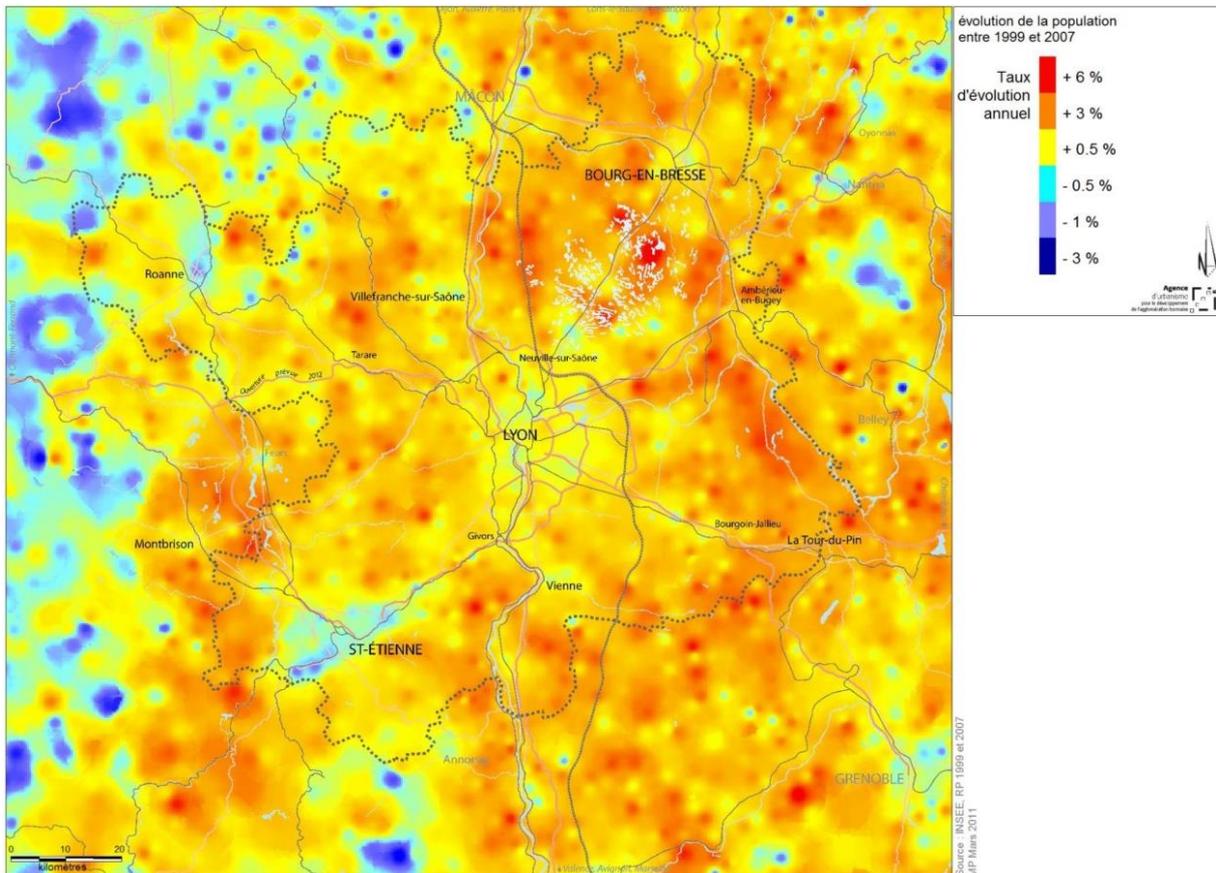


Fig. 8 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1999 à 2007 (Source : Audal)

Des années 1950 à la fin des années 2000, le développement démographique de l'aire métropolitaine lyonnaise se traduit par une forte croissance urbaine. Entre 1954 et 1995, la tache urbaine de l'agglomération lyonnaise s'est accrue de 140% alors que la population augmentait de 70% (Audal, 2012d). Cette extension spatiale revêt des formes multiples : un développement concentrique en tache d'huile en périphérie des grands pôles urbains, et un développement axial le long des grandes infrastructures de transport (Fig. 9). Entre 2000 et 2010, l'artificialisation des sols est encore très importante : à partir des analyses Spot Thema, l'Agence d'urbanisme de Lyon estime qu'un hectare et demi d'espaces naturels et agricoles sont artificialisés chaque jour dans l'aire métropolitaine lyonnaise principalement à destination résidentielle. La part des zones d'activités économiques est par ailleurs en forte progression, notamment autour des principaux échangeurs autoroutiers. Le département de la Loire (Nord de la vallée du Gier, couronne stéphanoise et Sud Forez), le Nord-Isère (zone logistique de Chesnes, Bourgoin-Jallieu etc.), l'Est lyonnais (Mions-Corbas, aéroport de Saint Exupéry), la Plaine de l'Ain et le Val de Saône (Côtière de la Dombes) sont des secteurs particulièrement impactés. L'emprise spatiale de l'aire métropolitaine lyonnaise semble néanmoins globalement stabilisée au regard des fortes évolutions connues entre les 1950 et 1990. Les analyses Spot Thema montrent aujourd'hui un phénomène d'éparpillement et de forte fragmentation en continuité des petites polarités urbaines localisées dans les cœurs verts métropolitains, et des grandes conurbations (Fig. 10). A partir d'une typologie des formes du développement résidentiel⁶, les travaux de Dominique Déléaz du Cete Lyon appliqués à l'aire métropolitaine lyonnaise montrent la part importante du développement sous la forme de maisons individuelles en dehors de toutes procédures d'urbanisme (Zac, lotissements, etc.) : un quart de la production de logements entre 2002 et 2006. Cette forme urbaine associée à des densités très faibles (environ cinq logements/hectare) représente sur la même période autour de 70% des espaces artificialisés (Fig.11).

⁶ A partir des données Sitadel, la typologie proposée par Dominique Déléaz différencie quatre formes urbaines associées à des densités de développement croissantes (Audal, 2007a) : forme 1 (« *individuel hors procédure* », cinq logements/ha), forme 2 (« *individuel avec procédure* », 10 logements/ha), forme 3 (« *individuel groupé* », 25 logements/ha), et enfin forme 4 (« *collectif* », 70 logements/ha).

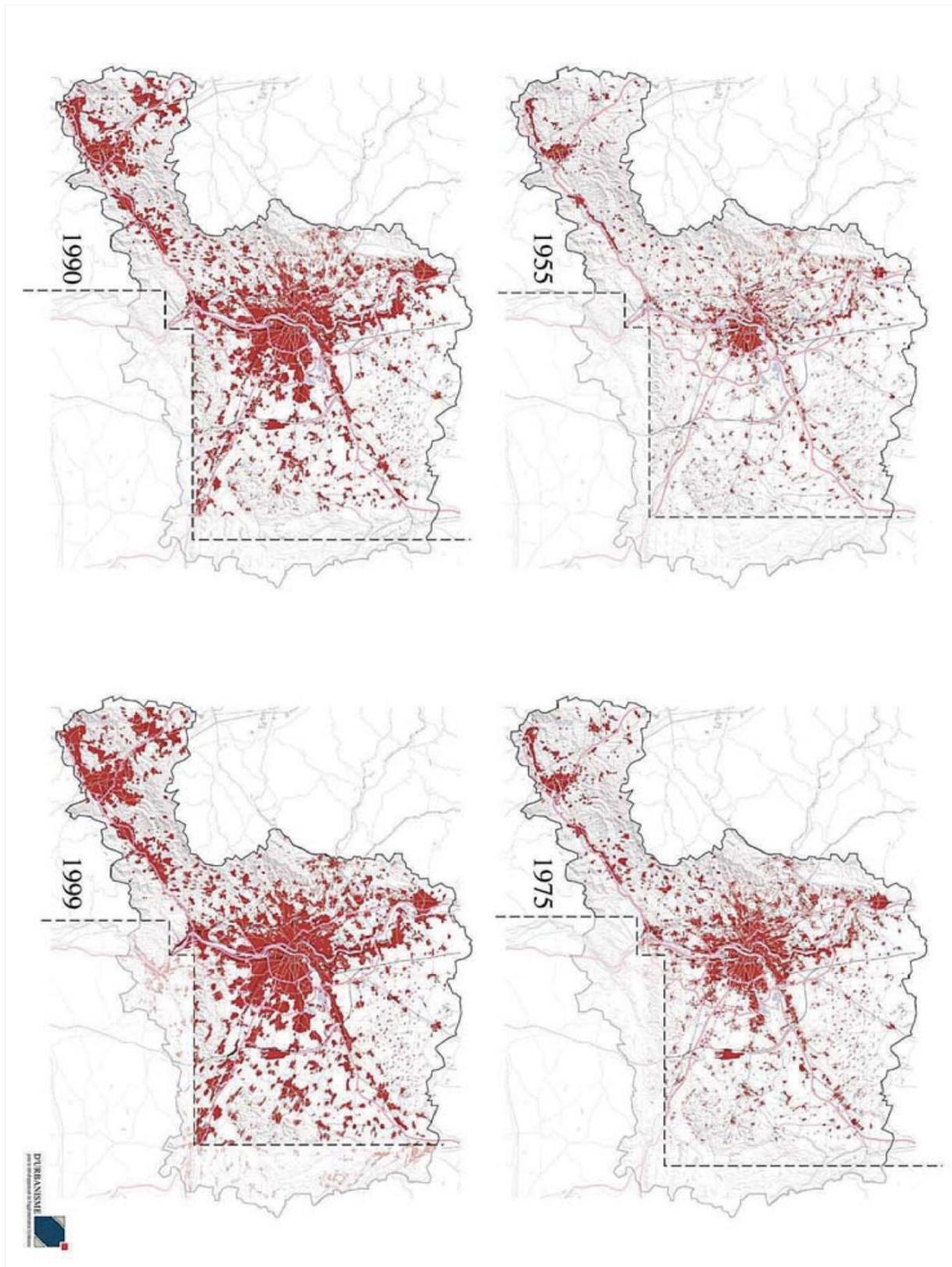


Fig. 9 : Croissance urbaine de l'aire métropolitaine lyonnaise de 1955 à 1999 (Source : SGAR, 2007, p.14)

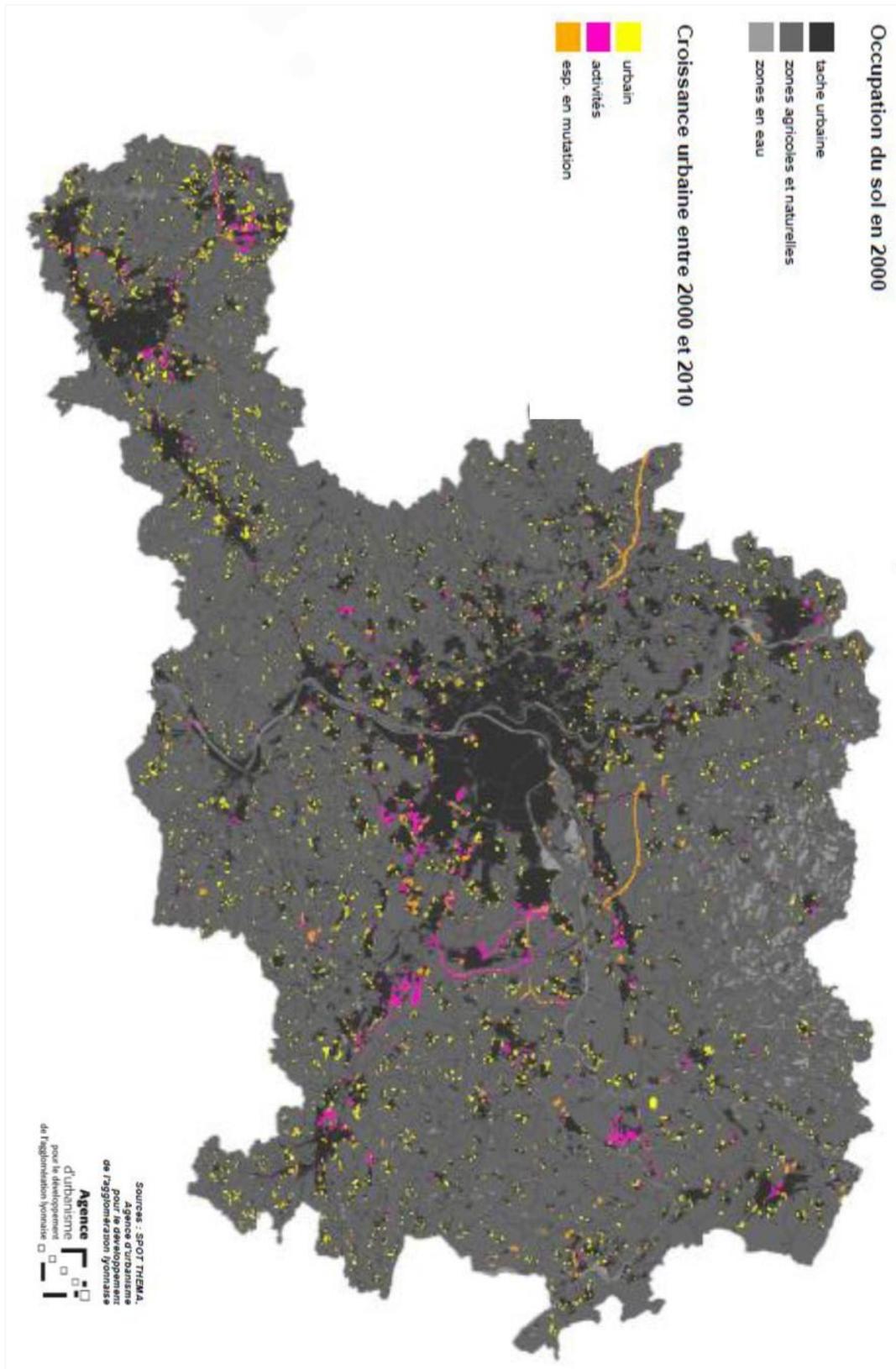


Fig. 10 : Changement d'occupation des sols dans l'aire métropolitaine lyonnaise entre 2000 et 2010 (Source : Audal, 2012d, pp.10-11)

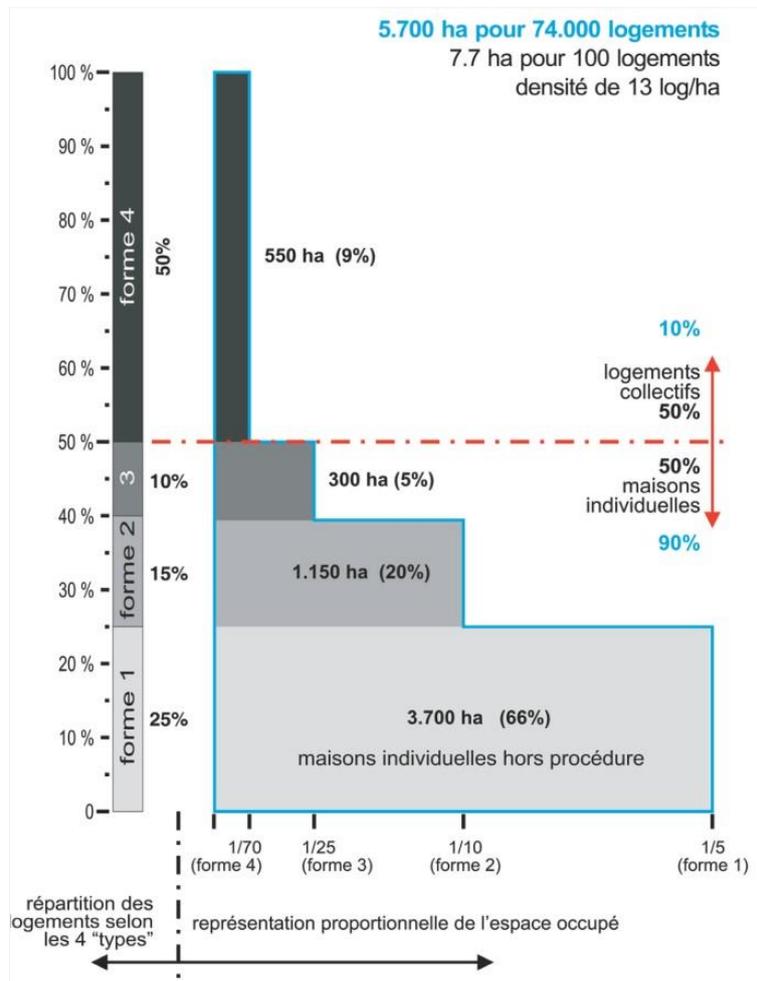


Fig. 11 : Forme du développement résidentiel de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007a)

La dynamique de métropolisation lyonnaise engendre l'émergence de nouvelles réalités territoriales et urbaines fondées sur l'imbrication entre nappes pavillonnaires, pôles d'activités épars, infrastructures de transport, parcelles agricoles ou naturelles, etc. (Fig. 12). Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, « une ville diffuse se juxtapose à la ville dense » (Boino, 2009, p.29). Ces espaces hybrides localisés à l'interface entre plusieurs polarités urbaines ne dépendent pas exclusivement d'un pôle attracteur que serait Lyon - même si au demeurant son pouvoir d'attraction est important - mais d'une multitude de centralités répondant aux choix d'implantation des ménages et des entreprises de plus en plus mobiles et dont les motifs de déplacements ne sont pas uniquement orientés vers les migrations domicile-travail (loisirs, commerces, services, etc.). Comment décrire et qualifier ces espaces qui semblent représenter une part non négligeable de l'emprise totale de l'aire métropolitaine lyonnaise mais qui demeurent néanmoins difficiles à délimiter et spatialiser ? Il existe au sein de la littérature scientifique en France et en Europe un large éventail de figures interprétatives mises au point pour caractériser et rendre intelligibles les nouvelles réalités territoriales issues de la dynamique de métropolisation et de diffusion

de l'urbanisation à l'échelle des grands territoires. On pense notamment aux notions de ville-émergente (Dubois-Taine, Chalas, 1998), ville franchisée (Mangin, 2004), ville région ou ville-pays (Beauchard, 1996), rurbanisation (Bauer, Roux, 1976), *citta diffusa* (Indovina, 1990) ou *citta frattale* (Secchi, 2006), etc. L'ensemble de ces notions souligne une dimension singulière des conditions de l'éparpillement urbain autour des polarités urbaines. Deux d'entre-elles sont particulièrement riches et instructives pour caractériser les nouvelles réalités territoriales propres à la métropolisation lyonnaise et ce, dans l'optique de consolider le cadre théorique et interprétatif nécessaire à la quête des nouveaux *lieux privilégiés* de projets : les concepts de *tiers espace* (Vanier, 2000, 2001) et de *zwischenstadt* (entre-ville) (Sieverts, 2004). En effet, tous deux qualifient la constitution d'un autre espace, d'un espace intermédiaire ou entre-deux, né du dépassement, de l'entremêlement et du recoupement de deux catégories longtemps opposées : l'espace urbain et l'espace rural. Ces deux figures interprétatives relèvent d'une catégorie que l'on peut qualifier d'intermédiation.



Fig. 12 : Vue aérienne du sud-ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007c, p.23)

1.3 *Tiers espace et Zwischenstadt* : de nouvelles réalités territoriales à saisir

Au début des années 2000, Martin Vanier emprunte la notion de tiers espace à Jean-Remy (1984)⁷, Jean Viard (1990) et Edward Soja (1996). Bien que toutes trois différentes, les utilisations du concept par les trois auteurs ont toutes en commun l'idée d'entre-deux. Martin Vanier le mobilise quant à lui pour caractériser un nouvel espace dont la constitution progressive est issue de la périurbanisation. Cette dernière « *produit durablement un tiers espace qui vient brouiller la relation du vieux couple ville-campagne* » (2003, p.80). La périurbanisation réinterroge les fondements de notre territorialité. Le tiers-espace décrit l'entre-deux en cours de structuration sociale, économique et politique entre l'espace rural et l'espace urbain. Le concept permet de sortir de la lecture des dynamiques périurbaines en tant que simple sous-produit de l'urbain. Habiter dans le périurbain signifie « *ni totalement urbain, ni totalement rural, mais autre chose* ». Une identité positive est en cours de construction dans ces territoires d'entre-deux. La construction, la reconnaissance mais aussi l'affirmation de l'identité territoriale de cet espace entre urbanité et ruralité, « *trop longtemps considéré comme le rejeton invouable de la société métropolitaine* » demeurent un enjeu fondamental des décennies à venir. Martin Vanier insiste sur le fait que cet espace intermédiaire ne constitue pas un espace statistiquement défini et géographiquement limité à l'image du périurbain. Le concept ne vise pas une définition normative d'une entité territoriale stabilisée : « *Désignant des espaces de densité intermédiaire aux formes hétéroclites d'occupation des sols, aux paysages mixtes, aux polarisations discrètes ou lointaines mais aux réseaux omniprésents – campagnes urbanisées, petites villes prises dans la métropolisation, linéaments qu'on ne sait plus comment qualifier : tout un désordre inacceptable à la pensée fonctionnaliste, - il ne prétend pas délimiter une catégorie spatiale fixe, mais saisir un processus suffisamment durable pour qu'on y reconnaisse une unité de situation, d'ailleurs plutôt inconfortable au regard du cadre binaire de l'action territoriale qui ne connaît encore et toujours que l'urbain et le rural* » (2003, p.83).

La périurbanisation constitue un entre-deux mouvant, un espace dynamique. L'enjeu consiste à se donner des concepts et des outils nouveaux qui consistent à s'inscrire dans une logique interterritoriale afin de faire entrer la relation ville/campagne dans un nouvel âge, dit transactionnel donc dominé par des rapports de transaction : « *Entendons par là non seulement des rapports d'échanges, [...] mais surtout des rapports de négociation, dans lesquels les parties (villes et campagnes) transigent, recherchent un arrangement, afin de mettre fin ou d'éviter un conflit, en renonçant à certaines de leurs prétentions réciproques* » (Vanier, 2005, p.6). L'âge transactionnel devrait être moins producteur de territoires nouveaux, que de compromis d'usages entre les territoires existants et il conduirait « *à porter l'accent moins sur la géographie des stocks, urbains et ruraux, que sur la géographie des flux entre eux, et leurs espaces circulatoires* » (2005, p.7). A la place d'une conception souverainiste des territoires locaux où

⁷ Pour le sociologue belge, Jean-Remy, le tiers espace est le lieu de transit et de médiation entre deux centres urbains, à partir duquel s'exerce ce qu'il appelle la centration.

chaque collectivité territoriale est maîtresse chez elle, le tiers espace invite à penser le « *devoir d'interface* » entre un flanc plus urbain et un autre plus rural, entre la gestion des territoires et celle des réseaux, entre les affaires propres à la collectivité et celles qui « *l'attachent à des responsabilités qui la dépassent* » (Vanier, 2002, p.4). Devant le constat d'échec des politiques menées depuis quarante ans pour contrer la périurbanisation mais aussi du « *vide du projet qui porte ces territoires, sorte de renoncement tacite à prendre place dans l'espace métropolitain* », Martin Vanier (2011a) invite ainsi à faire de « *la périurbanisation comme projet* »⁸.

En 1997, Thomas Sieverts, qui a par ailleurs participé au pilotage et a constitué un inspirateur important de l'IBA Emscher Park, publie un ouvrage en allemand, traduit en français trois ans plus tard, dans lequel l'auteur met en avant le concept à portée internationale de *zwischenstadt*. Le titre Allemand, « *Zwischenstadt, zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land* », sera traduit en français, « *Entre-ville, une lecture de la zwischenstadt* ». Le néologisme *zwischenstadt* est difficilement traduisible, il exprime « *l'encore non conçu, une incertitude de ville, une ville hors d'elle-même qui attend d'être vue comme telle* » (Sieverts, 2004, p.6). Le concept avancé vise à rendre intelligible les formes empruntées par le développement urbain contemporain afin de saisir une réalité urbaine émergente : « *le paysage urbanisé* » ou la « *ville paysagée* » : « *une ville qui se déploie entre les vieux noyaux historiques et la campagne ouverte, entre les lieux de vie et les non-lieux des réseaux de communication, entre les circuits locaux et les réseaux de dépendance au marché mondial* » (Sieverts, 2004, p.8). Le terme recouvre trois dimensions (Bonzani, Füzesséry, Sieverts, 2011) : une dimension spatiale au sens d'une interpénétration de l'espace bâti et du paysage ouvert, une dimension économique au sens de la coexistence d'une économie agissant localement et d'une économie opérant sur la plan mondial, et enfin d'une dimension historique au sens où ce territoire urbain qui existe seulement depuis quelques décennies se trouve dans un état transitoire et évolue vers une nouvelle forme urbaine encore inconnue. Après la première révolution urbaine qui a transformé la ville agraire en ville industrielle sur la base énergétique du charbon (première modernité) et la seconde révolution urbaine qui a transformé la ville industrielle en ville des services et de la consommation sur la base du pétrole et du gaz (seconde modernité), Thomas Sieverts défend l'idée du passage à une troisième révolution conduisant à une troisième modernité qui se fonderait sur l'énergie solaire sous des formes variées, mais dont il est encore difficile de nous faire une idée très concrète. L'auteur généralise le phénomène de *zwischenstadt* à l'échelle mondiale à partir des travaux de Klaus Humpert : « *la comparaison à l'échelle 1/500 000 de soixante grandes villes du monde entier montre des espaces urbanisés de structure fractale tout à fait similaire, dans lesquels pratiquement aucun point de la surface occupée ne se trouve à plus de deux ou quatre kilomètres de la campagne ouverte* » (Bonzani, Füzesséry, Sieverts, 2011, p.1).

⁸ Dans le cadre des travaux de prospective territoriale menés par la DATAR (*Territoires 2040*), Martin Vanier (2010b) propose cinq scénarios pour le périurbain (appelé fiction périurbaine) : « *le périurbain digéré par l'urbain (le corridor) ; le périurbain libéré par le confort spatial (la nébuleuse) ; le périurbain transformé par le conservatoire périurbain (le rivage) ; le périurbain saisi par l'interterritorialité (la synapse)* ».

L'émergence de cette forme urbaine non-planifiée et universelle est le résultat d'innombrables décisions prises de façon non concertées. La structure fractale caractéristique des *Zwischenstädte* est le produit de décisions complexes parfois conflictuelles liées aux lieux d'implantation des ménages et des entreprises : proximité avec la nature, faible distance avec les services répondant aux besoins quotidiens (commerces, écoles, médecins, etc.), raccordement au réseau régional de transport, etc. La dépendance de la *Zwischenstädte* vis-à-vis de la ville historique a laissé place à une relation interactive organisée autour des nombreux pôles, fonctionnellement spécialisés pour la plupart (intermodalité, commerces, recherche et enseignement, hôpitaux, administration, etc.) qui rayonnent sur toute la région urbaine y compris la ville-centre et parfois au-delà. En se référant aux travaux de Kevin Lynch (1999), Thomas Sieverts accorde une place majeure à la nécessité de rendre intelligible et lisible ces territoires, notamment en révélant leur caractère esthétique, en y inscrivant des signes et des événements (2004) : « *la lisibilité permettant la construction d'images mentales et de points de repères, est une condition nécessaire pour créer une disponibilité mentale et par conséquent pour pouvoir percevoir la beauté spécifique de la Zwischenstadt, la beauté étant un facteur essentiel pour retenir l'attention, éveiller l'intérêt et le sens des responsabilités* » (Bonzani, Füzesséry, Sieverts, 2011, p.3). La valorisation de l'entre-ville par des démarches de projets de territoire doit être guidée par les traces historiques à déceler, les nouvelles fonctions qu'elle abrite et les spécificités de ses paysages qui, avec leur topographie et leurs surfaces d'eau, confèrera à la *zwischenstadt* son caractère spécifique. Thomas Sieverts formule ainsi un plaidoyer pour la reconnaissance des opportunités qu'offre la *Zwischenstadt*. En 2007, au sein du Club ville aménagement, Ariella Masboungi fait le constat en France, que l'entre-ville constitue « *un lieu abandonné de la ville contemporaine que l'on n'a pas envie de voir* » avec pour corolaire, « *peu d'expériences de valorisation de ces territoires et par conséquent peu de maîtrise d'ouvrage à grande échelle* » (Club ville et aménagement, 2007, p.1). Thomas Sieverts fait de la même façon le constat que les politiques nationales et régionales restent encore très largement ciblées sur les villes historiques et non sur ces nouveaux territoires d'urbanisation, avec néanmoins des perspectives de changement.

Les notions de *tiers espace* et de *Zwischenstadt* interpellent toutes deux un espace intermédiaire en voie de structuration mais qui demeure encore difficile à saisir entre l'urbain et le rural, la ville et la campagne. Ces deux concepts qualifient les nouvelles réalités territoriales liées aux dynamiques métropolitaines lyonnaises que l'Agence a déjà, par ailleurs, en partie décrites sous le vocable de campagne résidentielle. L'identité et la nature propre de ces espaces est à révéler. Pour cela, Thomas Sieverts, architecte-urbaniste et universitaire, préconise la mise en œuvre de démarches de projets de grand territoire permettant d'affirmer la qualité paysagère et la lisibilité territoriale de l'entre-ville, à partir de l'identification de points de repère, de signes visibles, de traces historiques, etc. De son côté, Martin Vanier envisage plutôt l'instauration de dispositifs d'actions résultant d'une logique

interterritoriale, fondés sur la transaction et un devoir d'interface permettant de contourner les conceptions souverainistes du pouvoir. Quelle capacité des politiques publiques et des dispositifs de planification territoriale instaurés au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise à assurer le saisissement de ces nouvelles réalités territoriales ? Quelles organisations des espaces de projets et de coopération ? Le décalage entre le découpage institutionnel et la nouvelle donne métropolitaine a amené les élus lyonnais mais aussi les représentants de l'Etat depuis les années 1970 à mettre au point des dispositifs de coopération et de gouvernance interterritoriale. Ils sont décryptés dans la section suivante. Avant cela, quelques éléments de cadrage théoriques sont précisés afin de mieux cerner les notions clefs de gouvernance et d'interterritorialité.

2. La gouvernance lyonnaise en question : entre coopération et affirmation d'un *leadership* politique

2.1 Gouvernance et interterritorialité : éléments de cadrage théoriques

« *Concept magique, polysémique et mouvant* », la notion de gouvernance est aujourd'hui largement mobilisée et répandue (Dubois, Douay, Da Silva, 2007). Au même titre que le développement durable, la gouvernance se trouve au cœur de l'action publique. Empruntée à la littérature anglosaxonne à la fin des années 1980, la notion est apparue en France quelques années après les lois de décentralisation qui consacraient le désengagement de l'Etat au profit des collectivités locales (Le Galès, 1995). La notion émerge dans un contexte de crise économique réduisant les capacités financières des élus locaux, de montée en puissance de l'initiative privée, de concurrence entre grandes villes et de leur affirmation en tant qu'acteur collectif⁹. Ce contexte global a contribué à modifier les mécanismes de prise de décision : « *A travers le concept de gouvernance, ce sont les frontières entre l'Etat, la société civile, les collectivités locales, le marché qui se brouillent...* » (Dubois, Douay, Da Silva, 2007, p.11). La notion de gouvernance formule des questions plus qu'elle n'apporte de réponses. Elle émerge en opposition à la conception classique du gouvernement des villes qui n'apparaît plus satisfaisante pour décrire les nouvelles réalités d'organisation des systèmes d'acteurs locaux. La gouvernance est pensée en négatif par rapport à l'idée de gouvernement, associée à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques (Le Galès, 2010). Les sociétés démocratiques occidentales sont de plus en plus complexes et différenciées, ce qui rend leur gouvernement difficile (Le Galès, 1995) : « *La gouvernance concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des*

⁹ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement » (Le Galès, 2010, p. 300). Les organisations impliquées sont multiples : autorités locales, grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations.

Au sein de la littérature, plusieurs auteurs définissent la notion de gouvernance en tant que démarche processuelle. Pour Patrick Le Galès, la gouvernance urbaine est « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre les objectifs définis et discutés collectivement* » (2010, p.301). Ce processus politique n'est ni déterminé, ni linéaire, il s'articule à des structures existantes, à des stratégies de groupes et d'organisations à différentes échelles : gestion de service de proximité, commune, agglomération et au-delà la région urbaine. Gilles Novarina propose également de caractériser la gouvernance comme « *processus par lesquels des personnes se rencontrent, construisent en commun un univers anticipé, et mobilisent pour ce faire les ressources appropriées. Elle résulte plus d'une série d'arrangements informels entre acteurs appartenant à la sphère privée et à la sphère publique, que de la conquête de positions institutionnelles* » (1997, p.160). L'auteur construit sa définition à partir d'une conception interactionniste du pouvoir « *fondée sur une capacité à interpréter des situations, à construire des objectifs, à obtenir l'assentiment des autres acteurs et à mobiliser les ressources nécessaires* » (1997, p.152). Le pouvoir constitue une construction sociale - Clarence N. Stone (1993) parle de *social production model of power* - et dépend de la capacité de certains acteurs à structurer à leur profit des réseaux d'échange. Il doit donc s'analyser en termes relationnels.

Patrick Le Galès insiste par ailleurs sur le fait que la gouvernance n'a pas remplacé ou fait disparaître le gouvernement. Au contraire, l'un va avec l'autre. La commune, les villes demeurent des institutions politiques fondamentales des sociétés européennes (Marcou, 1999). « *Les gouvernements urbains et les élus sont les piliers de la formation de modes de gouvernance en Europe. Ce n'est pas facile pour tous et tous ne réussissent pas partout. Cependant, les gouvernements urbains s'éloignent des modèles les plus fonctionnalistes ou les plus clientélistes pour aller dans le sens de la formation d'acteurs collectifs, de formation de mode de gouvernance* » (Le Galès, 2003, p.373). Yves Sintomer parle à ce titre « *d'un nouvel esprit des institutions* ». Daniel Behar évoque, au même titre que Patrick Le Galès, une révolution dans l'action publique locale fondée non pas sur une substitution du gouvernement local par la gouvernance territoriale mais sur leur dissociation et interaction : « *Aux niveaux du gouvernement – par exemple celui des communautés d'agglomérations et autres intercommunalités politiques – il revient la responsabilité, à partir d'un point fixe, périmètre arbitraire mais légitime, d'agencer les multiples niveaux de gouvernance (l'aire urbaine, le rapport ville-hinterland, les réseaux de ville, etc.)* » (2000, p.3). A l'échelle du grand territoire l'objectif n'est pas d'établir un nouveau gouvernement mais plutôt de mettre au point de nouvelles méthodes « *organisatrices de connectivités institutionnelles* » (Motte, 2007).

La notion de gouvernance est fréquemment associée à celle d'interterritorialité. Daniel Behar (2010) parle ainsi de montée en puissance « *des dispositifs interterritoriaux de gouvernance* » autour des dynamiques de métropolisation. La notion est largement caractérisée dans un essai publié en 2008 par Martin Vanier, où l'auteur décrit l'émergence d'une ère institutionnelle qui voit les diverses formes de gouvernement locaux s'adapter progressivement à un monde d'acteurs multiples et sortir de la culture de la toute-puissance de chacun. Si les notions de gouvernance et d'interterritorialité ont en commun d'exprimer de nouvelles formes d'organisation des relations entre acteurs, cette dernière évoque également l'idée d'une transformation de leur rapport au territoire, en tant qu'espace délimité et périmétré (Vanier, 2011c) : « [...] *c'est la nouvelle forme de rapports aux territoires que les acteurs territorialisés sont amenés à développer quand il s'avère que leur pouvoir d'action s'érode à l'intérieur du périmètre qui les légitime* » (Vanier, 2011b, p.18). La métropolisation complexifie et entremêle les territoires : l'efficacité des uns dépend de la coordination avec les autres. Dans le cadre de systèmes d'acteurs locaux, où les acteurs sont à la fois rivaux et associés, l'interterritorialité prend des visages multiples et procède d'une compréhension de plus en plus aiguë des problèmes d'action publique territoriale. « [...] *condamnés à coexister, les acteurs territoriaux sont toujours plus conscient de ceci que leurs politiques territoriales sont toujours d'emblée, interterritoriales* » (Behar, Estebe, Vanier, 2009, p. 81).

Interterritorialité et gouvernance sont présentées comme un même combat soulignant que « *la transaction politique se situe au-delà des vertus morales dans lesquelles le vocabulaire consacré (partenariat, coopération, mutualisation, alliance, confiance, etc.) est tenté de l'enfermer* » (2011b, p. 18). A ce titre, l'auteur identifie quatre fronts dont le dépassement et la gestion conjointe est nécessaire à l'affirmation des vertus de l'interterritorialité :

- un front interne qui implique pour la puissance centrale (agglomérative) de sortir de la logique souverainiste et intégrative, pour se projeter à travers les autres territoires dans sa nouvelle dimension métropolitaine.
- un front externe (symétrique du premier) qui implique pour les périphéries, nées du rejet du centre, de dépasser la logique du club (Charmes, 2011) et du développement séparé propice à une gouvernance sans les autres.
- un front vertical interpelle les territoires englobants (à l'image des régions) et les métropoles amenées à se disputer le leadership de l'interterritorialité. Des tensions croissantes sont à prévoir entre les dispositifs de gouvernance métropolitaine et les institutions macro-territoriales (Behar, 2010).
- le front des réseaux, investi par les opérateurs privés, publics ou mixtes (Veolia, Suez, Eiffage, Vinci, Keolis, RATP-Dev, etc.) (Vanier, 2010).

2.2 L'aire métropolitaine lyonnaise : une architecture institutionnelle complexe et fragmentée

Il existe un décalage important entre les dynamiques de métropolisation et l'organisation institutionnelle de l'aire métropolitaine lyonnaise. Alors que la métropolisation interconnecte une grande diversité de territoires jusqu'alors relativement indépendants, les périmètres institutionnels apparaissent trop morcelés et fragmentés pour englober à eux-seuls ces dynamiques. Ce paragraphe donne quelques repères afin de comprendre l'architecture institutionnelle de cette entité géographique d'environ dix milles km². Ils sont à lire en relation avec la carte ci-après (Fig. 13) qui spatialise les principales entités administratives. L'aire métropolitaine lyonnaise implique sept départements (le Rhône, l'Isère, la Loire, l'Ain, et la Saône et Loire) et pas moins de huit cent communes. Ces dernières sont réunies au sein d'une soixantaine d'intercommunalités dont les formes les plus abouties sont une puissante communauté urbaine centrale et huit communautés d'agglomération. Au centre du territoire métropolitain, la communauté urbaine de Lyon, appelée le Grand Lyon, rassemble (seulement) cinquante-neuf communes pour une population totale d'environ un million trois cent mille habitants et un budget de presque deux milliards d'euros. La superficie du Grand Lyon avoisine les cinq cents km², soit uniquement 5% de l'ensemble métropolitain, mais représente plus de 40% de sa population. Le Grand Lyon est présidé par le sénateur-maire socialiste, Gérard Collomb depuis 2001. Ce dernier a été réélu assez nettement en 2014 malgré un contexte national défavorable. Il entame ainsi son troisième mandat.

Dans le même temps que Bordeaux, Lille et Strasbourg, la communauté urbaine de Lyon – alors appelée la Courly – est créée en 1966 et officialisée en 1969. Le périmètre du Grand Lyon a peu évolué depuis sa création, seules six nouvelles communes ont intégré l'intercommunalité¹⁰. Rassemblant plus de quatre mille cinq cent agents, le Grand Lyon constitue – après plus de quarante ans d'existence - une puissante machine administrative dotée d'une ingénierie importante appuyée par les services de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Suite aux réformes institutionnelles engagées par l'acte III de la décentralisation, le Grand Lyon deviendra Métropole de Lyon en janvier 2015, sur un périmètre au demeurant inchangé. Au côté du Grand Lyon, l'aire métropolitaine lyonnaise est organisée autour de huit communautés d'agglomération dont le poids démographique est beaucoup plus modeste et l'existence institutionnelle plus récente. La plus importante d'entre elles est Saint-Etienne métropole (quarante-cinq communes, quatre cent mille habitants, créée en 2001), viennent ensuite des communautés d'agglomération de tailles globalement équivalentes : Porte de l'Isère (CAPI, vingt-trois communes, cent mille habitants, 2007), Roannais Agglomération¹¹ (quarante communes, cent mille habitants, 2013), Pays Viennois (CAPV, dix-huit communes, soixante-dix mille habitants, 2001), Loire Forez (quarante-cinq communes, soixante-

¹⁰ Givors et Grigny (2007), Lissieu (2011), Jons et Millery (2013), et enfin Quincieux (2014).

¹¹ En 2013, le Grand Roanne (six communes, soixante-dix mille habitants, créée en 1994) devient le Roannais Agglomération après fusion avec quatre autres communautés de communes.

dix mille habitants, 2003), Villefranche-Beaujolais-Saône¹² (vingt et une communes, quatre-vingt mille habitants, 2014), Mâconnais-Vals de Saône (vingt-six communes, soixante mille habitants, 2004) et Bourg-en-Bresse Agglomération (quinze communes, soixante-dix mille habitants, 2000).

La fragmentation institutionnelle est également particulièrement importante pour les démarches de Scot et les périmètres de compétences des syndicats mixtes en charge de leur pilotage. L'aire métropolitaine lyonnaise est composée de plus d'une dizaine de Scot. Au centre, le Scot de l'agglomération lyonnaise réunit trois intercommunalités pour soixante-treize communes: le Grand Lyon, les Communautés de communes de l'Est Lyonnais (CEEL, huit communes, quarante mille habitants) et du Pays de l'Ozon (CCPO, sept communes, vingt-quatre mille habitants) sur sa frange est. Le Scot de l'agglomération lyonnaise est porté par le Syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal), présidé par Gérard Collomb. Créé en 1985, le Sepal a conçu le Sdal Lyon 2010. Après son approbation en 1992, la structure a périclité et a été refondée en 2002 pour assurer l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise. Suite à son approbation en 2010 et conformément aux dispositions de la loi SRU, le Sepal est maintenu en activité afin d'assurer le suivi et la mise en œuvre du document en relation avec l'Agence d'urbanisme de Lyon qui, par ailleurs, a élaboré le document au même titre que le plan stratégique Lyon 2010. Le Sepal constitue une petite structure composée d'un directeur, de trois chargés de missions et une responsable du secrétariat. Au regard des chefs de projets des autres syndicats mixtes de Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (notamment les plus ruraux), le Sepal est souvent perçu comme une structure dotée de ressources importantes. Son budget annuel est d'environ un million d'euros, ce qui représente seulement 0,05% de celui du Grand Lyon¹³. Douze autres Scot gravitent autour de l'agglomération lyonnaise : trois Scot ligériens (Saint-Etienne Métropole, Loire Centre, Roannais), trois Scot rhodanien (Beaujolais, Mont du lyonnais et Ouest lyonnais), trois Scot dans l'Ain (Val de Saône-Dombes, La Dombes, Bugey Côtière Plaine de l'Ain), deux Scot Isérois (Boucle du Rhône en Dauphiné et Nord Isère) et enfin un Scot à l'interface entre cinq départements, Rhône, Isère, Drôme, Ardèche, Loire (Rives du Rhône).

L'ensemble de ces démarches résultent de l'impossibilité de rassembler les élus locaux autour d'un exercice de planification territoriale intégré à l'échelle métropolitaine. Même si les recoupements territoriaux auraient pu amener assez facilement à un nombre un peu plus réduit de Scot, quoi qu'il en soit, une démarche unifiée était difficilement envisageable (Vanier, 2008). Ainsi, la question de l'interterritorialité advient inévitablement pour recueillir des éléments de connaissance et trouver des formes de réponses aux nombreuses problématiques métropolitaines et ce malgré les replis défensifs des élus locaux au sein de périmètres institutionnels finalement trop restreints. Pas moins de quatre

¹² En 2014, la Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône (quatre communes, cinquante mille habitants, créée en 2006) devient Villefranche-Beaujolais-Saône après fusion avec notamment deux autres communautés de communes.

¹³ A titre de comparaison, le budget du Scot des Mont du Lyonnais est d'environ cent vingt mille euros et celui du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné de cent soixante-dix mille euros.

dispositifs de gouvernance interterritoriale ont ainsi été créés. On distinguera les dispositifs issus de la coopération entre collectivités (Rul et Pôle métropolitain) et ceux issus de la planification territoriale (inter-Scot et DTA).

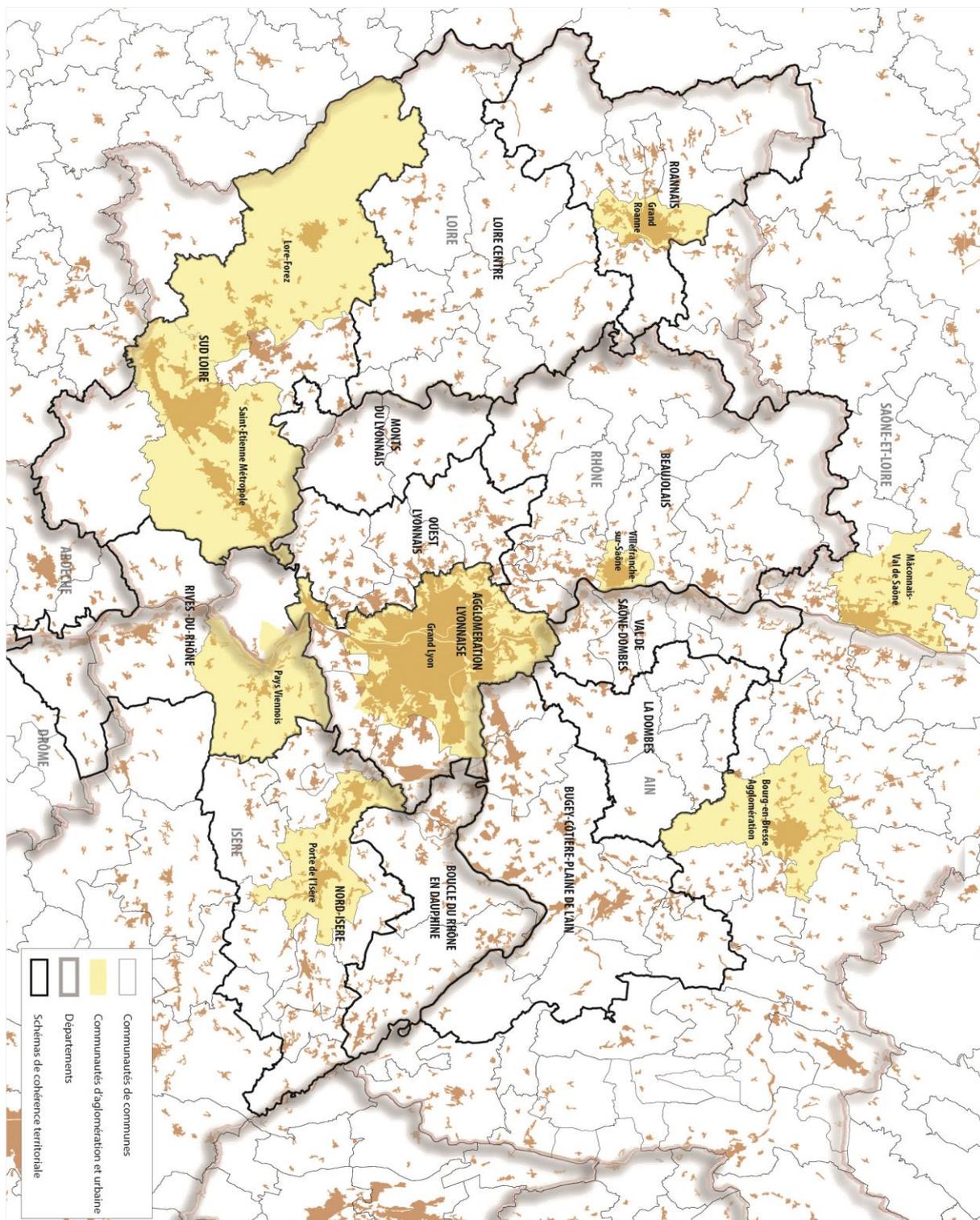


Fig. 13 : Organisation institutionnelle de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)

2.3 Des dispositifs de gouvernance issus de la coopération entre collectivités : la Région urbaine de Lyon (Rul) et le Pôle métropolitain

La Région urbaine de Lyon (Rul) est créée en 1989, son objectif premier est alors de transcender les périmètres administratifs traditionnels pour construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement du territoire métropolitain. Elle se décrit comme « *un laboratoire d'idées et un incubateur de projets. Elle met en réseau les acteurs et intervient dans des champs très variés qui englobent la logistique, le transport de marchandises, le tourisme, la culture, l'observation économique, les transports collectifs, etc. [...] L'originalité de l'association Rul est de ne pas être enfermée dans un périmètre institutionnel mais de pouvoir travailler à géométrie variable selon les démarches qu'elle anime* »¹⁴. La Rul concrétise un partenariat original entre l'ensemble des grandes collectivités locales de l'aire métropolitaine lyonnaise (Fig. 14) : la Région Rhône-Alpes, les Départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, le Grand Lyon, Saint Etienne Métropole, Pays Viennois, Porte de l'Isère, Villefranche-Beaujolais-Saône, Roannais Agglomération et Bourg en Bresse Agglomération. L'association est coprésidée par Gérard Collomb et Jean-Jacques Queyranne, président de la Région Rhône-Alpes. Le délégué des deux présidents est Jean-Paul Bret, maire de Villeurbanne. Malgré quelques belles actions abouties (Multitud, Tarification multimodale, promotion économique, appui à la création d'un cluster logistique, etc.), la Rul semble ne jamais être parvenue à concrétiser les ambitions métropolitaines qui ont légitimé sa création à la fin des années 1980.

Initialement, la Rul est un objet d'Etat que les collectivités locales ont par la suite progressivement investi dans un contexte de décentralisation et de montée en puissance des gouvernements urbains amenés à s'inscrire dans des logiques d'internationalisation des villes à l'échelle métropolitaine (Ben Mabrouk, 1998 ; Dubois, Douay, Da Silva, 2007). Réunissant les différents niveaux de collectivités locales, la Rul souffre rapidement du manque d'investissement des élus locaux mais aussi d'une bataille entre Départements qui mine le fonctionnement général de l'organisation métropolitaine. Taoufik Ben Mabrouk (1998) décrit ainsi « *une conception utilitariste de la problématique métropolitaine* » : « *Leur but n'est pas d'asseoir une réalité métropolitaine, encore moins de constituer un agenda politique concernant ces enjeux territoriaux. Pour les directeurs généraux et les présidents de conseils généraux, la Région urbaine de Lyon tient plus d'un forum où les problèmes des uns et des autres peuvent trouver des relais d'opinion susceptibles de les aider dans leur démarche de sensibilisation auprès des principaux financeurs que sont l'État et la Région* » (1998, p.134). Les Départements ne jouent pas le jeu de la Rul, mais tout en adhérant à la démarche, ils bloquent le système de coopération. Plus récemment, un nouvel élément vient perturber encore davantage son fonctionnement : l'essor des rivalités entre la Région et le Grand Lyon dans la quête du leadership métropolitain. Ces tensions traduisent le front vertical, entre dispositifs

¹⁴ www.regionurbainedelyon.fr [Consulté le 22 juillet 2014]

de gouvernance métropolitaine et institutions macro-territoriales, tel que décrit par Martin Vanier (2011b) et Daniel Behar (2010). De manière moins scientifique et en empruntant au vocabulaire sportif, on dira que Gérard Collomb et Jean-Jacques Queyranne « *se marquent à la culotte* », oblitérant ainsi toute perspective de gouvernance au sein de la Rul. Cette dernière a hébergé le Pôle métropolitain durant toute la période de sa gestation de 2009 à 2012. L'officialisation de son existence institutionnelle (création d'un syndicat mixte) a ravivé encore davantage les doutes sur la légitimité et même la pérennité de la Rul. A l'initiative de Gérard Collomb, son président, le Pôle métropolitain a annoncé le retrait de ses membres de la Rul, a effet immédiat, conduisant cette dernière à proclamer sa dissolution en novembre 2014.

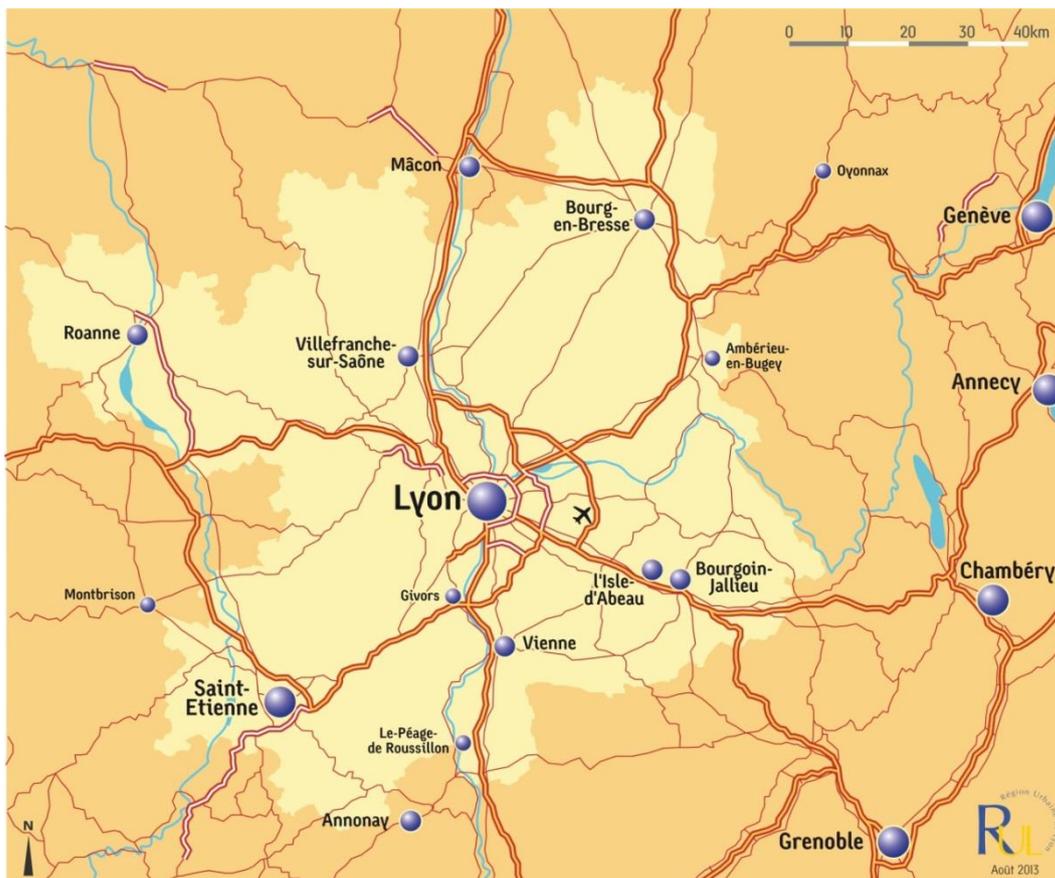


Fig. 14 : Périmètre de la Région urbaine de Lyon (Rul) (Source : www.regionurbainedelyon.fr, [Consulté le 21 juillet 2014])

En avril 2012, le Préfet de Rhône-Alpes officialise la création du Pôle Métropolitain réunissant quatre des principales EPCI de l'aire métropolitaine lyonnaise (Fig. 15) : le Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, les Portes de l'Isère et le Pays viennois. L'arrêté concrétise une démarche de coopération engagée depuis 2009 par les trois plus importantes intercommunalités de l'aire métropolitaine lyonnaise, alors présidées par des élus socialistes¹⁵. Le Pays viennois rejoindra la démarche de coopération en 2010¹⁶. Après une phase de gestation informelle au sein de la Rul, le Pôle métropolitain dispose aujourd'hui d'une existence institutionnelle formalisée par un syndicat mixte fermé et son assemblée délibérante, le Conseil métropolitain. Ce dernier sera présidé par Gérard Collomb jusqu'en 2015. Initialement cette démarche résulte de l'ambition du Grand Lyon de peser davantage sur les plans démographiques (seuil symbolique des trois millions d'habitants) et économiques dans la compétition européenne, notamment au regard des métropoles (Barcelone, Manchester, Munich, Milan, etc.) auxquelles les élus grand-lyonnais aiment ce comparer. La coopération entre les quatre intercommunalités est construite autour de quelques principes et d'objectifs qui doivent fédérer les énergies et les ambitions des collectivités parties prenantes de la démarche : coopérer sur la base du volontariat, dans le respect des identités et de la diversité des territoires ; produire des actions concrètes et génératrices de valeur ajoutée ; explorer et expérimenter de nouvelles formes de coopération institutionnelle ; enfin, piloter et consolider la coopération à quatre, puis associer les partenaires des projets, dossier par dossier. Quatre domaines de coopération thématiques sont privilégiés par les EPCI membres : l'économie, la culture, les transports et l'aménagement. Ils sont déclinés en quinze actions pragmatiques constituant « *la feuille de route opérationnelle* »¹⁷ du Pôle métropolitain (Rul, 2010 ; Saint-Etienne Métropole et al., 2011).

La formule du Pôle métropolitain ne constitue pas une spécificité lyonnaise. Issue de l'article vingt-deux de la réforme des collectivités territoriales menée en 2010, elle connaît un essor important au niveau national. Plus d'une vingtaine de dispositifs de ce type sont créés ou en cours de constitution dans les principales agglomérations françaises (Fig. 16). Ils associent ainsi des intercommunalités parfois très éloignées géographiquement - à l'image du « *dialogue métropolitain de Toulouse* » ou de « *l'espace métropolitain Loire Bretagne* » - mais partageant des problématiques et des enjeux d'aménagement interterritoriaux. En mettant fin aux deux principes traditionnels d'exclusivité et de continuité, les Pôles métropolitains dépassent ainsi le mythe du périmètre intégrateur (Behar, Estève, Vanier, 2011). Analysant la gouvernance territoriale induite par la réforme des collectivités territoriales, Daniel Behar constate que « *la création des métropoles répond explicitement à l'objectif de positionnement des grandes villes françaises dans la compétition urbaine mondiale, tandis que celle des pôles métropolitains paraît davantage justifiée par la volonté de maîtriser les dynamiques interterritoriales de transformation urbaine (aménagement, déplacement...)* » (2010, p.123). Malgré leur originalité initiale, beaucoup d'observateurs

¹⁵ Depuis 2008, Saint-Etienne Métropole est présidée par Maurice Vincent (PS), Gél Perdriau (UMP) lui succède en 2014. Alain Cottalorda (PS) présidera la Capi de 2001 à 2014 avant d'être remplac e par Jean Papadopulo (UMP).

¹⁶ Depuis 2014, le Pays Viennois est pr esid e par Thierry Kovacs (UMP), il succède à Christian Trouiller (UMP).

¹⁷ Les quinze actions du Pôle métropolitain sont décryptées dans le *Chapitre 4. Identification*.

considèrent aujourd’hui les pôles métropolitains comme des dispositifs en panne au niveau national. En 2014, les nouvelles dispositions institutionnelles issues de l’acte III de la décentralisation viennent brouiller leur capacité d’action via la création d’une nouvelle strate métropolitaine. En prenant la présidence du Pôle métropolitain Lyonnais jusqu’en 2015, Gérard Collomb ne s’est jamais véritablement inscrit dans un rapport d’égal à égal avec ces trois voisins. Ces deniers refusant par ailleurs de n’être que les simples marionnettes d’un instrument au service de la soi-disant ouverture métropolitaine grand lyonnaise.

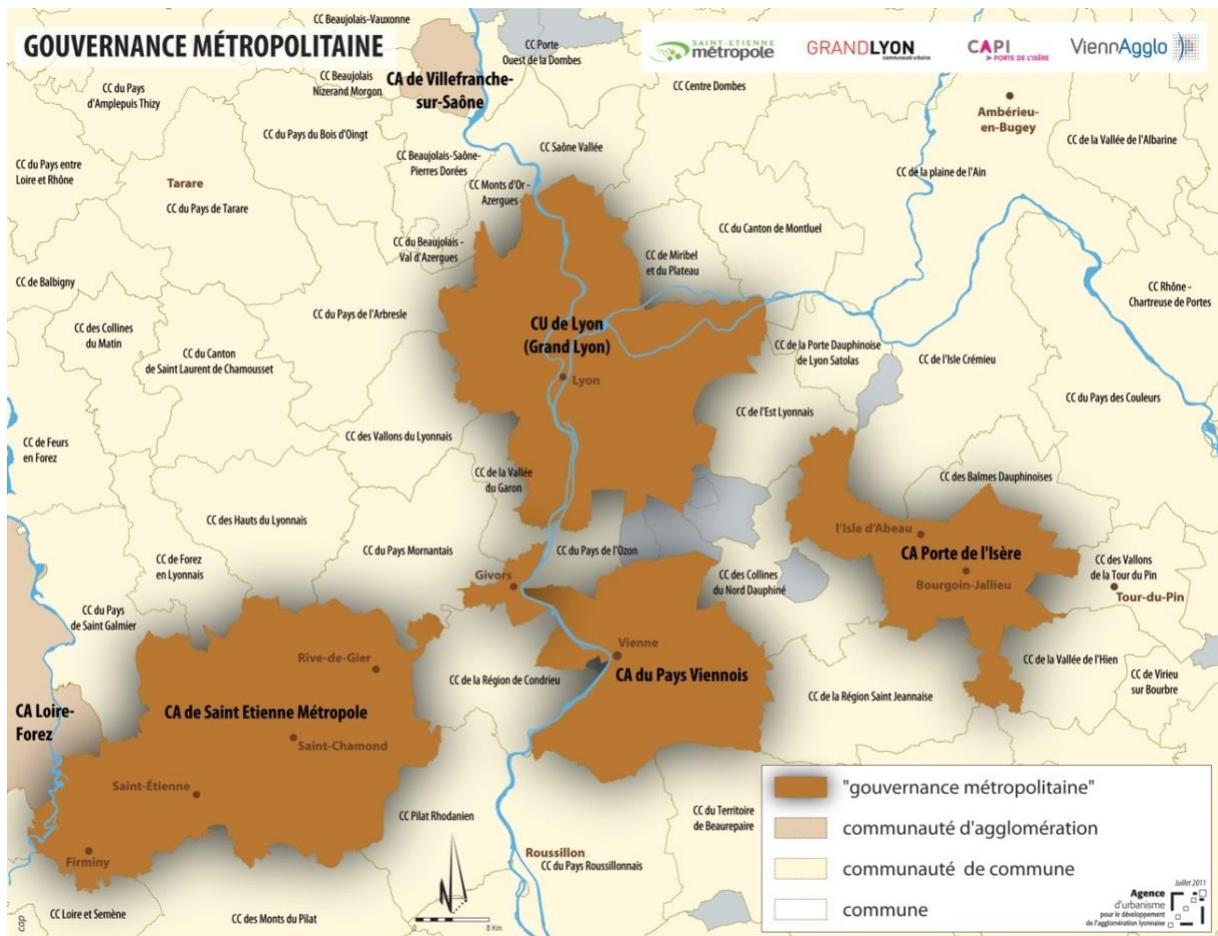


Fig. 15 : Les quatre intercommunalités du Pôle métropolitain (Source : Audal, 2011f)

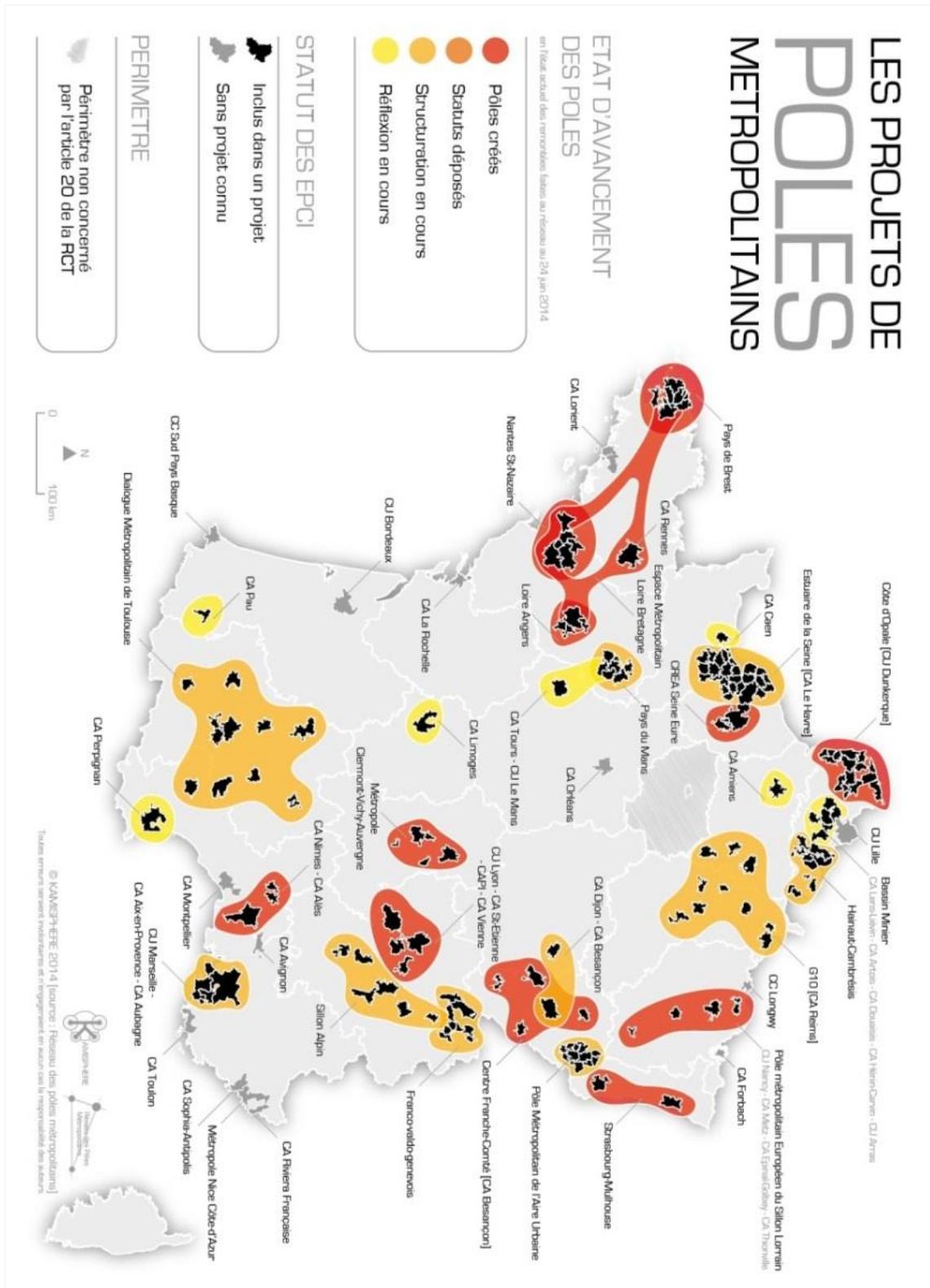


Fig. 16 : Les pôles métropolitains en France (Source : www.poles-metropolitains.fr, [Consulté le 21 juillet 2014])

2.4 Des dispositifs de gouvernance issus des exercices de planification : la Directive territoriale d'aménagement (DTA) et l'inter-Scot

Approuvée en 2007 par décret en Conseil d'Etat, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise assure la prise en compte des enjeux de l'Etat garant de l'intérêt général sur les territoires où les enjeux d'aménagement sont particulièrement importants notamment du fait de la fragmentation des périmètres institutionnels. Sur vingt-deux initialement prévues, seulement six autres DTA ont vu le jour en France : Alpes Maritime (2003), Bassins miniers-nord-Lorrains (2005), Estuaire de la Seine (2006), Estuaire de la Loire (2006), Alpes du Nord, Bouches du Rhône (2007). Sur un territoire englobant notamment Lyon, Saint-Etienne et le Nord Isère (Fig. 17)¹⁸, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise entend garantir le respect des grands équilibres territoriaux et offre une base de dialogue entre les collectivités locales et les services de l'Etat en charge de son suivi. L'Etat se place « *en position d'interlocuteur des collectivités locales et doit donc être en mesure de produire une parole qui lui soit propre* » (Novarina, 2003, p.71). Initiée sur la base d'une décision interministérielle en 1998, l'élaboration est engagée par le Secrétariat général aux affaires régionales (Sgar) sous l'autorité du Préfet de la Région Rhône-Alpes, coordinateur de la démarche. Ce dernier considère néanmoins que la DTA est un document coproduit en relation avec les collectivités locales¹⁹. L'élaboration de son contenu fait l'objet d'importantes hésitations (Novarina, 2003). L'Etat ne parvient pas à parler d'une voix unique. Pour certains observateurs, son discours est polyphonique voir cacophonique (Certu, 2001). Rapidement, l'élaboration du document se transforme en caisse de résonance des revendications des acteurs locaux, parfois appuyées par les agents des DDT comme dans la Loire ou dans l'Ain, dans le cadre de la préparation des Schéma directeurs (Novarina, 2003).

Depuis son approbation, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise dispose néanmoins d'un poids réglementaire important puisque l'ensemble des documents d'urbanisme de rang inférieur (notamment les Scot) doivent s'inscrire dans un rapport de compatibilité²⁰. Fortement critiquée pour sa valeur prescriptive ne permettant pas d'impulser une dynamique de projets, elle constitue dans le même temps l'unique document de planification territoriale à l'échelle métropolitaine. Sur de nombreux secteurs notamment aux franges de la métropole, sa présence se révèle très précieuse afin de permettre un contrôle réglementaire à minima du développement des territoires sous pression²¹. Jusqu'en 2011, des Groupes de travail interministériels, appelé GTI DTA, animés par la Dreal assuraient le maintien d'une scène de dialogue technique entre notamment les différentes DDT, le Centre d'étude technique et de

¹⁸ La frange ouest (Nord et Centre ligérienne) n'est pas traitée par le périmètre de la DTA.

¹⁹ www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr [Consulté le 22 juillet 2014]

²⁰ La loi ENE transforme les DTA non encore approuvées en DTADD qui perdent alors leur caractère d'opposabilité. L'Etat peut néanmoins donner le statut du PIG à certains projets contenus dans le document afin d'imposer leur mise en œuvre. Dans l'aire métropolitaine lyonnaise, considérée comme un cadre réglementaire important, le Préfet a fait le choix de conserver le statut de la DTA en l'état sans remettre en cause son opposabilité sur les Scot.

²¹ Voir à ce sujet les territoires spécifiques de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise dans le *Chapitre 4 Identification*.

l'équipement (Cete) et les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne autour de sujets métropolitains. La disparition progressive de cette scène d'échange métropolitaine - certes non investie par les élus locaux - n'est que le reflet de l'incapacité croissante des services de l'Etat à prendre part à la gouvernance lyonnaise. Localement, ces derniers connaissent de plus en plus de difficultés à imposer leur légitimité métropolitaine dans la posture traditionnelle de garant de l'intérêt général. Dans un contexte de réduction importante des ressources financières, techniques et humaines, le positionnement hiérarchique de tutelle vis-à-vis des collectivités locales ne sera plus tenable encore très longtemps. Une nouvelle forme de légitimité est sans doute à inventer. Au début des années 2000, l'élaboration de la DTA a le mérite d'avoir motivé l'initiative de la démarche inter-Scot. Le dispositif de coopération a alors été perçu par les élus locaux comme un moyen de faire front commun face aux nouveaux impératifs réglementaires des services de l'Etat.

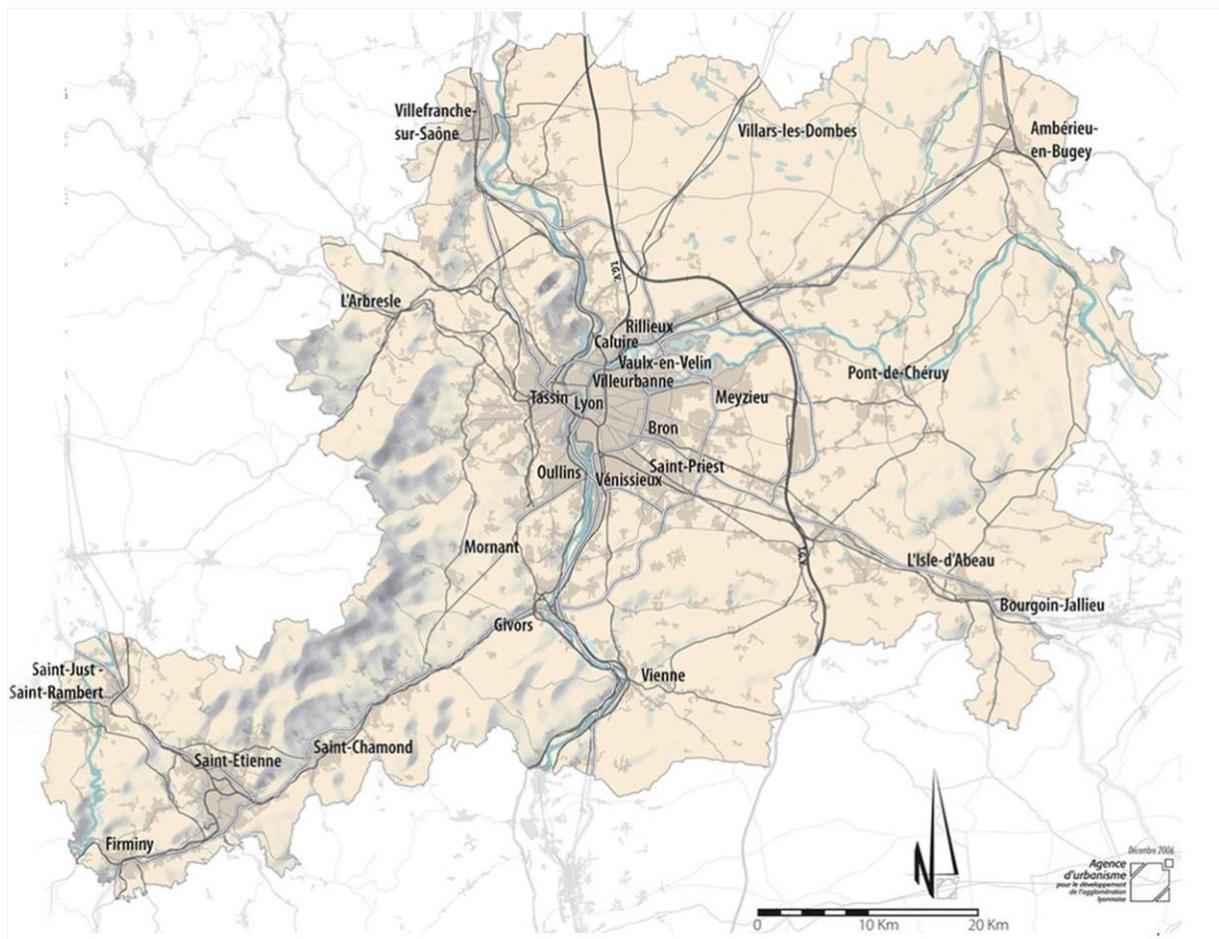


Fig. 17 : Le périmètre de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Sgar, 2007)

L'inter-Scot est une démarche informelle de coopération entre treize syndicats mixtes porteurs de Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Fig. 20). Elle a été initiée en 2002 par les élus et les partenaires de l'Agence d'urbanisme de Lyon et officialisée en 2004 par la signature d'une convention. L'instauration de ce dispositif de coopération interterritoriale s'est présentée comme une contrepartie au morcellement des Scot au niveau métropolitain, notamment auprès des services de l'Etat chargés de valider les périmètres des démarches de planification territoriale. Les élus locaux ont ainsi fait valoir leur volonté d'articuler leurs démarches respectives à travers un dispositif souple, respectant par ailleurs le calendrier et les modalités d'élaboration propres à chaque territoire. Depuis sa création, la géographie de l'inter-Scot a évolué périodiquement : le dispositif de coopération s'est progressivement ouvert vers l'ouest métropolitain lyonnais (Fig. 19). La démarche débute en 2002 en associant les huit Scot directement limitrophes à l'Agglomération lyonnaise : Nord Isère, Rives du Rhône, Boucle du Rhône, Boucle du Rhône en Dauphiné, Val de Saône Dombes, La Dombes, Bucopa. A partir de 2004, la démarche s'ouvre à la frange ouest ligérienne via le Scot Sud Loire, puis le Scot Roannais en 2006. Les deux derniers Scot a intégré la démarche sont les Scot Loire Centre et Mont du Lyonnais en 2011.

Le dispositif de coopération fonctionne sur la base d'une animation technique assurée par une petite équipe d'étude au sein du Pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon²², avec l'appui de l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne. L'animation s'organise autour de comités techniques réguliers toutes les six semaines réunissant les treize chefs de projet de Scot en présence notamment de représentants de l'Etat, de la Rul, de la Région Rhône-Alpes et du Grand Lyon. Ces scènes techniques constituent un lieu d'échange, de présentation des études et d'élaboration du programme annuel. Le dispositif inter-Scot fonctionne également autour d'un pilotage politique : les rencontres des Présidents, une à deux fois par an. Conçues à l'origine comme un lieu où se décident le programme de travail inter-Scot, son financement et les modalités de sa mise en œuvre, ces rencontres sont progressivement devenues des espaces de discussion sur les problématiques d'aménagement du territoire métropolitain. L'inter-Scot a engendré une production riche d'études et de documents d'analyse. Pas moins d'une cinquantaine de publications sont comptabilisées aujourd'hui (Audal, 2009b). L'évolution du dispositif peut être décomposée en trois temps distincts²³. Le premier temps a consisté au partage d'un socle de connaissances et de représentations communes sur les dynamiques métropolitaines à l'œuvre. Le dispositif de coopération s'est par la suite attaché à définir les grands principes d'un projet métropolitain qui se traduira notamment par la rédaction du Chapitre commun (Audal, 2006b). Validé par les Présidents de Scot, ce document est considéré comme un élément central de la démarche. A l'image d'un PADD métropolitain, il énonce les grands objectifs d'aménagement partagés et intégrés dans les différents Scot. Le Chapitre commun est par la suite décliné en cinq livrets métropolitains thématiques : habitat & formes urbaines (livret 1 ; Audal, 2007a), polarité & RER (livret 2 ; Audal, 2007b) ; espaces

²² Voir la présentation des quatre pôles de l'Agence d'urbanisme de Lyon en introduction de la thèse.

²³ Les productions propres aux différentes phases sont détaillées dans le *Chapitre 3. Projection*.

naturels & agricoles (livret 3 ; Audal, 2007c), développement économique & zones d'activités (livret 4 ; Audal, 2007d), et enfin commerce, enjeux d'aménagement & orientations partagées (livret 5 ; Audal, 2009)²⁴. Le dispositif inter-Scot est actuellement considéré comme étant dans sa phase de mise en œuvre et de suivi du projet métropolitain.

Lors de sa création au début des années 2000, l'inter-Scot lyonnais était l'un des premiers dispositifs de ce type en France, au côté de l'inter-Scot toulousain (IAURIF, 2010a). Cette démarche alors innovante a fait l'objet de nombreuses communications, assurées par l'Agence d'urbanisme de Lyon, en colloques ou séminaires d'étude. Dix ans plus tard, il existe plus d'une quinzaine de démarches recensées en cours de lancement ou déjà effectives (Fig. 18). Elles regroupent au total une centaine de Scot, soit environ un quart des Scot du territoire national (IAURIF, 2010a). Ces dispositifs de coopération peuvent prendre des formes variables, ils concernent la plupart des principales aires métropolitaines françaises. Leur multiplication est l'illustration du besoin des acteurs locaux de disposer d'un cadre d'échange et de coopération souple et informel à l'échelle du grand territoire. Les démarches inter-Scot constituent, entre autres, une rare occasion de voir face à face sur la même scène « *grands élus* » des villes-centres et « *petits élus* » des Scot périphériques. La valeur ajoutée de ces dispositifs repose par ailleurs sur leur caractère souple et informel, levier d'innovation dans les modes d'intervention territoriaux. Reste à savoir si ce levier est intelligemment mobilisé au service de la mise en œuvre interterritoriale d'une stratégie métropolitaine collectivement définie ?

Les démarches inter-Scot ont fait l'objet récemment d'une reconnaissance institutionnelle via la loi Dufflot²⁵. Au-delà des travaux de l'IAURIF qui relèvent plus de l'inventaire que de l'analyse scientifique, il n'existe pas de travaux de recherche sur les conditions de réussite des exercices de planification coordonnés au sein d'un dispositif interterritorial. Le recensement réalisé par l'IAURIF constate que l'inter-Scot lyonnais constitue un dispositif très avancé de par le volume de ces productions. Sa gouvernance est néanmoins moins établie que dans d'autres dispositifs en France, à l'image de l'inter-Scot Toulousain, piloté par un Groupement d'intérêt public (GIP)²⁶. Malgré quelques tentatives avortées de « *Scot périphériques* » - notamment des Rives du Rhône -, souhaitant renforcer le système de gouvernance du dispositif de coopération (Audal, 2010c), l'inter-Scot lyonnais fonctionne actuellement sur la base d'une présidence tournante désignée annuellement et informellement parmi les présidents de Scot. Le programme de travail est ainsi défini chemin faisant par l'Agence d'urbanisme de Lyon sans stratégie territoriale affirmée. Par ailleurs, depuis la création du dispositif, Gérard Collomb s'investit peu dans la démarche de coopération, déléguant sa fonction à ses vice-présidents (Raymond Terracher puis Michelle Vullien). Les dernières évolutions cherchent à assurer un rapprochement du dispositif avec le

²⁴ Les orientations du projet métropolitain et ses déclinaisons spatiales via notamment les figures de référence sont décryptées dans le *Chapitre 3. Projection*.

²⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

²⁶ Voir à ce sujet l'étude des contrats d'axe de l'agglomération toulousaine traités dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

Pôle métropolitain afin de bénéficier de sa capacité de gouvernance plus établie : l'inter-Scot constituerait alors une scène d'échanges et de coordination essentiellement technique autour d'enjeux de planification territoriale à l'échelle métropolitaine, au service du Pôle métropolitain par ailleurs bien dépourvu de ressources techniques. Pour les observateurs lyonnais (Charmes, Rousseau, 2012 ; Boino, 2012), l'inter-Scot constitue avant tout un lieu consensuel où les sujets véritablement conflictuels ne sont pas ou peu abordés. Si la démarche permet de partager un cadre commun de connaissance et de représentation sur les enjeux métropolitains, le passage à l'acte interterritorial se révèle périlleux ou plutôt soigneusement évité.

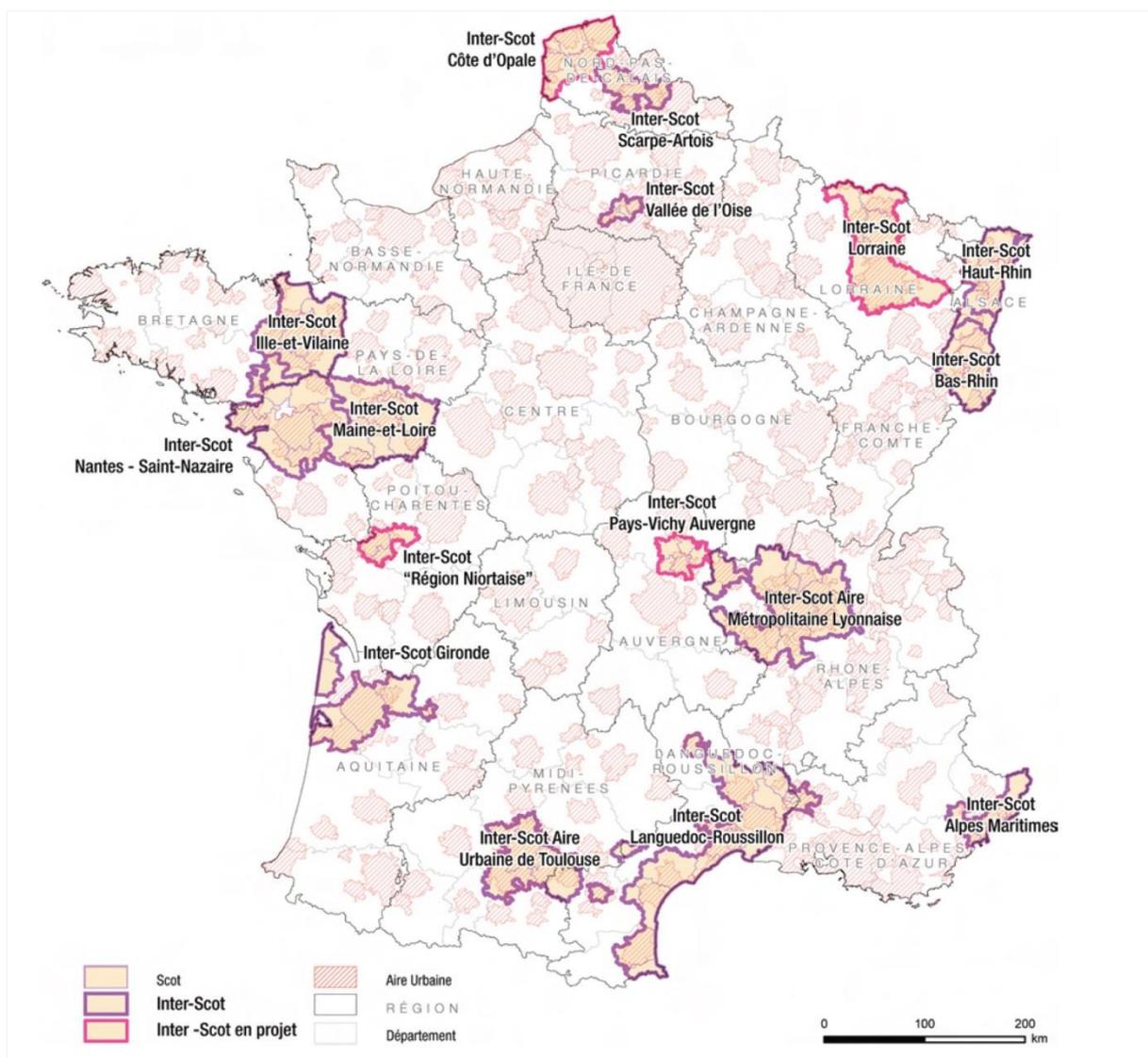


Fig. 18 : Les démarches inter-Scot en France (Source : IAU, 2009, p.7)

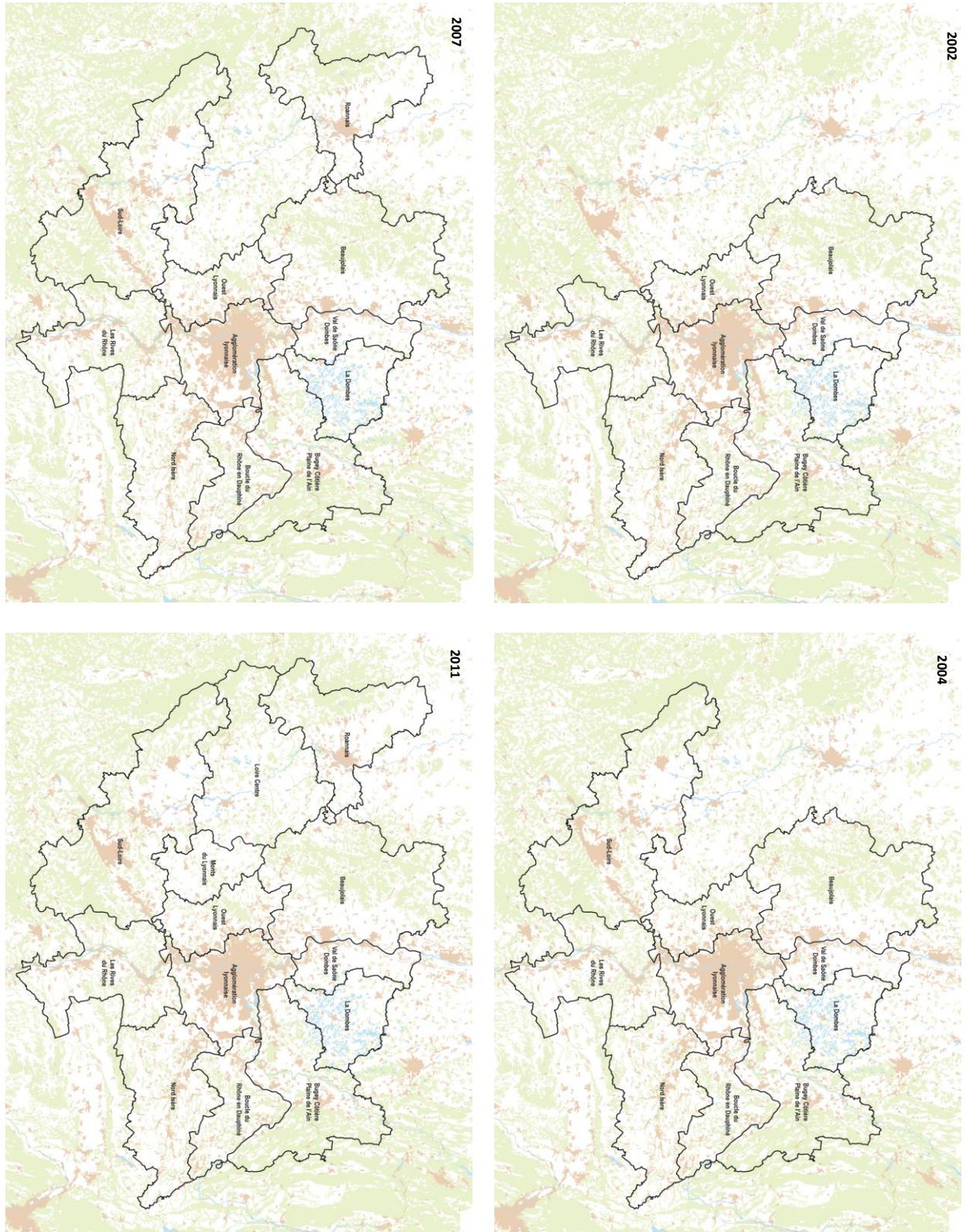


Fig. 19 : Evolution du périmètre de l'inter-Scot de 2002 à 2011 (Source : Dugua, 2013)

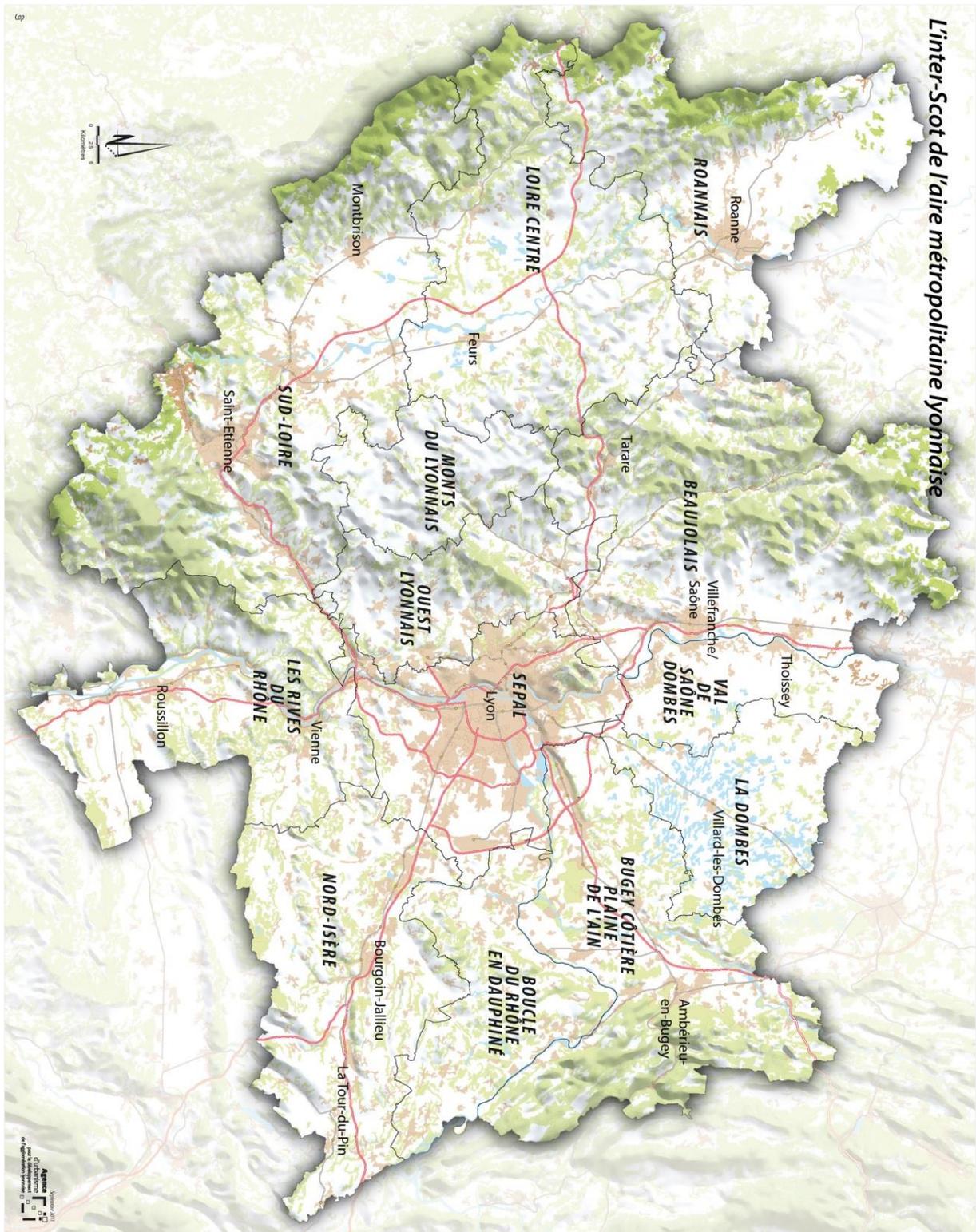


Fig. 20 : Les treize Scot de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audaud, 2011)

2.5 Entre coopération interterritoriale et pouvoir souverain : le Grand Lyon devient Métropole de Lyon

Les quatre dispositifs de gouvernance interterritoriaux décrits (Fig. 21), qu'ils soient issus de la coopération entre collectivités (Rul, Pôle métropolitain) ou de la planification territoriale (DTA, inter-Scot), ont tous une origine commune : l'incapacité du système d'acteurs local, ankylosé dans les périmètres institutionnels traditionnels, à appréhender le cadre de référence imposé par la nouvelle donne métropolitaine. L'instauration de ces dispositifs de gouvernance interterritoriaux complexes permet de dépasser les rigidités liées à une organisation institutionnelle fragmentée et morcelée. Les expressions employées pour décrire l'émergence de ces coalitions d'acteurs sont nombreuses. Certains parlent de formes exemplaires de « *design institutionnel* » (Godier, Tapie, 1997), de « *bricolage organisationnel* » (Coutard, 2001), ou « *d'arrangement institutionnel* » pour reprendre l'expression employée par Michael Storper dans le cadre des débats sur la gouvernance métropolitaine du Grand Paris²⁷. Ces formes structurent, ce qu'on appellera un processus de gouvernance métropolitaine à géométrie variable ou multi-niveaux (Dubois, 2009), qui évolue par la création de nouveaux dispositifs permettant d'associer et de combiner les coopérations d'acteurs institutionnels en fonction des champs d'intervention et des compétences à mobiliser. Les nouveaux dispositifs viennent réinterroger la légitimité des plus anciens à l'image de la Rul, créée à la fin des années 1980. La gouvernance métropolitaine lyonnaise est à géométrie variable parce qu'elle repose sur des périmètres et des échelles d'approche du territoire fluctuantes, et implique des configurations d'acteurs diversifiées en fonction du dispositif auquel on se réfère : association de différents niveaux de collectivités locales pour la Rul, syndicats mixtes réunissant les principales EPCI pour le Pôle métropolitain, regroupement informel de syndicats mixtes de Scot pour l'inter-Scot, représentants de l'Etat pour la DTA, etc.

La métropolisation n'a pas de limite ou de périmètre pertinent, ou plus exactement elle n'en a pas qu'un : les échelles d'approche du territoire permettant de la saisir sont multiples et interagissent au gré des thématiques et des problématiques traitées (Behar, 2010). Comme le rappellent Frédéric Gaschet et Claude Lacour : « *L'étalement urbain, la métropolisation, la décentralisation des activités toujours plus loin du centre, l'éclatement interne des agglomérations, les dangers de la polarisation sociale, les fractures physiques et géographiques nécessitées par de grands aménagements infrastructurels..., tous ces phénomènes 'métropolitains' sont à l'oeuvre, rendant partiellement sans objet la délimitation institutionnelle de l'aire urbano-métropolitaine, [...]* » (2002, p.62). « *L'échelle métropolitaine se construit comme une arène plus ou moins formalisée de négociation dans un contexte de gouvernance multi niveaux, arène dont la planification métropolitaine peut être, parmi d'autres plans d'actions possibles, un support privilégié, avec de fortes variations selon les situations locales* » (Scherrer, 2008, p.23). Dans l'aire

²⁷ Introduction à la Conférence internationale : *Gouverner les métropoles, Pouvoirs et territoires, Nouvelles directions de recherche*, 2^e édition, Paris, 28, 29 et 30 novembre 2012

métropolitaine lyonnaise, les dispositifs de planification territoriale et leur scène de coordination (l'inter-Scot) constitue un dispositif de gouvernance parmi d'autres (Rul, Pôle métropolitain, DTA), dont la principale avancée repose sur une production riche d'études et de représentations métropolitaines, appuyée par les services techniques étoffés des deux Agences d'urbanisme. L'analyse des modalités de mise en œuvre du processus de planification territoriale nécessite - et cela constitue un résultat important de ce chapitre - une lecture croisée en relation avec la construction du processus de gouvernance métropolitaine. La problématique initiale du passage entre grand territoire et actions locales, entre plans et projets ou orientations et actions, implique donc d'interroger conjointement ce double processus.

Promulguée en janvier 2014, la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPAM), prévoit un statut métropolitain adapté aux caractéristiques locales des grandes agglomérations (Paris, Lyon et Marseille). Le texte donne à Lyon un régime spécial, en principe réservé aux collectivités en situation insulaire (Corse ou DOM-TOM), avec la création d'une nouvelle collectivité territoriale au statut unique en France. Ainsi, en janvier 2015, après quarante-cinq années d'existence, le Grand Lyon deviendra la Métropole de Lyon par adjonction des compétences du Conseil Général du Rhône, mais sur territoire géographique inchangé (cinquante-neuf communes). Daniel Behar constate ainsi que les élus lyonnais ont fait le choix « *d'un agencement emboîté qui fait la part belle à une logique d'intégration supraterritoriale sur un périmètre limité* » (2013b, p.13). Née d'un accord tacite entre Gérard Collomb et Michel Mercier (Président du conseil général du Rhône) (Terra, 2012), la création de la super (petite) Métropole de Lyon amène son lot de doutes et d'incertitudes quant aux perspectives futures de la gouvernance métropolitaine lyonnaise. Nombreux sont les auteurs qui soulignent que l'action publique métropolitaine se construit entre concurrences et coopérations (Arab, Idt, Lefevre, 2009). La création de la Métropole de Lyon – dont l'organisation administrative définitive (statut, fiscalité, ressources humaines, etc.) prendra encore beaucoup de temps – ne peut que raviver les tensions et les rivalités territoriales aux dépens des dispositifs de coopération existants (Rul, Pôle métropolitain, inter-Scot). La Métropole de Lyon affirme le leadership politique et le souverainisme territorial d'un seul homme. Daniel Behar, Philippe Estève et Martin Vanier voit là une réminiscence du crédo selon lequel il n'y a de pouvoir que souverain, « *conviction qui a trouvé son champion en 2012 avec Gérard Collomb* » : « *le maire de Lyon et président de la communauté urbaine a préféré renoncer à toute perspective d'alliance élargie aux marges de la nouvelle métropole, en la soustrayant du cadre départemental englobant (qui inclut la plateforme aéroportuaire de Lyon-Saint Exupéry), pour mieux renforcer sa liberté d'action interne : une métropole au niveau de compétences sans équivalent en France, mais dans un périmètre étroit et quasi inchangé depuis la création en 1969 de la Courly* » (2014, p.4). Daniel Behar (2012) distingue à ce titre gouvernance et gouvernabilité (Theys, 2012) : les différentes formules de design et de bricolage institutionnel (inter-Scot, Rul, DTA, pôle métropolitain) fournissent vraisemblablement les conditions de la gouvernabilité métropolitaine lyonnaise, en mettant « *les territoires et les acteurs en ordre de bataille* », mais pas (encore ?) les conditions de leur gouvernance.

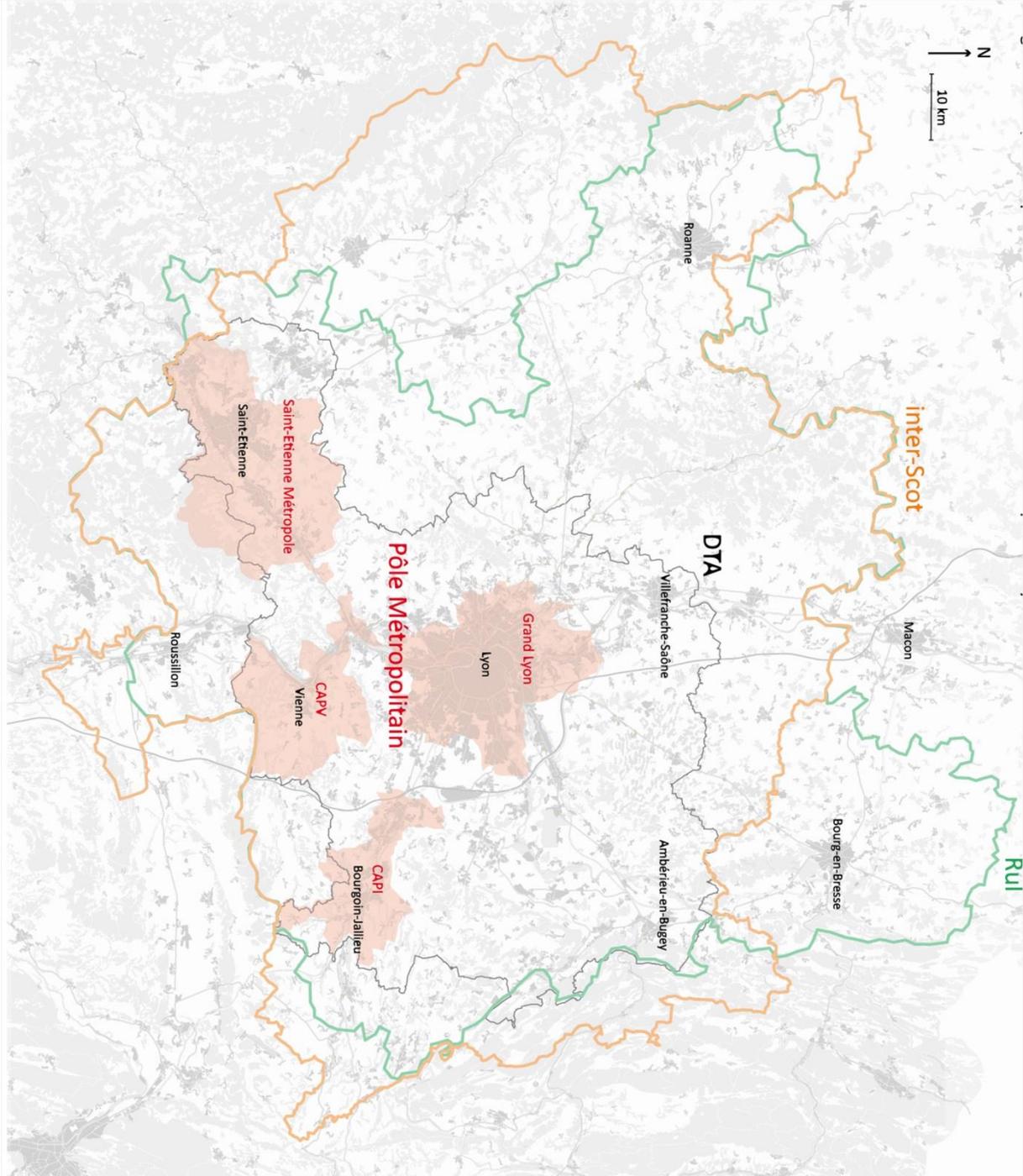


Fig. 21 : Les quatre dispositifs de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2012)

Ce chapitre décrit les dynamiques de métropolisation à l'œuvre dans le grand territoire lyonnais aboutissant à l'émergence de nouvelles réalités territoriales, localisées à l'interface de plusieurs polarités urbaines et structurées progressivement à partir de l'entremêlement ou l'imbrication d'une grande diversité de fragments urbains, naturels et agricoles. Les notions de *tiers espace* et de *zwischenstadt* (entre-ville) ont été mobilisées pour caractériser et qualifier ces espaces intermédiaires en quête d'intelligibilité territoriale au sein de l'espace de référence métropolitain lyonnais. Le décalage entre le découpage institutionnel et la nouvelle donne métropolitaine a amené les élus lyonnais, mais aussi les représentants de l'Etat depuis les années 1970, à mettre au point des dispositifs de coopération et de gouvernance interterritoriale (Rul, inter-Scot, Pôle métropolitain, DTA). Ensemble, ils structurent un processus de gouvernance à géométrie variable (ou plutôt de gouvernabilité) dont l'effectivité globale dépend de leur capacité à dépasser les fronts interterritoriaux, liés notamment aux ambitions souverainistes de la nouvelle Métropole de Lyon et l'essor de ses rivalités avec la Région Rhône-Alpes dans la quête du leadership métropolitain. Les conditions de mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3) dans l'aire métropolitaine lyonnaise sont liées au processus de gouvernance : il convient donc de traiter conjointement ce double processus. Au sein ce nouvel espace de référence, où sont localisés les *lieux privilégiés* de projets ? Quelle est leur capacité à saisir et intégrer dans une dynamique métropolitaine les nouvelles réalités territoriales faites de *tiers espaces* et de *zwischenstadt* ?

Depuis les années 1980, il existe un engouement important au regard des grands projets urbains d'envergure métropolitaine, le plus souvent localisés au cœur des agglomérations, inscrivant les villes dans la compétitivité internationale. Les travaux de différents auteurs montrent aujourd'hui leur rôle dans la construction de la gouvernance métropolitaine des villes européennes (Pinson, 2009 ; Salet, Gualini, 2007). Ces coalitions d'un nombre restreint d'acteurs, engendrent la montée en puissance de leadership urbains, capables de piloter de grandes opérations complexes et consolident ainsi leur capacité à gouverner la ville par le projet. Lorsqu'ils s'attachent à décrire les dynamiques de métropolisation, Frédéric Gaschet et Claude Lacour (2002) font également état d'une reconquête des centres (« *la ville dans ses murs* ») en parallèle du processus d'éclatement urbain. Ces sites de grands projets urbains semblent incarner les *lieux privilégiés* de la planification stratégique (Temps 2)²⁸. Correspondent-ils encore aux espaces de projets de la planification territoriale (Temps 3) ? Au sein des Scot et de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ne peut-on pas identifier les traces d'autres formes de projets, localisés autour d'éléments de structure et permettant de saisir des espaces intermédiaires de coopération ? Quels sont ces nouveaux lieux ? Comment s'inscrivent-ils dans le plan ? Constituent-ils effectivement des *lieux privilégiés* de projets ? Ces nouveaux lieux ne sont-ils pas importants dans l'organisation du double

²⁸ Pour une description des *lieux privilégiés* de projets de la planification stratégique (Temps 2), voir le *Chapitre 1. Caractériser* (Partie 1).

processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine ? Avant de considérer les nouveaux *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise (Temps 3), il convient d'identifier leur nature et leur localisation au cours des deux périodes précédentes. Dans cette optique, deux temps forts de l'histoire de l'évolution de la planification dans l'aire métropolitaine lyonnaise ont été sélectionnés et traités dans le second chapitre de cette première partie (*Chapitre 2. Historisation*) : le Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (Sdam) Lyon-Grenoble-Saint Etienne (Temps 1), et le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal) Lyon 2010 (Temps 2).

| CHAPITRE 2. Historisation |

Permanence et évolution des *lieux privilégiés* de projets dans l'aire métropolitaine lyonnaise

Une double approche géographique et institutionnelle a été adoptée dans le premier chapitre afin de décrypter les dynamiques de métropolisation et les dispositifs de gouvernance associés. Ce second chapitre repose quant-à-lui sur un positionnement propre à l'urbanisme et à l'aménagement. Il procède à une analyse historique du contenu de deux documents de planification majeurs ayant impactés tout ou partie de l'aire métropolitaine lyonnaise. Ces deux démarches correspondent à deux temps (ou moments) forts de l'histoire récente de la planification dans l'aire métropolitaine lyonnaise en relation avec la tendance générale européenne décrite dans la première partie de la thèse¹ :

- le Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne (Sdam) approuvé en 1970 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre pilotée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) et leurs organes déconcentrés, les Organismes régionaux d'équipement et d'aménagement des aires métropolitaines (Oream). Le Sdam structure une métropole tripolaire composée de Lyon, Grenoble et Saint-Etienne. Il marque un temps fort de la planification traditionnelle (Temps 1) dans l'aire métropolitaine lyonnaise.
- le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal), Lyon 2010, approuvé en 1992, première expérience de planification stratégique en France. Sur un périmètre plus restreint (l'agglomération lyonnaise), l'élaboration de ce plan constitue également un marqueur important dans l'histoire de la planification lyonnaise mais aussi dans l'évolution de sa conception nationale. Il constituera pendant longtemps un symbole et une référence européenne d'évolution de la planification traditionnelle vers des démarches alors qualifiées de stratégiques (Temps 2).

La première partie de la thèse décrit de manière théorique la nature des *lieux privilégiés* de projets dans l'évolution de la planification depuis les années 1950 et les modalités de leur inscription au cours du

¹ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

processus de planification propre à chaque période. Ces derniers résultent de logiques opératoires opposées. Pour rappel :

- Dans la planification traditionnelle (Temps 1) des années 1960-1970, les *lieux privilégiés* de projets résultent de l'aboutissement d'un processus par étape et donc d'une logique descendante (dite *top-down*). Ils se traduisent alors sous la forme de grandes opérations d'urbanisme (zones d'urbanisation prioritaire, grands équipements, etc.), principalement en périphérie des zones agglomérées et sous pilotage de la puissance publique.
- Dans la planification stratégique (Temps 2) au tournant des années 1980, les *lieux privilégiés* sont des sites stratégiques générateurs de développement. Ils se traduisent par des projets urbains principalement localisés au cœur des agglomérations (friches industrielles, espaces délaissés, etc.). Leur investissement via la constitution de partenariats publics/privés impulsent une logique ascendante (dite *bottom-up*) propice à la formulation du cadre stratégique donnant à postériori une cohérence d'ensemble à la somme des projets ponctuels.

Ce second chapitre teste et mobilise empiriquement ces deux résultats importants de la première partie au regard des deux expériences de planification traditionnelle et stratégique sélectionnées dans l'aire métropolitaine lyonnaise. A travers le décryptage du contenu des deux plans successifs (le Sdam et le Sdal) et des modalités de leur élaboration, il conviendra de caractériser, qualifier, décrire et circonscrire la permanence et/ou l'évolution des *lieux privilégiés* de projets au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise : Où sont-ils localisés ? Quels sont les principaux enjeux d'aménagement les concernant ? Quel est le contenu des projets associés à ces lieux ?

1. Les *lieux privilégiés* de projets du Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne (Sdam, 1970)

1.1 La politique nationale des métropoles d'équilibre

L'Etat décide au début des années 1960 de mener un programme de planification confié à une nouvelle structure rattachée au premier ministre, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), dirigée par Olivier Guichard jusqu'en 1968. Jusqu'alors le commissariat général au plan (CGP) gérait l'aménagement du territoire par le biais du Fonds de développement économique et social (FDES). La Datar, avec l'aide du Groupe central de planification urbaine (GCPU), lance la politique des métropoles d'équilibre formalisant les options d'aménagement dans le cadre des Programmes de Modernisation et d'Equipeement (Ben Mabrouk, 1998). Le corps des Ponts et Chaussées s'engage dans cette politique territoriale en assurant la direction mais aussi la synthèse d'équipes pluridisciplinaires. Il cherche ainsi à affirmer une hégémonie sur la gestion des problématiques urbaines (Thoenig, 1987). C'est à cette période qu'apparaît l'idée d'organiser la province autour de quelques grandes métropoles. Au cours des années 1950, le constat du déséquilibre croissant entre la région parisienne et le reste de la France mûrit progressivement. Jean-François Gravier (1947), par la publication de son livre « *Paris et le désert Français* », contribue largement à cette prise de conscience collective. « *Pour certaines régions de l'Ouest et du Centre, on allait vers un réel désert humain ; pour d'autres régions industrialisées, c'était surtout d'un désert intellectuel, administratif et politique qu'il s'agissait, toute décision relevant de Paris* » (Oream, 1970, p.8). L'ouvrage connaîtra un écho majeur et aujourd'hui encore, il est régulièrement cité pour expliciter le contexte national qui a justifié les politiques d'aménagement du territoire alors mises en œuvre. Martin Vanier voit là une instrumentalisation du mythe du désert français dont les soubassements idéologiques sont méconnus : « *La plupart de ceux qui l'invoquent en toute innocence ignore la matrice vichyste du propos, sa haine de la ville qui vide les campagnes, de la grande ville industrielle en général et de Paris en particulier, son technocratisme pur. Ils n'y voient, bien à tort, qu'un appel prémonitoire à la décentralisation, et une invitation à l'équilibre des territoires, qu'on reste pour autant bien en peine de définir* » (2014, p.1).

Cette doctrine justifiera l'interventionnisme d'Etat dans sa politique d'aménagement du territoire durant près d'une décennie : « *Comme cette concentration parisienne, amorcée et alimentée constamment par la centralisation administrative et politique, s'est effectuée dans le cadre de l'évolution spontanée d'une économie libérale, il n'était pas pensable qu'un revirement s'opère de lui-même* » (Oream, 1970, p.8). S'il est impossible de stopper la croissance de la région parisienne, il convient de la limiter afin de ne pas dépasser le seuil critique des quatorze millions d'habitants vers l'an 2000². Pour cela, il est alors

² En 2011, la population de la région parisienne est d'environ douze millions d'habitants (Insee RP).

nécessaire de renforcer l'attractivité de certaines villes de province afin d'accélérer leur rythme de croissance et qu'elles doublent, au moins, d'ici l'an 2000. La préparation du Vème Plan et les études dites d'armature urbaine viennent donner plus d'ampleur à ces idées. Il convient d'offrir un environnement industriel, administratif et intellectuel de qualité suffisante afin de favoriser les implantations en dehors de la région parisienne. Un tel environnement ne peut se trouver que dans quelques grandes agglomérations possédant déjà des atouts et en capacité d'atteindre rapidement des seuils critiques de population. Huit métropoles d'équilibre sont ainsi désignées en 1964 : Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Marseille-Aix, Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Strasbourg et Toulouse. Elles doivent devenir des « *pôles de croissance, d'animation et de service* » : « *Les fonctions 'nobles' de décision, d'innovation et d'information seront incitées à s'y localiser. Ces métropoles constitueront des outils économiques efficaces, diffusant l'expansion dans leur vaste zone d'influence et capables de concurrencer les autres métropoles européennes. Ainsi la charge de l'aménagement du territoire ne reposera plus uniquement sur Paris ; les responsabilités en seront partagées avec les métropoles d'équilibre* » (Oream, 1970, p.9). Les services de l'Etat présentent ainsi cette nouvelle politique d'aménagement du territoire comme un renversement d'état d'esprit où la réalisation d'un objectif national doit passer par l'affirmation d'une volonté régionale et la mise en œuvre d'un pouvoir d'initiative local.

1.2 La métropole d'équilibre Lyon-Grenoble-Saint-Etienne

A Lyon, la création d'un Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (Oream) en 1966 marque l'ouverture d'une nouvelle période dans l'exercice de la planification urbaine (Jouve, 1998). L'Oream est chargé de « *produire des études susceptibles d'objectiver les effets de l'expansion urbaine et d'initier de nouveaux espaces de décision publique* » (Ben Mabrouk, 1998, p.130). A la suite du Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) de la Région urbaine de Lyon entrepris en 1962 à l'initiative du Ministère de l'Equipement et de la préfecture du Rhône, l'aire métropolitaine est instituée comme cadre d'analyse pour les travaux de prospective. Le PADOG ne sera finalement jamais approuvé, mais servira de base à l'élaboration des documents ultérieurs. Doté de moyens plus considérables et mieux adaptés, l'Oream prend sa succession en poursuivant ses études. Son périmètre reprend celui du PADOG comprenant les régions urbaines de Lyon et de Saint-Etienne auxquelles est ajoutée l'agglomération Grenobloise en 1968 sur décision du Conseil des Ministres (Fig. 22). L'Oream est ainsi en charge de l'élaboration d'un Schéma d'aménagement afin de structurer une métropole tricéphale, Lyon-Grenoble-Saint Etienne, puissante, et au service de la région (Sdam, 1970, p.2). Le Sdam présente des orientations générales pour les trois villes métropolitaines, expose des projets plus élaborés sur son aire d'étude particulière (Lyon et Saint-Etienne) mais n'entre pas dans le détail des plans concernant les trois agglomérations.

Parallèlement à l'élaboration du Sdam, les démarches de planification se poursuivent au niveau des agglomérations qui se traduisent sous la forme d'études pour l'établissement de Sdau à partir de la loi LOF (1967). Elles sont menées en collaboration avec les collectivités locales et les principaux partenaires socio-économiques : à Lyon, par les Services du Ministère de l'Équipement et l'Atelier d'Urbanisme de la Communauté Urbaine, sur un territoire comprenant soixante-treize communes ; à Saint-Etienne, par l'Association pour l'étude des plans d'urbanisme de la région stéphanoise (Epures) sur un périmètre regroupant trente-six communes, et à Grenoble, par l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération grenobloise (AUAG) qui prépare un Sdau intéressant cent une communes (Fig. 22). Charles Delfante est nommé urbaniste en chef de la ville de Lyon en 1961. « *Nouvel homme fort de l'urbanisme lyonnais* » (Saunier, 1997), il interfère progressivement dans toutes les réflexions sur l'aménagement urbain via son atelier d'urbanisme. Il occupe une position centrale en répondant aux attentes des élus locaux et à la commande du ministère de la Construction. Interlocuteur important entre la municipalité et l'Etat, « *patron de l'urbanisme local et régional* » (Saunier, 1997), il intervient dans la réalisation de plans d'aménagements de certaines municipalités limitrophes, tout comme il assure aussi des missions régulières au titre d'urbaniste-conseil pour l'Oream. La structure communale puis intercommunale qu'il dirige constitue l'ossature de la future agence d'urbanisme de Lyon (Gardon, Meillerand, 2007).

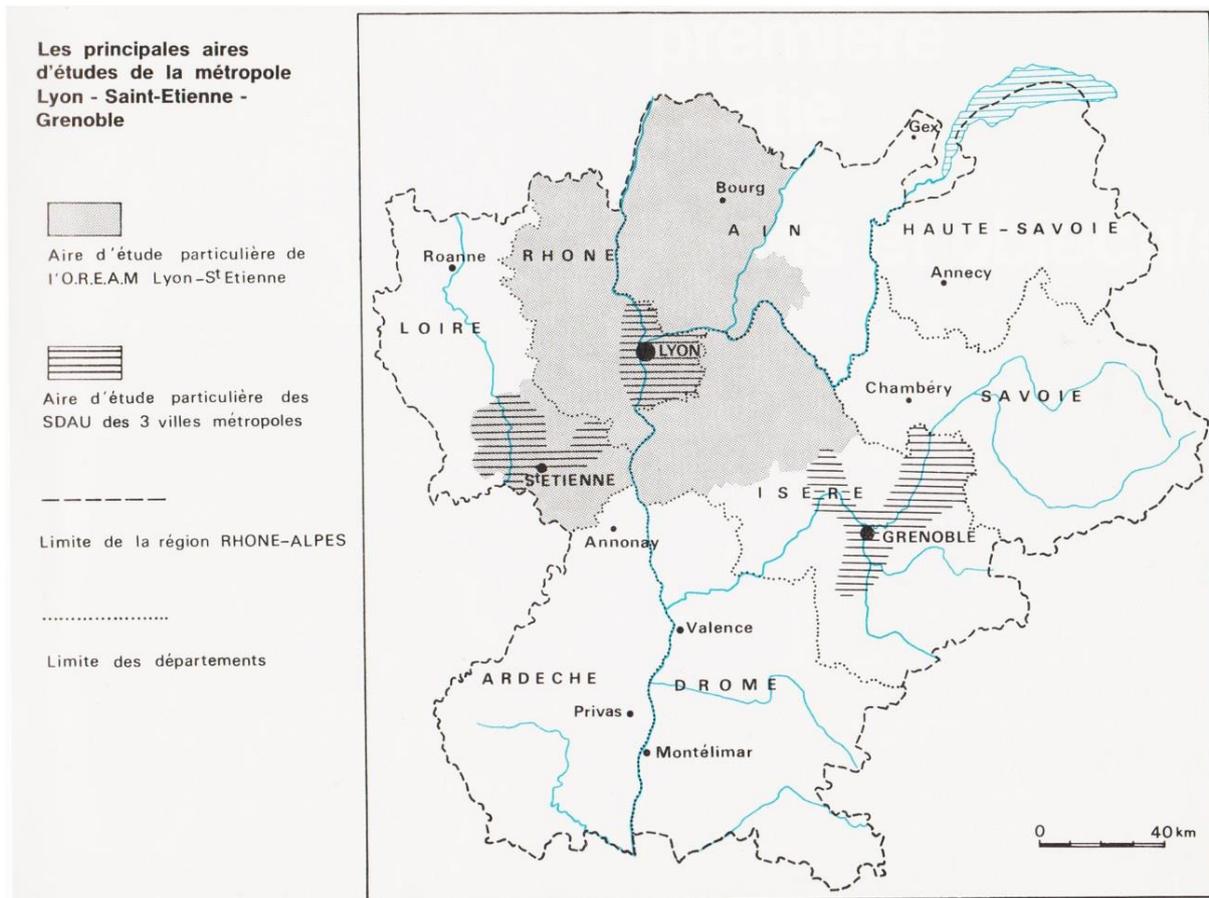


Fig.22 : Aires d'études de la métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble (Source : Oream, 1970, p.3)

1.3 Une croissance métropolitaine à structurer et organiser

Le diagnostic préalable à l'élaboration du Sdam fait état d'une région puissante dotée d'un fort dynamisme démographique structuré par trois pôles différenciés par leur géographie et histoire respectives. La métropole doit constituer un outil économique puissant afin de répondre à la consommation des ménages qui doit doubler d'ici 1985. « *Ce processus de croissance est irréversible et l'ouverture des frontières impose à l'économie métropolitaine de suivre et même de dépasser le rythme de croissance des autres ensembles économiques et européens* » (Oream, 1970, p.14). La réunion des trois pôles en un ensemble unique doit être l'occasion d'affirmer son positionnement européen au sein du couloir Saône-Rhône, encore insuffisamment utilisé, en raison de la faible compétitivité de Marseille mais aussi de la fragmentation des trois pôles. Même si les relations entre Lyon et Saint-Etienne sont plus intenses, il n'y a que peu de liaisons entre les trois pôles et une vraie coupure est maintenue entre Lyon et Grenoble. Il apparaît indispensable de créer une solidarité nouvelle entre les trois agglomérations. Si Lyon est amené à jouer un rôle principal, la métropole d'équilibre doit émerger à partir de l'intégration des trois pôles, chacun accueillant des éléments propres à sa vocation particulière (Oream, 1970). Il convient par ailleurs de développer des interactions métropoles-environnement. Des villes telles que Valence, Roanne, Annecy, Chambéry, Bourg-en-Bresse doivent profiter de la croissance globale grâce à la multiplication de leurs relations.

Le Sdam prévoit des perspectives de population pour la région d'environ sept millions d'habitants d'ici l'an 2000 dont deux millions sept cent mille habitants pour la région lyonnaise, sept cent mille pour Saint-Etienne et neuf cent mille pour Grenoble. La gestion de la croissance urbaine (répartition géographique des zones d'emplois et d'habitat, des centres commerciaux, des jardins publics, etc.) est nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels et au bon déroulement de la vie quotidienne. Sans vision prospective de l'urbanisation, il risque de se produire un « *colmatage progressif des agglomérations* », « *une conurbation indifférenciée* » (Audal, 2010a), fondé sur une « *une succession de couronnes d'habitat dense ne laissant plus assez de place pour les espaces de loisirs et les équipements, les activités repoussées de plus en plus loin, les centres de villes abandonnés* » (Oream, 1970, p.62). L'organisation de la croissance urbaine suppose l'instauration d'une discipline collective afin de faire de la métropole d'équilibre un véritable équipement collectif contribuant à améliorer le niveau de vie de ses habitants. Le développement économique et démographique de l'ensemble métropolitain est considéré comme solide mais « *il manque les quelques éléments indispensables qui en feraient une véritable métropole, maîtresse de son destin et rayonnant sur un vaste territoire* ». Le Sdam propose à la fois une organisation pour son expansion et définit les actions permettant de mieux réussir la métropole. Si cette réussite dépend d'abord des efforts des agents économiques et des pouvoirs publics, « *certaines principes d'aménagement, certains équipements pourront mieux que d'autres favoriser ces efforts et leur permettre*

de porter tous leurs fruits » (Oream, 1970, p.64). La politique des grands équipements apparait en 1965 en tant que doctrine d'aménagement au niveau national (Bonneville, 1982).

Les élus locaux craignent que la croissance de Lyon soit privilégiée par rapport au reste de la région. Le discours de la fracture - « *Lyon et le désert Rhône-Alpin* » - trouve à nouveau une résonance localement alors que la force du propos a déjà montré toute son efficacité au niveau national. Il permet surtout à l'Etat déconcentré de justifier sa politique d'aménagement du territoire régional. En réponse, les orientations du Sdam reposent sur trois principes de base : organiser Lyon, Saint-Etienne et Grenoble en trois régions urbaines distinctes et bien individualisées mais fortement reliées ; prévoir un développement simultané de l'ensemble des villes de la région tout en réservant à Lyon, Saint-Etienne et Grenoble les activités plus particulièrement métropolitaines ; et enfin, concevoir, pour chacune des trois régions urbaines, des structures nouvelles à l'échelle des besoins considérables qui vont s'y manifester. Pour ce qui est de la région urbaine de Lyon, il convient de réaliser environ cinq cent cinquante mille nouveaux logements d'ici la fin du siècle, soit une urbanisation d'environ vingt-cinq mille hectares, associée à tous les équipements nécessaires (infrastructures de transport, zones de loisirs, etc.) et au développement des activités économiques. Les conclusions des études préalables privilégient l'extérieur de l'agglomération pour l'accueil de l'habitat, des industries et des équipements nouveaux. Il convient de donner une structure à l'aménagement des proches et lointaines banlieues vouées à accueillir plus d'un million d'habitants, pour que la vie sociale, culturelle et commerciale puisse s'y développer.

1.4 Nature des *lieux privilégiés* de projets : un triangle formé par Lyon et deux villes nouvelles, centré sur l'aéroport de Satolas

Le Sdam propose une première stratégie d'aménagement de la région urbaine lyonnaise qui repose sur un développement périphérique (stratégie A) tout autour de Lyon, dans les plaines de l'Est et du Sud-Est, au Nord-Est et Sud-Ouest et sur le plateau de l'Ouest lyonnais. La deuxième stratégie privilégie la concentration du développement sur des centres d'équilibre (stratégie B). Des villes nouvelles sont ainsi créées dans les sites préférentiels situés sur les grands axes : Nord (Villefranche), Sud (Vienne, Roussillon), Nord-Est (Ambérieu-Meximieux) et Sud-Est (l'Isle d'Abeau), localisés entre trente et quarante kilomètres de Lyon. Une zone de protection est établie, où le développement est stoppé, sur une dizaine de kilomètres de largeur autour de l'agglomération de Lyon. La stratégie retenue est finalement un scénario intermédiaire entre les stratégies A et B (Fig. 23 et 24) : « *L'essentiel de celui-ci consiste en un passage progressif d'une stratégie de type A, qui ne bouleverse pas le développement radioconcentrique actuellement observé, à une stratégie de type B où l'on décentralise, par un acte volontaire, la croissance de l'agglomération sur quelques pôles privilégiés dans l'espace naturel d'expansion* » (Oream, 1970, p.85). Au sein de la métropole tricéphale, l'agglomération lyonnaise doit constituer un véritable centre métropolitain, structuré autour d'un triangle formé par Lyon et deux villes nouvelles, centré sur l'aéroport

de Satolas (Bonneville, 1982). L'entrée de Grenoble recentre la métropole d'équilibre sur sa frange Est qui constitue à la fois le lieu géométrique et l'épine dorsale de la région d'autant que c'est sur l'axe Lyon-Grenoble que l'expansion urbaine se manifeste avec le plus de force (Bonneville, 1982). Un certain nombre d'orientations retenues dans le Sdam et développées après 1970 sont déjà inscrites dans le PADOG au début des années 1960. C'est le cas notamment des objectifs de concentration du développement urbain sur des axes privilégiés et la création de villes nouvelles périphériques destinées à recueillir une partie de l'accroissement lyonnais. Néanmoins, l'option très volontariste tout à l'est est issue des choix de l'Oream (Audal, 2010d ; Bonneville, 2010). Alors que le PADOG prévoyait cinq villes nouvelles en greffe, leur nombre est réduit à deux dans le Sdam, elles constituent des créations *ex nihilo*.

La première ville-nouvelle est localisée à l'Isle d'Abeau, sur l'axe Lyon-Chambéry, et la seconde dans la plaine de l'Ain à Meximieux. Elles constituent des villes satellites (ou centres d'équilibre) dont le rôle est de contenir le développement en tâche d'huile de l'agglomération lyonnaise (Bonneville, 1982). « *La stratégie proposée des villes nouvelles se présente comme une anticipation de quelques années sur un développement qui se fera à coup sûr, mais qui risquerait d'être anarchique et de dégrader les sites s'il n'était pas préparé dès maintenant [...]* » (Oream, 1970, p.92). Ces unités doivent avoir une vie locale propre afin qu'elles ne dépendent de Lyon que pour les services occasionnels et peu fréquents : « *lieu de décentralisation d'activités lyonnaises ou d'implantation d'activités nouvelles, centre d'animation locale, point extrême de migrations journalières de travailleurs allant trouver temporairement à Lyon l'emploi manquant sur place* » (Oream, 1970, p.92). Les villes nouvelles doivent avoir une taille importante, entre cent mille à cent cinquante mille habitants, à l'image des villes nouvelles anglaises autour de Londres qui suscitent une vie urbaine suffisamment autonome. La création de l'aéroport de Satolas, à proximité des deux villes nouvelles, constitue également un élément d'organisation essentiel de la région urbaine de Lyon. Le Sdam prévoit que son activité dépasse largement celle d'Orly à la fin du siècle. Cet équipement métropolitain doit pouvoir bénéficier d'une forte accessibilité et assurera un « *pouvoir d'attraction sur les hommes et les activités tertiaires ou industrielles de plus haute valeur* » (Oream, 1970, p.90). Pour l'ensemble du Sud-Est de la France, l'aménagement prévu permet d'organiser et de promouvoir des relations dans le sens Nord-Sud dans le sillon rhodanien et dans le sens Est-Ouest par Clermont Ferrand, Saint-Etienne, Lyon, Chambéry et Turin. Différentes nouvelles infrastructures autoroutières sont ainsi inscrites au Sdam : nouvelle autoroute générale rapide du sillon rhodanien de Dijon et Chalon jusqu'à Valence passant par Bourg en Bresse, les deux villes nouvelles et l'aéroport de Satolas ; une transversale venant de Clermont-Ferrand doublant l'A47 se poursuivant par l'A43 vers Chambéry, reliant les deux régions urbaines métropolitaines de Lyon et Grenoble, etc. Cette organisation de région urbaine de Lyon suppose par ailleurs le maintien d'un environnement vert de qualité (Fig. 25). « *Sans vouloir à tout prix une ceinture verte sans faille* », l'Etat juge tout de même nécessaire de préciser « *la vocation des blancs de l'ossature urbaine* » (Oream, 1970, p. 91). Leur mise en valeur passe par des zones de loisirs nautiques de plein air (Miribel-Jonage, lac de Bourgoin, bords de l'Ain) ou « *aménagées de façon plus ou moins*

intensives »³ (Balme du Sud de Lyon, Monts du lyonnais, Ile Crémieu, Mont d'Or, Monts du Beaujolais, Crêtes des Monts du Lyonnais, etc.) et par des zones d'agriculture (vignobles beaujolais, vallée de la Saône, rebords de la Dombes, Est et Sud-Est lyonnais, etc.).

Le Sdam définit un échéancier fixant le calendrier de réalisation des différents équipements en trois étapes : la première étape (1969-1977) vise à structurer la métropole Lyon-Saint Etienne-Grenoble. La deuxième étape (1977-1978) doit permettre d'assurer sa croissance. Elle accèdera à une dimension mondiale au cours de la troisième étape (1985-2000). Le Sdam identifie les actions prioritaires et les équipements nécessaires à court terme (1969-1977) pour la région urbaine de Lyon, afin de contrecarrer les tendances néfastes. Il s'agit notamment de l'achèvement du centre directionnel de la Part Dieu⁴, de la réalisation de lignes de métro dans le centre de l'agglomération, du lancement des deux villes nouvelles où « *les efforts doivent porter en premier lieu au Sud-Est sur l'Isle d'Abeau* », de la création du nouvel aéroport de Satolas, de la réalisation de l'A43 et l'A42, du doublement de l'A6 et A7 par la grande bretelle Est, de l'achèvement dans l'Est lyonnais des opérations d'urbanisme commencées ou prévues (Vaulx-en-Velin, extension de Rilleux, Vénissieux-Les Minguette). On retrouve l'ensemble de ces interventions prioritaires dans la délibération du comité interministériel d'aménagement du territoire du 26 mai 1970 qui approuve le Sdam. La localisation et la réalisation de ces équipements - qui apparaissent en rouge sur la carte ci-après (Fig. 36) - constituent autant de *lieux privilégiés* de projets du Sdam. Ils visent à organiser et structurer l'armature urbaine de la métropole d'équilibre Lyon-Saint-Etienne-Grenoble. D'autres équipements prioritaires sont identifiés dans les deux autres régions urbaines (Saint-Etienne et Grenoble). Ils constituent autant d'autres *lieux privilégiés* de projets, néanmoins une attention particulière est accordée à la frange Est lyonnaise – le triangle formé par Lyon et les deux villes nouvelles, centré sur l'aéroport de Satolas – en tant que centre de gravité de la métropole d'équilibre articulant les trois régions urbaines. Le chapitre voué aux moyens et conditions de réalisation du Sdam insiste sur le soutien et les incitations financières de l'Etat dans le développement industriel, les activités tertiaires et de service, l'agriculture, les opérations témoins d'habitat telles que les villes nouvelles, mais aussi la maîtrise foncière via la mise en œuvre de Zones d'aménagement différé (Zad) et la réglementation de l'usage des sols par l'élaboration locale des Sdau et des POS.

³ Formulation qui prend tout son sens lorsqu'on connaît la réalité des dynamiques de métropolisation future autour de l'agglomération lyonnaise et notamment dans l'environnement vert du Sdam appelé plus tard cœurs verts métropolitains : voir le *Chapitre 1. Métropolisation*.

⁴ L'opération de la Part Dieu doit donner la possibilité au centre historique de s'étendre. « *Il s'agit à terme non d'un deuxième centre mais bien d'une nouvelle 'couche centrale' destinée à accueillir de nouvelles activités, dont la vitalité témoignera du rôle régional que doit jouer Lyon* » (Oream, 1970, p.143).

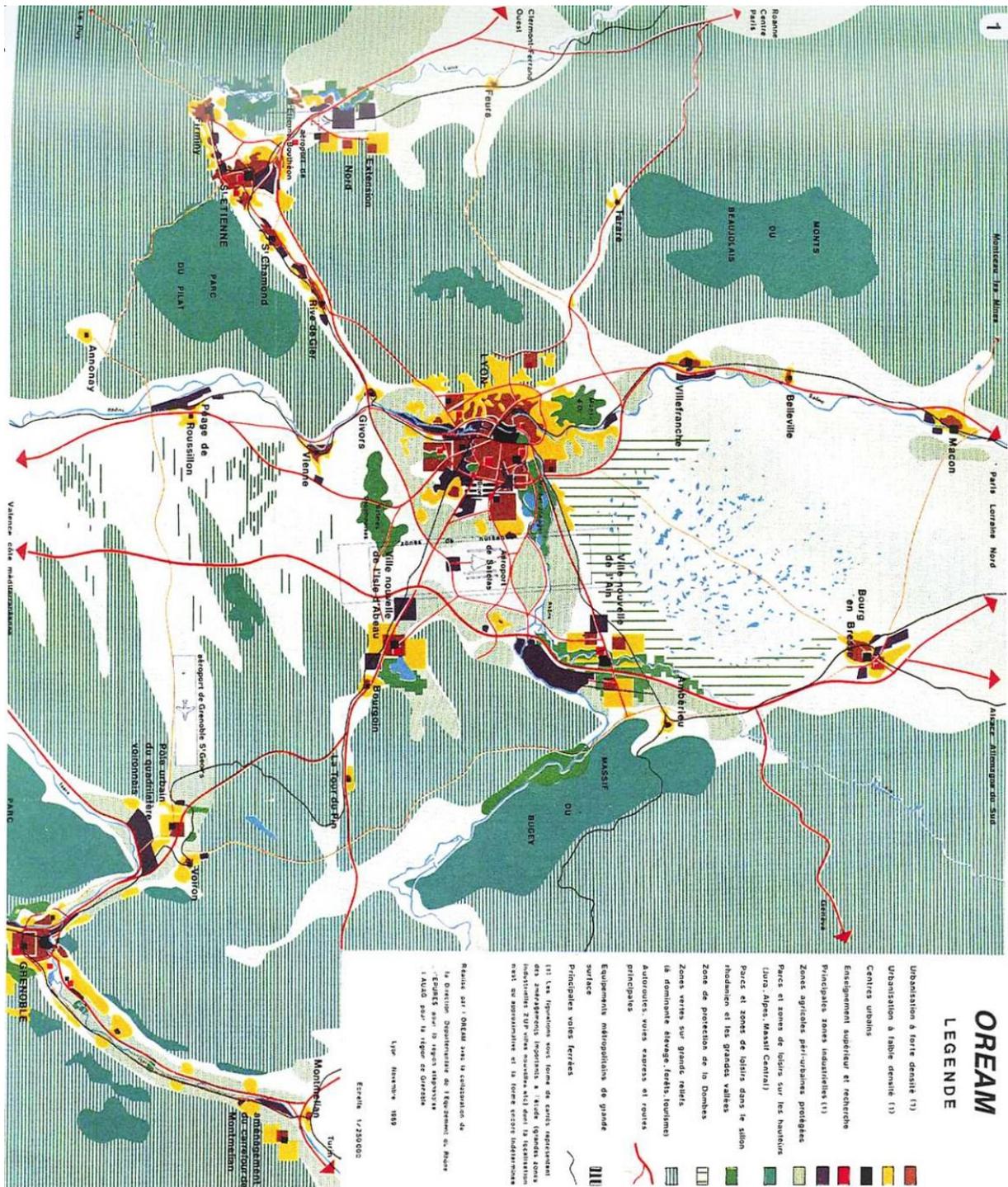


Fig.23 : Schéma d'aménagement de la métropole Lyon Saint-Etienne Grenoble (Source : Oream, 1970)

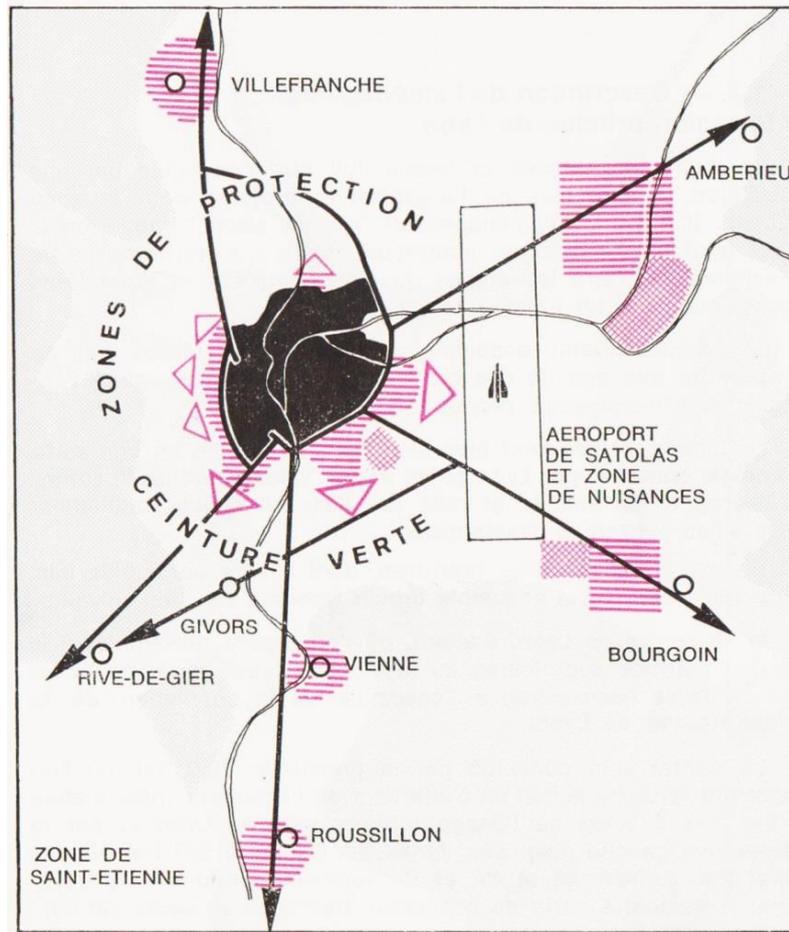


Fig.24 : Schéma de la stratégie proposée (Source : Oream, 1970, p.87)

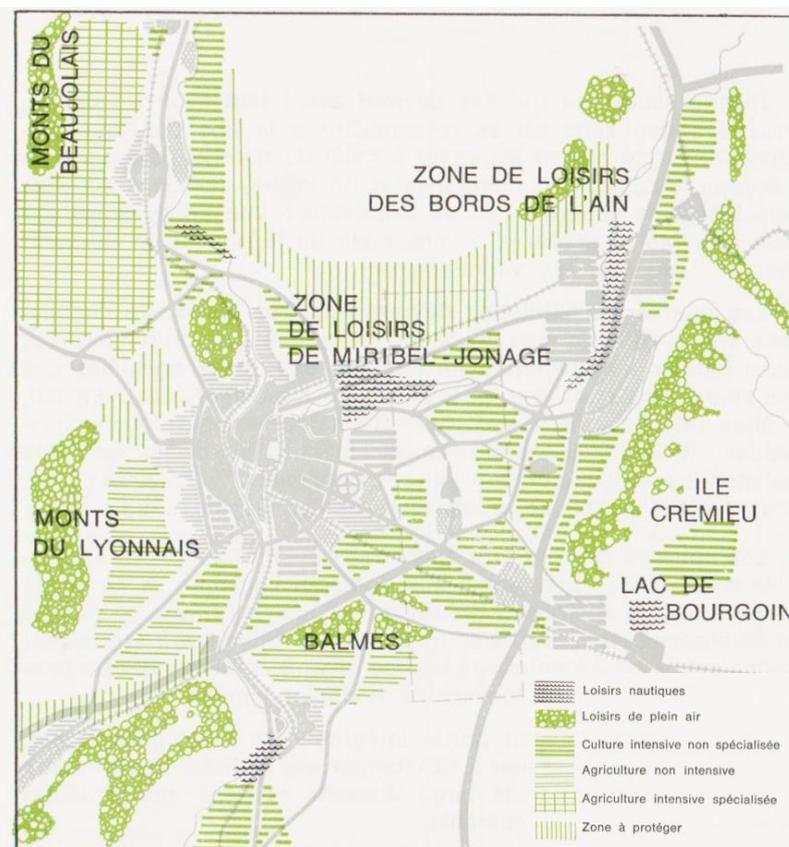


Fig.25 : Environnement vert de la zone de Lyon (Source : Oream, 1970, p.93)

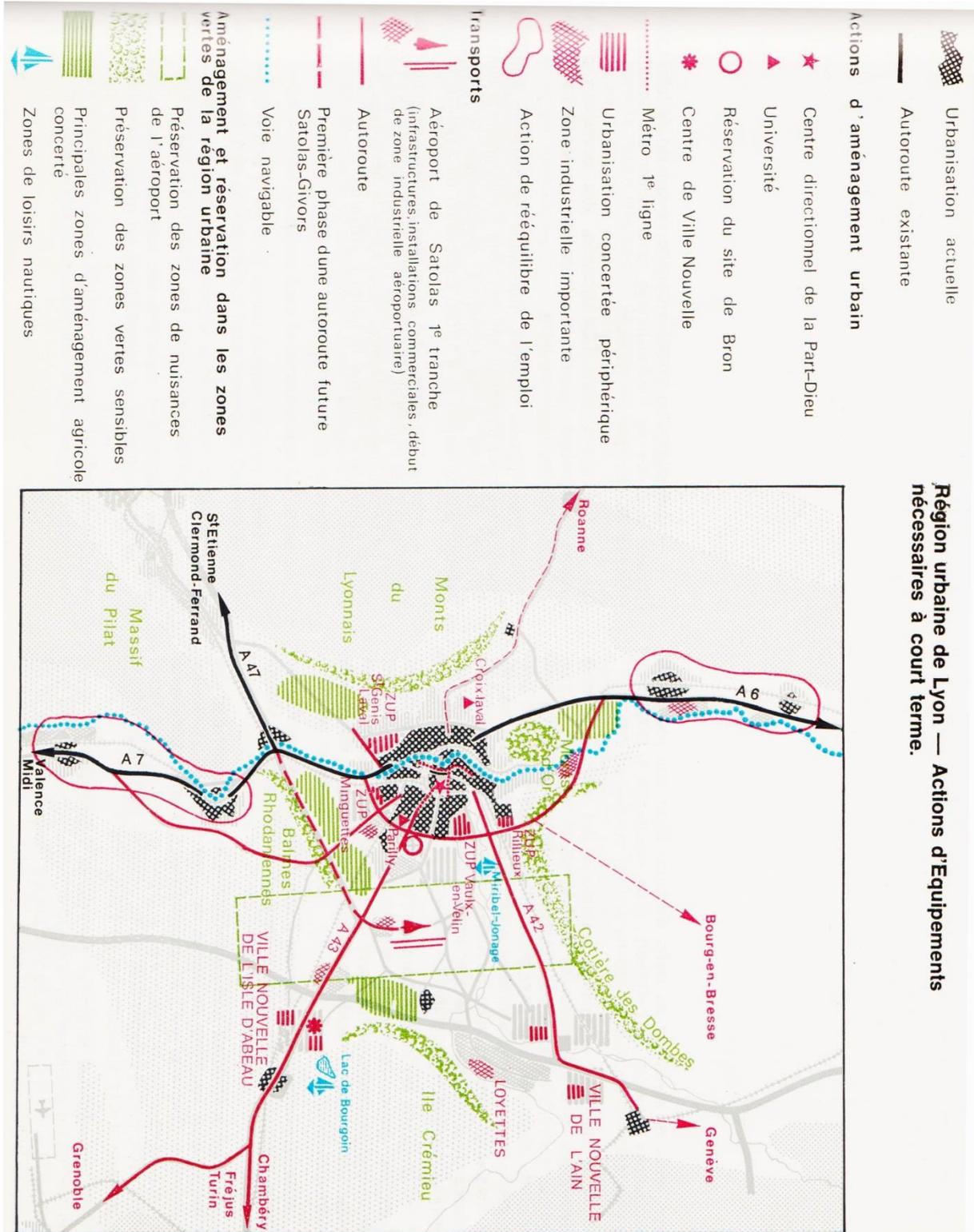


Fig.26 : Région urbaine de Lyon : actions d'équipements nécessaires à court terme (Source : Oream, 1970, p.199)

1.5 De la mise en œuvre du Sdam au désaveu de la planification traditionnelle

A la manière de la planification traditionnelle (Temps 1), les orientations d'aménagement du Sdam, approuvé en 1970, se traduisent localement à travers la réalisation de différents Sdau au sein de la région urbaine. Ils fixent la destination générale des sols et permettent la réalisation de l'ensemble des équipements prévus au niveau supérieur. La réalisation, localement, des villes nouvelles et des grands équipements - les *lieux privilégiés* de projets du Sdam - est le résultat d'une logique descendante comme aboutissement d'un processus contrôlé par étapes successives. Les Préfets sont chargés de veiller à ce que les Sdau mis en chantier appliquent les grandes options du Sdam. Marc Bonneville constate ainsi que « *l'impact du Sdam s'est avéré déterminant pour la planification lyonnaise : ayant valeur de directive nationale, il s'imposait aux documents d'urbanisme locaux et aux programmes d'équipements. Ses propositions ont inspiré à la fois les visions de la planification urbaine (SDAU et POS) et les grandes opérations d'urbanisme lyonnaises de la période 1966-1978* » (2010, p.48). Publié en 1969, le livre Blanc du Sdau de l'agglomération lyonnaise, élaboré simultanément au Sdam, applique scrupuleusement ses principes : « *L'ensemble des documents d'urbanisme sont verrouillés par le Sdam qui est chargé de faire appliquer les conceptions de l'Etat en matière d'aménagement [...] Par ailleurs, dans le cas lyonnais, la filiation a été renforcée par le fait que ce sont les mêmes équipes qui ont produit les différents documents : ainsi le PADOG, le livre blanc du Sdau, et les POS lyonnais ont été réalisés ou supervisés par l'Agence d'urbanisme de Ch. Delfante, en collaboration ou sous le contrôle de J. Meyer à la DDE* » (Bonneville, 1982, p.97). Le Sdau de l'agglomération lyonnaise (Fig. 27) limite l'accroissement urbain à un maximum de un million sept cent mille habitants, reporte la croissance au-delà de son périmètre de compétence notamment dans les villes nouvelles et maintient une ceinture verte à la périphérie du Sdau sous la forme d'espaces agricoles, afin de contenir l'expansion urbaine notamment entre Lyon et l'Isle d'Abeau. Le Sdau lyonnais n'est qu'un des éléments du dispositif de contrôle de la planification de l'agglomération. Six Sdau périphériques intéressent la Région urbaine de Lyon : Isle d'Abeau (Fig. 28), Haut-Rhône, Val de Saône, Ouest lyonnais, Trois Vallées, autour de l'Arbresle, et enfin Vienne-Givors-Péage-de-Roussillon. Les élus sont associés à l'élaboration du Sdau, conformément à la LOF, mais ce n'est que pour se prononcer sur un document très élaboré qui bloque toute forme de dialogue. La rationalité de l'aménagement est justifiée par un discours scientifique dont les conclusions sont connues à l'avance car actées au niveau supérieur (Bonneville, 1982).

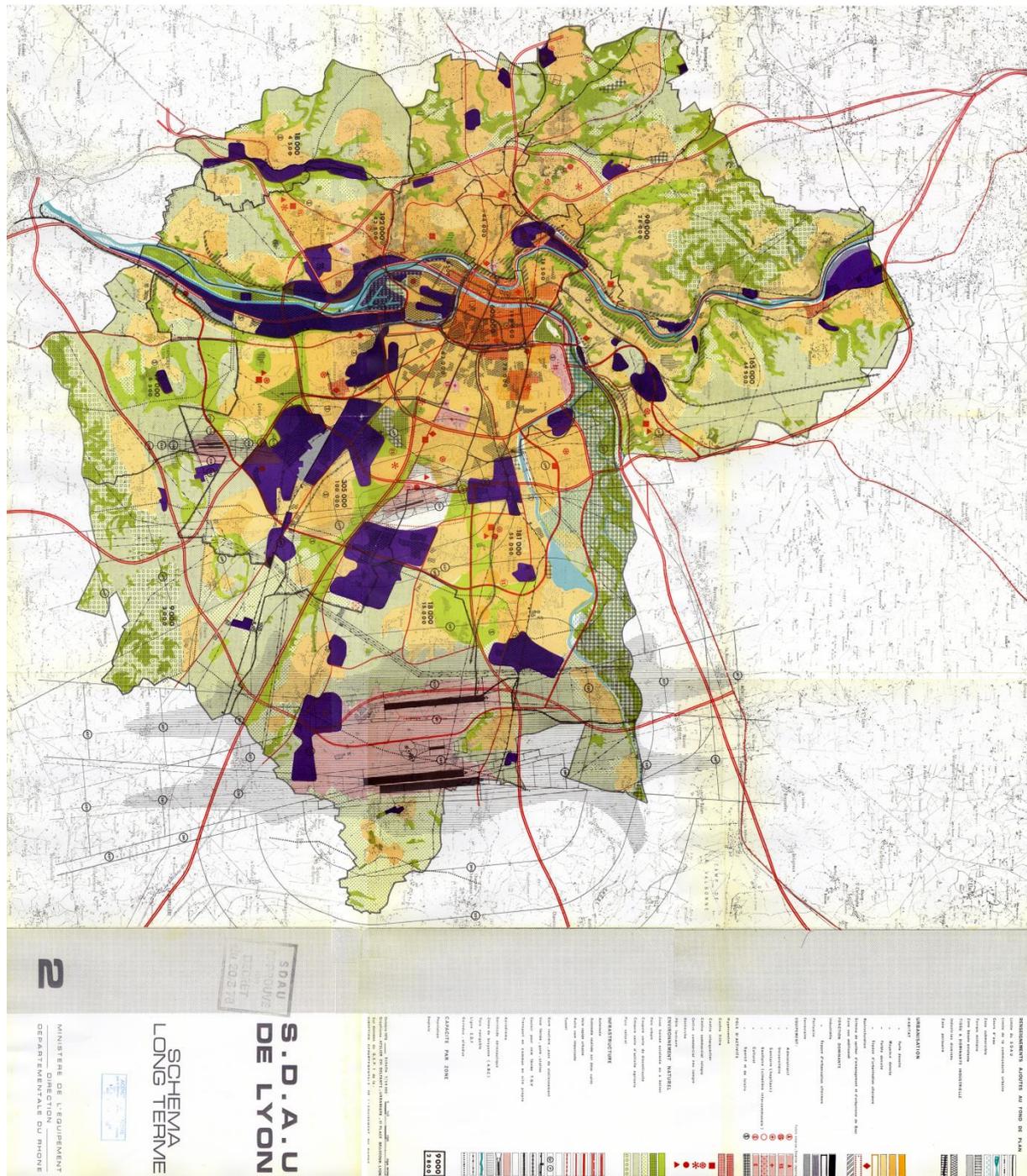


Fig. 27 : Le SDAU de Lyon (Source : DDE du Rhône, 1978)

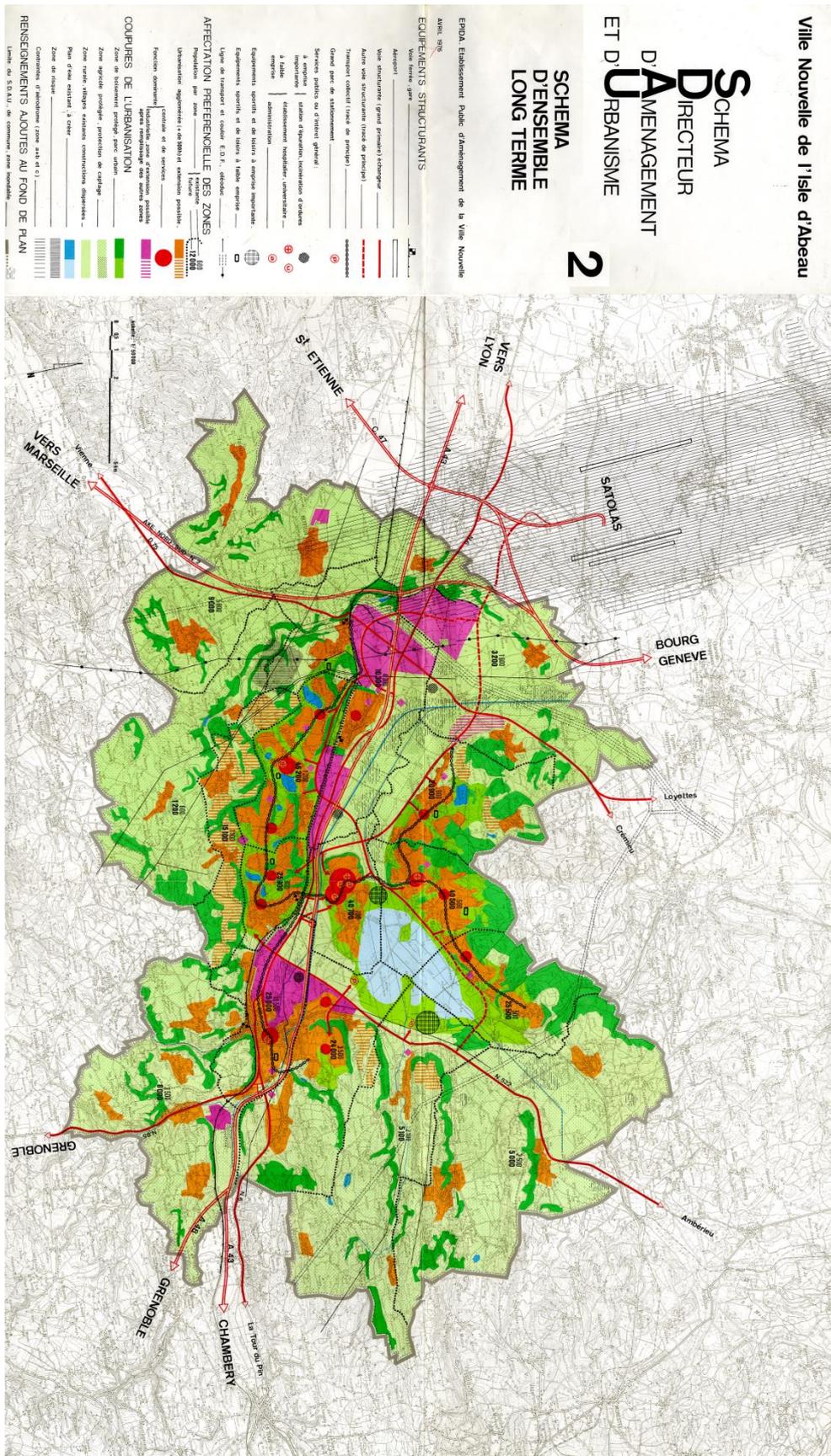


Fig.28 : Le Sdau de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau (Source : Epida, 1976)

Les procédures d'élaboration sont longues et complexes. Entre la présentation du livre blanc du Sdau Lyonnais et son approbation en 1978, dix ans s'écoulent. Durant cette période, le contexte économique et social a beaucoup évolué, le développement urbain s'est poursuivi et la volonté de planification de l'Etat, incarnée par la politique d'aménagement du territoire, n'a plus le même soutien qu'au début des années 1970. Charles Delfante décrit ainsi les Sdau comme des documents « *périméneufs* » (Audal, 2010d). Au moment de leur approbation, ils sont dépassés par les évolutions et donc déjà obsolètes. La limitation de la croissance urbaine (et son report sur les villes nouvelles) n'a jamais été contestée, mais elle n'a jamais non plus été véritablement acceptée par les élus lyonnais (Bonneville, 1982). Ils adoptent finalement le projet de Sdau dans une quasi indifférence, avec pour seule restriction la suppression d'une autoroute prévue dans les Monts d'Or. Les élus communaux sont plus préoccupés par l'approbation de leur POS respectif : « *Certains élus, en soulignant le formalisme du SDAU, ont déjà pris leurs distances avec ce document, si bien que la cohérence SDAU/POS toujours rappelée en préambule des POS s'est parfois transformée en une simple clause de style* » (Bonneville, 1982, p.102). Les grands principes du Livre blanc tiennent jusqu'en 1974 grâce au contrôle de l'Etat, mais la période 1975-1978 engendre déjà des assouplissements ou des entorses. La politique nationale d'aménagement du territoire n'est pas aussi ferme que sur la période précédente, et dans le cas lyonnais, l'Etat doit composer avec un pouvoir local de plus en plus fort, notamment depuis la création de la communauté urbaine. Au cours de cette période, de nombreux coups sont partis en contradiction avec les esquisses du Sdau (Bonneville, 1982) : autorisation de lotissements pavillonnaires sur l'axe de développement Décines-Meyzieu là où étaient prévus des centres urbains à forte densité sur le tracé d'un futur métro, empiètements de la ceinture verte pour la délimitation de zones industrielles (Mi-Plaines, Chassieu, Saint-Bonnet de Mure, Pusignan, etc.) sous la pression des communes intéressées, mitage souvent illégal des installations commerciales ou industrielles en particuliers le long de la RN6, etc. Avant même l'approbation du Sdau, de nombreuses modifications sont demandées « *sous la pression des élus communaux après des négociations politiques [...] selon un procédé de saupoudrage remettant en cause le zonage fonctionnel du Livre blanc et en contradiction avec la volonté de l'administration désireuse de reporter ces implantations dans les SDAU périphériques* » (Bonneville, 1982, p.104). Les dispositifs de planification se révèlent incapables de maîtriser ou initier la croissance urbaine au profit des aires de développement prioritaire, ou à la structurer autour de pôles périphériques, alors que l'urbanisation en tache d'huile progresse et comble les espaces interstitiels. Marc Bonneville décrit ainsi la constitution progressive de continuum urbain le long des grands axes (notamment la RN6). Alors que le Sdau préconise des croissances démographiques restreintes dans la ceinture verte (notamment l'Est lyonnais), la multiplication des lotissements consomme les réserves d'urbanisation prévues à long terme tout en étant formellement conforme aux POS et au Sdau.

Les constations de Marc Bonneville rejoignent celles faites dans d'autres agglomérations (Geoffroy, Huntzinger, 1981) : les services de l'Etat appliquent des Sdau de croissance devenus des « *habits trop*

larges », privilégiant la concentration résidentielle alors que la mode individuelle a pris le contre-pied de cette évolution. D'autre part, le retard dans la programmation des équipements empêche la réalisation des objectifs. Les Sdau n'ont pas réussi à s'opposer au mouvement centrifuge de l'habitat vers la périphérie et inversement de l'augmentation de la concentration tertiaire dans les centres, ce qui a renforcé les déséquilibres que les exercices de planification cherchent pourtant à combattre. Dans le cadre de l'évaluation du Sdau Givors-Vienne-Roussillon en vue de l'élaboration du Scot Rives du Rhône, l'Agence d'urbanisme (2009a) fait également le constat de perspectives de croissance surdimensionnées, mais aussi d'un développement périurbain qui n'a pas eu lieu là où il avait été prévu (au sein des polarités de Givors, Vienne et Roussillon), notamment dans la frange nord du territoire, autour de Vienne, et à proximité de l'agglomération lyonnaise (Fig. 29). Au-delà du contenu des documents de planification, c'est la capacité de l'Etat à faire respecter ses objectifs qui font alors l'objet d'un profond désaveu. A la fin des années 1970, la méthode de réalisation des Sdau et du Sdam apparaît dépassée. Les déboires les plus importants concernent le Sdam et la volonté de reporter la croissance lyonnaise au profit des villes nouvelles. La réalisation de la métropole tricéphale est progressivement oubliée et les villes nouvelles se soldent par un échec : abandon pur et simple de celle de la plaine de l'Ain et extrême lenteur du développement de l'Isle d'Abeau. « [...] la 'petite sœur pour Lyon' jamais acceptée par les Lyonnais n'avait accueilli en octobre 1981 que 9 000 habitants supplémentaires ajoutés aux 5 000 anciens résidents. Sa croissance, essentiellement grâce à la construction pavillonnaire, ne permet pas d'imaginer qu'elle puisse assurer le rôle qui lui était assigné dans les délais prévus » (Bonneville, 1982, p.113). La genèse du concept d'aire métropolitaine est le fruit de l'action de l'Etat, visant par une longue série de plans et de projets, à organiser depuis les années 1950 le développement de l'agglomération lyonnaise (Ben Mabrouk, 1998). Cependant, l'initiative d'instaurer un espace métropolitain d'action publique n'a pas pu s'affranchir du jeu des acteurs. L'implication des notables locaux au comité de direction de l'Oream se justifie par la possibilité d'inscrire éventuellement leur territoire dans des espaces de projets. Ils sont alors soucieux de capter des ressources pour financer des programmes d'équipement sur leur territoire d'élection. Malgré quelques opérations directement inspirées par le schéma métropolitain (notamment l'aéroport international de Lyon Satolas et la cité tertiaire de la Part Dieu), « la conduite de ces opérations ne signifie pas la conversion des élites locales à la culture métropolitaine. [...]. Au total, quelques idées ont pu être réalisées mais en aucun cas l'aire métropolitaine, promue par l'Oream, n'est devenue le cadre de référence des responsables de l'agglomération » (Ben Mabrouk, 1998, p.129).

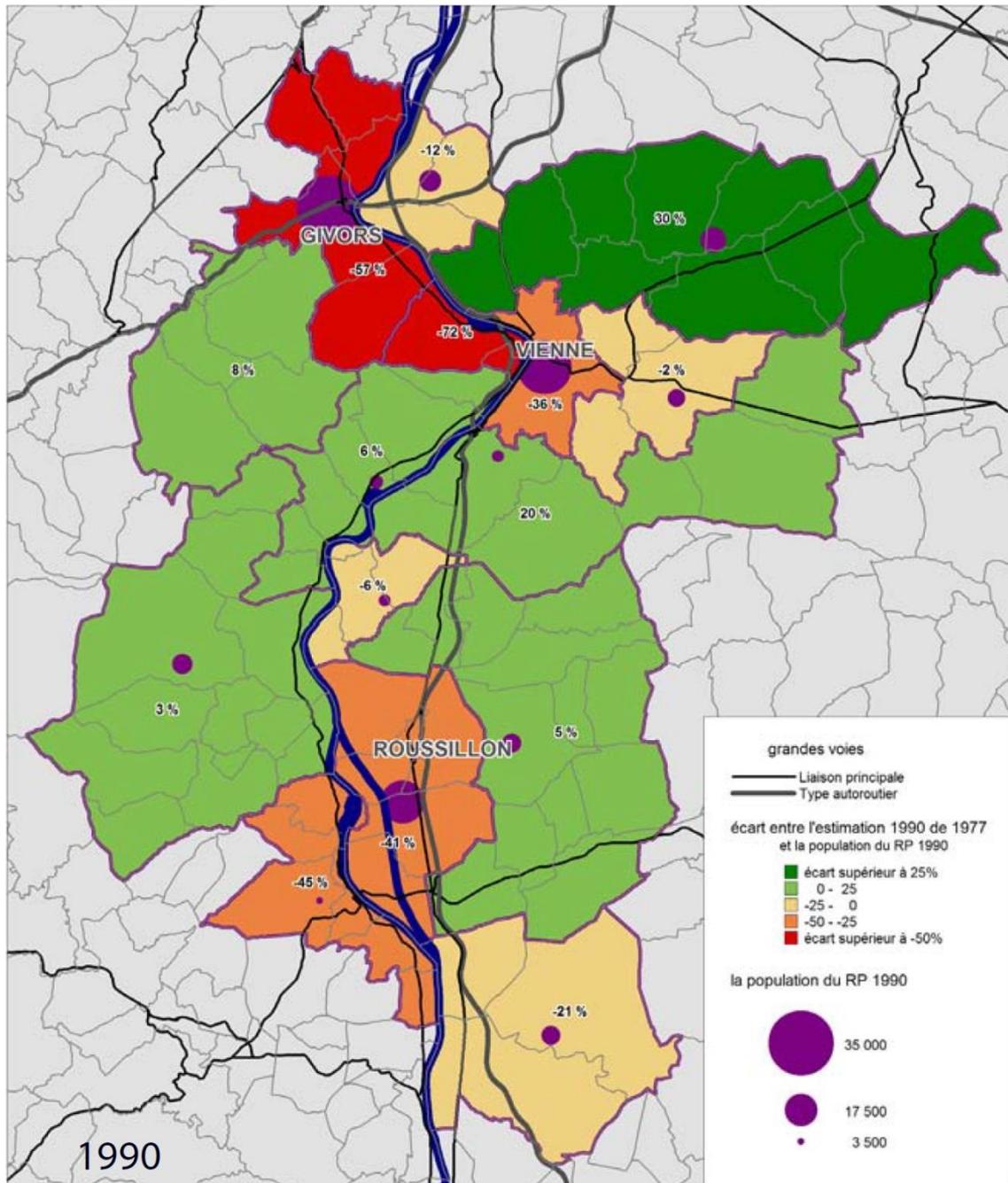


Fig. 29 : Population en 1999 et écarts par rapport aux objectifs du Sdau Givors-Vienne-Roussillon (Source : Audal, 2009a, p.11)

Le Sdam de la métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble caractérise un moment de l'histoire de la planification en France où il y a, à priori, articulation entre les activités d'aménagement du territoire (programmation politique et financière des grands équipements) et planification urbaine (activité de spatialisation des orientations d'aménagement et définition de l'usage des sols) à travers un processus linéaire et hiérarchique (Temps 1). Face à la désuétude avancée des documents de planification, se posent alors la question de leur révision. Parmi les auteurs ou les techniciens ayant contribué à l'élaboration du Sdau, ou chargés de veiller à son application, nombreux sont ceux qui réclament la mise en place d'une gestion assurée par une institution permanente qui aille au de-là du simple contrôle de conformité : « *Cela suppose le passage à un autre type de planification plus souple et plus évolutive, et d'une pratique moins attachée au respect du sacro-saint document établi pour 30 ans qu'à son perfectionnement constant* » (Bonneville, 1982, p.114). Les lois de décentralisation au début des années 1980 renforcent le pouvoir des collectivités locales et notamment des grandes agglomérations à l'image de la Communauté urbaine de Lyon créée dix ans plus tôt. Le renouvellement des méthodes de planification (Temps 2) est l'occasion d'affirmer une nouvelle stratégie de développement dans un contexte européen d'ouverture des marchés. De nouveaux *lieux privilégiés* de projets émergent, non pas à l'échelle métropolitaine comme ce fût le cas dans le cadre du Sdam, mais au cœur de l'agglomération en relation avec le développement des démarches de projets urbains.

2. Les *lieux privilégiés* de projets du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal, 2010)

2.1 La création de l'Agence d'urbanisme et le tournant des années 1980

La mise en chantier du schéma directeur n'intervient pas immédiatement : pendant quelques années, la planification à long terme est largement oubliée dans l'agglomération lyonnaise (Grand Lyon, 2010a). Les élections municipales de 1977 amènent une nouvelle équipe d'élus au pouvoir. Alors que Louis Pradel a largement concentré le pouvoir et personifié l'action municipale durant ces vingt années de mandature (1957-1976), Francisque Collomb qui lui succède (1977-1989) affiche au contraire un modèle décisionnel d'équipe (Peysson, 2004). Une nouvelle génération d'élus, plus jeunes et plus diplômés, occupe ainsi des positions clefs, tant dans la municipalité lyonnaise qu'à la Courly : André soulier, Gérard Collomb, Jacques Moulinier, Jean-Jack Queyranne, Jean Rigaud, Maurice Charrier, Bernard Rivalta, Guy Fischer, etc. (Fig. 30). Voilà autant de figures émergentes qui, pour certains d'entre-deux,

marquent encore aujourd'hui fortement la scène politique lyonnaise. La crise économique et la prise en main du devenir de l'agglomération par les élus locaux aboutissent à des transformations importantes dans la manière de concevoir la planification. Les plans d'urbanisme de l'ancienne génération, conçus durant l'euphorie des trente glorieuses et selon une logique centralisée deviennent complètement déconnectés de la réalité socio-économique. Le retrait de l'Etat engendre l'abandon de grands projets d'équipements, d'infrastructures et de ZAC nécessitant de lourds investissements. Les débuts de mandature de Francisque Collomb sont donc placés sous le signe de la modestie (Peysson, 2004). La création de l'agence d'urbanisme en 1978 transforme profondément la manière de pratiquer l'urbanisme dans l'agglomération.

Prenant la suite de l'Atelier d'urbanisme de la communauté urbaine, la nouvelle agence d'urbanisme, alors présidée par Jean Rigaud et dirigée par Jean Frébault⁵, entend mettre en place une expertise urbaine locale renouvelée, au service des politiques : *« L'autonomie et l'indépendance du nouveau statut associatif, ajoutées à la transformation du système de gouvernance sous les deux mandats de Francisque Collomb, permettent progressivement le passage d'une vision technocratique et autoritaire de l'urbanisme à une vision plus politique et collégiale »* (Peysson, 2004). La création de l'Agence d'urbanisme intervient dans une période de réinvestissement des quartiers anciens par des politiques de réhabilitation. L'agence de Jean-Frébault se positionne ainsi, dans ce domaine, en maître du jeu dans l'élaboration d'études préalables et de plans de référence (Bentayou, 2005). Cela se traduit par une transformation de la nature des études urbaines. Les champs d'analyse se diversifient et gagnent en profondeur. Ils se traduisent par des études historiques et architecturales plus fouillées, le recours à l'enquête terrain, aux contacts avec les habitants, les responsables associatifs, les gestionnaires d'équipements, etc. Les études mobilisent les productions universitaires et les travaux d'étudiants. Les entretiens et observations ethnographiques entrent également dans la panoplie des méthodes utilisées. Gilles Bentayou parle ainsi d'*« une historisation et d'une sociologisation du regard porté sur l'urbain et les populations »* (2007, p.41). La posture revendiquée par ces études et les procédés narratifs ont ainsi fortement évolué par rapport à la période précédente où les arguments scientifiques et techniques suffisaient à justifier les orientations de l'Etat en matière d'aménagement et d'équipement. Il convient alors de *« révéler la réalité du fonctionnement d'un quartier, d'aller de l'apparent au caché, du phénomène aux causes explicatives »* (Bentayou, 2007, p.41). Les études préalables et plans de référence, constituent ainsi des documents qui *« racontent et (dé)montrent plus qu'ils ne comptent »* (2007, p.42). L'Agence intervient en appui direct de la Courly, qui dispose de compétences très large dans le domaine de l'urbanisme (schéma directeur, plans d'occupation des sols, zones d'aménagement concerté, etc.), et permet son affirmation politique comme la montée en puissance de ses services en prélude de la décentralisation de 1982-1983.

⁵ La décennie 1970 est marquée par l'entrée en scène des ingénieurs des Ponts et Chaussée, du jeune Ministère de l'Équipement dans le champ de l'urbain (Thoenig, 1973). Jean-Frébault, X-Ponts qui a débuté à l'Agence d'urbanisme de Toulouse depuis 1971, succède ainsi à l'architecte-urbaniste Charles Delfante.

Au début des années 1980, les élus de la Courly - auxquels les lois de décentralisation accordent de nouvelles compétences - prennent conscience de la nécessité de renforcer le rayonnement de l'agglomération dans un contexte européen en pleine mutation. « *En 1983-1984, le contexte évolue considérablement : après les élections municipales et la décentralisation, nous commençons à entendre parler de communauté européenne, de concurrence entre les territoires, de libéralisme économique... de mutations de grande ampleur qui demandent une vision stratégique. Lyon entre en concurrence avec d'autres métropoles, aidées en cela par l'arrivée du TGV. Les élus sentent bien qu'il devient indispensable de pouvoir se projeter à moyen terme* » (Grand Lyon, 2010a, p.6)⁶. En 1984, l'organisation par l'agence d'urbanisme du colloque « *Demain l'agglomération lyonnaise* » - qui fera l'objet d'une importante mobilisation - constitue le point de départ vers la reprise du chantier du schéma directeur. Les élus décident alors de lancer la révision du Sdau de 1978 - devenu par ailleurs beaucoup trop contraignant par rapport aux projets communaux (Bonneville, 1995)⁷ - à travers une démarche originale appelée Lyon 2010, première expérience en France de planification stratégique. « *Nous organisons sans trop y croire un colloque qui fera date 'Demain l'agglomération lyonnaise'. A notre grande surprise, plus de 400 personnes viennent participer aux débats de prospective ! Après la période nécessaire de retour au local, au court terme, nous étions confortés dans notre conviction qu'il fallait donner du sens à notre action en la mettant en perspective* »⁸. Le plan urbain du ministère de l'Équipement est associé à l'évènement qui s'intéresse au cas lyonnais dès l'amorce du processus de réflexion. Lyon va ainsi devenir un site de référence sur l'évolution des pratiques de prospective urbaine (Grand Lyon, 2010a). « *La démarche du plan urbain est précisément d'approfondir les connaissances nécessaires à la maîtrise de l'aménagement et du développement des villes, de procéder à des évaluations et des expérimentations afin de mieux comprendre les processus. Il plaide pour des échanges plus systématiques entre chercheurs, praticiens et décideurs* » (Agurco, 1985).

⁶ Extrait de l'interview de Jean Frébault et Jacques Moulinier, réalisé le 14 mai 2008 par Stéphane Autran.

⁷ Selon Jean-Marc Offner (1990b), le déclencheur réel de la démarche Lyon 2010 est le conflit qui oppose élus locaux et Sdau pour la création de la Zac Sans Souci à Limonest dans l'ouest lyonnais.

⁸ Ibidem



Fig. 30 : Voyage d'étude à New York en 1980, depuis le sommet du World Trade Center (de gauche à droite : Alain Chaboud, Jacques Moulinier, Jean Rigaud, Bernard Rivalta, Gérard Collomb et Jean-Frédault) (Source : Audal, 2008b, p.11)

2.2 La démarche stratégique Lyon 2010 : renouvellement des méthodes de planification

Le contexte local lyonnais est favorable pour que se déroule à la fin des années 1980 une expérience originale de renouvellement des méthodes de planification : « *Le système d'acteurs, issus de la conjonction d'un pouvoir intercommunal en cours d'affirmation et d'un milieu professionnel renouvelé, explique qu'à l'occasion de la révision de son schéma directeur, l'agglomération lyonnaise s'engage dans une expérience de planification stratégique en s'inspirant des démarches mises au point dans de nombreuses villes américaines et britanniques* » (Novarina, 2003, p.61). En 1985, la communauté urbaine (cinquante-cinq communes) s'associe aux seize communes de la périphérie plus lointaine pour former le Syndicat d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal), présidé par Jean Rigaud, qui devient maître d'ouvrage de la révision du schéma directeur (Fig. 31). Bien que les acteurs lyonnais, en particuliers techniques, aient préalablement considéré comme plus pertinent le périmètre de la Rul, le périmètre fixé est finalement celui de l'ancien Sdau (Motte, 2007). Si le périmètre de référence reste celui de son prédécesseur, les objectifs et le vocabulaire employé évoluent considérablement. On parle désormais de métropole européenne (Offner, 1990b). L'agence d'urbanisme, très dynamique, construit un partenariat avec la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI), l'Association pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) et avec des bureaux d'études parisiens spécialisés dans le marketing territorial (Padioleau, Demesterre, 1991). Les études techniques sont confiées à l'agence d'urbanisme et à des bureaux de consultants privés. Un premier rapport, intitulé « *Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne* » est publié en 1988 par le Sepal. « *Une vaste opération de communication est montée, fin 1988, à cette occasion : vidéo, exposition, conférence de presse,*

rencontres (plus de 1500 personnalités), réunion de synthèse et table ronde avec les principaux leaders politiques de l'agglomération. Lyon 2010 est ainsi devenu un évènement local, objet d'une large consultation des milieux socio-professionnels et des élus » (Offner, 1990b, p.49). Après la pause des élections de 1989, qui verra Michel Noir prendre la succession de Francisque Collomb, le projet d'agglomération Lyon 2010, amendé et complété, devient le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal), approuvé définitivement par le Sepal en 1992. Les chercheurs de l'CEIL, missionnés pour évaluer la démarche stratégique⁹, parlent d'une élaboration laborieuse en raison de travaux considérables et d'une procédure longue s'étalant sur cinq ans (Offner, 1990b). Durée, au demeurant, réduite de moitié par rapport au précédent Sdau.

La démarche Lyon 2010 est en rupture avec les conceptions traditionnelles, par la mise au point de visions prospectives, jusqu'alors peu courantes dans les expériences de planification. Plusieurs exercices prospectifs sont réalisés par des bureaux d'étude spécialisés dans ce nouveau champ d'analyse (Cofrenca, Tetra) ou par le Conseil régional. L'ensemble de la démarche est construite sur « *une aptitude à raisonner en tendances lourdes, en scénarios d'évolution, en défis à relever, avec également une capacité à s'ouvrir aux déterminations extérieures, aux possibles et à l'imprévisible, ce qui constitue une mutation considérable de l'appréhension qu'une collectivité locale peut avoir de son avenir* » (Bonneville, 1995, p.51). Cette dimension prospective a contribué à modifier assez radicalement l'approche de la planification par rapport à celle des années 1970. Le Sdal Lyon 2010 engage le passage d'une démarche de planification traditionnelle (Temps 1) à une démarche de planification stratégique (Temps 2) via la construction du nouveau schéma directeur à partir d'un projet d'agglomération. La méthode d'élaboration ne se contente plus de proposer des états futurs du développement spatial mais énonce des objectifs, des priorités et des choix entre différents scénarios. La démarche adoptée ne cherche pas prioritairement à résoudre les déséquilibres existants entre les différents territoires, notamment entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération lyonnaise (Novarina, 2003). Il convient plutôt de positionner cette dernière par rapport à d'autres métropoles européennes de taille comparable : Barcelone, Düsseldorf, Francfort, Genève, Milan, Turin, Munich ou Zurich (Fig. 32). A partir d'indicateurs économiques (poids du secteur tertiaire et des activités internationalisées, importance de la main d'œuvre hautement qualifiée, réputation de l'université et des laboratoires de recherche, présence d'équipement, etc.), les études préalables visent à mesurer les forces et faiblesses de l'agglomération lyonnaise afin de confronter les acteurs locaux aux défis qu'elle devra nécessairement affronter.

⁹ Voir à ce sujet l'introduction de la thèse.



Fig.31 : Périimètre du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.21)

2.3 Renouer avec l’histoire pour faire de Lyon une métropole européenne

L’agglomération lyonnaise possède de nombreux atouts : un carrefour européen, une position remarquable à l’intersection de deux grands axes de développement, la qualité de son site à la confluence de la Saône et du Rhône, un tissu économique puissant et diversifié, une ceinture verte importante. Néanmoins elle est également handicapée ou en retard sur certains points : un poids démographique faible, une tendance à l’éclatement de l’urbanisation, des activités encore peu internationalisées, un potentiel de recherche insuffisant. « *Beaucoup d’efforts restent à faire pour que Lyon atteigne le niveau des autres métropoles européennes* » (Sepal, 1992, p.47). L’agglomération lyonnaise doit faire face au défi de l’internationalisation en prenant appui sur son hinterland (le réseau des villes rhône-alpines) et en consolidant des coopérations avec Genève (cité internationale) et Grenoble (ville scientifique)¹⁰. Elle doit surtout renouer avec son site et son histoire : « *L’histoire de Lyon s’explique par sa place privilégiée – le confluent de la Saône – sur un axe essentiel : le Rhône. Cet axe constitue à lui seul la majeure partie des liaisons entre la Méditerranée et l’Europe du Nord* » (Sepal, 1988, p.5). A plusieurs reprises, la ville a su valoriser cette position stratégique (plaque tournante des grandes routes romaines du temps des Gaules, développement de l’industrie de la soie au XV^{ème} siècle). « *Lyon semble n’avoir exploité la totalité de son potentiel de développement que lorsqu’elle a pu jouer pleinement son rôle européen que sa situation lui dévolue naturellement* » (Sepal, 1988, p.5). Lyon voit son rôle s’estomper lorsqu’elle subit plus récemment les effets de la centralisation parisienne. En cette fin du XX^{ème} siècle, l’agglomération doit affronter de nouveaux défis et faire des choix décisifs, appelés solennellement « *Les rendez-vous de l’histoire* » : « *La mise en place du marché unique de l’Europe communautaire, les progrès de son unité, les perspectives de son élargissement et le dynamisme retrouvé de l’économie mondiale ne constituent-ils pas une chance qui ressemble à l’opportunité que Lyon a su saisir au XV^{ème} siècle ? Quand les frontières s’estompent, la géographie retrouve sa logique et sa permanence, quand les nations s’effacent, les villes et les régions retrouvent leur influence* » (Sepal, 1988, p.5).

Des défis majeurs sont identifiés par les parties prenantes de la démarche : renouer avec le passé de place marchande de l’agglomération lyonnaise, rompre avec sa tradition industrielle plus récente, s’émanciper de la tutelle parisienne et engager une tertiarisation de l’économie. Un objectif explicite est ainsi martelé : « *faire de Lyon un pôle de développement internationalement reconnu* », « *être une métropole européenne* », « *seconde métropole française après Paris* », dans le cadre « *de la compétition mais aussi du partenariat avec les autres Eurocités* » (Offner, 1990b). Fernand Braudel est même convoqué à plusieurs reprises pour attester de la vocation internationale de la ville : « *Lyon ne trouve son ordre et les conditions de son développement que sur le plan international ; elle dépend de logiques à très*

¹⁰ Alors que Saint-Etienne est partie prenante de la métropole tricéphale du Sdam en 1970, elle est remplacée par Genève dans la démarche stratégique Lyon 2010. Les Lyonnais préfèrent se rapprocher de la renommée internationale de la cité helvétique, plutôt que croire en la renaissance économique de l’ancienne cité industrielle ligérienne (Offner, 1990b).

large rayon. Il lui faut la complicité du dehors. Les fées qui la favorisent sont étrangères » (Braudel, 1987, cité dans Sepal, 1992, p.64). Ce retour sur l'histoire de la ville participe à la production d'un récit qui procède à « *la refiguration de l'expérience temporelle* » et à la fabrication d'une « *identité narrative* » (Ricoeur, 1985). Le Sepal rappelle ainsi que « *Derrière l'emblème 'Lyon 2010', c'est l'identité de toute l'agglomération qui se construit, c'est l'avenir de chacune des composantes de l'aire métropolitaine qui se dessine* » (Sepal, 1992, p.14). L'idée mobilisatrice de l'Eurocité fait par ailleurs passer au second plan d'autres thèmes, tel que celui des besoins et aspirations des habitants. L'omniprésence de la carte et le très large recours au graphisme renvoient à la fonction marketing du document : « *La carte se fait support publicitaire, constructrice de mythes* » (Offner, 1990b, p.50). L'ensemble de la démarche stratégique et sa formalisation à travers de nombreuses études prospectives et de planches graphiques participent ainsi à l'affirmation de la ville-acteur (Padioleau, Demesterre, 1991). Paradoxalement, comme le rappellent les chercheurs de l'OEIL : « *Nul ne sait exactement ce qu'est une métropole internationale [...]. Nul ne sait non plus très clairement les liens qui existent entre le caractère international d'une ville, d'une part, et son développement économique et social, d'autre part* » (Offner, 1990b, p.45). Cette stratégie d'internationalisation de la ville justifie surtout la mise en œuvre de politiques prioritaires d'agglomération et dessine un schéma général d'aménagement où des *lieux privilégiés* de projets sont repérés.

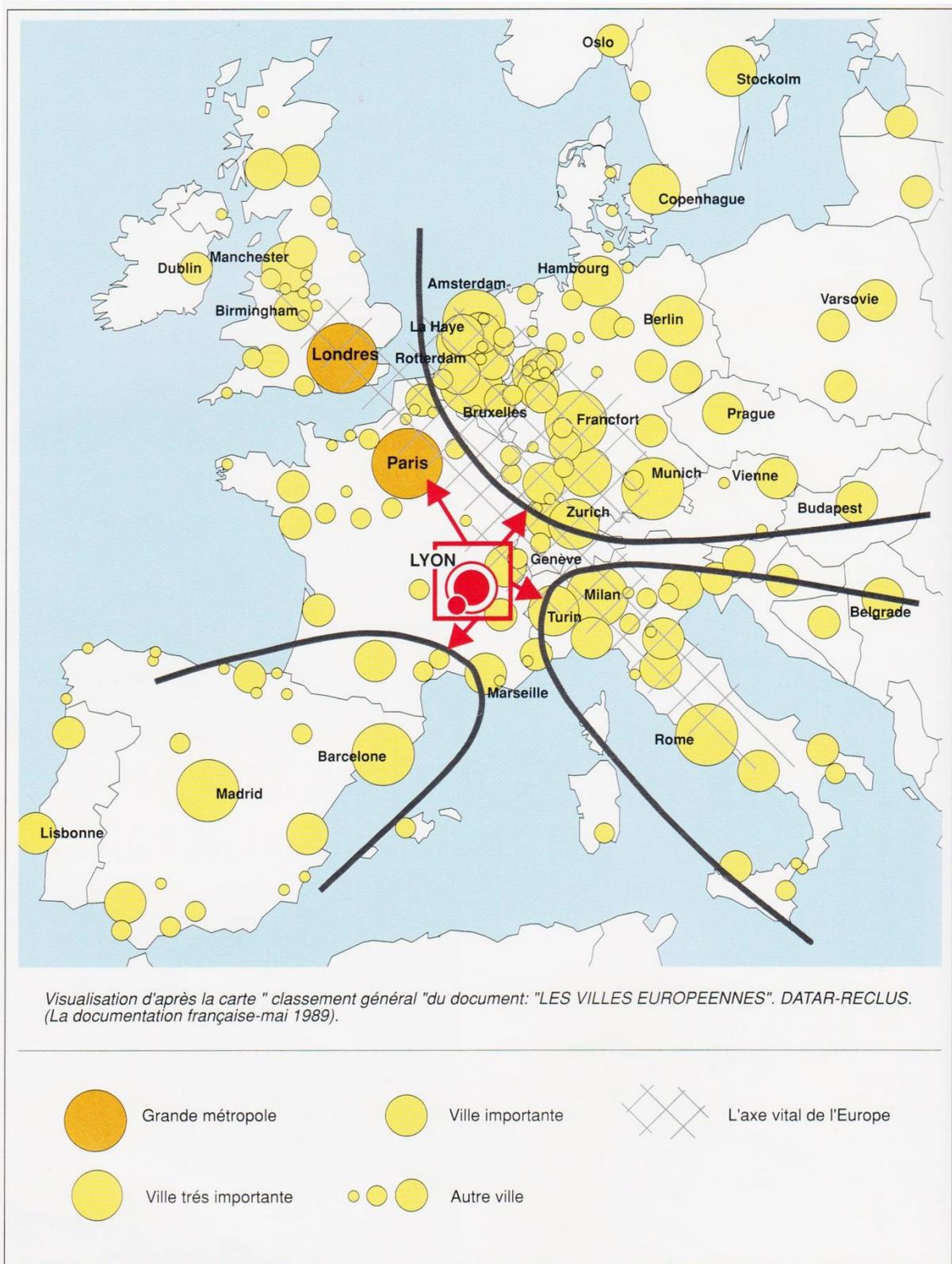


Fig.32 : Positionnement de Lyon et sa région dans l'armature urbaine européenne (Source : Sepal, 1992, p.68)

2.4 Nature des *lieux privilégiés* de projets : des sites de développement stratégiques reliés par l'arc des fleuves et l'axe Est-Ouest

Le Sdal Lyon 2010 entend mettre en œuvre une politique d'urbanisme ambitieuse qui s'organise autour d'un petit nombre de pôles, appelés « *sites stratégiques de développement* » et identifiés schématiquement par des tâches rouges sur le schéma général d'aménagement (Fig. 33). La démarche stratégique repose donc sur une palette d'actions qui suppose l'identification de quelques territoires clefs de l'agglomération concernés en priorité par l'action des collectivités locales. Cette trentaine de sites, de taille variable, correspondent aux projets urbains majeurs en cours ou à venir de la métropole lyonnaise. Les principaux sont la Cité internationale, la Part Dieu, Confluence Porte Sud (comprenant Gerland), Vaise, la Porte Nord-Ouest, la Porte des Alpes et enfin Satolas. Ces sites sont définis comme « *des ensembles territoriaux qui, en raison de leur localisation, de leur vocation générale par rapport à des enjeux où des besoins d'agglomération, et de la place qu'ils occupent dans le projet général d'aménagement, appellent, pour aujourd'hui et pour demain, des maîtrises particulières et renforcées, sous la forme de mesures concrètes ou de dispositions réglementaires. Il convient en particulier d'éviter que des occupations hâtives et désordonnées ne viennent compromettre la cohérence ou l'excellence de ces sites, et s'opposent, par conséquent, aux nécessités et aux ambitions exprimés par l'agglomération* » (Sepal, 1992, p.231). A travers un urbanisme et une image urbaine intégrant la dimension internationale, ils participent à la mise en scène de la ville (Sepal, 1992, p. 79). Il convient alors de faire converger les moyens d'intervention publique, notamment ceux qui relèvent de la communauté urbaine, en ces points ou espaces particuliers de gestion de l'agglomération lyonnaise. Ces derniers constituent les nouveaux points d'appui du développement économique et urbain. La métropole doit ainsi organiser son déploiement sur ces secteurs à forte potentialité de développement qui doivent accueillir prioritairement des fonctions économiques et de loisirs (Sepal, 1992). Leur caractéristique commune sont : une situation particulièrement intéressante, un potentiel de développement en acte ou en gestation, un territoire de grande taille avec un important gisement foncier et enfin, un contexte pouvant entraîner des difficultés dans la maîtrise de l'urbanisation (Sepal, 1992, p.241). « *La sélection de ces sites tient plus d'une volonté de saisir des opportunités que d'une analyse approfondie de la place de ces territoires dans l'ensemble du tissu urbain de la métropole* » (Novarina, 2003, p.87). Ils font l'objet d'indications complémentaires pour cadrer l'action et de préconisation de mise en œuvre, mais sans formaliser des dispositions trop prescriptives.

Il convient par ailleurs « *d'organiser harmonieusement dans l'espace les grandes fonctions que la métropole doit assurer* » et de « *donner à l'agglomération une structure et une composition d'ensemble* » (Sepal, 1992, p. 176). Le schéma directeur propose ainsi d'organiser le développement autour de deux axes, « *l'arc des fleuves et l'axe Est-Ouest* » (Fig. 33 et 34), également appelés « *l'arc et la flèche* ». Ces deux axes privilégiés constituent la charpente structurante de l'agglomération lyonnaise. Ils rendent

« *lisibles et expressifs les grands choix de composition urbaine* » (Sepal, 1992, p.176) en fédérant les grands projets sous maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine, et permettent de mettre en relation l'ensemble des sites stratégiques repérés. Jean-Marc Offner (1990b) parle ainsi « *d'une cohérence a posteriori* ». Ils doivent constituer à la fois des axes de transport, des axes d'implantation de nouvelles fonctions métropolitaines et des axes de composition urbaine. L'arc des fleuves suit le tracé de la confluence Rhône-Saône : il part du campus scientifique de la Doua à Villeurbanne, passe par la future cité internationale, la presqu'île (centre historique), Gerland, pour se terminer dans le couloir de la chimie au sud. « *L'arc des fleuves est un élément historique qui restitue les étapes du développement de Lyon, car la ville s'est progressivement construite entre les rives de la Saône et du Rhône et autour d'elles* » (Sepal, 1992, p.182). L'axe est-ouest (la flèche) débute au centre historique (point de convergence des deux axes), traverse le centre directionnel de La Part Dieu, le campus de Bron de Parilly pour rejoindre la Porte des Alpes. Même si sur le schéma des orientations fondamentales d'aménagement, la flèche est davantage orientée vers le Nord Isère, l'aéroport Lyon-Satolas est présenté comme une extension ou un prolongement naturel de l'axe Est-Ouest (Fig.33)¹¹. Ce dernier « *manifeste tout à la fois le sens du développement physique et économique de l'agglomération, [...] et l'ouverture des nouveaux territoires à son développement* » (Sepal, 1992, p.182). L'axe Est-Ouest constitue l'élément principal de charpente structurante, axe fédérateur d'opérations urbaines significatives. Il donne une direction et un sens au développement de l'agglomération lyonnaise désormais totalement orienté vers l'Est, dans la continuité des orientations du Sdam des années 1970 qui a fait naître l'aéroport et la ville nouvelle du Nord Isère.

Le Sdal définit par ailleurs six « *territoires géographiques homogènes* », également appelés les « *pétales du Sdal* », au sein desquels se répartissent les différents sites stratégiques de développement (Fig. 33 et 34). Il convient avant tout d'affirmer un « *CENTRE fort* » en tant que « *caractéristiques dominantes des métropoles internationales* » (Sepal, 1992, p.184). Ainsi, cinq territoires (ou pétales) se répartissent autour du centre de l'agglomération : Le Rhône Amont, Le Rhône Aval, les Côteaux de l'Ouest, la plaine de l'Est, le Val de Saône et les Monts d'Or. Les sites stratégiques de développement doivent avoir, d'une part, un effet d'entraînement sur l'ensemble du territoire géographique auquel ils appartiennent, et d'autre part, participer à la mobilisation et à la mise en mouvement de l'ensemble de l'agglomération. La mise en relation de ces territoires, via les réseaux de transports en commun en site propre et de voiries d'agglomération, est une condition de la mobilisation de toutes leurs potentialités. Pour Jean-Marc Offner, les sites stratégiques de développement apparaissent « *fort astucieusement déterminés* » : « *assez proche du centre pour contribuer au resserrement d'une agglomération qui a tendance à éclater et cependant assez ouverts sur le reste de la région urbaine pour contribuer à intégrer celle-ci* ». Leur contour sont par ailleurs « *suffisamment imprécis, pour minimiser le nombre de communes qui pourraient se sentir exclues par ces choix* » (1990b, p.49). Les territoires homogènes englobent des

¹¹ Une flèche en pointillés plus légers depuis la Porte des Alpes indique un besoin de liaison du centre à Satolas.

entités géographiques plus larges. Ils contribuent ainsi à réduire la jalousie des élus locaux qui pourraient se sentir exclus des principaux sites stratégiques de développement. Les territoires homogènes sont déclinés en six cartes simplifiés¹². Elles visent à préciser les dispositions du schéma directeur et à donner des indications sur l'organisation spatiale des différentes entités géographiques qui ne correspondent, par ailleurs, à aucun découpage institutionnel.

Les sites de développement stratégiques constituent les *lieux privilégiés* de projets du Sdal Lyon 2010. Ces sites d'opportunités, dont l'arc et la flèche donnent une cohérence d'ensemble à posteriori, ont vocation à avoir un effet d'entraînement localement sur les territoires géographiques homogènes mais aussi sur l'ensemble de l'agglomération lyonnaise en affirmant son positionnement international. Leur inscription dans le plan résulte d'une logique ascendante (dite *bottom up*). Le projet d'agglomération Lyon 2010 débute donc par une réflexion sur le positionnement de Lyon à l'échelle européenne avant de sélectionner une liste restreinte d'objectifs de développement en des sites particuliers. Le nouveau schéma directeur ne tente pas de répondre de manière exhaustive à l'ensemble des problèmes qui se posent dans l'agglomération à la manière de la planification traditionnelle (*comprehensive planning*). Il construit des coopérations entre acteurs publics et privés autour de quelques problématiques jugées prioritaires (*keys issues*) servant de base à la définition d'objectifs et de lignes d'actions ciblées. On retrouve dans l'expérience lyonnaise les recommandations des méthodes anglo-saxonnes de planification stratégique¹³. L'intervention de la communauté urbaine porte prioritairement sur les infrastructures de déplacement, la protection des sites naturels inaltérables, des grands espaces d'intérêt paysagers et des terres agricoles (Fig.33 et 34), et la mise en œuvre dans les sites stratégiques de développement de grands projets urbains. Le reste du territoire apparaît sous un zonage unique, réuni sous la nomenclature de territoire urbain, au sein de la carte de destination générale des sols¹⁴ (Fig. 35). Il est caractérisé par une mixité d'usages et ne fait l'objet d'aucune affectation par le schéma directeur. Les communes sont invitées dans le cadre de leur POS, à donner un contenu plus précis aux règles d'utilisation de l'espace. « *Le schéma directeur organise donc un partage de l'espace entre la communauté urbaine et les communes en fonction de l'importance des enjeux de développement* » (Novarina, 2003, p.63). Les sites de développement stratégique et les espaces d'intérêt paysager instituent « *des catégories nouvelles d'espace qui ouvrent la voie à une véritable gestion du schéma directeur* » (Sepal, 1992, p.226). Ainsi, le processus de planification ne se résume plus à l'élaboration du plan mais nécessite d'engager des démarches complémentaires via notamment le pilotage de grands projets urbains et la mise en œuvre de politiques de gestion des espaces naturels et agricoles.

¹² Voir notamment la carte simplifiée de la Plaine de l'Est dans le *Chapitre 2. Mise au point* (Partie 3).

¹³ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

¹⁴ Le Sdal Lyon 2010 est fondé sur un dispositif cartographique nouveau qui disjoint l'expression des orientations fondamentales (Fig. 33), de celle de la destination générale des sols comprenant le zonage, les contraintes et servitudes (Fig. 35).

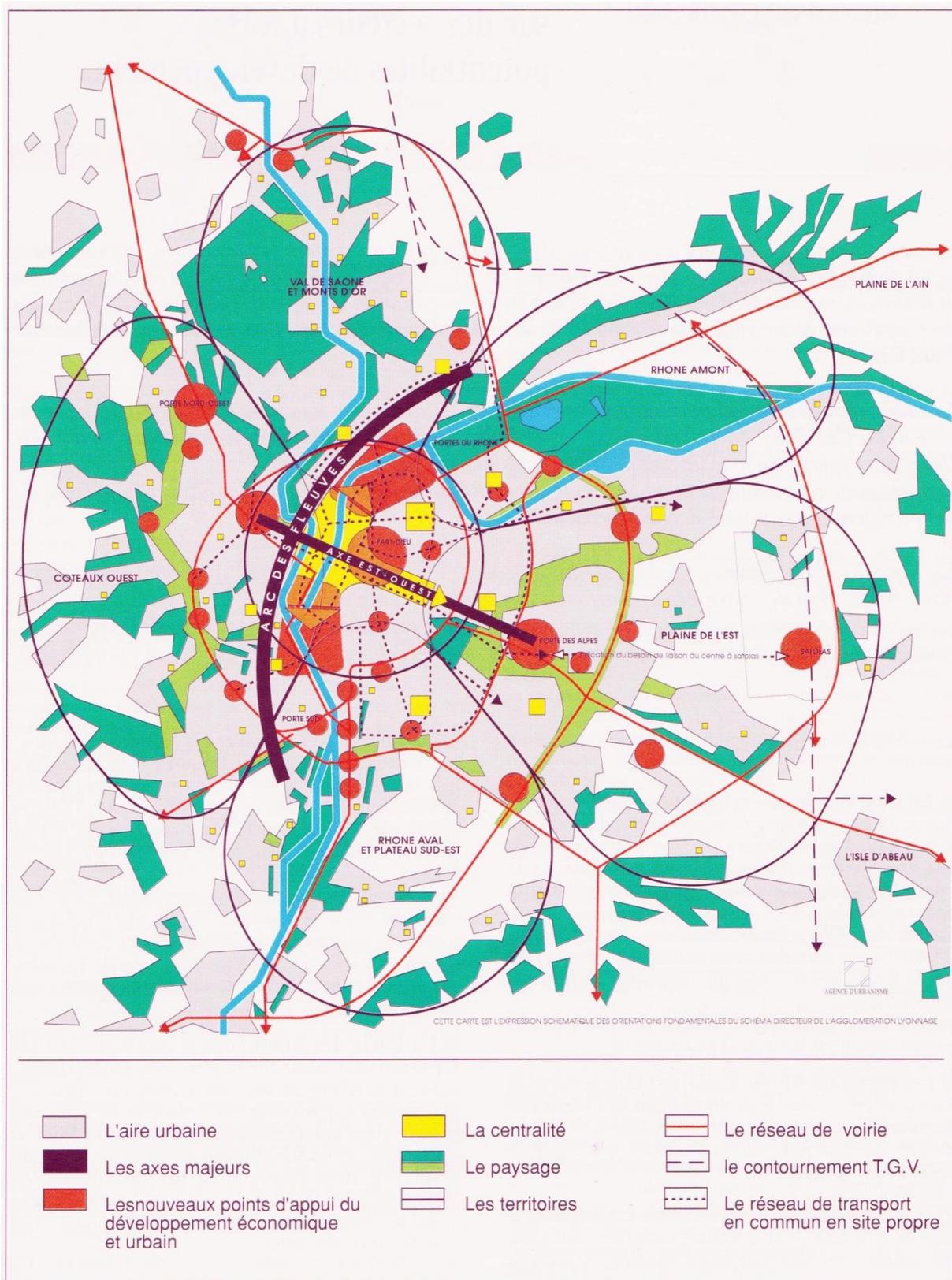


Fig.33 : Orientations fondamentales d'aménagement du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.179)

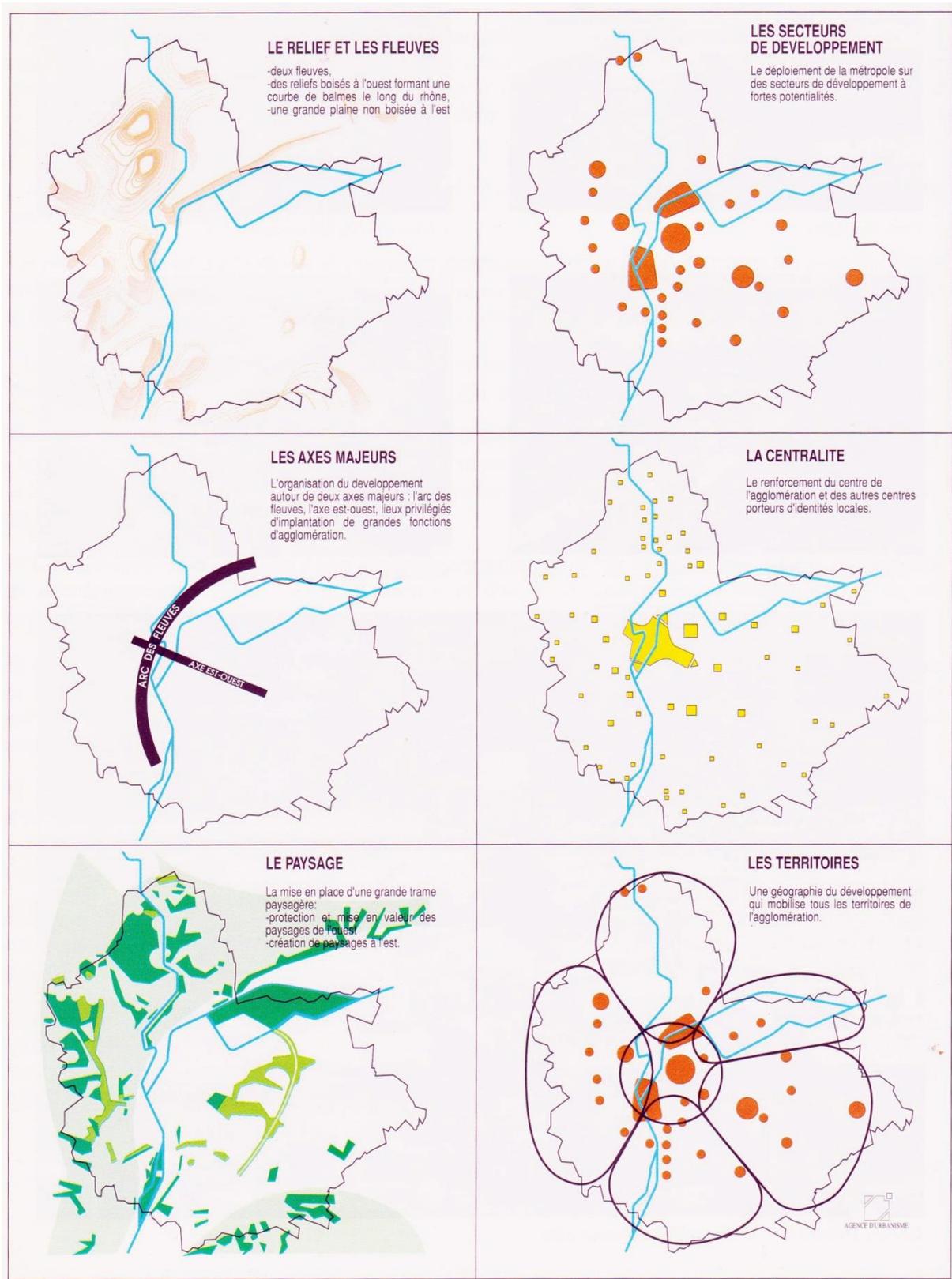


Fig.34 : Les éléments constitutifs du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.178)

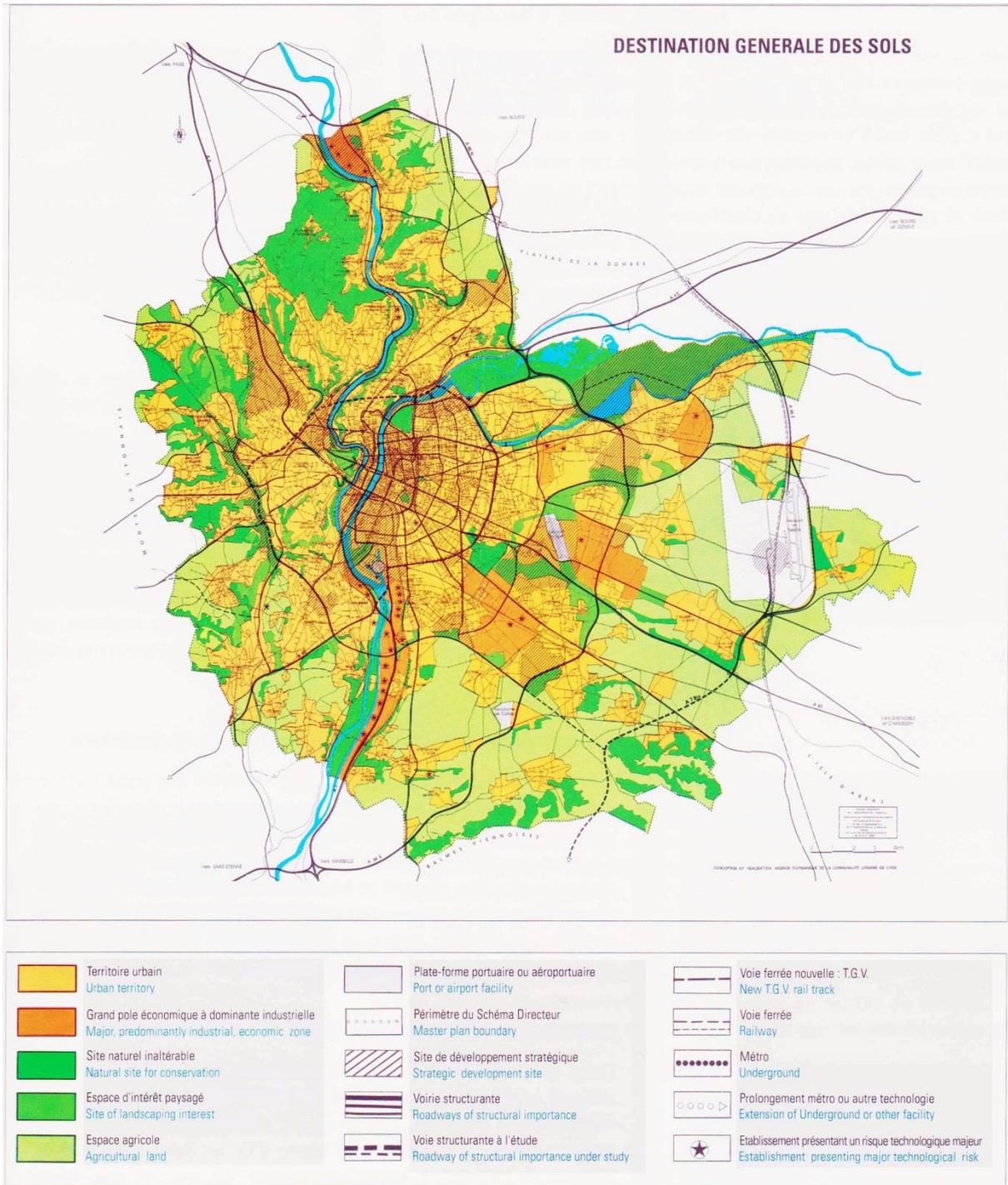


Fig.35 : Destination générale des sols du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992)

2.5 Bilan du Sdal Lyon 2010 : un modèle de référence malgré une mise en œuvre contrastée

La révision du schéma directeur de Lyon est considérée au début des années 1990 comme l'entreprise la plus ambitieuse de planification stratégique qui s'est déroulée en France. Elle constituera pendant longtemps une référence pour de nombreux observateurs. Elle est évoquée comme un modèle par les responsables de l'élaboration de plans stratégiques dans d'autres villes européennes, à l'image de Turin ou Milan (Novarina, 2003). Lyon 2010 aura un impact majeur sur la conception et l'évolution de la planification en France notamment sous l'impulsion de Jean-Frébault, nommé directeur de l'urbanisme et de l'architecture du ministère de l'équipement de 1989 à 1994 (Grand Lyon, 2010a)¹⁵. Localement, l'élaboration du schéma directeur engage une affirmation de la Courly, en lien avec l'Agence d'urbanisme de Lyon, qui bénéficie d'une légitimité accrue dans le pilotage des grands projets. Le pouvoir communautaire dépasse ainsi la simple logique de guichet (Ben Mabrouk, 2007). Le changement de nom de la Courly, qui devient le Grand Lyon en 1991, s'accompagne d'une réorganisation des services avec la création de missions en charge notamment du pilotage des grands projets urbains et de la réalisation de documents de cadrage sectoriel. De nombreux projets ont résulté de Lyon 2010 (Sozzi et al., 2010). Au cours des années 1990-2000, une grande diversité de documents de planification sont élaborés. Il s'agit, d'une part, de documents prévus par les lois où Lyon figure toujours parmi les premières agglomérations françaises à les appliquer (POS, PLH, PDU, Sage). Par ailleurs, Lyon se dote de documents-cadres sans valeur juridique: schéma d'urbanisme commercial, charte de l'écologie, schéma universitaire, plan lumière, schéma hospitalier, schéma de développement économique, etc. « *L'agglomération lyonnaise manifeste ainsi une culture de la planification, voire de l'hyper-planification* » (Novarina, 2003, p.65). La mise en œuvre du schéma directeur se traduit également par le lancement ou la poursuite de différents grands projets d'aménagement (Portes des Alpes, Cité Internationale, technopole de Gerland, Vaise), de nouvelles infrastructures (métro et tramway, contournement autoroutier nord), d'actions en faveur des quartiers d'habitat social et de mesures de protection de l'environnement. A partir de 1998, afin de renouveler la stratégie de l'agglomération, sous la présidence de Raymond Barre, le Grand Lyon élabore le projet Millénaire 3, adopté en 2000. L'initiative est présentée comme une démarche stratégique de développement des fonctions d'animation et de médiation de la communauté urbaine. Elle vise à promouvoir le débat public pour construire des projets partagés afin de mettre en œuvre une démocratie plus participative.

A la fin des années 1990, Millénaire 3 dénote ainsi avec Lyon 2010 dont de nombreux observateurs ont pu faire valoir la faible implication de la société civile. Le système d'action collective (Padioleau, Demesteere, 1991) alors mobilisé coopère sur la base de principes de faisabilité et d'efficacité plutôt que

¹⁵ Voir à ce propos le quatrième constat paradoxal, un tournant stratégique écrasant, formulé en introduction de la thèse.

de justice ou d'équité territoriale. La coalition de gouvernement ainsi constituée réunit les principaux élus de la communauté urbaine, les experts et les représentants du monde de l'entreprise, soit un petit nombre d'acteurs, à savoir ceux qui comptent dans l'agglomération. Le souci d'efficacité justifie le fait de restreindre la scène de la négociation à un petit groupe de décideurs. Ainsi, Gilles Novarina, en s'appuyant sur les apports anglosaxons de la théorie des régimes urbains, constate que « *le système d'action collective est plus proche des régimes de développement [...] construits autour d'objectifs de croissance urbaine, que des régimes de participation populaire, qui cherchent une association du plus grand nombre* (Stone, 1991). *Une absence d'implication des élus des communes périphériques comme des représentants du monde associatif est la cause d'un véritable déficit de démocratie* » (2003, p.88). Lyon 2010 se différencie ainsi des démarches stratégiques menées à Turin au début des années 2000 où l'implication de la société civile et beaucoup plus importante en raison notamment d'un leadership local moins concentré entre les mains d'une institution forte (Novarina, 2010)¹⁶. Nombreux sont les auteurs qui porteront, à cet égard, un jugement négatif sur la démarche Lyon 2010. Patrizia Ingalina (2008) parle ainsi d'un processus de concertation essentiellement institutionnel. Alain Motte (1995) constate la faible implication des citoyens et résume la démarche comme une simple traduction de la culture lyonnaise du compromis. Bernard Jouve (2001) y voit une stratégie classique d'affirmation d'un leadership politique sur une base territoriale aboutissant à une centralisation sans précédent du système décisionnel autour du Grand Lyon, centre névralgique du gouvernement urbain. Franck Scherrer (2008b) parle d'une « *arène relativement fermée de négociation* ». Pour Lila Combes et Rachel Linossier, la démarche repose sur « *une approche interactionniste privilégiant les acteurs détenant les ressources nécessaires au développement économique [...]. La démarche ne favorise pas la formulation d'un contre discours ou d'une vision alternative du développement local car les experts, bureaux d'études et consultants mobilisés partagent les mêmes valeurs et regardent dans la même direction* » (2010, p.58). La phase aval du processus, consacrée à la formalisation et à la présentation publique du projet d'agglomération à partir de 1988, aboutit néanmoins à une plus grande ouverture des débats à la société civile organisée.

Au-delà de l'ouverture restreinte de la démarche, le Sdal Lyon 2010 pâtit également d'un périmètre d'exécution trop restreint (Bonneville, 1995 ; Sozzi et al., 2010). Ce dernier facilite son élaboration mais condamne de fait la mise en œuvre de certaines de ses dispositions dans un contexte où les dynamiques de métropolisation tendent à impacter une région urbaine beaucoup plus vaste que la simple agglomération lyonnaise (Fig. 36). L'insuffisance du périmètre administratif est constatée au sein même du document : « *Un périmètre plus proche de celui de l'aire métropolitaine ou une coordination avec les Sdau voisins paraîtraient certainement plus pertinents par rapport aux enjeux réels de l'agglomération, ce qui devra être pris en compte pour la gestion du Schéma Directeur* » (Sepal, 1992, p.83). Les responsables de l'élaboration du Sdal ont volontairement renoncé à entrer dans les négociations avec les schémas

¹⁶ L'élaboration du plan stratégique de Turin fait l'objet d'un contrat signé par l'ensemble des acteurs publics et privés concernés et son suivi est confié à l'association *Torino Internazionale*.

directeurs voisins pour une extension du périmètre par crainte de perdre un ou deux ans alors qu'il y avait urgence à lancer un chantier mobilisateur. De son côté, l'Etat n'était pas prêt à prendre ses responsabilités et à fusionner autoritairement les démarches de planification (Grand Lyon, 2010a). La démarche d'évaluation du Sdal, menée par l'Agence d'urbanisme en 2003 dans le cadre des études préalables à l'élaboration du nouveau Scot de l'agglomération lyonnaise, fait valoir « *un bilan à nuancer* » et « *une mise en œuvre inégale selon les secteurs* » (Audal, 2003b). Le document a souffert d'un périmètre trop étroit mais aussi d'un pilotage limité au Grand Lyon faute d'activités de suivi du Sepal. La démarche a ainsi manqué d'un dispositif de suivi actif (Grand Lyon, 2010a ; Sozzi et al., 2010). L'outil de planification n'est pas parvenu à contrecarrer les tendances lourdes de développement. Un grand nombre de sites identifiés comme stratégiques n'ont pas été investis, à l'exception des zones du centre déjà engagées en 1992 (Cité internationale, Gerland, Part-Dieu, Vaise) ou du secteur de la Porte des Alpes (Fig. 37). Jean-Marc Offner (1990b) constate également une hiérarchisation insuffisante des étapes d'investissement des sites stratégiques. Même si presque tous ont été protégés de l'urbanisation, les sites localisés en périphérie connaissent des difficultés à émerger, et par ailleurs de grands sites logistiques (Chesnes, Parc Industriel de la Plaine de l'Ain) se développent à l'Est de l'agglomération lyonnaise conformément aux dispositions du Sdam dans les années 1970. Ainsi, si le Sdal a permis d'asseoir l'organisation générale de la communauté urbaine de Lyon autour des deux axes privilégiés, les franges de l'agglomération demeurent plus difficiles à organiser. Ce constat augure la nécessité d'installer durablement des dispositifs de gouvernance à l'échelle métropolitaine, à l'image de la Rul et de l'inter-Scot, alors que le périmètre d'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise, au début des années 2000, couvre un périmètre proche de celui du Sdal. Ces dispositions engagent néanmoins une plus grande ouverture aux territoires métropolitains. Les habitudes de coopération, stabilisées dans le temps long au sein des périmètres institutionnels, semblent bien délicates à bouleverser d'un exercice de planification à un autre.

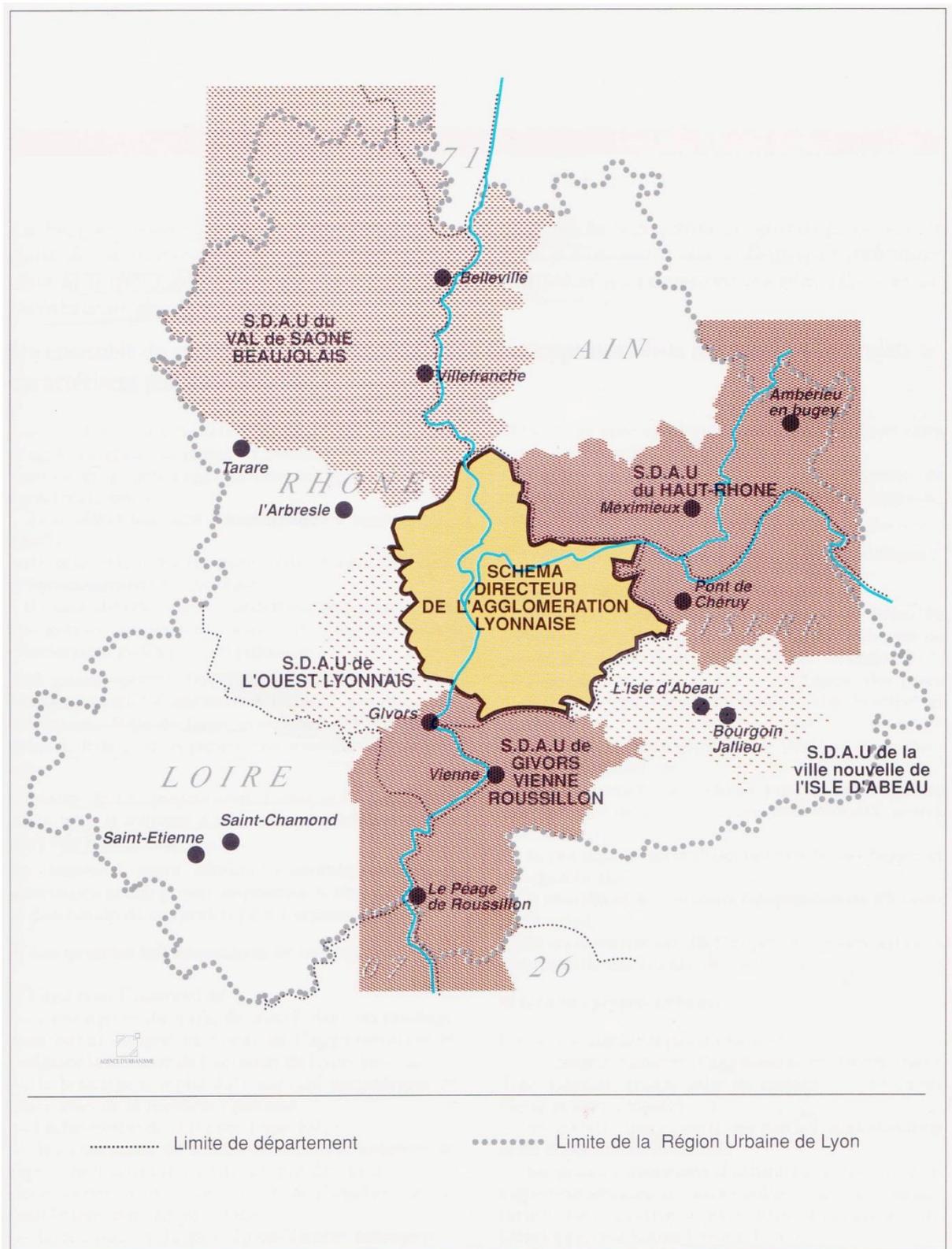


Fig. 36 : Les schémas directeurs de l'aire métropolitaine de Lyon (Source : Sepal, 1992, p.227)

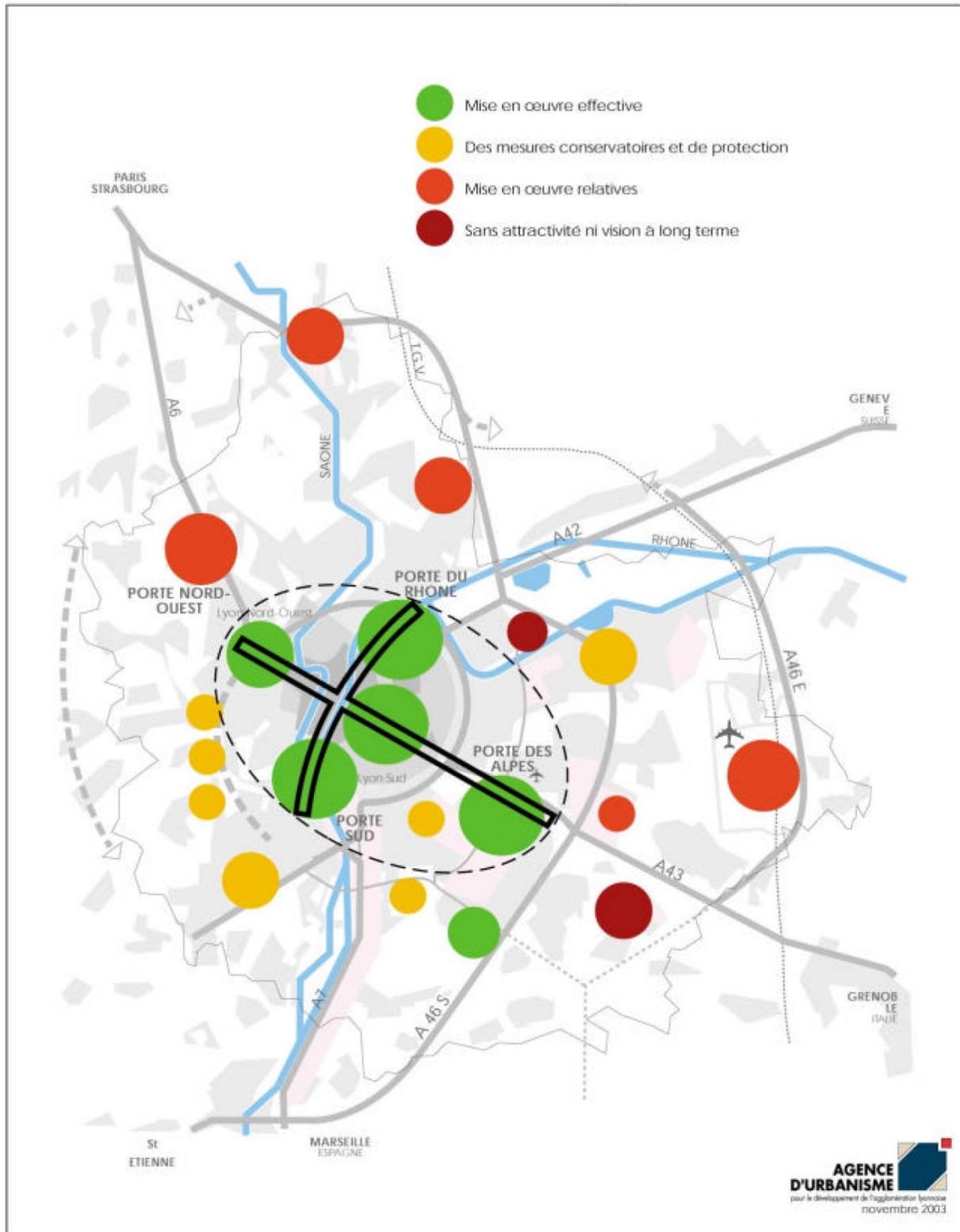


Fig. 37 : Evaluation de l'avancement des sites stratégiques du Sdal Lyon 2010 (Source : Audal, 2003b, p.32)

L'aire métropolitaine lyonnaise constitue un laboratoire d'analyse particulièrement riche en matière d'évolution de la planification. Depuis cinquante ans, ce territoire a fait l'objet successivement d'expériences innovantes caractérisant les trois temps d'évolution de la planification décrits dans la première partie de la thèse. Ce deuxième chapitre (*Chapitre 2. Historisation*) décrit, dans un premier temps, les modalités d'inscription des *lieux privilégiés* de projets dans la planification traditionnelle des années 1970, liée au Sdam de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, puis dans un second temps, dans la planification stratégique - issue de la démarche Lyon 2010 - qui aboutit à l'approbation du Sdal en 1992 sur le périmètre plus restreint de l'agglomération lyonnaise. Au cours de ces deux temps forts de l'histoire de la planification, les *lieux privilégiés* de projets constituent effectivement des éléments moteurs dans la structuration des processus de planification. Le triangle formé par Lyon et les deux villes nouvelles, centré sur l'aéroport Lyon-Satolas, constitue un point important d'aboutissement du processus contrôlé par étapes successives et enclenché par le Sdam (Temps 1). Les sites stratégiques réunis par la charpente structurante symbolisée par l'arc et la flèche constituent des grands projets urbains générateurs de développement dans le Sdal (Temps 2). Aujourd'hui le processus de planification territoriale s'inscrit dans un contexte très différent. Le phénomène de métropolisation a pris de l'ampleur. Il a été décrit dans le premier chapitre (*Chapitre 1. Métropolisation*) du point de vue, d'une part, des dynamiques territoriales à l'œuvre, et d'autre part, selon une approche institutionnelle : le décalage entre le morcellement des périmètres et la réalité des dynamiques métropolitaines implique la mise en place de dispositifs de coopération interterritoriaux issus soit de la coopération entre collectivités (Rul et pôle métropolitain) soit des démarches de planification (DTA et inter-Scot), instaurant ce que l'on a appelé un processus de gouvernance à géométrie variable. A travers l'analyse du contenu de ces différentes démarches collaboratives mais aussi à travers le décryptage du contenu des Scot - plus particulièrement du Scot de l'agglomération lyonnaise - les deux chapitres suivants cherchent à identifier les nouveaux *lieux privilégiés* de projets dans la nouvelle planification territoriale (également appelée stratégique spatialisée, Temps 3). Dans un premier temps, le prochain chapitre (*Chapitre 3. Projection*) décrypte le projet d'aménagement métropolitain défini dans le cadre du Chapitre commun de l'inter-Scot : Quel est son contenu ? Comment analyser l'évolution du dispositif depuis sa création ? Quels sont les modalités de sa mise en œuvre dans les treize Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ? Quels sont les leviers mobilisés pour assurer le passage des orientations métropolitaines aux réalisations locales ?

| CHAPITRE 3. Projection |

Les figures incantatoires de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Ce troisième chapitre est voué à l'analyse des productions issues d'un des quatre dispositifs de gouvernance interterritoriale¹ : l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le développement est organisé autour de trois sections. La première décrypte les modalités et les conditions de structuration progressive de ce qui est appelé, le projet métropolitain. Dans cette optique, un ensemble d'études et de documents de communication produits par l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre de l'inter-Scot est décrypté. Le premier est le Chapitre commun publié en 2006. Document considéré comme pivot de la démarche, il engage alors le passage d'un diagnostic partagé à des objectifs ou plutôt des représentations métropolitaines communes. Le Chapitre commun fait l'objet de déclinaisons thématiques au sein de différents livrets métropolitains. En 2009, alors que je viens tout juste d'intégrer l'équipe d'étude inter-Scot du pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon, en tant que chargé de recherche Cifre, je participe à la production d'un document appelé en interne « *Kit de communication* ». Ce dernier vise à présenter, de manière synthétique, les principales avancées et productions du dispositif de coopération. Ce document énonce quatre figures constituant alors le socle du projet métropolitain. A l'horizon 2030, l'aire métropolitaine lyonnaise doit être multipolaire (première figure), nature (deuxième figure), accessible (troisième figure) et enfin attractive (quatrième figure). La première section de ce chapitre analyse les objectifs, les orientations d'aménagement et les conditions d'émergence de chacune de ces quatre figures métropolitaines.

Une question majeure guide le développement de la seconde section : quels sont les leviers de mise en œuvre des figures de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ? Il a été souligné dès l'introduction de la thèse - premier résultat d'observation - que depuis sa création au début des années 2000, le dispositif inter-Scot n'a jamais contenu, dans son programme de travail, de réflexion globale et approfondie concernant la construction d'une méthodologie ou d'outils partagés afin d'assurer la mise en œuvre des Scot ou de l'inter-Scot. Il convient alors de décrypter son évolution selon la conception des acteurs, parties prenantes du dispositif de coopération, et notamment au regard de l'équipe d'étude au

¹ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation*.

sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon en charge de son animation : quels sont les différentes étapes d'évolution du dispositif ? A quel stade en est-il actuellement ? Quelles sont ses activités actuelles et ses perspectives d'évolution ? Quels regards critiques peut-on porter sur la construction du projet métropolitain de l'inter-Scot, notamment au regard du processus de planification territoriale (Temps 3) tel qu'il a été décrit théoriquement dans la première partie de la thèse ? Après avoir traité du contenu du projet métropolitain (première section) et des conditions de son élaboration et de sa mise en œuvre (deuxième section), la troisième section de ce chapitre s'intéresse enfin à la traduction des dispositions de l'inter-Scot dans les différents exercices de planification, initiés depuis la loi SRU au début des années 2000. Le développement portera notamment sur le contenu du Scot de l'agglomération lyonnaise approuvé en 2010, prenant ainsi la succession du Sdal. Quelles articulations avec les autres Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise membres du dispositif de gouvernance interterritoriale ? Les différentes démarches font-elles l'objet du même niveau d'intégration du projet métropolitain ? Quelle harmonisation des représentations ? Quelle spatialisation des dispositions de l'inter-Scot dans les Scot ?

1. Du chapitre commun aux quatre figures de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

1.1 Le Chapitre commun (2006) : diagnostic et représentations partagées

Le Chapitre commun a été validé en 2006 par les dix présidents de Scot alors membres de la démarche inter-Scot lors de la quatrième rencontre des Présidents. Il constitue un document pivot synthétisant les principaux objectifs d'aménagement partagés par les Scot membres de la démarche collaborative (Audal, 2009b). L'Agence d'urbanisme de Lyon le présente comme un PADD métropolitain. Il donne un cadre conceptuel commun à l'ensemble des parties prenantes du dispositif. Le Chapitre commun est un document synthétique (vingt-trois pages) qui clôt la première phase de l'inter-Scot² : l'étape d'acculturation des enjeux métropolitains et de mise en évidence des interdépendances entre les territoires. Il cristallise un consensus entre les acteurs autour d'un nombre restreint d'objectifs partagés. La rédaction du document, assurée collectivement par les chefs de Scot et coordonnée par l'Agence d'urbanisme de Lyon, est volontairement très épurée au niveau textuel et des représentations graphiques. Ce format de document a été une condition à l'obtention du consensus, que certains diront a minima, entre les acteurs membres du dispositif alors balbutiant. Le Chapitre commun constitue avant tout un document pédagogique. Sans valeur réglementaire au-delà de l'engagement mutuel des élus, il

² La deuxième section du chapitre revient sur les différentes étapes de structuration de la démarche inter-Scot.

doit néanmoins être intégré à l'ensemble des Scot en cours d'élaboration. Les modalités d'inscription du Chapitre commun, de son contenu graphique et textuel, sont au libre arbitre des syndicats mixtes. A travers la démarche inter-Scot, les collectivités reconnaissent l'aire métropolitaine lyonnaise comme un bien commun. Les collectivités partagent le principe « *d'une coresponsabilité du développement et de l'aménagement durable de l'aire métropolitaine lyonnaise* » (Audal, 2006b, p.3).

Le Chapitre commun décrit une géographie plurielle qui offre une diversité de paysages et de milieux exceptionnels. Ce sont autant de caractéristiques qui constituent des atouts majeurs de l'aire métropolitaine lyonnaise. La métropolisation engendre néanmoins une fragilisation des équilibres géographiques et socio-économiques : dissociation fonctionnelle entre lieu de résidence et lieu de travail, extension de la tâche urbaine aux territoires périurbains et ruraux, mitage de l'espace naturel, menace sur l'environnement, rentabilisation difficile des équipements, ségrégation spatiale, etc. Autant de raisons qui imposent une solidarité entre les territoires. Les dix Scot s'accordent alors sur une vision partagée de l'évolution de l'aire métropolitaine fondée sur une organisation multipolaire. Il convient ainsi de « *concentrer la croissance dans des pôles existants ou en devenir, bien dotés en équipements et en services et connectés efficacement aux transports en commun* » (Audal, 2006b, p.12). L'application du principe de multipolarité conforte cette structure urbaine historiquement polycentrique. Le Chapitre commun est organisé autour de deux parties : la première retrace succinctement les principaux éléments du diagnostic partagé, alors que la seconde décline les « *six grands objectifs constituant une ligne directrice pour les orientations d'aménagement des Scot* » (Audal, 2006b, p.12). Chaque objectif est associé à une représentation graphique volontairement très schématique :

- Premier objectif : une « métropole accueillante ». Afin de répondre aux attentes des trois cent mille à cinq cent mille habitants prévus à l'horizon 2030, un ensemble de pôles identifiés est voué à contribuer à cette croissance (Fig. 38). Les polarités de Saint-Etienne et Lyon-Villeurbanne constituent des centres métropolitains, alors qu'une trentaine d'autres polarités intermédiaires, de taille plus ou moins importante, organisent le territoire et structurent autant de sous-bassins de vie. « *Cette coresponsabilité dans l'accueil démographique contribuera à la lutte contre la diffusion et l'étalement urbain, source de dilution des moyens investis et de consommation abusive de l'espace* » (Audal, 2006b, p.14). Le Chapitre commun insiste par ailleurs sur le rôle crucial des agglomérations lyonnaises et stéphanoises ainsi que du Nord Isère dans l'accueil de la croissance métropolitaine³.

- Deuxième objectif : « un développement cohérent du réseau ferroviaire et de l'habitat ». Il convient de reconnaître le rôle moteur de l'étoile ferroviaire lyonnaise pour asseoir le principe de multipolarité (Fig. 39). Le Chapitre commun préconise ainsi la constitution « *d'un RER à la Lyonnaise* » dont la mise en œuvre suppose une tarification combinée, des cadencements de desserte, une coopération étroite entre

³ Cette disposition est en relation avec le contenu de la DTA (Sgar, 2007), approuvé un an plus tard, qui insiste sur le renforcement de ces trois polarités pour organiser la métropole multipolaire.

politiques régionales de transport et politiques locales d'urbanisme, et la connexion des différents modes⁴. Le réseau de transport en commun est structuré autour de sept lignes RER, environ quatre-vingt-dix gares et les quatre lignes de métro lyonnaises.

- Troisième objectif : « *une métropole nature qui protège et valorise son environnement* ». Afin de limiter les incidences sur l'environnement, les dix Scot s'engagent à protéger et valoriser les grands espaces verts métropolitains (Fig. 40). Les neuf principaux repérés au sein du territoire métropolitain lyonnais sont : le Pilat, les Monts du Lyonnais, les Monts du Beaujolais, le plateau de la Dombes, l'Isle Crémieu, le Massif du Bugey, les Balmes Viennoises et enfin les collines du Nord Dauphiné.

- Quatrième objectif : une « *attractivité économique conçue sur la complémentarité* ». Considérée comme le deuxième pôle économique lyonnais, la métropole lyonnaise dispose de nombreux atouts pour s'imposer à l'échelle européenne⁵. « *Le renforcement de la structure multipolaire est indéniablement l'une des clefs de cette réussite, en lui permettant d'atteindre une taille critique tout en évitant les effets de thrombose* » (Audal, 2006b, p.20). La recherche d'une complémentarité entre les principaux pôles économiques constitue l'un des leviers de cette dynamique. A ce stade, les pôles économiques ne sont pas localisés : la représentation graphique associée fait simplement apparaître un planisphère illustrant le rayonnement lyonnais sur le monde (Fig. 41).

- Cinquième objectif : « *une métropole ouverte...* ». L'aire métropolitaine lyonnaise doit être connectée aux espaces régionaux (Chambéry, Grenoble, Valence, Genève) et aux voies naturelles (le Rhône et la Saône) permettant des liaisons entre l'Europe du nord et du sud. L'aéroport Saint-Exupéry participe à l'ouverture au monde du territoire métropolitain. Ce dernier constitue un pôle économique majeur et une porte d'entrée internationale au Sud-Est de la France, au centre de projets ferroviaires et aéroportuaires européens. « *Conscients de l'enjeu majeur que représente Saint-Exupéry pour leur territoires, les Scot métropolitains directement concernés par le développement de la plate-forme concevront, de concert, un projet fort d'aménagement autour de cet équipement stratégique* » (Audal, 2006b, p.21).

- Sixième objectif : « *Inscrire cette démarche métropolitaine dans une gouvernance renforcée* ». La définition d'objectifs partagés constitue une première étape qu'il convient de confirmer en prolongeant cette démarche à la mise en œuvre des Scot. Dans cette optique, le Chapitre commun prévoit « *une pérennisation de l'inter-Scot en articulation avec les démarches initiées par la Rul* » (Audal, 2006b, p.22).

⁴ En 2005, un protocole d'accord est signé associant l'ensemble des collectivités et autorités de transport : Région Rhône Alpes, Départements du Rhône, de l'Ain, de l'Isère, de la Loire, Grand Lyon, Syndicat de transport de l'agglomération lyonnaise (Sytral), Communautés d'agglomération. Il prévoit la constitution d'un Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise (Real).

⁵ On retrouve dans ce quatrième objectif du Chapitre commun, l'ambition européenne de la métropole lyonnaise déjà affirmée dix ans plus tôt dans le Sdal Lyon 2010.

La gouvernance renforcée de l'inter-Scot constitue ainsi une condition à la réalisation concomitante des cinq autres objectifs métropolitains et donc de la vision métropolitaine partagée (Fig. 42).

Les représentations graphiques occupent une place importante au sein du Chapitre commun. Elles participent à la construction d'une représentation partagée d'une vision métropolitaine. La restitution des résultats d'observation et d'analyse de l'Agence d'urbanisme de Lyon fait l'objet de nombreux supports visuels (photos, cartes, schémas et graphiques) : « *L'image devient un vecteur fondamental de communication et de débat autour des questions de planification territoriale* » (Zepf, 2011, p.44). Pour le philosophe Peter Sloterdijk (2005, cité dans Zepf, 2011, p.44), les images et les textes constituent l'une des composantes des nouvelles formes du capital moderne qui s'ajoutent aux formes du capital traditionnel (l'argent et la marchandise). Un rapprochement peut être fait, à ce sujet, entre les *Leitbild* allemands⁶ et les productions iconographiques liées à la réalisation du Chapitre commun. Dans les deux cas, les supports visuels participent à un rapprochement de point de vue pour la constitution de scénarios prospectifs. Néanmoins, dans le cas lyonnais, l'élaboration du Chapitre commun associe essentiellement les élus et techniciens membres du dispositif de coopération. Même si des ateliers et forums⁷, associant un panel d'acteurs plus large, sont menés en parallèle du Chapitre commun, la démarche demeure moins ouverte à la société civile que le processus de participation prévu pour l'élaboration des images directrices (*Leitbild*) en Allemagne. Si les représentations graphiques produites dans le cadre du Chapitre commun paraissent à première vue relativement consensuelles, leur élaboration n'en a pas moins été longue, complexe et délicate. Elles ont résulté de multiples négociations et discussions entre techniciens et élus. La bataille interterritoriale (Vanier, 2011b) a débuté dès la construction des représentations. L'élaboration de l'image de la métropole accueillante multipolaire (Fig. 38) est celle qui a été la plus rude. Chaque territoire de Scot a réclamé sa propre hiérarchie urbaine, soucieux de voir apparaître une tache orange foncée dans la représentation émergente de la vision métropolitaine partagée.

⁶ Voir l'analyse du système allemand de planification territoriale traité dans le *Chapitre 3. Confronter* (Partie 1).

⁷ La deuxième section du chapitre revient sur les différentes étapes de structuration de la démarche inter-Scot.

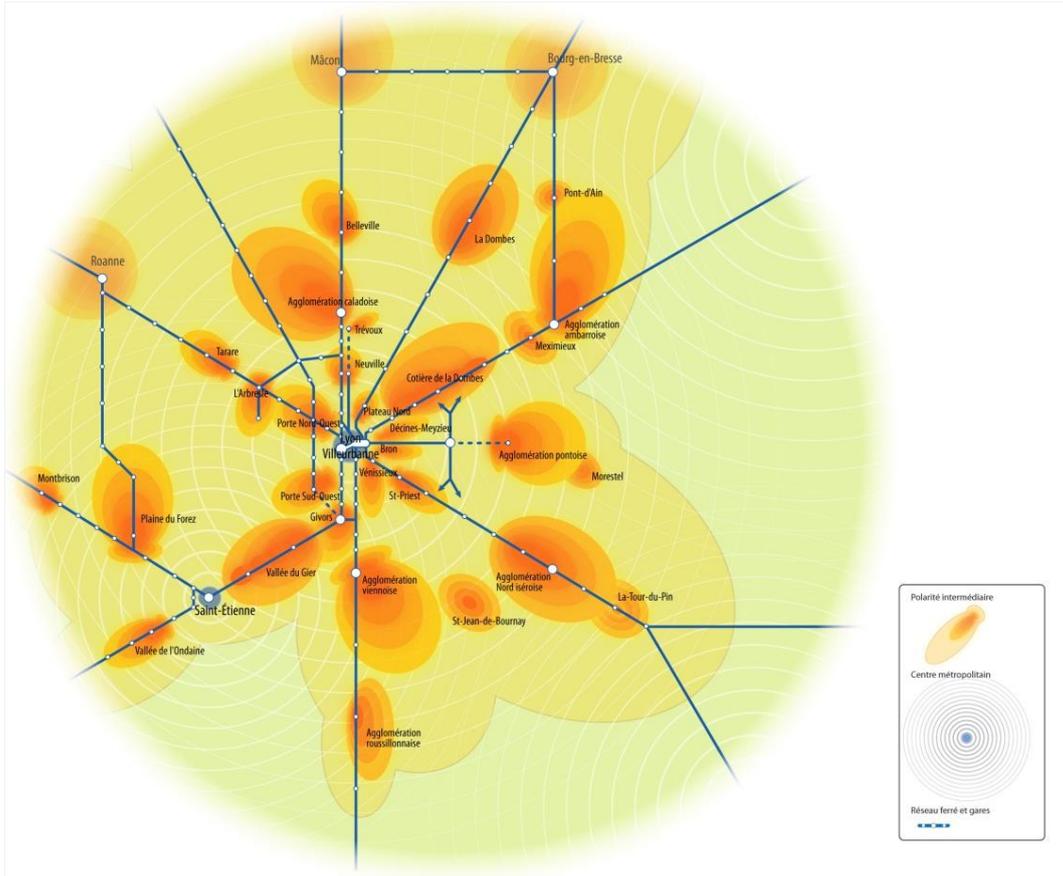


Fig. 38 : La métropole accueillante (Source : Audal, 2006b, p.15)

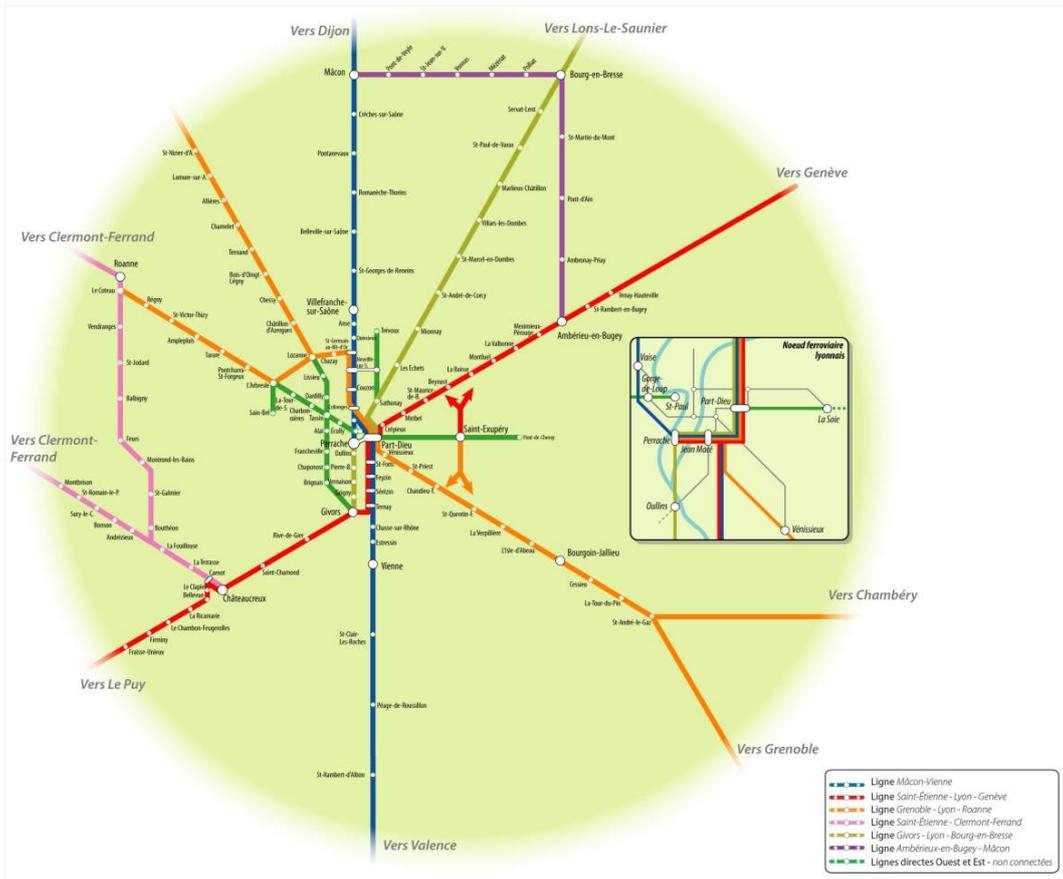


Fig. 39 : L'étoile ferroviaire lyonnaise (Source : Audal, 2006b, p.17)

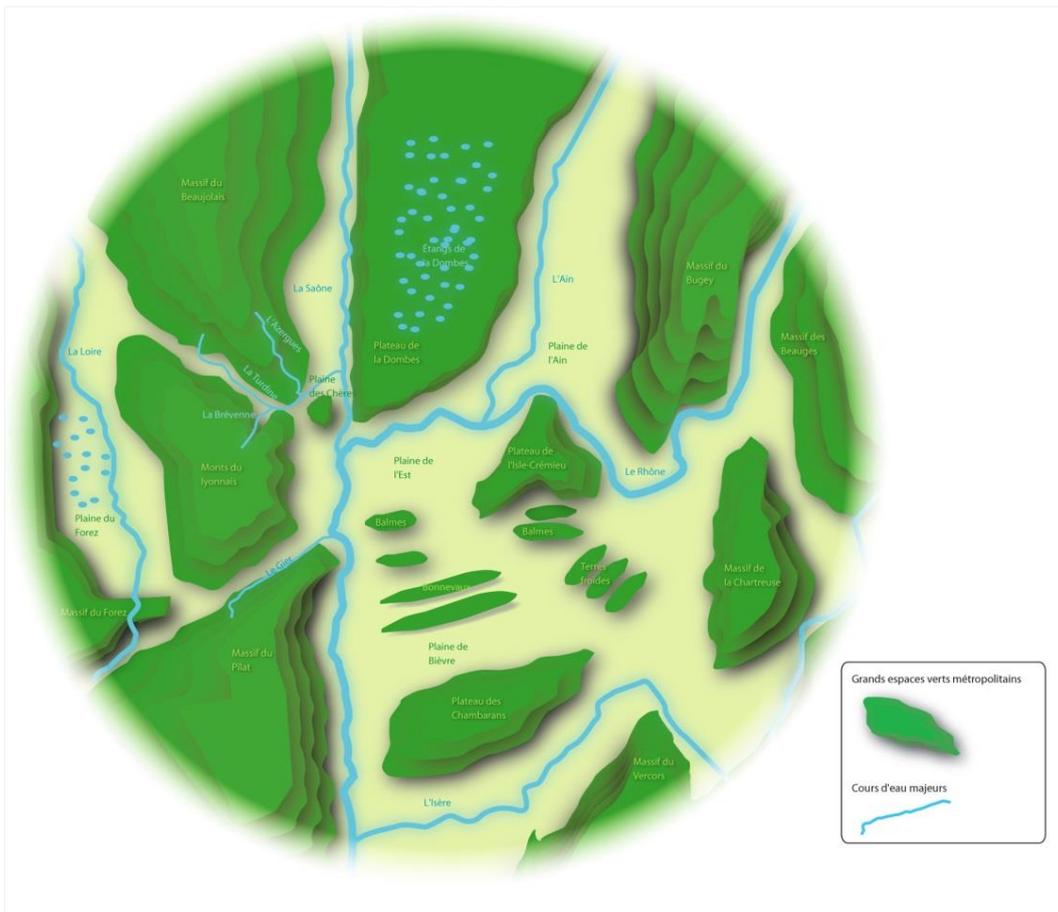


Fig. 40 : La métropole nature (Source : Audal, 2006b, p.19)

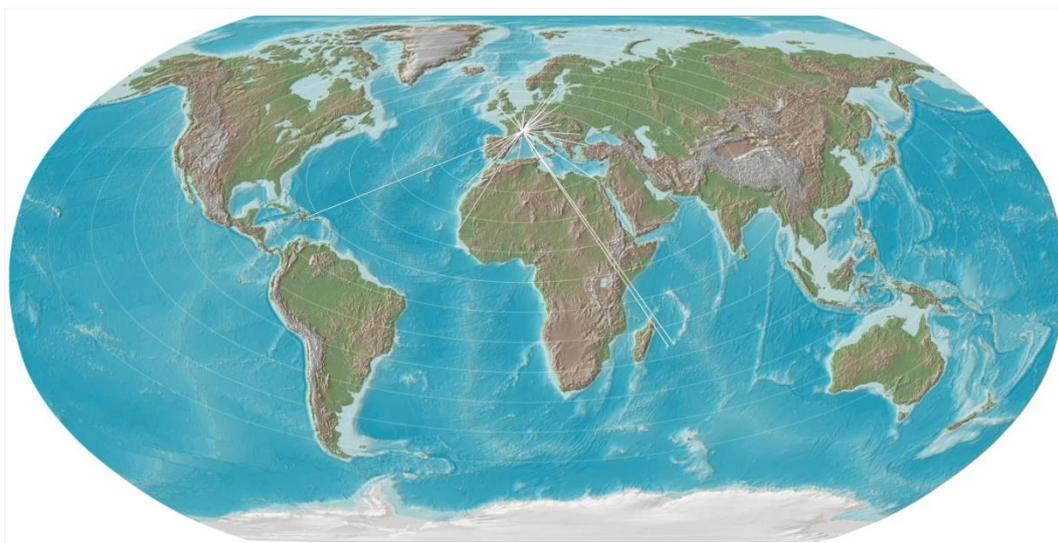


Fig. 41 : Une métropole ouverte (Source : Audal, 2006b, p.21)

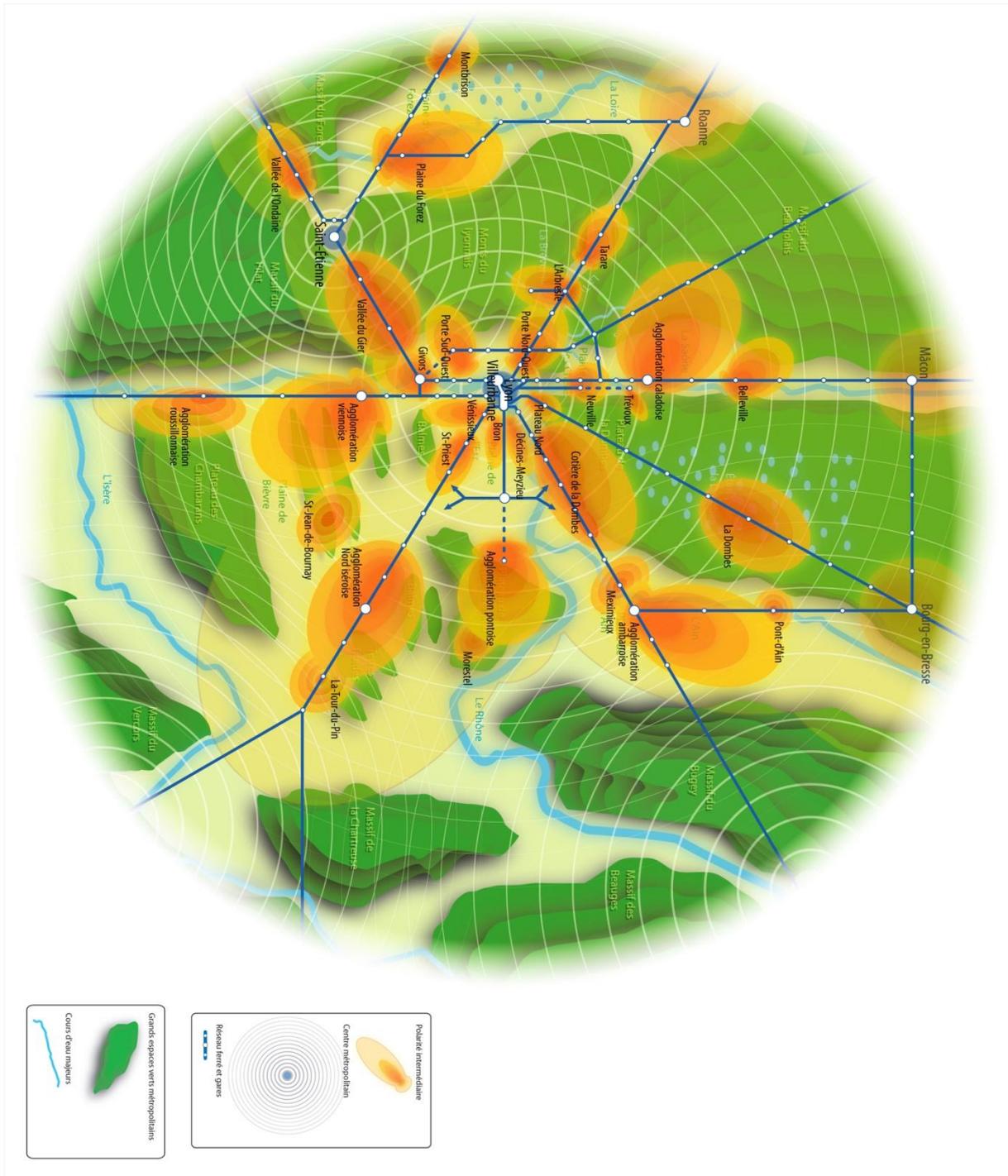


Fig. 42 : Schéma de synthèse du Chapitre commun de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2006b, p.23)

1.2 Les livrets métropolitains (2007) : des représentations aux orientations partagées

Suite à la rédaction du Chapitre commun, une série de livrets métropolitains décline et parfois spatialise les principaux objectifs d'aménagement partagés, notamment via la réalisation d'une nouvelle série de cartes dont le style graphique est plus précis. Ces documents sont le résultat de différents ateliers, forums et rencontres des Présidents de Scot associant élus et techniciens autour de problématiques propres aux grands champs thématiques. Quatre livrets sont produits un an après la publication du Chapitre commun : habitat et formes urbaines (Audal, 2007a) ; polarité & RER (Audal, 2007b) ; espaces naturels et agricoles (Audal, 2007c) ; développement économique et zones d'activités (Audal, 2007d). Un nouveau livret est produit en 2011 sur le commerce (Audal, 2009c). Le statut de ces documents n'est pas très explicite : il constitue un condensé de principes et de dispositions à respecter. A l'image du Chapitre commun, ils forment des cahiers synthétiques soumis à une même mise en page. Leur vocation est essentiellement pédagogique. Le Chapitre commun et les livrets métropolitains forment ensemble le projet métropolitain. L'Agence d'urbanisme définit ces derniers comme « *le deuxième volet du projet commun. Conçus comme le pendant du Document d'orientations générales (Dog) des Scot, ils déclinent de façon pédagogique les objectifs du Chapitre commun en orientations partagées* » (Audal, 2008c, p.13). A la différence du Chapitre commun, il n'est pas prévu que les livrets métropolitains soient intégrés aux Scot.

L'élaboration du livret habitat et formes urbaines résulte de différents ateliers et visites de sensibilisation des élus. Le document « *récapitule les grands enjeux d'aménagement sous-jacents à l'acte d'urbanisme à vocation d'habitat* » (Audal, 2007a, p.3). Il propose, dans un premier temps, un diagnostic des formes du développement résidentiel sur l'ensemble des territoires de l'inter-Scot à partir de la typologie réalisée par le Cete de Lyon. Les analyses mettent en évidence la part prépondérante de la forme individuelle libre, en dehors de toute procédure d'urbanisme, dans la construction de logements et la consommation d'espaces associée, avec des disparités selon les territoires de l'inter-Scot. La deuxième partie du document énonce une série de préconisations pour un habitat plus économe, soit « *des orientations partagées par les Scot pour construire d'une autre manière* » (Audal, 2007a, p.15). Le livret fait la promotion d'un habitat groupé permettant d'organiser la production de logements autour d'espaces et de services publics. Les opérations groupées ont vocation à renforcer les polarités existantes en appui sur les points forts de la desserte des transports en commun. Les dispositions - avec lesquelles il est difficile d'être en désaccord (qualité environnementale, insertion paysagère, etc.) - sont associées à une série d'illustrations, présentée par ailleurs en ateliers, illustrant des exemples de *best practices* dans l'aire métropolitaine lyonnaise, en France ou à l'étranger, à l'image du quartier Vauban à Fribourg.

Le livret polarité & RER met en perspective la polarisation du développement urbain préconisée dans les Scot et l'offre de transport structurante à l'échelle métropolitaine. On touche là du doigt la double nature du dispositif de coopération qui participe à la définition de dispositions partagées à partir des projets de territoire propres à chaque Scot. L'inter-Scot se positionne ainsi à l'interface entre une approche ascendante (*bottum up*) et descendante (*top down*). Ce livret doit permettre de réinterroger les objectifs de chacun des Scot ainsi que ceux de la Région, des Départements et des AOTU : « *Il s'agit de nouer un dialogue constructif afin de donner corps à l'objectif de cohérence entre transport et urbanisme à l'échelle métropolitaine* » (Audal, 2007b, p.3). A partir de l'identification des principales polarités identifiées dans les Scot, le livret propose une représentation plus précise des conditions de l'articulation entre urbanisme et transport (Fig. 48). Les gares sont classées en trois niveaux : les gares des agglomérations stéphanoises (Saint-Etienne Châteaureux) et lyonnaises (Part-Dieu, Perrache, Jean Macé et Saint-Exupéry) sont de niveau Eurorégional. Une vingtaine d'autres sont identifiées comme gares régionales et les dernières sont des gares périurbaines. L'Agence d'urbanisme constate une bonne adéquation entre les gares du réseau RER et les polarités des Scot. Quelques polarités ne sont pas desservies par le réseau ferroviaire, ce qui implique des enjeux de rabattement. Si le RER est fonctionnel pour les déplacements radiaux vers ou en direction des agglomérations stéphanoises et lyonnaises, les solutions alternatives doivent être trouvées pour les déplacements entre polarités.

Le troisième livret sur les espaces naturels et agricoles, « *réaffirment les objectifs communs tout en permettant de dépasser les effets de limites liés à la conduite d'exercices de planification à des échelles restreintes* » (Audal, 2007c, p.3). L'inventaire des richesses écologiques et des périmètres de protection et de gestion de la nature dessinent les contours d'une armature verte métropolitaine incomplète et discontinue. Charge ainsi aux Scot d'assurer ensemble une hiérarchisation des enjeux et des moyens de protection pour compléter ces périmètres. Il existe au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise une longue tradition du dessin et de la planification des grands espaces naturels⁸. En 2007, la DTA introduit la notion de « *réseau des espaces naturels et agricoles* » doté d'un « *rôle de structuration de l'espace métropolitain* » (Audal, 2007c, p.13) (Fig. 43). Il convient alors de vérifier la compatibilité des orientations des Scot avec le réseau maillé de la DTA. Ainsi, les deux dispositifs de planification (inter-Scot et DTA) interagissent. Le recollement des projets de Scot au regard de la préservation des espaces naturels et agricoles donne à voir un vocabulaire graphique très différent. Néanmoins, des continuités géographiques et des intentions de protection et de mise en valeur convergentes se dessinent. Les syndicats mixtes de Scot s'entendent alors sur une lecture commune des espaces à préserver et à valoriser, et sur la définition d'un ensemble d'orientations et d'actions à poursuivre. Cette nouvelle cartographie, complémentaire à celle de la DTA, reprend ses éléments de vocabulaire (Fig. 47) :

⁸ Voir les dispositions du Sdam de la métropole Lyon-Grenoble-Saint Etienne et du Sdal Lyon 2010 sur la préservation des espaces naturels et agricoles, et des grands paysages (*Chapitre 2. Historisation*).

- Les cœurs verts sont les espaces les plus riches du patrimoine naturel métropolitain⁹ : « *territoires ressources, points d'appui de l'armature verte métropolitaine* » (Audal, 2007c, p.18).
- Les espaces structurés *par les activités agricoles* rassemblent les plaines et les vallées urbanisées (vallée du Rhône et de la Saône, plaine du Forez, plaine de l'Ain, etc.) ainsi que les collines et plateaux (coteaux du lyonnais, coteaux du Beaujolais, etc.).
- Les couronnes vertes constituent des espaces agricoles et naturels aux portes des agglomérations lyonnaises et stéphanoises.
- Les trames vertes sont des ensembles continus d'espaces à dominante agricole et naturelle se prolongeant jusqu'au cœur des agglomérations assurant ainsi la pénétration de la nature en ville.
- Les corridors bleus intègrent le réseau de fleuves et de rivières propre aux deux grands bassins hydrographiques (Rhône, Saône, Loire, Gier, Bourbre, etc.), « *trait d'union entre les territoires métropolitains* » (Audal, 2007c, p.11).
- les liaisons vertes métropolitaines et les corridors écologiques sont des enchaînements d'espaces qui assurent des liaisons écologiques entre les grands espaces naturels. Elles cumulent plusieurs vocations : écologique, paysagère, agricole, de loisirs et de découverte.

L'Agence d'urbanisme de Lyon constate un consensus auprès des élus, chambres d'agriculture et associations de protection de l'environnement sur les enjeux de protection et de mise en relation des différents espaces de nature. Le livret ouvre finalement le débat sur les ambitions et les moyens de la métropole nature : « *Il identifie une série d'orientations majeures dont la réalisation dépendra de la capacité de multiples acteurs détenteurs de la compétence environnement à articuler leurs stratégies et leurs actions dans une vision métropolitaine* » (Audal, 2007c, p.26).

⁹ Ils correspondent aux grands espaces verts métropolitain du Chapitre commun.

Ratifié lors de la septième rencontre des présidents de Scot, le livret développement économique et zones d'activités part du constat que ces dernières contribuent fortement à la structuration du territoire. Il convient alors de « *partager des principes d'aménagement, et envisager des modalités de coopération* » (Audal, 2007d, p.2). L'Agence d'urbanisme de Lyon procède, dans un premier temps, à un état des lieux du développement des espaces économiques, à partir du traitement des données satellitaires Spot Thema, et de l'analyse des projets prévus dans les Scot¹⁰. Les espaces à vocation économique sont répartis selon trois types de zones d'activités (Fig. 44) : les petites zones de rayonnement local ; les zones de taille intermédiaire dont le développement est généré par les axes de transport ; les grandes zones qui répondent à des logiques de site ou de pôle. Ce travail participe à un effort de hiérarchisation spatiale de la forme du développement économique à l'échelle métropolitaine : « *Pour chacune de ces catégories, les Scot partagent des orientations d'aménagement communes et identifient sur certains espaces l'intérêt de coopérations à finalités opérationnelles* » (Audal, 2007d, p.9). Le livret met en évidence la part très importante du développement économique sous forme de petites zones¹¹, et par ailleurs, une logique de concentration des grands pôles économiques¹². Les syndicats mixtes s'entendent alors sur « *une vision inter-Scot des sites de développement économique métropolitain* » (Audal, 2007d, p.17).

Une trentaine de sites (existants ou en projet) sont sélectionnés, pour leur capacité à combiner plusieurs ou la totalité des qualités suivantes (Fig. 45) : concentration de fonctions stratégiques, excellente connectivité aux infrastructures, capacités d'extension et de renouvellement importantes, présence de services supérieurs aux entreprises et de facteurs d'excellence (ancrage de pôle de compétitivité, proximité université et recherche, etc.). Leur développement doit engager un haut niveau de qualité environnementale, la construction de complémentarités la promotion d'une politique d'accueil sélective, et enfin, le développement de dispositifs de coopération pour les sites d'interface aux limites de plusieurs Scot. Ces derniers imposent une vigilance renforcée : « *l'élaboration de démarches partenariales, dépassant les limites administratives, apparaît comme un enjeu stratégique de l'inter-Scot* » (Audal, 2007d, p.18). Cinq sites de développement économique métropolitain en situation d'interface sont repérés, dont quatre d'entre eux sont en projet : Saint-Exupéry, Givors/Loire sur Rhône, Pôle économique de l'Ouest, Tarare Est, Lybertec. Sur ces sites, il convient de « *favoriser le dialogue entre les acteurs du développement économique et de l'aménagement du territoire (public comme privé) dans le cadre de scènes de négociation et d'arbitrage élargies* » (Audal, 2007d, p.18). Quatre autres espaces d'interface sont identifiés où les fortes dynamiques appellent des approches multi-Scot (Vallée du Gier, D75 – Liaison Vienne/Capi, Porte Sud-Ouest, Quincieux/Saint-Germain) (Fig. 46).

¹⁰ Les zones d'activités représentent une superficie d'environ seize mille cinq cent hectares en 2005. Entre 2000 et 2005, mille trois cent hectares ont été artificialisés pour les zones d'activités économiques. Les projets d'extension prévus dans les documents de planification représentent une superficie totale d'environ sept mille hectares (Audal, 2007d).

¹¹ Les zones d'activités de moins de quinze hectares représentent plus de 40% des surfaces totales (Audal, 2007d).

¹² Les zones d'activités de plus de cinquante hectares représentent un peu moins de 30% de la superficie totale (Audal, 2007d).

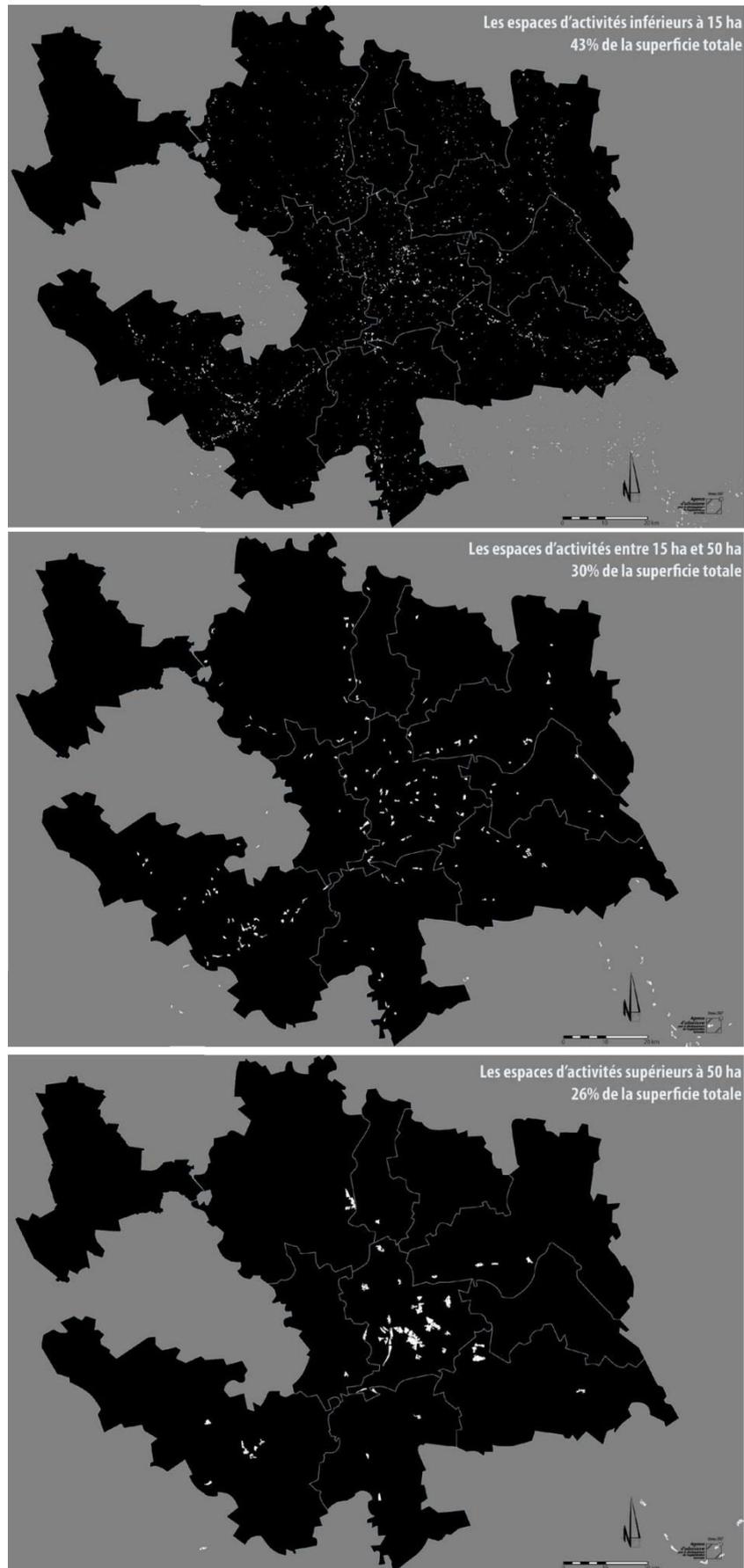


Fig. 44 : Hiérarchisation des zones d'activités économiques de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007d, pp.11-15)

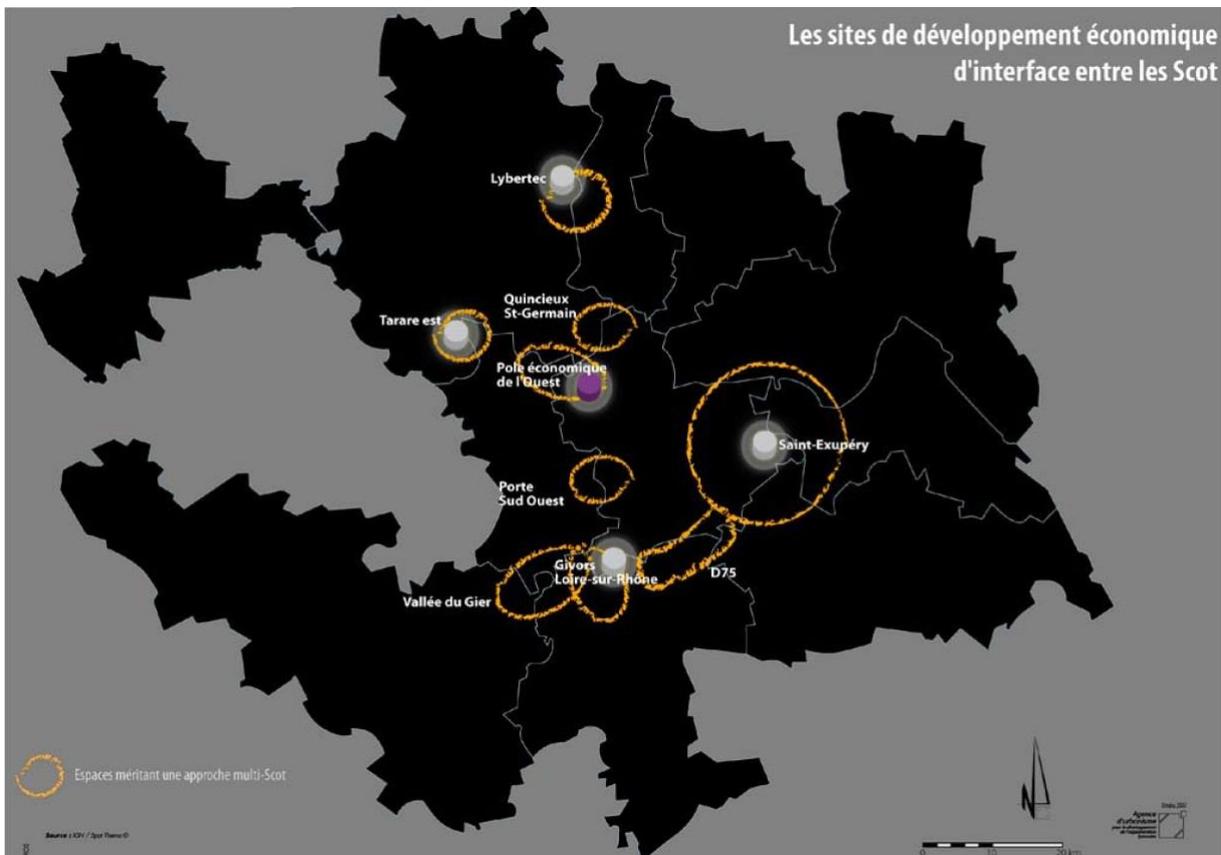
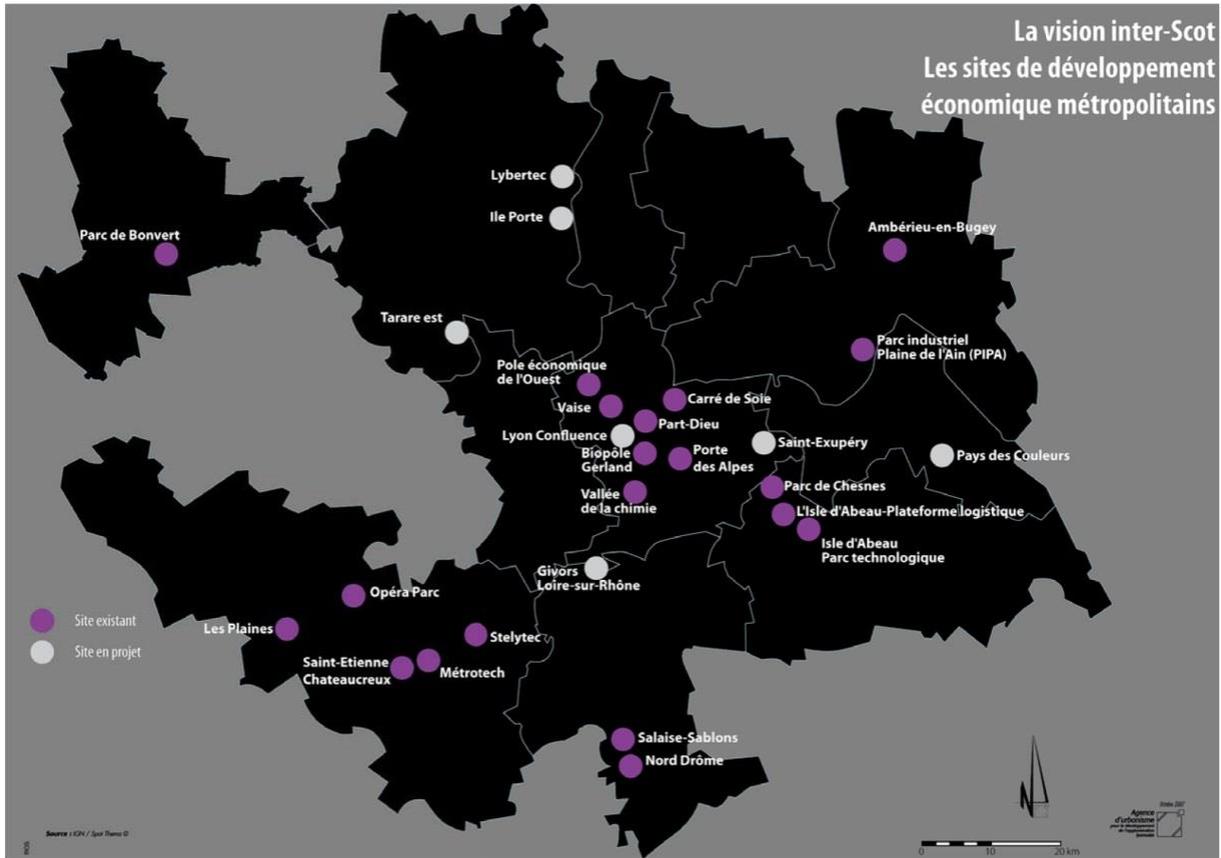


Fig. 45 : Sites de développement économique métropolitain et espaces d'interface (Source : Audal, 2007d, pp.18-19)

	Nom du site	Enjeux	Scot
Site de développement économique métropolitain en situation d'interface	Saint-Exupéry	Capacités de développement stratégique très importantes bien au-delà du périmètre de la plateforme. Vitrine internationale.	Sepal / Boudle du Rhône / Nord-Isère (potentiellement tous les Scot)
	Givors / Loire-sur-Rhône	Démarche partenariale en cours. Entente sur les implantations à venir	Rives du Rhône / Sepal
	Pôle économique de l'Ouest	Raréfaction de l'offre tertiaire et anticipation de l'arrivée de l'A89	Sepal / Ouest lyonnais / Beaujolais
	Tarare Est	Développement de la zone de Tarare en lien avec l'arrivée de l'A89	Beaujolais / Ouest lyonnais
	Lybertec	Projet d'implantation d'une zone importante de part et d'autre de la Saône	Beaujolais / Val de Saône
Espace d'interface dont les fortes dynamiques appellent des approches multi-Scot	Vallée du Gier	Deuxième confluent. Participation à la redynamisation économique de la Vallée	Sud Loire / Sepal
	D75 - Liaison Vienne / Capi	Emergence de fortes dynamiques d'implantations économiques	Rives du Rhône / Nord-Isère
	Porte Sud Ouest	Anticipation et mise en cohérence de la stratégie économique (A450)	Ouest lyonnais / Sepal
	Quinzeux / Saint-Germain (Neuville)	Structuration du développement Nord de l'agglomération. Développement fer/leuve	Sepal / Beaujolais / Val de Saône

Fig. 46 : Les espaces d'interface de l'inter-Scot
(Source : Audal, 2007d, pp.18-19)

1.3 Les quatre figures de l'inter-Scot (2009) : esquisse d'un projet métropolitain

En 2009, alors que j'intègre l'Agence d'urbanisme en tant que chargé de recherche Cifre, le dispositif inter-Scot traverse une forme de crise interne. L'animation de l'Agence d'urbanisme, qui peine à trouver un second souffle à la démarche, ne répond plus aux attentes des chefs de projet de Scot. La démarche de coopération, créée au début des années 2000, s'épuise après un cycle de production intense marqué par la réalisation du Chapitre commun en 2006, auquel ont succédé les quatre premiers livrets métropolitains. Cette crise technique engendre un changement de l'équipe d'étude inter-Scot, au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon. L'objectif prioritaire est alors de rassurer les syndicats mixtes de Scot afin de stabiliser à nouveau le dispositif de coopération. Dans cette optique, l'élaboration du kit de communication (Audal, 2009b) permet de faire le point sur les principales productions et avancées de la démarche collaborative, depuis sa création. Ce document de marketing d'une vingtaine de pages est ainsi l'occasion de vanter tous les bienfaits du dispositif de coopération métropolitain. Il est assorti de nombreuses illustrations et verbatim d'élus afin de faire valoir l'implication de ces derniers dans la démarche, et au passage, de faire taire les critiques qui verraient en l'inter-Scot un dispositif devenu trop technocratique et donc illégitime. Le kit de communication est largement diffusé, notamment lors des comités syndicaux des Scot, aux cours desquels les Agences d'urbanisme de Lyon ou de Saint-Etienne présentent les enjeux du dispositif de coopération auprès des élus locaux. A travers une série de slogans et de titres évocateurs, le document insiste sur la métropole comme bien commun : « *tous métropolitains* », « *un territoire vécu* », « *une histoire en partage* », « *des lieux fédérateurs* », « *créer des synergies pour exister en Europe* », etc. Le dispositif inter-Scot est présenté à la fois comme « *une plateforme d'échanges* », « *une boîte à outils pour la métropole* » et « *une scène pour le débat métropolitain* ». L'Agence d'urbanisme revient par ailleurs sur les principales dates clefs de l'inter-Scot pour mieux retracer tout le chemin parcouru.

Au sein du kit de communication, quatre figures de référence sont présentées comme une synthèse de l'ensemble des productions issues de l'inter-Scot depuis le Chapitre commun et constituant le socle fondateur du projet métropolitain à l'horizon 2030. Chacune des figures traite d'un champ sectoriel spécifique : l'organisation de l'armature urbaine (Figure 1), la préservation et gestion des espaces agricoles et naturels (Figure 2), l'articulation urbanisme-transport (Figure 3), et l'attractivité et l'organisation du développement économique (Figure 4). Les représentations cartographiques associées résultent des travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration des quatre premiers livrets métropolitains. Le style graphique est plus précis et détaillé que les premières représentations élaborées dans le cadre du Chapitre commun. Chaque figure est par ailleurs associée à un logo communicant (Fig. 51). Le document revient également sur les principaux éléments de vocabulaire. Il doit constituer un document pédagogique permettant de rendre lisible et explicite, notamment auprès des élus, le fonctionnement et

les apports de l'inter-Scot dans un contexte de métropolisation qui impose la construction d'une vision et d'orientations partagées :

- Figure 1 : la « métropole multipolaire » (Fig. 47) : cette première figure reprend les grands principes liés à la métropole accueillante (premier objectif) du chapitre commun. La hiérarchisation des polarités est néanmoins plus détaillée (trois niveaux), mais surtout l'armature urbaine est structurée autour d'un nombre de pôles beaucoup plus important : une soixantaine, contre une trentaine dans le chapitre commun. Difficile de ne pas voir là un assouplissement, non avoué, de l'objectif métropolitain fixé dans le chapitre commun, trois ans plus tôt. Cette nouvelle armature métropolitaine résulte du recollement du contenu des Scot, en cours d'élaboration, réalisée dans le cadre du livret polarité et RER (Audal, 2007b) (approche *bottum up*). Lyon/Villeurbanne, Saint-Etienne, L'Isle-d'Abeau/Bourgoin-Jallieu constituent des polarités de niveau métropolitain. Six polarités sont de niveau d'agglomération : Givors, Vienne, Saint-Chamond, Roanne, Villefranche-sur-Saône, Ambérieu-en-Bugey. L'ensemble des autres polarités, pas moins d'une cinquantaine, est à présent identifié comme niveau pôle centre. Beaucoup d'entre-elles sont localisées autour de l'agglomération lyonnaise et surtout à proximité du centre métropolitain Lyon/Villeurbanne.

- Figure 2 : la « métropole nature » (Fig. 48) : cette figure reprend les principes du troisième objectif énoncé dans le chapitre commun. L'image est complétée par les éléments de projet sur la constitution d'un réseau maillé d'espaces naturels et agricoles (Audal, 2009b, p.11), mis en valeur dans le cadre de l'élaboration de la DTA. La représentation de la métropole nature est issue du troisième livret espaces naturels et agricoles (Audal, 2007c). Ces nouvelles dispositions impliquent la préservation des cœurs verts métropolitains, mais aussi leur mise en relation via les liaisons vertes et les corridors bleus, ainsi que la gestion des espaces structurés par les activités agricoles (plaines, vallées, collines et plateaux) et des trames vertes, au contact des espaces artificialisés.

- Figure 3 : la « métropole accessible » (Fig. 49) : cette troisième figure reprend le deuxième objectif du Chapitre commun visant une attractivité métropolitaine fondée sur un développement cohérent du réseau ferroviaire et de l'habitat. La représentation cartographique associée à cette figure résulte du livret polarité et RER (Audal, 2007b). Elle fait apparaître les trois niveaux de gares (Eurorégional, régional et périurbaine), le réseau express métropolitain existant et projeté à l'horizon 2030, l'articulation entre les polarités et les gares, ainsi que le principe de rabattement en transport en commun, pour les polarités identifiées dans les Scot mais non desservies par le réseau ferroviaire.

- Figure 4 : la « métropole attractive » (Fig. 50) : la quatrième et dernière figure métropolitaine reprend le principe d'une attractivité économique conçue sur la complémentarité, issu du Chapitre commun (quatrième objectif). La nouvelle représentation résulte des analyses réalisées dans le cadre du livret développement économique et zones d'activités, mais aussi des études menées en parallèle dans le

cadre de l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise¹³. Les avancées sont importantes sur cette thématique par rapport au chapitre commun¹⁴. La nouvelle représentation localise la trentaine de sites économiques métropolitains, existants (ronds bleus) et projetés (ronds rouges), juxtaposés à l'armature urbaine. La carte fait apparaître par ailleurs des taches rouges plus importantes matérialisant les espaces d'interface métropolitains, dont le développement concerne plusieurs Scot, et nécessitant des coopérations complémentaires. Ils constituent des espaces de projets partagés. Quelques évolutions sont à noter entre les cartes du livret développement économique et zone d'activité et la représentation finale de la figure de la métropole attractive: sept espaces d'interface sont identifiés, au lieu de neuf dans la première représentation¹⁵, et d'autre part, deux nouveaux sites économiques métropolitains sont localisés dans l'agglomération lyonnaise (Portes du Dauphiné et Montout Peysillieu)¹⁶ et un autre disparaît dans le Nord Isère (Isle d'Abeau-Plateforme logistique).

¹³ La carte est insérée dans le Scot de l'agglomération lyonnaise (Sepal, 2010a, Dog, p.30).

¹⁴ Le Chapitre commun ne fait alors apparaître qu'un planisphère illustrant le rayonnement mondial de la métropole lyonnaise.

¹⁵ Deux espaces d'interface sont réunis (Givors Loire-sur-Rhône et Vallée du Gier) et l'espace d'interface D75-liaison Vienne/Capi disparaît.

¹⁶ Les deux nouveaux sites métropolitains sont liés au projet du Scot de l'agglomération alors en cours d'élaboration. Le site de Montout Peysillieu à Décines dans l'Est lyonnais est notamment prévu pour accueillir le futur *Stade des Lumières* porté par le Grand Lyon depuis 2007, projet qui rencontre localement d'importantes oppositions.

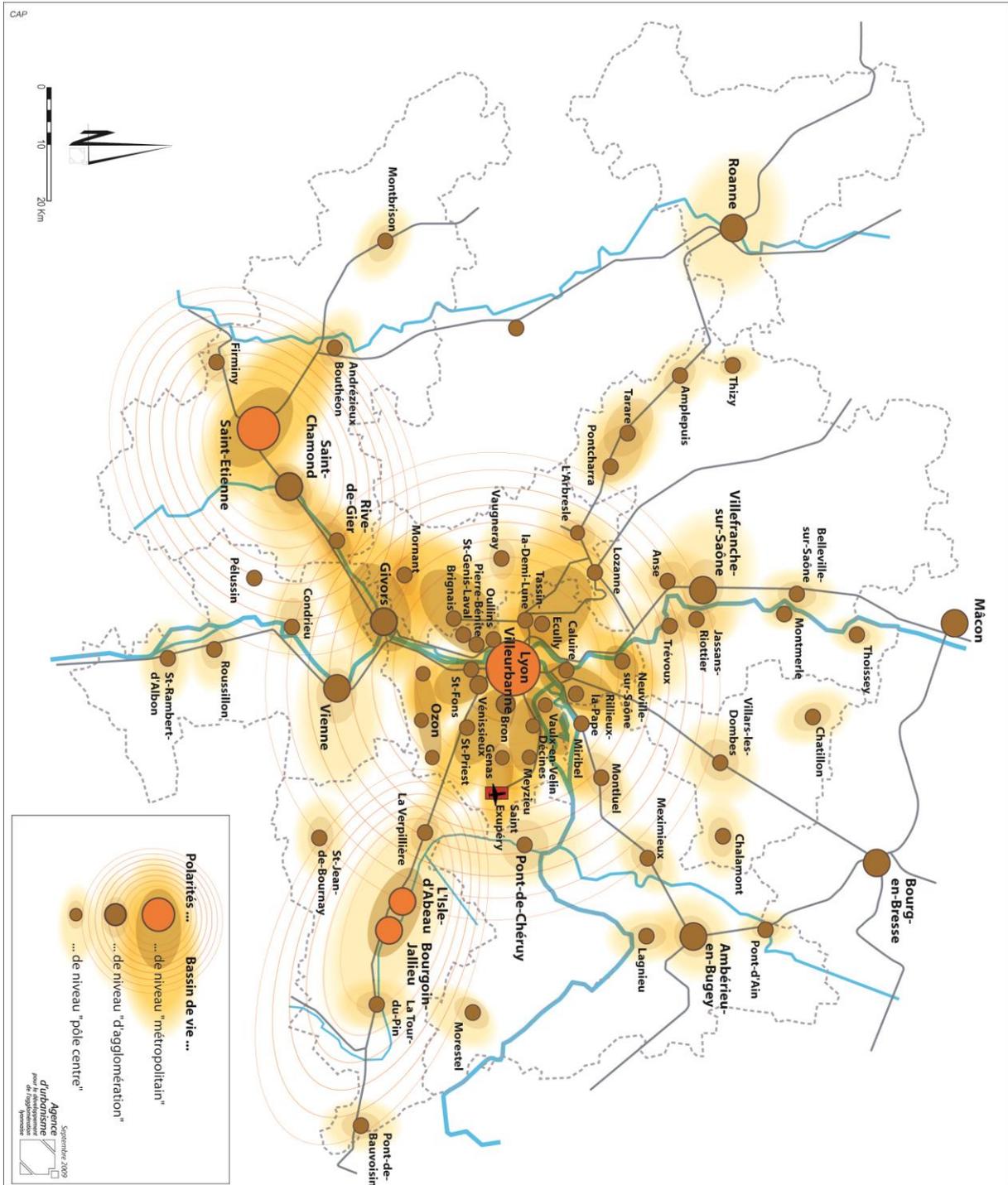


Fig. 47 : Figure de la métropole multipolaire (Source : Audal, 2009b, p. 10)

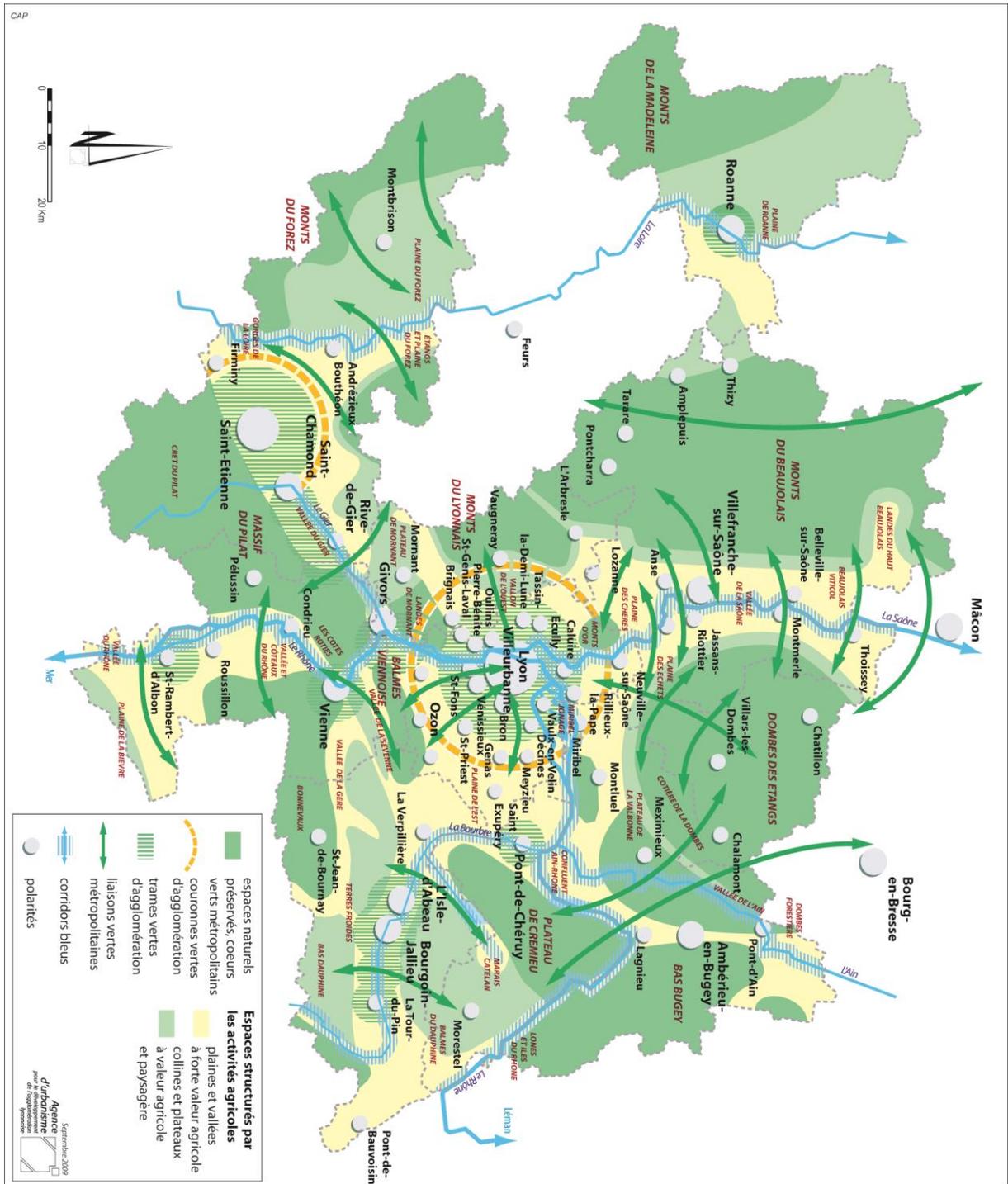


Fig. 48 : La figure de la métropole nature (Source : Audal, 2009b, p.11)

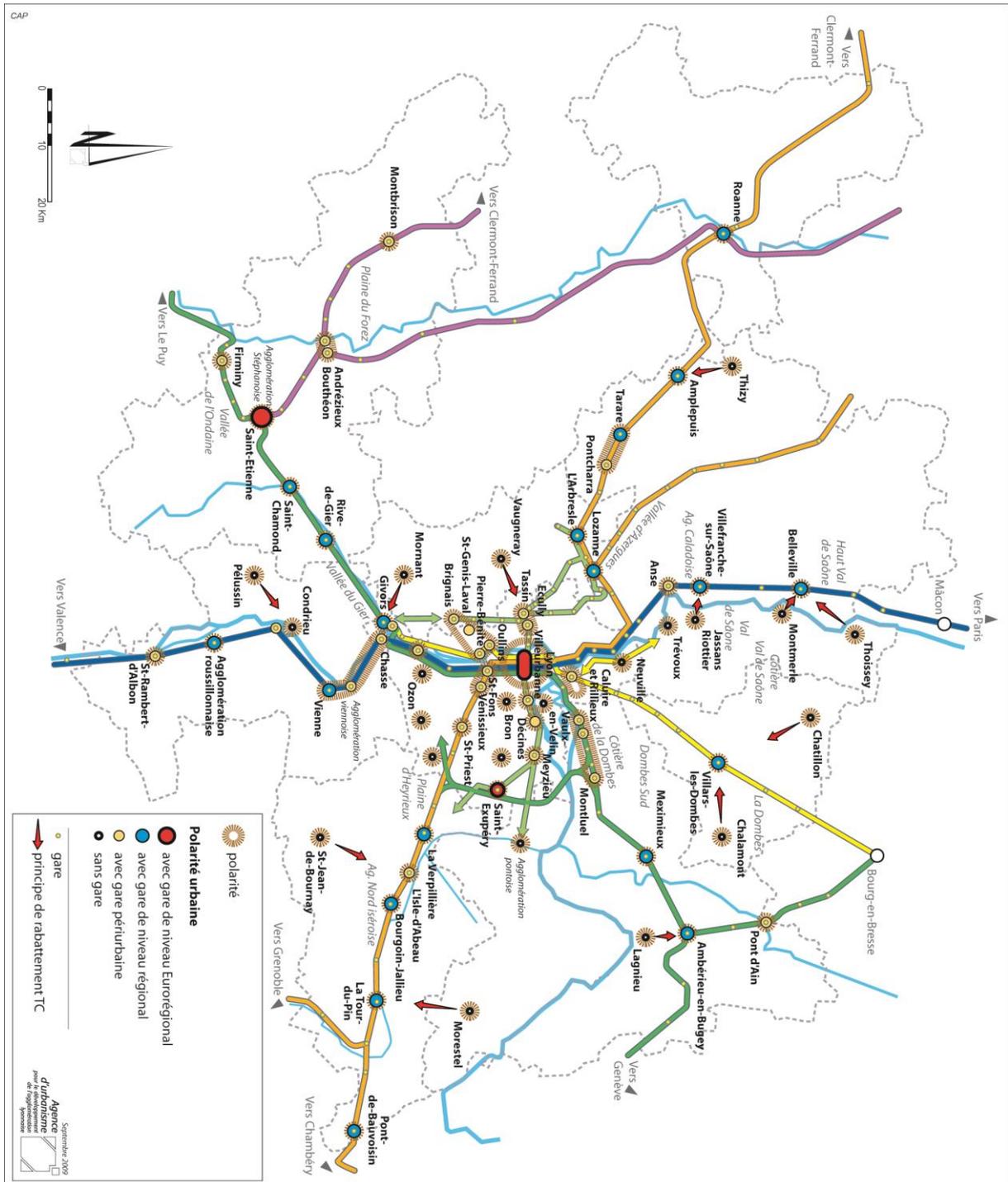


Fig. 49 : Figure de la métropole accessible (Source : Audal, 2009b, p.12)

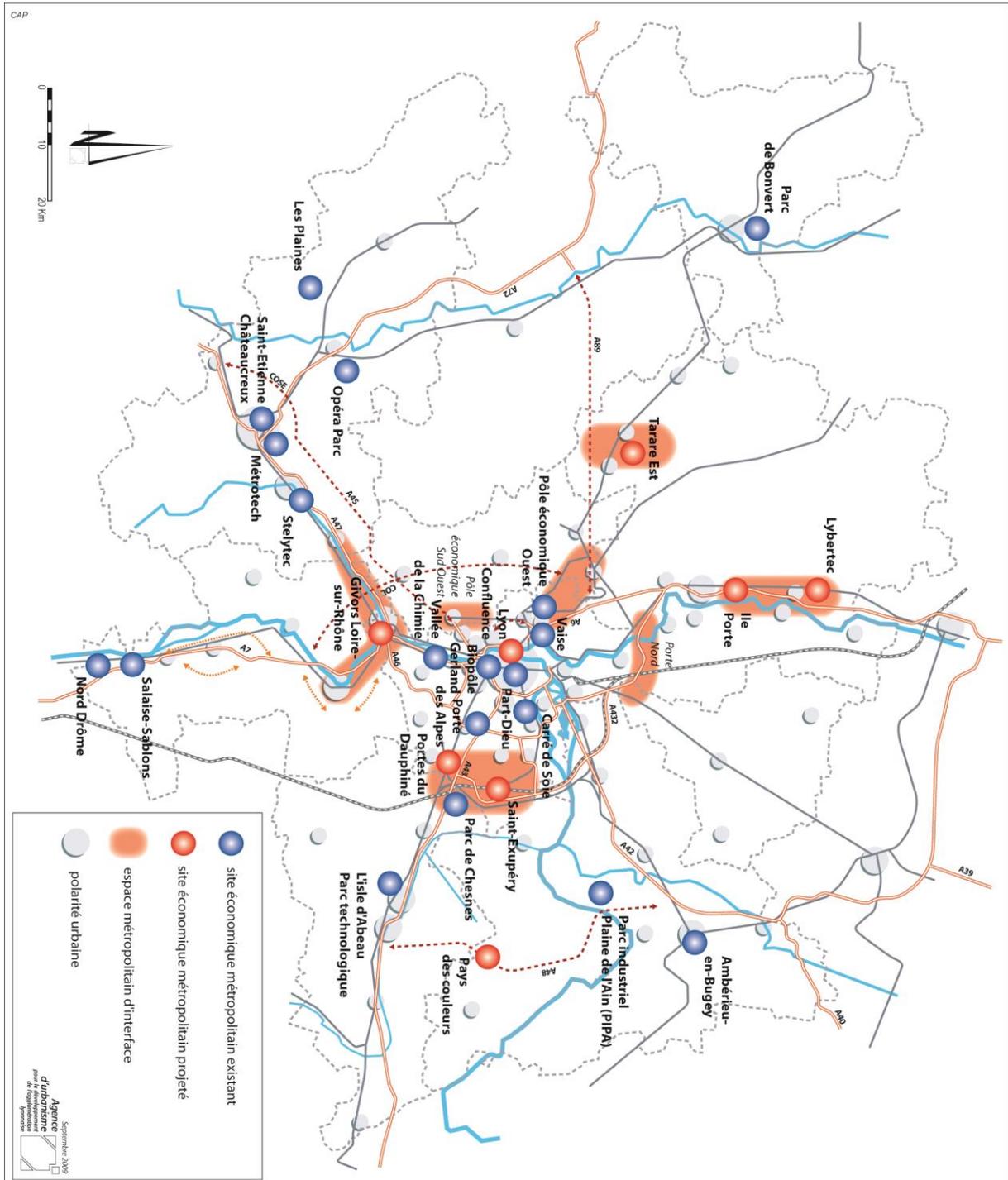


Fig. 50 : Figure de la métropole attractive (Source : Audal, 2009b, p.13)

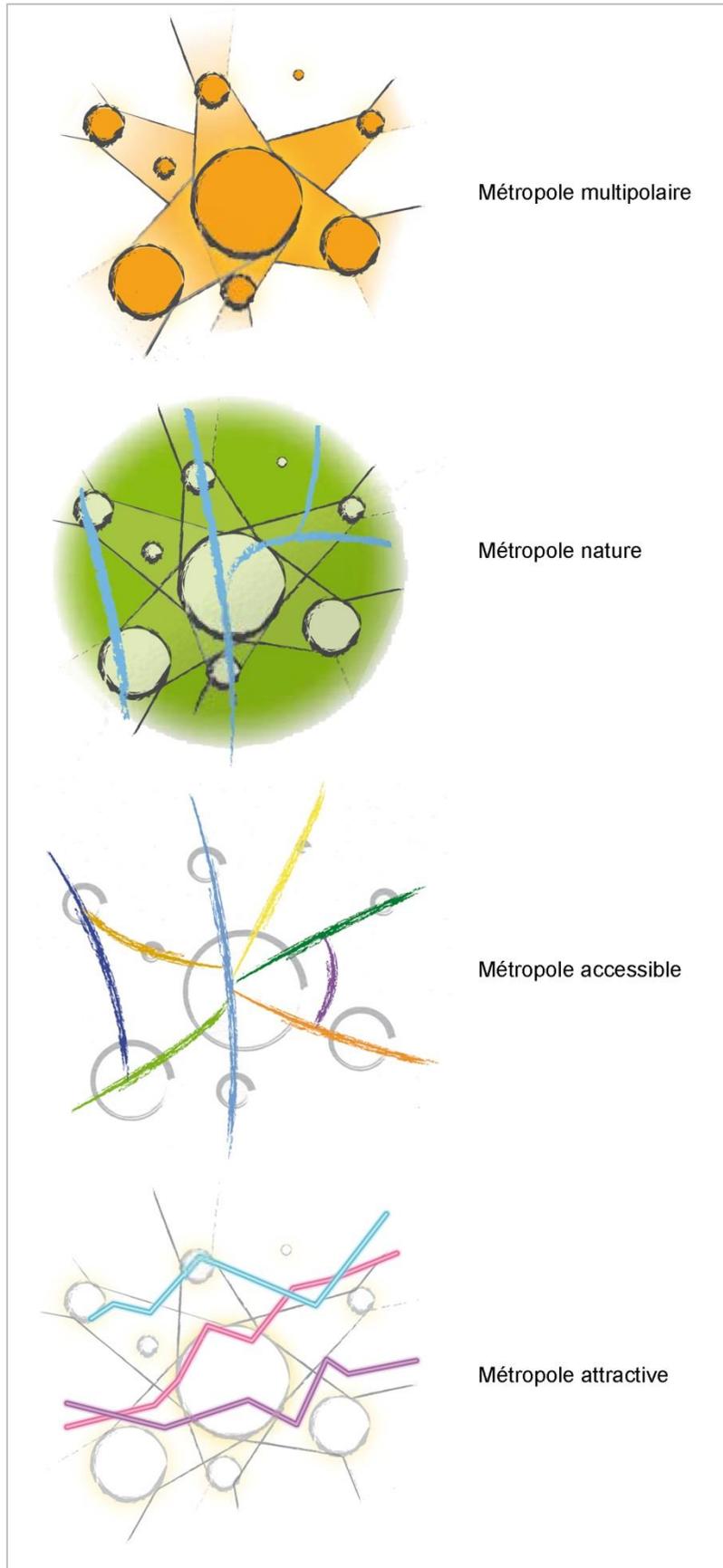


Fig. 51 : Les quatre figures de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Auda, 2009b)

Le projet métropolitain de l'inter-Scot trouve ainsi sa traduction sous la forme de quatre figures métropolitaines de référence. Sa construction lente, progressive et parfois même laborieuse résulte de multiples rencontres et débats entre techniciens et élus des syndicats mixtes de Scot et des Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint Etienne¹⁷. Ces échanges se sont déroulés dans le cadre des comités techniques, des rencontres des Présidents, d'ateliers et de forums thématiques. Le Chapitre commun et les livrets constituent les deux volets de ce projet métropolitain. Le kit de communication élaboré en 2009 par l'Agence d'urbanisme de Lyon, validé par les Scot, vient stabiliser les quatre figures de référence dans un contexte où le dispositif de collaboration traverse une période de doute quant à sa légitimité et ses perspectives futures. Quel avis porter sur ce projet métropolitain ? Quelle est sa valeur ? Les quatre figures métropolitaines ne sont-elles pas que la simple traduction d'un consensus a minima entre les Scot partenaires ? Ces orientations partagées ne constituent-elles pas que le plus petit dénominateur commun d'une scène d'échanges et de coopération vouée au consensus ? Il est important, tout d'abord, de souligner la forte évolutivité, voire l'instabilité du projet métropolitain qui se construit chemin faisant sur un laps de temps de cinq ans de 2003 à 2008, au croisement entre une approche *bottom up* et *top down*. Les dispositions et les représentations, non figées, évoluent avec les revendications des élus au sein des Scot, alors en cours d'élaboration. L'inter-Scot demeure un dispositif de coopération informelle où malgré des principes de fond permanents (la multipolarité, le réseau des espaces naturels et agricoles, l'articulation urbanisme-transport, etc.), les représentations graphiques fluctuantes et les dispositions flexibles laissent d'énormes marges de manœuvre aux scènes de planification institutionnalisées.

Du reste, il est à mon sens opportun de ne pas négliger ces quatre figures métropolitaines, notamment parce que ces consensus et ces dénominateurs communs - aussi petits, minimaux et évolutifs soient-ils - ont le mérite d'exister et de trouver des formes de stabilisation à travers des représentations et un langage métropolitain partagé. Voilà une avancée notoire de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise depuis sa création au début des années 2000. On retrouve dans les quatre figures du projet métropolitain de l'inter-Scot, les éléments de structure ou invariants de la planification territoriale (Temps 3), tels que décrits par Gilles Novarina et Marcus Zepf (2009), à savoir : la réorganisation des systèmes de transport, le traitement de la végétation et des espaces naturels (système du vert), la complémentarité entre les principaux pôles économiques¹⁸. Ces principes d'aménagement partagés à l'échelle du grand territoire métropolitain constituent ce que Gilles Novarina (2012) appelle les « *figures opératoires de la ville durable* ». Elles relient les grandes représentations sociétales¹⁹ aux contextes territoriaux particuliers dans lesquels s'inscrivent les actions et les projets menés. Ces figures organisent les résultats de l'analyse

¹⁷ L'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne (Epures) est associée à la démarche depuis 2004 avec l'adhésion du Scot Sud Loire au dispositif de coopération.

¹⁸ Voir à ce sujet la description de la planification territoriale (Temps 3) dans le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

¹⁹ La sociologie de la justification parle à ce propos de « *cités* » (Boltanski, Thevenot, 1991) et les théoriciens des politiques publiques de « *référentiels globaux* » (Muller, 2003).

et assure le passage de l'analyse au projet. On retrouve là en quelque sorte - dans une version très simplifiée - les *chorèmes* de Roger Brunet (1987) définis comme « *les structures élémentaires de l'espace* » ou le point, la ligne, l'aire et le réseau constituent les « *figures de base* ». Les quatre figures métropolitaines, ou « *cartes-modèles* », permettent de découvrir leurs rôles et leurs arrangements au sein du nouvel espace de référence.

Malgré l'avancée notoire liée à ces quatre figures, ces dernières ne constituent de toute évidence qu'une étape préliminaire dans le processus de fabrication du projet métropolitain, dont la marge de progression ne repose que sur la capacité des parties prenantes à identifier et activer collectivement les leviers de sa mise en œuvre et les conditions de sa réalisation. A ce stade, il est donc préférable d'évoquer l'esquisse d'un projet métropolitain : le dispositif inter-Scot est parvenu à en faire apparaître les premiers traits, les limites et les contours. Dès 2008, Martin Vanier formule un constat similaire : « *Le dispositif inter-Scot n'est pas au milieu du gué mais devant le gué. C'est l'étape d'avant, il n'a pas encore décidé de le traverser. Les enjeux de gouvernance, de partage de la décision, de capacité à la rendre crédible sont bien identifiés par les élus, mais ils ne font pas encore état du dispositif politique par lequel ils vont affronter cette étape. [...]. Tant que l'inter-Scot n'aura pas mis le pied dans le gué, il restera dans une situation de grande fragilité. Sans être explicitement dit, c'est senti par tout le monde* »²⁰. Malgré la stabilisation et la pérennisation de la scène d'échange et la poursuite des productions par les deux Agences d'urbanisme, la mise en œuvre des dispositions partagées du projet métropolitain demeurent une problématique centrale, mais malgré tout, encore impensée du dispositif collaboratif.

²⁰ Extrait de l'interview réalisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon suite au deuxième forum inter-Scot, Givors, novembre 2008. La vidéo de l'interview est contenu dans le kit de communication (Audal, 2009b).

2. La mise en œuvre des figures métropolitaines : impensée du dispositif inter-Scot

2.1 Mythe de la gouvernance métropolitaine et stratégies d'évitements

Le portage politique de l'inter-Scot est fondé sur une présidence tournante définie annuellement et de manière informelle par un Scot qui accueille alors sur son territoire la rencontre des Présidents. Le programme de travail est défini chemin faisant sur proposition de l'équipe animatrice de l'Agence d'urbanisme de Lyon et à l'initiative des élus qui sollicitent l'inter-Scot pour répondre à une problématique particulière. Les programmes de travail successifs n'ont jamais inclu de réflexion globale et approfondie portant sur les modalités, les conditions et les leviers de mise en œuvre des quatre figures métropolitaines. Malgré son caractère informel, à priori source de créativité, l'inter-Scot n'a pas été l'occasion de tester des outils innovants, à l'image des contrats d'axe instaurés dans les agglomérations grenobloise ou toulousaine, ou les accords de programme autour des zones d'activités métropolitaines dans le plan territorial de la province de Bologne en Italie²¹. Des démarches de ce type sont engagées par la Région Rhône-Alpes via les contrats de gare, les contrats de territoire « *corridors écologiques* »²², puis plus récemment les contrats d'axe²³. Néanmoins, ces quelques initiatives opérationnelles réalisées dans l'aire métropolitaine lyonnaise constituent plutôt des actes isolés et indépendants de la construction du processus de planification territoriale. La problématique fondamentale de l'effectivité de l'inter-Scot, c'est-à-dire de l'interaction entre plan et projet, est occultée par la nécessité d'instaurer une gouvernance métropolitaine renforcée seule à même d'offrir les conditions de mise en œuvre des orientations partagées (Audal, 2006b). Depuis la rédaction du Chapitre commun en 2006, les parties prenantes du dispositif inter-Scot jugent nécessaire d'inscrire à terme cette démarche dans une maîtrise d'ouvrage politique plus structurée. Les Agences d'urbanisme et les syndicats mixtes de Scot considèrent ainsi que sans cette gouvernance renforcée l'inter-Scot ne peut aller plus loin dans la mise en œuvre de son projet métropolitain. Elle doit résulter d'une articulation plus étroite entre les deux scènes de gouvernance alors existantes parallèlement : la Rul et l'inter-Scot. Cette perspective constitue d'ailleurs le sixième objectif du Chapitre commun : « *Définir en commun des axes de développement de la métropole lyonnaise est déjà, en soi, un acte politique fort. Étendre cette démarche à la mise en œuvre des Scot l'est encore plus. C'est pourtant dans cette voie que s'engagent les Scot en envisageant, à terme, une pérennisation de l'inter-Scot en articulation avec les démarches initiées par la Rul* » (Audal, 2006b, p.22).

²¹ Voir les études de cas traitées, en France, dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1), et en Angleterre, Allemagne et Italie, dans le *Chapitre 3. Confronter* (Partie 1).

²² Les contrats de territoires « *corridors écologiques* » sont traités dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

²³ Une expérimentation de contrat d'axe est à l'étude autour du projet de nouvelle ligne TER Lyon-Trévoux entre les Scot de l'agglomération lyonnaise et de la Dombes. La démarche associe la Région Rhône-Alpes, le Grand Lyon, la Communauté de communes Saône Vallée et le conseil général de l'Ain, et l'Agence d'urbanisme de Lyon qui a réalisé une étude de pré-cadrage autour du futur axe de transport.

En dehors de quelques moments charnières, à l'image de la signature du Chapitre commun en 2006 (quatrième rencontre des Présidents), ou de la validation du programme de travail 2010-2014 (dixième rencontre des Présidents), Gérard Collomb s'investit peu dans la démarche collaborative. Dans la plupart des rencontres des présidents, l'exécutif lyonnais est représenté par un vice-président, Raymond Terracher (ancien conseiller communautaire au Grand Lyon et adjoint à la Culture à Villeurbanne) jusqu'en 2010, puis Michelle Vullien (maire de Dardilly et vice-présidente du Grand Lyon). Le Président du Grand Lyon ne s'oppose pas à la construction et à l'évolution du dispositif inter-Scot mais sans jamais véritablement donner tous les gages de son entière réalisation. On peut parler d'une posture ou d'une stratégie d'évitement. Au sein de l'inter-Scot, le Grand Lyon, par l'intermédiaire du Sepal, s'inscrit dans un jeu subtil entre coopération et compétition (Mabileau, 1991). C'est le front interne de la bataille interterritoriale (Vanier, 2011b) que l'inter-Scot peine à dépasser ou contourner. Le Président du Scot Rives du Rhône, Patrick Gagnaire, appuyé par son dynamique chef de projet, fera plusieurs tentatives, pour instaurer une gouvernance plus établie. Le dernier essai date de la dixième Rencontre des Présidents en 2010 (Audal, 2010c), dans un contexte où le Pôle métropolitain, associant les principales intercommunalités, est en cours de structuration. Le GIP de l'inter-Scot toulousain constitue alors une référence dans l'argumentaire du Président du Scot Rives du Rhône. Ces tentatives d'acteurs périphériques sont systématiquement mises en échec par l'exécutif central dans une stratégie d'évitement des décisions favorables à l'effectivité de l'inter-Scot. Il bloque ainsi toutes perspectives d'évolution du dispositif qui reste figé sur cette impérieuse gouvernance métropolitaine à renforcer. Si les stratégies d'évitement sont principalement celles du Scot central, beaucoup de Scot périphériques sont également soucieux de préserver une grande part d'autonomie dans l'exercice de leur planification territoriale, tout en reconnaissant à l'inter-Scot les vertus d'une nécessaire coopération métropolitaine. C'est le front externe de la bataille interterritoriale (Vanier, 2011b).

Depuis 2012, le Pôle métropolitain et l'inter-Scot réfléchissent aux modalités de coordination entre les deux démarches de gouvernance métropolitaine. Cela se concrétise pour le moment par un rapprochement des équipes techniques au profit d'une ingénierie métropolitaine assurée principalement par les deux Agences d'urbanisme. Le Pôle métropolitain constituerait le levier opérationnel de mise en œuvre des orientations menées au niveau de l'inter-Scot. Cette perspective de gouvernance est esquissée par Gérard Collomb dès 2010 en rencontre des Présidents. Le Pôle métropolitain est présenté par l'exécutif lyonnais comme « *un lieu d'action* » alors que l'inter-Scot constitue « *un lieu de réflexion* » (Audal, 2010c). Depuis peu, l'inter-Scot se revendique ainsi officiellement comme un dispositif d'étude. Ce nouveau positionnement est explicité dans la nouvelle version du Chapitre commun, réactualisé en 2013. Il convient de « *conforter la démarche comme un socle de connaissance, d'observation, et de vision stratégique dans le nouveau paysage de gouvernance métropolitaine qui s'institutionnalise* » (Audal, Epures, 2013b, p.3). L'inter-Scot devient ainsi « *le cadre privilégié d'observation et de compréhension des grandes dynamiques qui s'exercent à l'échelle de l'aire métropolitaine* » (Audal, Epures, 2013b, p.16). Les

Présidents de Scot s'engagent dans « *une collaboration avec les élus du Pôle métropolitain afin que celui-ci puisse s'approprier les orientations définies par les syndicats mixtes de Scot et porter les actions opérationnelles permettant de les réaliser* » (Audal, Epures, 2013b, p.3). La Rul apparait de plus en plus exclue du jeune couple métropolitain en formation, associant l'inter-Scot et le Pôle métropolitain. Cette nouvelle perspective de gouvernance n'est pas sans poser de problème. Le Pôle métropolitain associe uniquement les quatre principales intercommunalités de l'aire métropolitaine lyonnaise, soit une petite partie du vaste territoire géographique couvert par l'inter-Scot, en extension continue depuis sa création, notamment vers l'ouest. Les Présidents des Scot exclus du Pôle métropolitain n'ont pas manqué de faire valoir leur crainte et réticence quant à l'idée de voir quatre intercommunalités remporter le leadership de la décision et de l'action métropolitaine. Par ailleurs, le Pôle métropolitain connaît lui aussi en interne ses propres failles et faiblesses. La coopération entre les quatre intercommunalités est difficile à installer alors que la création très prochaine de la nouvelle Métropole de Lyon renforce un peu plus encore les prérogatives et le leadership de l'exécutif central. Les fronts internes et externes de la bataille interterritoriale se précisent et s'intensifient dans l'aire métropolitaine lyonnaise.

Il existe une certaine focalisation des parties prenantes de l'inter-Scot sur la nécessité d'instaurer une gouvernance métropolitaine renforcée, condition nécessaire et obligatoire à la mise en œuvre collective des Scot. Malgré la multiplication des dispositifs de coopération, cette gouvernance renforcée n'a encore jamais trouvé les formes de son salut. On peut parler d'un véritable mythe de la gouvernance métropolitaine intégratrice et salvatrice. Cette focalisation sur les dispositifs politiques est à mettre en relation avec le constat établi plus haut, selon lequel en France la métropolisation est principalement abordée dans le champ des sciences politiques²⁴. La dimension spatiale liée aux nouvelles démarches de planification ne constitue pas le point d'entrée privilégié (Motte, 2005). Cette quête continue du dispositif de gouvernance métropolitain intégrateur et salvateur n'a-t-elle pas un caractère sclérosant du fait d'un grand territoire insaisissable et de problématiques métropolitaines conflictuelles et entremêlées ? Quand la gouvernance politique est bloquée, d'autres leviers d'action ne peuvent-ils pas être enclenchés ? Ne faut-il pas rechercher des marges de créativité et d'innovation du côté de la planification territoriale (Temps 3), de son contenu structurel et des modalités d'organisation de son processus ? Quelles relations à construire entre le double processus de gouvernance et de planification territoriale ? Les solutions de la gouvernance métropolitaine englobante ne sont-elles pas dissimulées derrière des problématiques et des lieux singuliers à partir desquels les dispositifs politiques nécessaires au passage à l'acte interterritorial émergeront ?

²⁴ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

2.2 Linéarité de l'inter-Scot versus processus en boucle

Depuis la création du dispositif de coopération au début des années 2000, le programme de travail de l'inter-Scot et ses nombreuses productions sont conçus par les Agences d'urbanisme et par les chefs de projet dans une logique parfaitement linéaire et quasiment exclusivement à l'échelle métropolitaine. La figure suivante (Fig. 52), réalisée dans le cadre de l'élaboration du kit de communication (Audal, 2009b), illustre cette vision de l'évolution du dispositif. L'inter-Scot se structure autour de trois phases distinctes ponctuées de rencontres des présidents, d'ateliers et de forums élus/professionnels (Fig. 53), alimentant et validant les étapes successives :

- Premier temps : l'acculturation métropolitaine (2003-2006). Le premier temps consiste au partage d'un socle de connaissances et de représentations communes sur les dynamiques métropolitaines à l'oeuvre. Cette étape se traduit par une série de diagnostics métropolitains (Audal, 2003a), des études de projection (Audal, 2004, 2005[b,c]) et des ateliers de prospective (Audal, 2005d, 2006a) aboutissant notamment à la définition de scénarios projectifs. « *Pour travailler et construire ensemble, il faut d'abord connaître ce qui unit* » (Audal, 2008c, p.10).

- Deuxième temps : le projet métropolitain (2006-2008). Le dispositif de coopération s'attache par la suite à définir les grands principes d'un projet métropolitain qui se traduit, d'abord, par la rédaction du Chapitre commun (Audal, 2006b), décliné ensuite en quatre livrets métropolitains (Audal, 2007 [a,b,c,d]). Chacun d'eux aborde un champ thématique particulier : habitat et formes urbaines, polarité & RER, espaces naturels et agricoles et enfin développement économique et zones d'activités.

- Troisième temps : la mise en œuvre (depuis 2008). Le dispositif inter-Scot est actuellement considéré, par les parties prenantes de la démarche, comme étant dans sa phase de mise en oeuvre et de suivi du projet métropolitain. Le « *temps de la mise en œuvre* » est alors structuré autour de trois axes (Audal, 2008c) : le champ de l'observation métropolitaine via la réalisation d'indicateurs environnementaux, habitat et suivi des zones d'activités métropolitaines ; la pédagogie de la mise en œuvre via des ateliers thématiques et la réalisation de supports de communication et de guides pratiques ; et enfin, la poursuite de projets communs dont la nature et la hiérarchisation demeurent assez imprécises (sites économiques d'interface, études de potentiels d'urbanisation autour des gares, etc.).

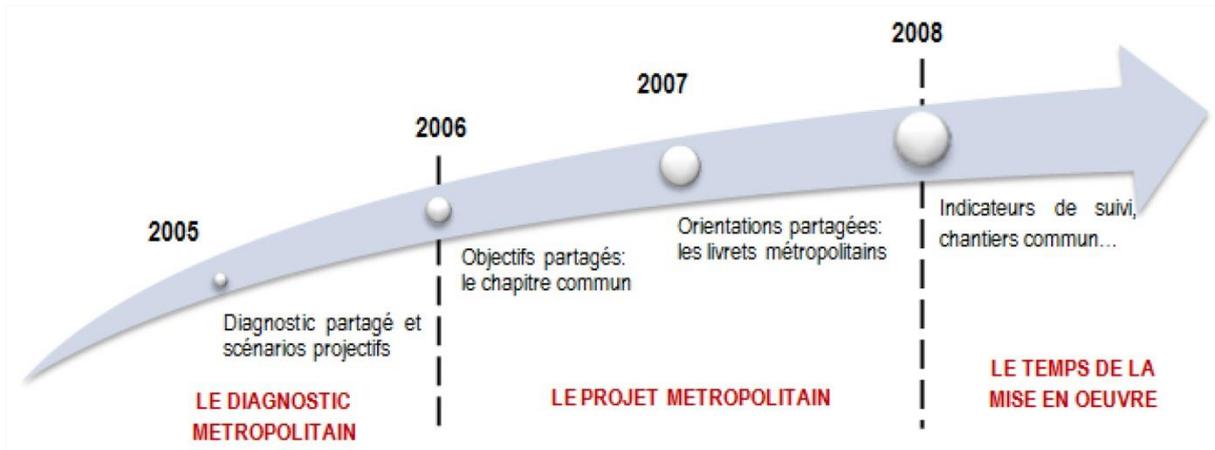


Fig. 52 : Etapes d'évolution de l'inter-Scot : un processus linéaire (Source : Audal, 2009c, p.4)

<p>1^{er} Forum de l'inter-Scot : Bron, novembre 2003 Rassemblant 150 élus, ce forum a marqué l'officialisation de la démarche.</p> <p>Rencontre n°1 : Lyon, mai 2004 Elaboration du premier programme partenarial de l'inter-Scot et validation du financement correspondant</p> <p>Rencontre n°2 : Lyon, février 2005 La métropole, une réalité qui s'impose</p> <p>Rencontre n°3 : Villefranche, juillet 2005 Présentation de la démarche prospective</p> <p>Rencontre n°4 : Crémieu, juillet 2006 Le chapitre commun de l'inter-Scot</p> <p>Rencontre n°5 : Saint-Etienne, décembre 2006 Quelles ambitions démographiques, quelles implications à l'échelle métropolitaine ?</p> <p>Rencontre n°6 : Maubec, mai 2007 Transport en commun et stratégie de développement urbain</p> <p>Rencontre n°7 : Saint-Romain-en-Gal, novembre 2007 Développement économique et zones d'activités</p> <p>2^e Forum de l'inter-Scot : Givors, novembre 2008 L'inter-Scot : bilans et perspectives</p> <p>Rencontre n°8 : Saint-Bernard, juin 2009 Le commerce : enjeux d'aménagement et orientations partagées par les 11 Scot</p>	<p>Atelier n°1 : septembre 2004 Transport de marchandises, infrastructures et localisation des activités</p> <p>Atelier n°2 : janvier 2005 La place de l'agriculture dans la métropole</p> <p>Atelier n°3 : novembre 2005 Atelier commerces</p> <p>Atelier n°4 : février 2006 Entre maisons individuelles et habitat collectif : quelles alternatives ?</p> <p>Atelier n°5 : novembre 2006 Quelles dynamiques économiques pour les territoires métropolitains ?</p> <p>Atelier n°6 : octobre 2007 Entre maisons individuelles et habitat collectif : comment concevoir les opérations d'habitat groupé ?</p> <p>Forum élus/professionnels : novembre 2009 Réussir une opération d'habitat de qualité</p>
--	---

Fig. 53 : Rencontre des présidents, forum et ateliers de l'inter-Scot entre 2003 et 2009 (Source : Audal, 2009b, p. 9 et 10)

Les trois phases d'évolution de l'inter-Scot s'enchaînent successivement et naturellement les unes aux autres. On retrouve dans l'évolution de l'inter-Scot les différentes séquences prévues par le Code de l'urbanisme dans le cadre de l'élaboration des Scot²⁵ : l'élaboration du diagnostic précède la mise au point des objectifs du PADD avant la spatialisation des orientations d'aménagement dans le DOG, devenu DOO depuis la loi ENE. Cette conception de la fabrication du projet métropolitain va à l'encontre des modalités de structuration du processus de planification territoriale (Temps 3), tel qu'il a été décrit dans la première partie de la thèse²⁶. En effet, on a montré que la mise en œuvre passe plutôt par une démarche itérative et en boucle permettant une confrontation régulière entre diagnostic, orientations et réalisations opérationnelles. Le projet localisé en tant que « *producteur de connaissances* » (Vigano, 2014) enrichit la lecture et la compréhension des attentes du territoire métropolitain, et par ailleurs, le diagnostic territorial peut enclencher des démarches de projets (territoire test) qui viendront à leur tour (par essai-erreur) alimenter le projet global. Il convient de « *planifier en examinant* » (Fratini, 1997), ou de « *planifier tout en faisant* » (Bolocan, Salone, 1996), afin de recueillir les ressources contextuelles produites dans l'action (Pinson, 2009). La démarche de projets intervient de manière continue et à différentes échelles de territoire (macro, méso, micro) au cours du processus de planification territoriale. Sa fabrication résulte de la confrontation aléatoire entre les différents moments qui le constituent (choix stratégiques/plans de structure/réalisations opérationnelles) (Novarina et al., 2003). Cela constitue d'ailleurs une différence fondamentale par rapport à la planification traditionnelle des années 1960 (Temps 1) où ces différentes étapes se succédaient les unes aux autres, en théorie au moins, dans un processus linéaire. La planification territoriale invite à un dépassement du modèle séquentiel.

La linéarité de l'inter-Scot, conçu à partir de l'enchaînement d'étapes successives - diagnostic /projet /mise en œuvre - ne favorise pas la structuration du processus de planification territoriale (Temps 3). Les parties prenantes de la démarche collaborative ne jugent pas nécessaire de revenir sur la première phase d'acculturation, ou de réinterroger le projet métropolitain établi et validé par les élus au cours des étapes préalables, à des échelles de territoire infra-métropolitaines. L'essentiel des productions de l'inter-Scot est focalisé sur le périmètre métropolitain, sans interroger d'autres échelles d'approche du territoire. Lorsque l'inter-Scot investit des morceaux de territoires localisés à l'image des espaces d'interface ou des quartiers de gares, ces démarches ne s'inscrivent ni dans une dynamique de projet, ni comme étape dans la construction d'un processus global. Les lacunes dans les modalités de structuration du projet inter-Scot sont à mettre en relation avec la faible culture du *planning* et la dissociation entre plan et projet constatée plus généralement en France²⁷. L'Agence d'urbanisme de Lyon ne parvient pas à conceptualiser le processus de fabrication du projet de grand territoire métropolitain en dehors de la succession linéaire de différentes séquences. La charge de la mise en œuvre est déléguée aux niveaux inférieurs, à savoir les

²⁵ Voir les obstacles et impensés de la planification territoriale décryptés dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

²⁶ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

²⁷ Voir les obstacles et impensés de la planification territoriale décryptés dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

Scot, les EPCI ou les autres niveaux de collectivités (Département, Région Rhône-Alpes) qui ne manqueront pas, sans que les modalités soient explicitées, de se saisir des nombreuses productions de l'inter-Scot afin de concrétiser ses ambitions initiales. La distinction opérée entre, inter-Scot (lieu de réflexion) et pôle métropolitain (lieu d'action), dans la nouvelle formule de gouvernance métropolitaine en est la traduction. Il n'existe pas de conceptualisation territoriale globale et hiérarchisée des modalités de structuration du processus de planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise.

Depuis sa création, l'inter-Scot n'a cessé de s'étendre, couvrant ainsi un territoire géographique toujours plus grand²⁸. Neuf Scot adhèrent à la démarche en 2004, ils sont treize aujourd'hui. Initialement, le dispositif rassemble les huit Scot directement frontaliers au Scot de l'agglomération lyonnaise. Le dispositif s'est progressivement élargi au Sud Loire et au Roannais. En 2011, les Scot des Monts du Lyonnais et du Loire Centre intègrent également la démarche. En 2013, l'inter-Scot s'étend au sud, suite à la fusion entre le Scot Rives du Rhône et celui d'Annonay dans le Nord Ardèche. Par ailleurs, le dispositif pourrait, à terme, s'étendre encore au nord, avec les Scot du Sornin et Bourg-en-Bresse-Revermont. Tous deux ont déjà fait valoir leur ambition d'intégrer la démarche (Fig. 54). Les nouveaux Scot sont soucieux de s'inscrire dans un cadre de réflexion métropolitain. L'extension du périmètre de coopération résulte aussi de la volonté des Agences d'urbanisme et de l'inter-Scot de couvrir un territoire géographique en lien avec les dynamiques de métropolisation. Si l'inter-Scot parvient relativement aisément à produire et consolider de la coopération horizontale à un échelon institutionnel unique, à savoir les syndicats mixtes de Scot, la démarche collaborative oblitère totalement la problématique pourtant fondamentale de la fabrication de coopérations opérationnelles verticales, avec les autres échelons institutionnels et autres acteurs non institutionnels, au niveau infra métropolitain. L'inter-Scot est bloqué par l'échelle métropolitaine intégrative qui en devient finalement étouffante, car difficilement attrapable et saisissable dans toute sa globalité. Au-delà de l'extension horizontale du dispositif de coopération, sa légitimité, sa pérennité et son effectivité sont étroitement liées à sa capacité à trouver des accroches territoriales et des points d'articulation avec les arènes de décisions et d'actions locales. L'inter-Scot constitue un premier espace intermédiaire de coopération à l'échelle métropolitaine : n'en n'existe-t-il pas d'autres à des échelles de territoire plus grandes ? Les éléments de structures identifiés dans les quatre figures du projet métropolitain ne participent-ils pas à la structuration de ces espaces intermédiaires de coopération ? Quels sont alors les territoires d'interventions prioritaires : *les lieux privilégiés* de projets de l'inter-Scot ? Quid des espaces d'interface métropolitain ?

²⁸ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 1).

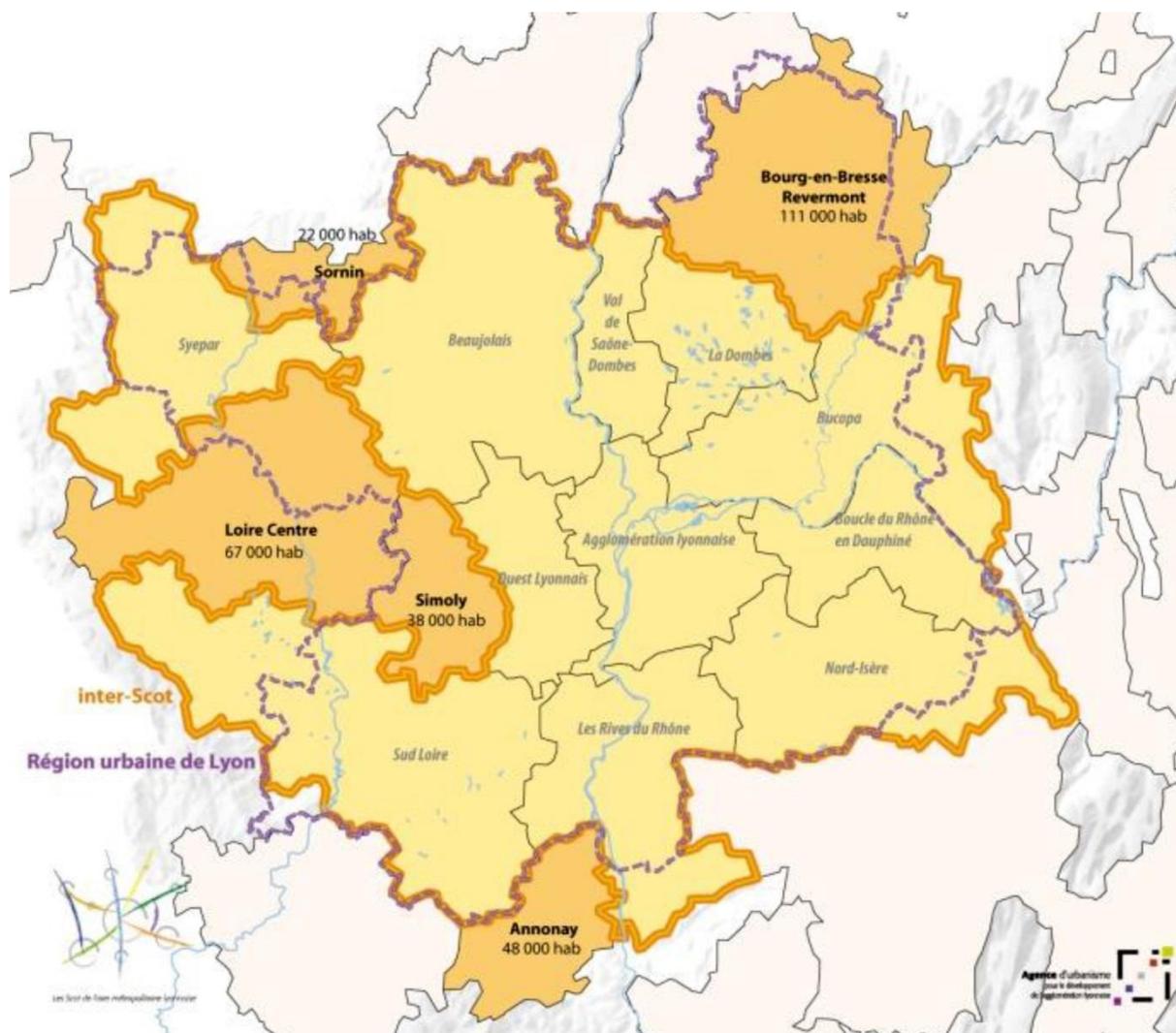


Fig. 54 : Territoires d'extension horizontale du dispositif inter-Scot (Source : Audal, 2010c)

2.3 Surcharge de l'agenda métropolitain : quels *lieux privilégiés* de projet ?

La conception linéaire de l'évolution de l'inter-Scot, ainsi que l'absence de réflexion approfondie sur les modalités et les choix stratégiques de mise en œuvre des quatre figures constitutives du projet partagé, a engendré, au fil des années et des rencontres des Présidents, une surcharge de l'agenda métropolitain. Les programmes de travail définis chemin-faisant, sur proposition des Agences d'urbanisme et sollicitation des Présidents de Scot, s'épaississent d'année en année, mais manque d'une vision globale et continue en relation avec le processus de fabrication et de mise en œuvre du projet métropolitain esquissé par les quatre figures. La surcharge de l'agenda métropolitain résulte en partie de la multiplication et de la diversification des objectifs assignés aux Scot depuis la loi SRU. La tendance s'est encore amplifiée en 2010 avec la prise en compte des enjeux écologiques depuis loi ENE. Cette multiplication des études d'intérêt métropolitain rend d'autant plus difficile l'identification des leviers prioritaires à mobiliser. La dixième rencontre des Présidents en 2010 est vouée à la définition du programme de travail inter-Scot 2010-2014, alors que la nouvelle équipe animatrice de l'Agence

d'urbanisme de Lyon souhaite stabiliser le dispositif de coopération. La figure suivante (Fig. 55), extraite du compte-rendu de la rencontre, dresse la liste des cinq axes de travail proposés par l'équipe technique inter-Scot. Si ce programme de travail couvre un large éventail de champs sectoriels et de perspectives d'études répondant aux attentes de chacun des Scot, il brouille la raison d'être et la vocation première du dispositif de coopération. Les présidents de Scot valident ces cinq axes de travail et retiennent néanmoins trois priorités pour la période 2010-2012 :

- « Diffuser plus largement l'idée métropolitaine à l'intérieur des territoires notamment auprès des intercommunalités et des communes ;
- Renforcer le travail coopératif sur les espaces à enjeux aux limites des Scot notamment Saint-Exupéry et A89-RN82 ;
- Elaborer un schéma commercial métropolitain et un schéma portuaire métropolitain » (Audal, 2010d, p.7).

Une volonté de coopération plus aboutie perdure chez les Présidents de Scot autour des espaces d'interface métropolitains depuis l'élaboration du quatrième livret qui les met en exergue autour notamment des principaux pôles économiques. L'idée paraît séduisante dans l'optique de saisir les nouvelles réalités territoriales issues des dynamiques de métropolisation, telles que décrites préalablement, à partir des concepts de *tiers espace* et *zwischenstadt*, empruntés respectivement à Martin Vanier et Thomas Sieverts. Ces zones de projets partagés à la frontière de plusieurs Scot offrent la possibilité de structurer des espaces de coopération intermédiaires complémentaires aux Scot et à l'inter-Scot à une échelle inframétropolitaine, impliquant potentiellement une grande diversité d'acteurs institutionnels et non institutionnels. Malheureusement, en raison de la linéarité de l'évolution de l'inter-Scot et de la surcharge de l'agenda métropolitain, le traitement des espaces d'interface métropolitains constitue un élément parmi de nombreux autres au sein du programme de travail 2010-2014. Il n'existe pas de stratégie globale de mise en œuvre des quatre figures métropolitaines à partir des EIM appréhendés en tant que territoires-tests. Ils ne constituent pas des *lieux privilégiés* de projets tels qu'ils ont été conceptualisés dans la thèse. Les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 sont jugés prioritaires, suite à la sollicitation des Scot Boucle du Rhône en Dauphiné et Roannais, soucieux de voir intervenir les Agences d'urbanisme dans ces territoires à enjeux métropolitains²⁹. Au-delà de l'idée imprécise, de réaliser des diagnostics territoriaux (Fig. 55), il n'existe pas de réflexion globale, d'une part, sur les conditions et les objectifs d'interpellation de ces territoires dans un contexte métropolitain, et d'autre part, de hiérarchisation précise du calendrier d'investissement de l'ensemble des autres EIM. Par ailleurs, parmi les cinq axes de travail 2010-2014, les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 sont affichés comme

²⁹ Le *Chapitre 4. Identification* revient sur les modalités d'inscription des EIM Lyon-Saint Exupéry et A89 RN82 à l'agenda inter-Scot 2010-2012.

prioritaires aux côtés d'un autre chantier non négligeable : élaborer un schéma commercial métropolitain et un schéma portuaire métropolitain.

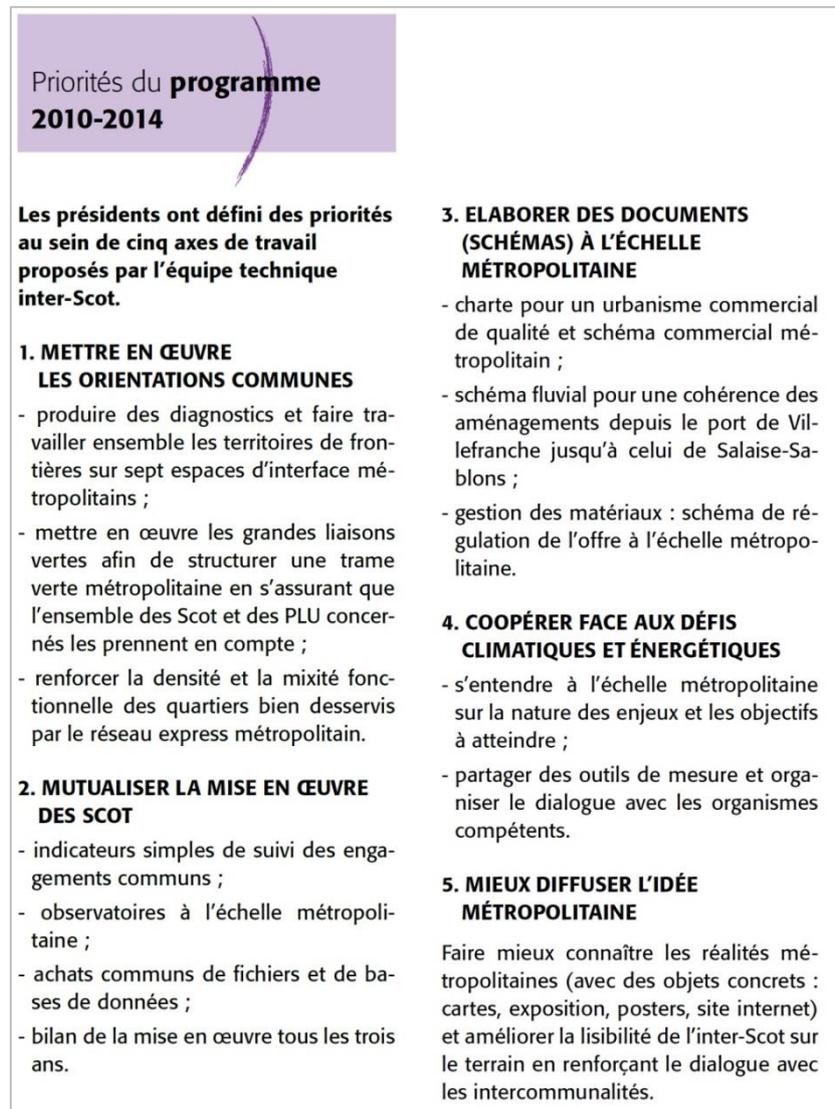


Fig. 55 : Programme de travail 2010-2014 de l'inter-Scot (Source : Audal, 2010c)

Au côté des EIM, l'urbanisme commercial va largement mobiliser l'équipe d'étude inter-Scot sur la période 2010-2014. L'idée ambitieuse de réaliser un schéma commercial métropolitain se transforme rapidement en l'élaboration d'une « *Charte pour un aménagement commercial durable et de qualité* » (Audal, 2013a) qui succédera à l'élaboration d'un cinquième livret métropolitain (Audal, 2009c). Les productions de l'inter-Scot sont donc intarissables ! La démarche demeure néanmoins intéressante dans sa logique de conception puis qu'elle associe une dizaine d'opérateurs commerciaux nationaux (Auchan, Carrefour, Ikea, Immochan, Leroy Merlin, Système U, etc.) dans la définition d'orientations métropolitaines partagées. En 2013, non sans difficulté, ces derniers cosignent la charte aux côtés des

Présidents de syndicat mixte de Scot. L'élaboration de ces documents est l'occasion de reconnaître le rôle fondamental de l'activité commerciale dans la structuration des territoires, de partager un vocabulaire commun, de construire une représentation de l'armature commerciale, de hiérarchiser les différents niveaux de pôles commerciaux et enfin de cerner les évolutions du contexte réglementaire et les principales tendances en matière de comportements d'achats. Il convient par ailleurs de nouer un dialogue constructif entre opérateurs commerciaux et collectivités en charge de la planification. Néanmoins, linéarité de l'inter-Scot oblige, ces travaux demeurent cantonnés à l'échelle métropolitaine : les orientations d'aménagement, maintenant partagées avec les opérateurs privés, ne sont pas confrontées à des territoires d'investigations localisés, dans des lieux particuliers, soumis à des projets d'urbanisme commercial en quête de qualité.

Lors de la treizième rencontre des Présidents en 2012, outre l'urbanisme commercial et les travaux entrepris sur les deux EIM, de nouveaux dossiers jugés prioritaires sont mis à l'agenda de l'inter-Scot en tant que feuille de route 2013 : le recollement cartographique des Scot, leur mise en conformité avec la loi ENE, l'actualisation du chapitre commun et l'élaboration d'un schéma métropolitain sur les carrières. L'agenda métropolitain de l'inter-Scot s'enrichit de nouvelles perspectives de travaux, qui s'additionnent les uns aux autres, mais ne répondent pas aux enjeux de mise en œuvre du projet métropolitain. La réactualisation du Chapitre commun répond à l'élargissement du territoire de coopération de l'inter-Scot et à la demande des nouveaux Scot intégrés. Ainsi, « *une place plus significative doit être accordée aux territoires ruraux* ». D'autre part, il convient « *d'intégrer des thématiques nouvelles telles que l'urbanisme commercial ou l'habitat pour enrichir ce document sur la base des travaux et des avancées réalisées en commun* » (Audal, Epures, 2013b, p.3). Le Chapitre commun fait l'objet d'une révision a minima où le document est considérablement allégé et ne contient pas d'avancées majeures par rapport à sa première version. On retrouve les quatre figures métropolitaines en trame de fond : « *une aire métropolitaine accueillante et multipolaire* » ; « *un fonctionnement métropolitain fondé sur les politiques de mobilité durable* » ; « *un développement économique fondé sur la complémentarité des territoires* » ; « *une aire métropolitaine structurée par les espaces agricoles et naturels* » (Audal, Epures, 2013b). Mais contrairement à la première version, les figures ne sont plus accompagnées de représentations cartographiques en dehors de quelques schémas pédagogiques illustrant des principes généraux d'aménagement non territorialisés (Fig. 56).

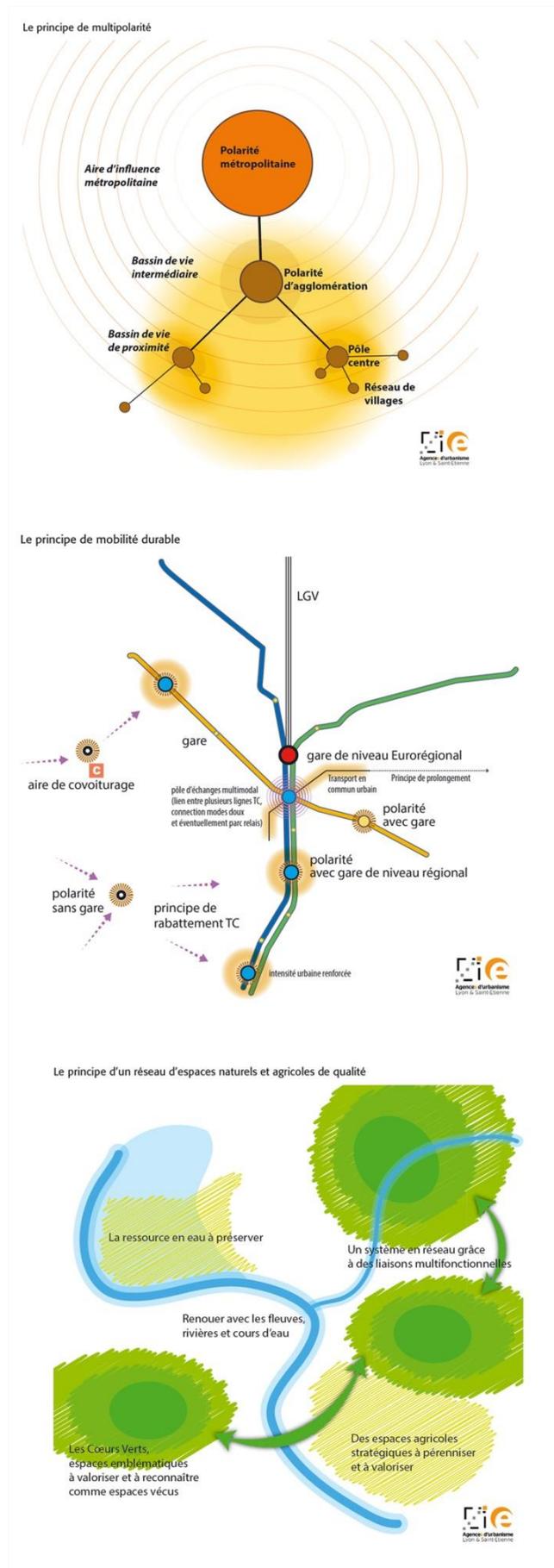


Fig. 56 : Réactualisation du Chapitre commun de l'inter-Scot (Source : Audal, Epures, 2013b)

L'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ne parvient pas à enclencher le processus de planification territoriale (Temps 3). En raison de l'absence de réflexion approfondie sur les leviers de mise en œuvre, du mythe de la gouvernance, des stratégies d'évitement, de la conception linéaire du dispositif et finalement de la surcharge de son agenda, l'inter-Scot ne contribue pas à construire les interactions nécessaires entre les dispositions de son projet métropolitain et les ressources nécessaires à son accomplissement. Le risque est à la disjonction, au grand écart voir même à la rupture totale entre les analyses et les projets, entre les orientations et les actions. Des Présidents de Scot, connaissant de plus en plus de difficultés à répondre de la légitimité de l'inter-Scot auprès des élus locaux, réclament à ce titre en 2010, une meilleure « *diffusion du message métropolitain dans les territoires, notamment auprès des communes et des intercommunalités* » (Audal, 2010c, p.7). La démarche inter-Scot et plus largement la gouvernance métropolitaine lyonnaise souffre d'un déficit de pilotage ou de navigation stratégique (Hillier, 2011). La linéarité de l'inter-Scot bloque le passage entre les différents niveaux ou plateaux : le niveau de l'immanence (*plane of immanence*) qui définit les trajectoires à long terme et les niveaux de l'organisation (*planes of organisation*) qui définissent les plans et projets à court terme. Le dispositif collaboratif ne permet pas de relier la connaissance à l'action via l'ajustement et la formalisation des trajectoires empruntés par le processus de planification territoriale, et par ailleurs le traçage des interactions nécessaires entre les actants (Balducci, 2011). Les figures opératoires de la ville durable (Novarina, 2012) se transforment ainsi progressivement en figures incantatoires de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le déficit stratégique dans la conduite du processus de planification et la surcharge de l'agenda métropolitain sont d'autant plus problématiques dans un contexte de fragmentation des scènes de gouvernance métropolitaine (inter-Scot, DTA, Rul, Pôle métropolitain). Malgré les tentatives louables de coordination technique entre les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, la tendance est plutôt à la dispersion des ressources et de l'ingénierie métropolitaine qui, de plus est très restreinte. L'intégration du Chapitre commun dans les différents Scot ne constitue que le faux-semblant d'une prise en compte locale des incantations métropolitaines.

3. De l'inter-Scot à l'élaboration des Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : un patchwork de projets de territoire

3.1 Le Scot de l'agglomération lyonnaise (2010) : de la vision autocentrée à l'approche inter-Scot

Le Sepal, qui a élaboré le Sdal entre 1985 et 1992, est refondé en 2002 par arrêté préfectoral afin d'assurer la réalisation, le suivi et la mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise. Le périmètre de ce nouvel exercice de planification territoriale est proche de celui du Sdal. Il comprend soixante-treize communes, regroupées en trois intercommunalités (Fig. 57) : le Grand Lyon (cinquante-neuf communes, un million trois cent mille habitants) ; la Communauté de communes de l'Est lyonnais (CEEL, huit communes, quarante mille habitants) ; et enfin, la Communauté de communes du Pays de l'Ozon (CCPO, sept communes, vingt-cinq mille habitants). La réalisation du Scot est confiée à l'Agence d'urbanisme de Lyon sous le pilotage du directeur du Pôle métropolisation et grand territoire. Les études préalables débutent en 2004, et le document est finalement approuvé en 2010. La double fonction de l'Agence d'urbanisme de Lyon, animatrice du dispositif inter-Scot et maître d'œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise, engendre des interactions fortes entre les deux échelles d'approche du territoire. L'élaboration du Scot central constitue une caisse de résonance des dispositions de l'inter-Scot. La structure de fabrication du projet, son architecture, est étroitement liée au projet construit parallèlement depuis 2003 dans le cadre du dispositif collaboratif. L'élaboration du Scot s'inscrit dans la continuité de deux expériences majeures, qualifiées de temps forts de l'histoire de la planification lyonnaise dans le cadre de la thèse, et considérées comme constitutives de son développement actuel : l'Oream en 1970, et le Sdal à la fin des années 1980 (Fig. 58).

Afin de légitimer l'élaboration de ce nouveau schéma, la nouvelle équipe de maîtrise d'œuvre du Scot au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon est soucieuse de l'inscrire en rupture par rapport au contenu du Sdal, dont le succès a fortement marqué l'histoire de la planification à Lyon, en France et même en Europe. Dans cette optique, et malgré un périmètre restreint, l'Agence d'urbanisme souhaite inscrire le Scot dans un cadre géographique résolument métropolitain à la différence de Lyon 2010, considéré comme trop autocentré sur l'agglomération et ayant fait l'objet d'une application limitée au territoire de la Courly. L'Agence entend donc ouvrir les dispositions du nouveau document à l'ensemble de l'agglomération et aux territoires limitrophes : « *Le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du Scot de l'agglomération lyonnaise vise à dépasser le mode de développement autocentré de ces deux dernières décennies afin de s'accorder avec les Scot voisins sur une logique d'aménagement qui prenne en compte la réalité d'un bassin de vie de près de 2 000 000 d'habitants* » (Sepal, 2010b, PADD, p.4). Etant donné l'inadéquation croissante du périmètre du Sepal aux réalités

métropolitaines, il convient ainsi « *d'élargir le cadre de référence des réflexions et des décisions* » (Sepal, 2010b, PADD, p.5). Le Scot de l'agglomération lyonnaise « *s'inscrit dans la démarche inter-Scot qui offre la possibilité de construire des analyses avec les autres Scots couvrant l'aire métropolitaine et de concevoir les solutions 'à la bonne échelle'* » (Sepal, 2010b, PADD, p.5). Le Scot répond par ailleurs aux lacunes du Sdal en matière environnementale. Ce dernier a surtout traité de la question du paysage alors que le Scot entend intégrer toutes les dimensions du développement durable.



Fig. 57 : Périmètre du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : www.scot-agglolyon.fr, [Consulté le 9 août 2014])

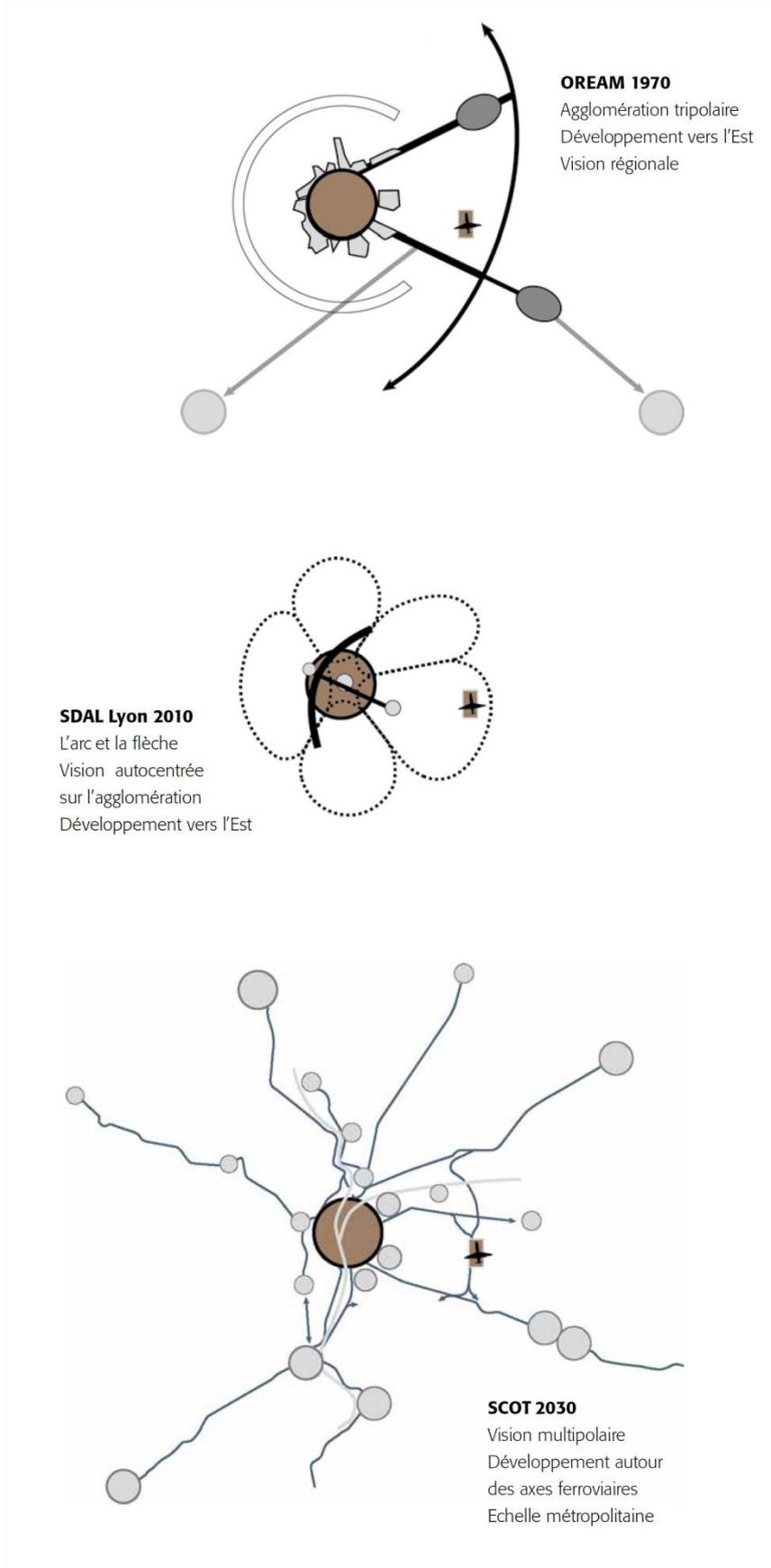


Fig. 58 : Vision multipolaire du Scot de l'agglomération lyonnais
(Source : Sepal, 2010b, PADD, pp.4-5)

3.2 Permanence d'une ambition économique européenne

Si l'Agence d'urbanisme de Lyon souhaite marquer sa différence par rapport à l'ancien schéma directeur au regard de son approche territoriale, le Scot présidé par Gérard Collomb s'inscrit dans la stricte continuité du Sdal dans la volonté d'affirmer la métropole lyonnaise en Europe dans un contexte de compétition mondiale exacerbée. Les dispositions concernant le positionnement économique de l'agglomération lyonnaise et de son aire métropolitaine sont toujours placées en tête de l'architecture du Scot, que ce soit dans le PADD ou dans le DOG. « *Depuis le Schéma directeur Lyon 2010, l'ambition de l'agglomération lyonnaise vise à devenir une métropole de dimension européenne. Cette ambition a donné le coup de départ à la transformation de l'agglomération* » (Sepal, 2010b, PADD, p.7). Les réalisations importantes issues de la démarche stratégique sont ainsi largement mises en avant : Cité internationale, métro, tramway, reconquête urbaine du cœur de l'agglomération, reconnaissance du site historique de Lyon comme patrimoine mondial de l'humanité, politique de développement économique tournée vers la création de richesses et l'innovation, consolidation des grands pôles de compétitivité (santé, chimie et environnement, système de transport, loisirs numériques, textiles techniques et fonctionnels), etc. Le constat préalable qui justifie le positionnement du Scot est par ailleurs semblable à celui du Sdal. Lyon apparaît encore en retard par rapport aux autres métropoles européennes : « *Les études de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), décembre 2003, ont bien mis en évidence à quel point les métropoles françaises, en dehors de Paris, étaient faibles en Europe. Lyon, la mieux classée des métropoles françaises, n'apparaît en 2009 qu'à la 19^e place des classements basés sur le ressenti des grands investisseurs internationaux* » (Sepal, 2010b, PADD, p.7). Il convient ainsi de positionner la métropole lyonnaise parmi les plus attractives d'Europe en relevant le défi de la compétition en attirant les investisseurs internationaux, les grandes entreprises créatrices de richesses et en offrant aux entreprises existantes les meilleures conditions pour se développer.

Le Scot de l'agglomération lyonnaise entend asseoir la compétitivité internationale de l'agglomération via le développement d'une offre tertiaire et d'une économie des savoirs et de la culture. Il convient parallèlement de renforcer sa base productive via l'innovation industrielle et le renforcement des pôles d'excellence et de compétitivité, et le développement maîtrisé de l'industrie logistique. Les douze sites économiques métropolitains identifiés dans le cadre de l'inter-Scot sont intégrés au document. Ils correspondent aux principaux sites stratégiques de développement identifiés dans le Sdal Lyon 2010. On retrouve (Fig. 59) : Lyon-Saint Exupéry, Lyon Part-Dieu, Confluent, Gerland Porte des Alpes, Vaise, Pôle économique Ouest, Vallée de la chimie, Montout-Peyssillieu, Givors/Loire-sur-Rhône, Carré de Soie, Porte du Dauphiné. L'agglomération lyonnaise doit affirmer sa place dans le réseau des métropoles tertiaires en Europe en renouvelant et en étoffant son offre immobilière de niveau international. Ainsi, parmi l'ensemble des sites identifiés comme métropolitains, le Scot en sélectionne neuf ayant vocation à accueillir les fonctions stratégiques : Lyon Part-Dieu, Cité internationale, Lyon-Saint

Exupéry, Confluence-Presqu'île, Gerland, Carré de Soie, Porte des Alpes, Vaise, Pôle économique ouest. Ils doivent permettre « *la constitution d'une offre immobilière se distinguant par sa haute qualité architecturale et fonctionnelle, au sein de sites bien connectés aux réseaux de transport nationaux et internationaux* » (Sepal, 2010a, DOG, p. 19). Le Scot identifie par ailleurs les espaces à vocation économique situés à l'interface avec les Scot voisins, tels qu'identifiés dans le cadre de l'inter-Scot. Ils sont cartographiés par des arcs de cercles ouverts sur les territoires extérieurs (Fig. 59) : « *L'espace interdépartemental autour de Lyon-Saint Exupéry* », « *la Vallée du Gier* », « *la Porte sud-ouest* », « *la Porte nord-ouest* », « *la Porte nord-A46* », « *le site industrialo-portuaire de Givors-Loire-sur-Rhône* », et enfin « *une plateforme portuaire nord dont le Scot préserve l'implantation potentielle* » (Sepal, 2010a, Dog, p.31). Le Scot reprend les orientations définies dans le cadre de l'inter-Scot pour l'aménagement et le développement de ces sites (qualité environnementale, complémentarité des zones, politiques de coopération).



Fig. 59 : Enveloppe foncière et sites du développement économique de l'agglomération lyonnaise
 (Source: Sepal, 2010a, DOG, p.32)

3.3 Une architecture territoriale multipolaire et trois réseaux

Différence importante par rapport aux conceptions économiques qui ont prévalu à l'élaboration du Sdal dans les années 1980, à l'âge du Scot et de la loi SRU, le développement lyonnais doit s'effectuer en relation avec une approche territoriale et environnementale où il convient de faire valoir les atouts de l'ensemble de la maison commune métropolitaine. « *Pour anticiper les changements qui s'annoncent dans les règles de la compétition internationale, les métropoles doivent sortir de la seule performance économique pour rechercher l'excellence globale du territoire, la créativité de son développement humain. Lyon atteindra ses objectifs en valorisant ses atouts et en mobilisant toutes ses forces vives autour d'une vision métropolitaine* » (Sepal, 2010b, PADD, p.8). Dans cette optique, l'ensemble de l'architecture du projet de territoire est conçu en étroite complémentarité avec les quatre figures métropolitaines de l'inter-Scot, déclinés sur le territoire de compétence du Sepal en relation avec les territoires extérieurs. Les cartes du Scot de l'agglomération lyonnaise sont toujours mises en relation avec les représentations métropolitaines élaborées dans le cadre de l'inter-Scot, et parfois même les alimentent. L'architecture du PADD est fondée sur quatre principes fondamentaux (Fig. 60), déclinés ensuite dans le DOG :

- Un organisation multipolaire : elle doit constituer le nouveau cadre de référence pour les politiques d'urbanisation, d'équipement et de transport et implique l'identification d'une série de bassins de vie intermédiaires, « *autour desquels doivent être articulées l'ensemble des politiques sectorielles, notamment d'urbanisation et d'équipement, qui concourent à la structuration de la ville* » (Sepal, 2010b, PADD, p.43). Le Scot reconnaît ainsi une douzaine de bassins de vie qu'il convient de conforter, et au sein de ces bassins de vie, une vingtaine de polarités urbaines (Fig. 61). Du fait de leurs poids démographiques, de leur niveau d'équipements et de services, de leur desserte TC et de leur potentiel de développement, ces dernières constituent « *les lieux préférentiels, mais non exclusifs, du développement urbain* » (Sepal, 2010a, Dog, p.11). Le Scot marque ainsi « *une inflexion par rapport au Schéma directeur précédent qui concentrait pour l'essentiel les grandes politiques d'urbanisme dans le cœur de l'agglomération* » (Sepal, 2010a, Dog, p.9). Il convient ainsi de jouer le jeu métropolitain en acceptant l'implantation de fonctions métropolitaines au sein d'un plus grand nombre de pôles (Saint-Etienne, Porte de l'Isère, agglomération viennoise, etc.), condition sine qua non à la constitution d'une architecture multipolaire.

- Le réseau maillé des espaces naturels et agricoles : Le Scot de l'agglomération lyonnaise entend rompre avec l'ancien modèle de développement extensif, par la constitution d'une véritable armature verte fondée sur une inversion du regard. « *La traditionnelle opposition entre la ville et la nature n'a plus lieu d'être. [...]. Dans ce contexte, le Scot de l'agglomération considère les espaces naturels, agricoles et forestiers comme des espaces pleins, et non plus comme des espaces vides constituant plus ou moins implicitement des réserves pour l'urbanisation* » (Sepal, 2010b, PADD, p.46). Le système maillé du vert doit constituer une infrastructure naturelle structurante, au même titre que les autres infrastructures. Le Scot

mobilise à cette fin l'ensemble du vocabulaire et des dispositions issus de la DTA et de l'inter-Scot, déclinés au sein de l'agglomération lyonnaise (Fig. 62). Il convient ainsi de mettre en réseau l'ensemble des composantes de l'armature verte (cœurs verts, couronne verte, trame verte) via des liaisons vertes assurant leur mise en système. Une dizaine de liaisons vertes sont ainsi identifiées permettant de relier le cœur de l'agglomération aux cœurs verts métropolitains. Ces liaisons sont associées à une quinzaine de sites localisés de coupures vertes délimités à l'échelle de la parcelle.

- Le réseau bleu : Dans le Sdal Lyon 2010, l'arc des fleuves était retenu comme trame et support des fonctions métropolitaines. Alors que la ville leur a longtemps tourné le dos, « *l'opération des Berges du Rhône a récemment scellé leur réconciliation* » (Sepal, 2010b, PADD, p.41). Le Scot propose de poursuivre et accentuer les politiques d'aménagement en faveur des fleuves, qui ont constitué historiquement un facteur de développement pour l'agglomération. « *Le Scot propose de franchir un pas supplémentaire et de donner à la trame des fleuves un rôle majeur dans la structuration de son territoire et de celui de l'aire métropolitaine, en s'employant à valoriser l'ensemble des fonctions dont ils peuvent être les supports, qu'elles soient patrimoniales, paysagères, écologiques, récréatives ou économiques* » (Sepal, 2010b, PADD, p.50). Il convient ainsi de structurer et mettre en valeur un réseau bleu d'agglomération via la préservation et la restauration du caractère naturel des cours d'eau et de leurs rives, le développement de l'usage des voies navigables et la mise en valeur des espaces en eau (Fig. 63). Trois projets sont considérés comme emblématiques du renouveau de la voie fluviale : l'Anneau bleu³⁰, les rives de Saône et les berges du Rhône. Il convient sur ces territoires de « *faire retrouver à l'agglomération le contact avec ces fleuves* » (Sepal, 2010a, DOG, p.111).

- Le réseau express métropolitain : Le Scot entend rompre avec une croissance urbaine mal maîtrisée car orientée par le déploiement du réseau routier et autoroutier. Il donne ainsi la priorité à la constitution d'un réseau métropolitain de transport collectif autour duquel il convient d'organiser la croissance urbaine. L'étoile ferroviaire lyonnaise (Fig. 64) doit constituer « *l'ossature du futur RER Lyonnais* » (Sepal, 2010b, PADD, p.52). Le Scot propose un développement coordonné du Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise et du réseau des transports collectifs d'agglomération (lignes de tramway et de bus à haut niveau de service). Ils impliquent tous deux différents projets d'extension : prolongement de la ligne de métro B, exploitation de l'emprise Sathonay-Neuville-Trévoux, réouverture de la ligne Brignais-Givors, exploitation de l'emprise du chemin de fer de l'Est lyonnais jusqu'à l'agglomération pontoise, création de lignes TCSP de rocades, nouvel axe de transport collectif jusqu'à Lyon-Saint Exupéry via Eurexpo. Des projets d'infrastructures ferroviaires majeurs vont par ailleurs accroître l'accessibilité internationale (fret et voyageurs) de la métropole : Contournement ferroviaire de l'agglomération

³⁰ Localisé au Nord Est de l'agglomération, le projet de l'Anneau bleu associe le Grand Lyon, le Syndicat d'aménagement du canal de Jonage, le Syndicat mixte pour l'aménagement du Grand Parc Miribel Jonage (Symalim), la Communauté de communes de Miribel et du Plateau et EDF. La démarche partenariale a pour objectif de valoriser les espaces du Rhône amont en relation avec l'agglomération lyonnaise.

lyonnaise (CFAL), LGV Lyon-Turin et Rhin Rhône³¹. Ils impacteront fortement la capacité de l'étoile ferroviaire à long terme. Le nœud ferroviaire lyonnais connaît déjà d'importants problèmes de saturation notamment en gare de Lyon-Part Dieu. Le lancement d'une démarche partenariale doit permettre de définir les projets à engager et les priorités de financement en vue de gains de capacité au cœur du réseau, du réaménagement lourd de la gare de la Part Dieu et de l'aménagement d'une liaison est-ouest. Si les trois gares de Part-Dieu, Perrache et Lyon-Saint Exupéry sont identifiées comme gares de niveau eurorégional, les priorités d'investissement doivent porter en premier lieu sur le nœud ferroviaire lyonnais et notamment sur la gare de la Part Dieu.

³¹ Ces grands projets ferroviaires sont décrits dans le *Chapitre 3. Diagnostic (Partie 3)*.

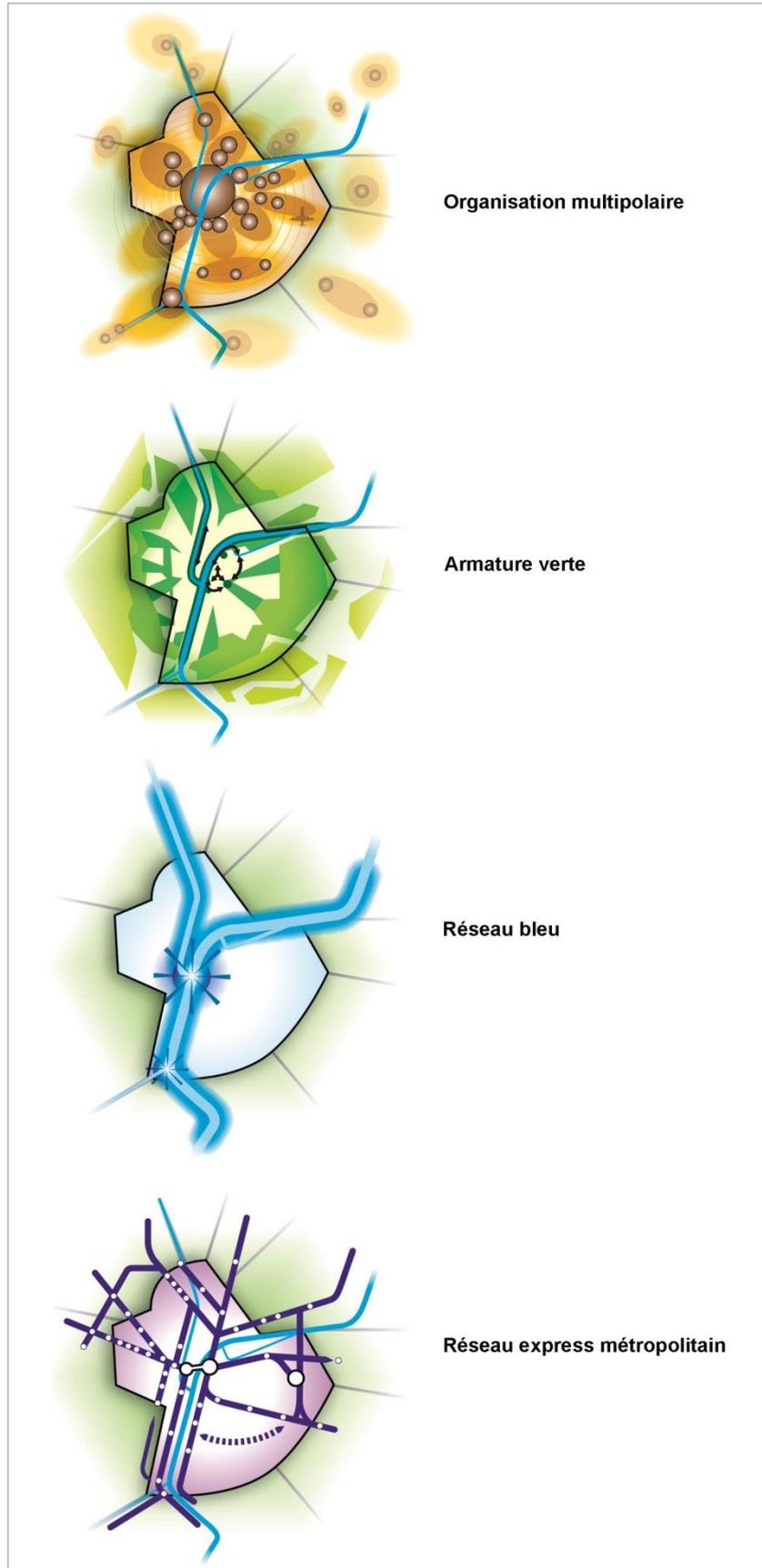


Fig. 60 : Architecture du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010b, PADD, p.41-54)

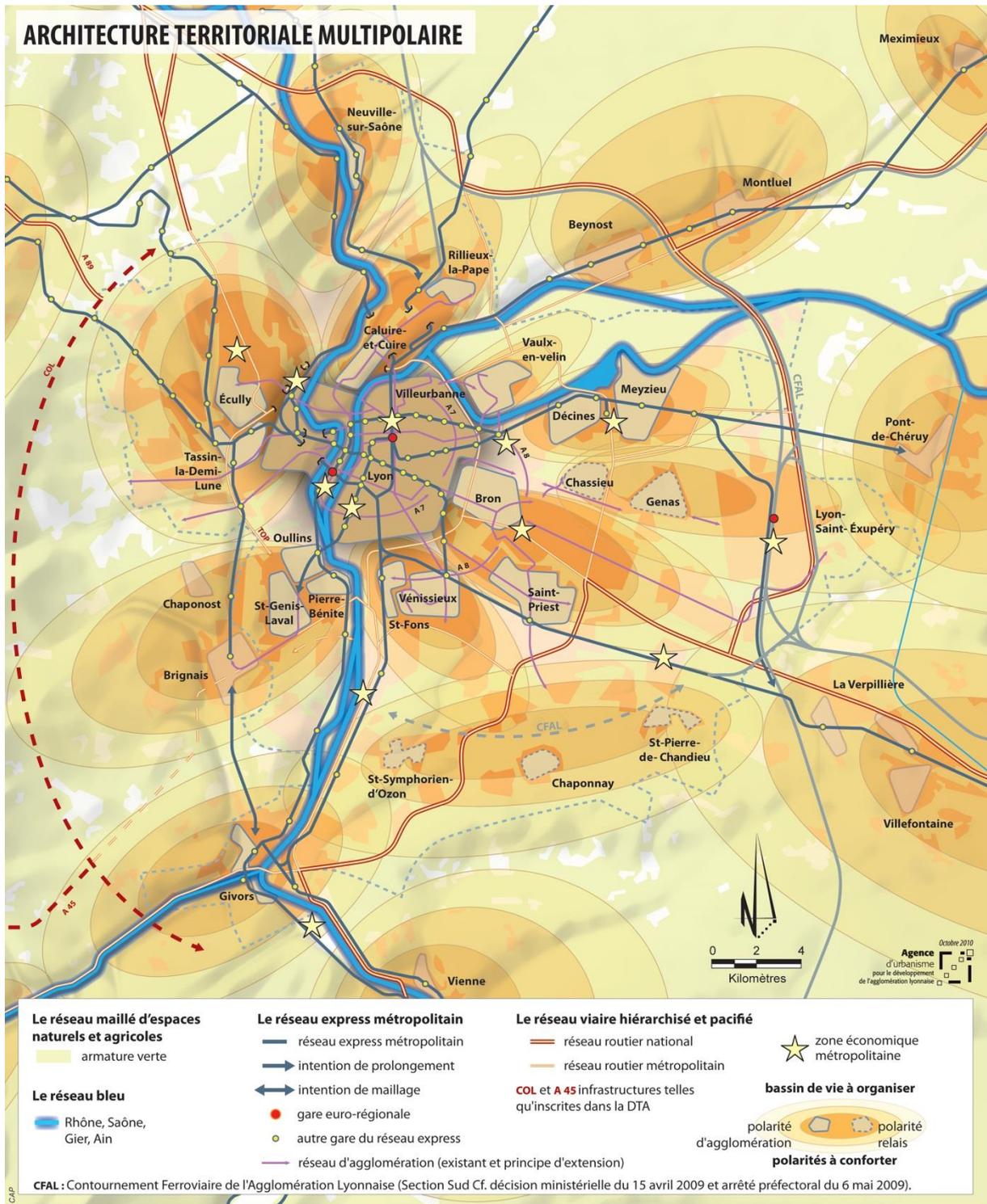


Fig. 61 : Architecture territoriale multipolaire (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.16)

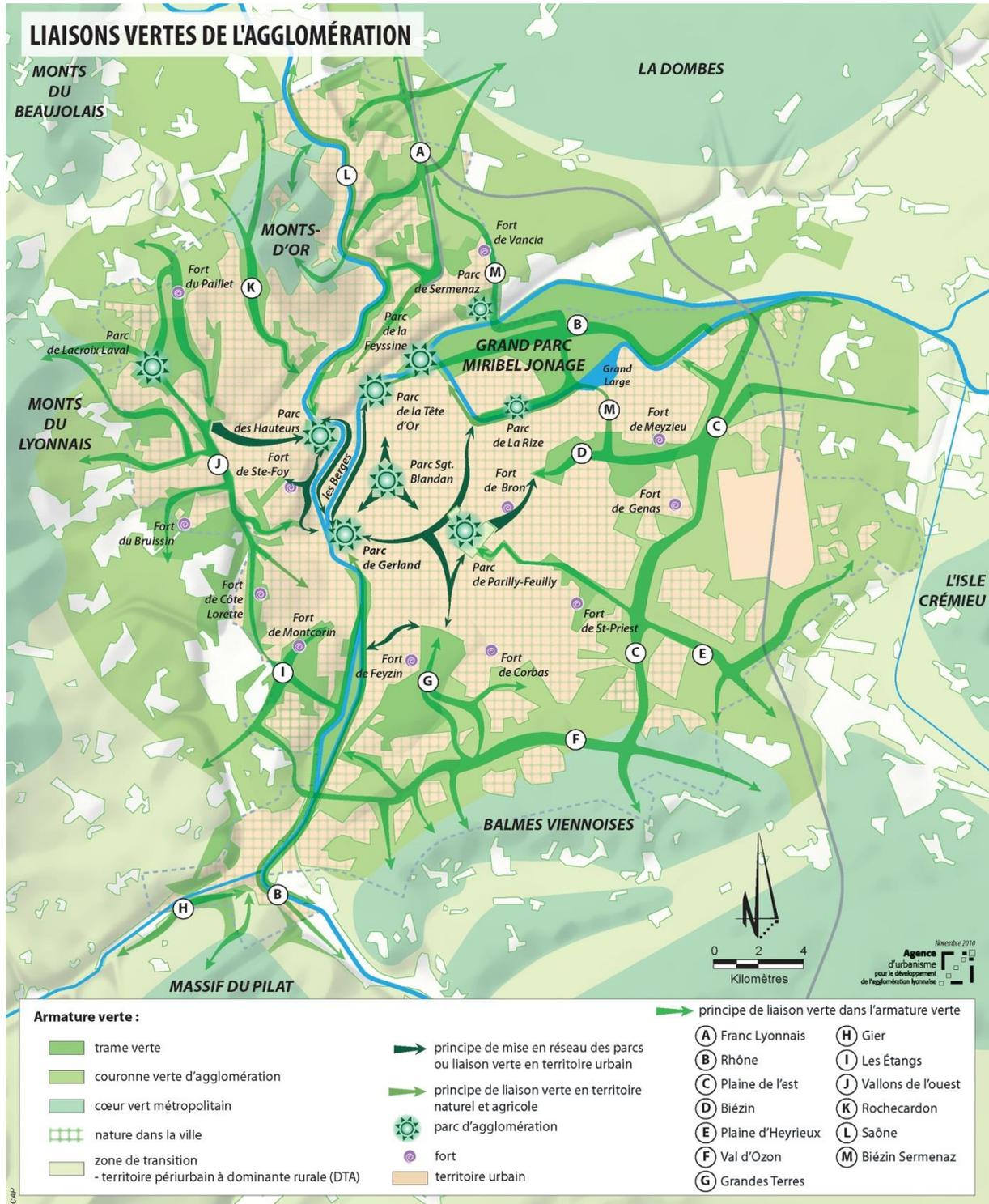


Fig. 62 : Armature verte et liaisons vertes de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.86)

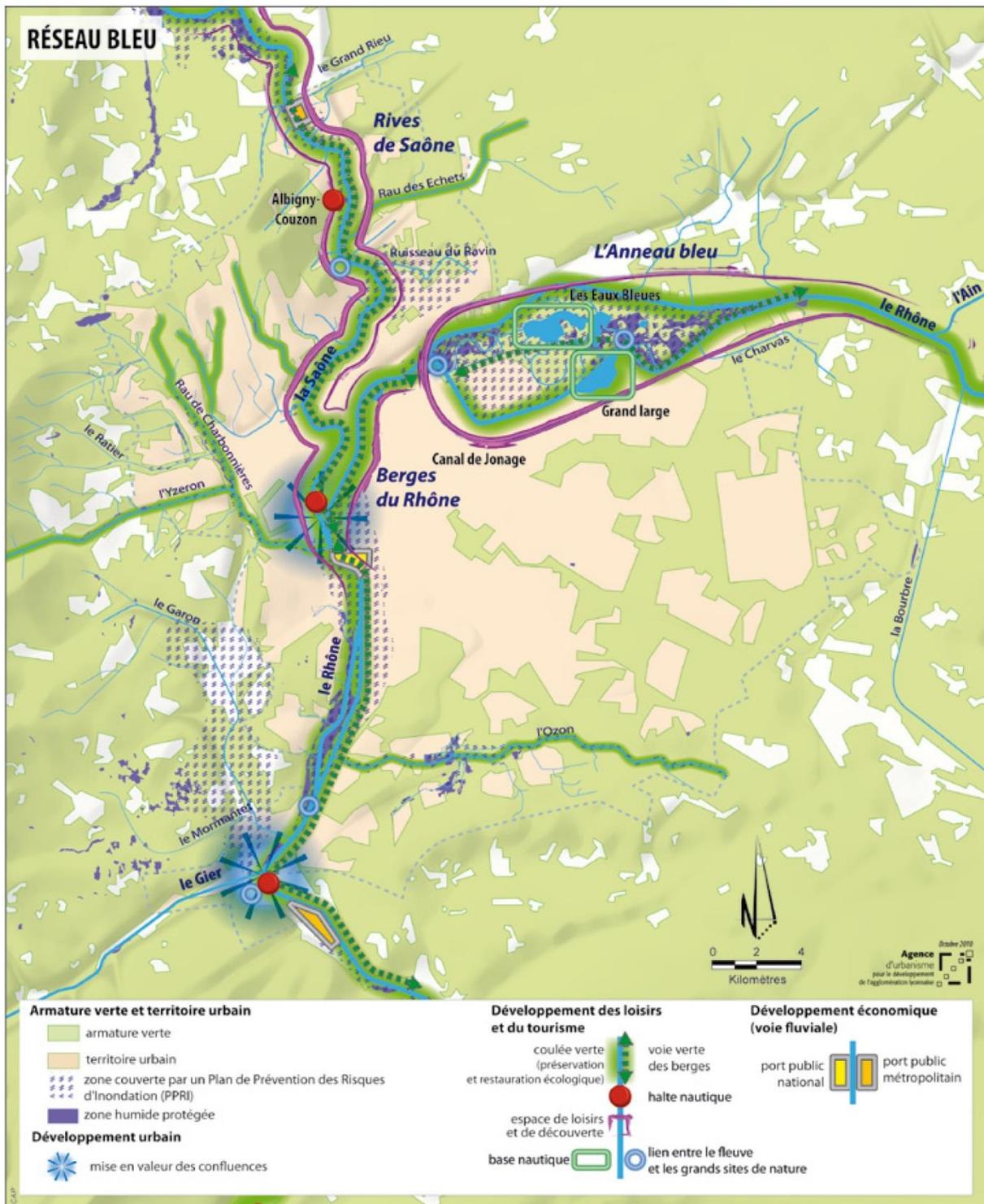


Fig. 63 : Le réseau bleu de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.108)



Fig. 64 : Le réseau express métropolitain (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.116)

3.4 De l'inter à l'intra-Scot : désynchronisation des calendriers d'élaboration et repli des syndicats mixtes

S'il existe une articulation étroite entre le contenu du Scot de l'agglomération lyonnaise et les orientations de l'inter-Scot du fait du rôle pivot de l'Agence d'urbanisme de Lyon, les relations entre les orientations de l'inter-Scot et le contenu des douze autres Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise sont moins clairement affirmées. Les deux figures suivantes illustrent, d'une part, les cycles d'élaboration des treize Scot juxtaposés aux différentes étapes d'évolution de l'inter-Scot (Fig. 65), et d'autre part, le recollement des cartographies de chacun des Scot au regard de la thématique armature urbaine (Fig. 66). Le dispositif inter-Scot est initié au début des années 2000, dans une période où la plupart des syndicats mixtes de Scot se lancent dans l'élaboration de leur document respectif, suite à la loi SRU. Les études et réflexions menées dans le cadre de l'inter-Scot alimentent alors largement les diagnostics préalables à l'élaboration des Scot. Le dispositif collaboratif est dans sa phase d'acculturation métropolitaine. C'est vraisemblablement durant cette phase que les répercussions dans les représentations des chefs de projet et des présidents de Scot ont été les plus fortes. Les différents Scot connaissent par la suite des calendriers et des cycles de réalisation différents les uns des autres. Ils sont réalisés sous maîtrise d'œuvre de bureaux d'études indépendants ou directement en régie. Seul les Scot Sud Loire et de l'Agglomération lyonnais sont réalisés par les Agences d'urbanisme propres aux deux agglomérations.

Le dispositif inter-Scot se transforme ainsi rapidement en simple lieu d'échange et de partage d'informations entre chefs de projet de Scot autour de problématiques métropolitaines, sans véritable harmonisation des contenus sous la forme d'un pilotage commun des bureaux d'étude, de cahiers des charges mutualisés ou d'études ciblées en des lieux singuliers. Le budget des syndicats mixtes est calculé au prorata de la population. Les Scot les plus densément peuplés (Agglomération lyonnaise et Sud Loire), disposent de marge financière corrélativement plus importantes que les autres Scot, là où les enjeux de métropolisation sont paradoxalement les plus forts. Le dispositif inter-Scot gomme uniquement à minima les inégalités de ressources (financières, humaines, en ingénierie, etc.) entre les démarches de planification. L'absence de mutualisation des ressources et de coordination des calendriers de réalisation entraînent finalement un certain repli des syndicats mixtes au sein de leur propre périmètre de compétence. Les Scot reprennent à leur compte les figures opératoires de la ville durable valorisées par l'inter-Scot (multipolarité, trame verte et bleue, densification autour des gares, hiérarchisation des zones d'activités, etc.), et par ailleurs, largement promues dans les différents exercices de planification territoriale au niveau national depuis la loi SRU. Néanmoins, les projets territoire, leurs formalisations graphiques et les dispositifs de suivi et de mise en œuvre, élaborés par les différents syndicats mixtes s'inscrivent dans une logique plutôt intra-Scot. La résultante est un patchwork métropolitain de projets de territoire.

On retrouve là toute l'ambiguïté et la difficulté de la démarche inter-Scot, depuis sa création, à l'interface entre une approche *bottum up* et *top down*. Elle participe au partage d'un ensemble d'orientations, de représentations et d'un vocabulaire partagé alors même que l'élaboration et la vie des Scot se déroulent au sein d'arènes de négociation restreintes aux treize syndicats mixtes. Pendant longtemps, les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ne se sont pas impliquées dans l'élaboration des Scot dits périphériques aux deux agglomérations. La prise en compte des dynamiques de métropolisation et la politique associative de diversification des partenariats les amènent progressivement à élargir leur champ d'intervention en matière de planification territoriale. Après avoir finalisé les Scot de Lyon et de Saint-Etienne, les deux Agences d'urbanisme se constituent progressivement maîtres d'œuvre pour l'élaboration ou la généralisation d'autres démarches de planification au sein du territoire métropolitain. L'Agence d'urbanisme de Saint Etienne réalise ainsi le Scot Loire Centre depuis 2011. L'Agence d'urbanisme de Lyon a contribué à la finalisation du Scot Nord Isère et est chargée de la révision du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné depuis 2012. Les deux Agences d'urbanisme élaborent par ailleurs conjointement le Scot des Monts du Lyonnais depuis 2010, et collaborent également à la révision du Scot des Rives du Rhône depuis 2013. Ces initiatives participent à la diffusion d'une ingénierie métropolitaine au service de la planification territoriale. Un travail de recollement cartographique a débuté au sein de l'inter-Scot en 2013, pour engager une harmonisation du langage et du vocabulaire graphique des projets de territoire, dans le cadre de la révision des Scot imposée par la loi ENE. La tâche est ardue mais surtout encore cloisonnée à un niveau horizontal unique sur des questions de représentations métropolitaines. Les leviers de mise en œuvre et les conditions de fabrication du processus de planification territoriale demeurent encore impensés par les deux Agences d'urbanisme animatrices du dispositif inter-Scot, créé il y a maintenant dix ans.

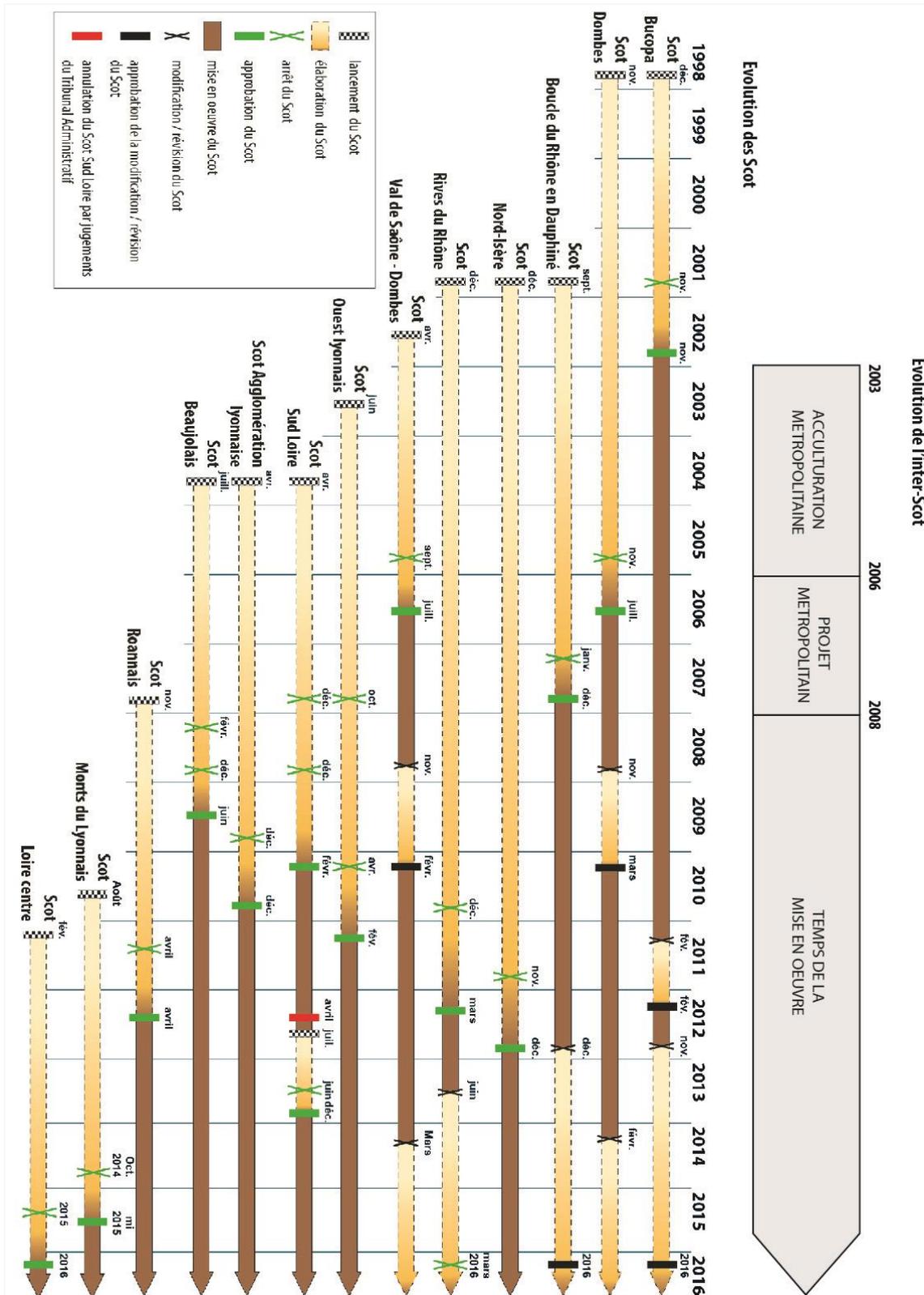


Fig. 65 : Calendriers d'élaboration des Scot et évolution de l'inter-Scot (Source : Audal, 2013c, p.4 ; Infographie : Dugua, 2014)

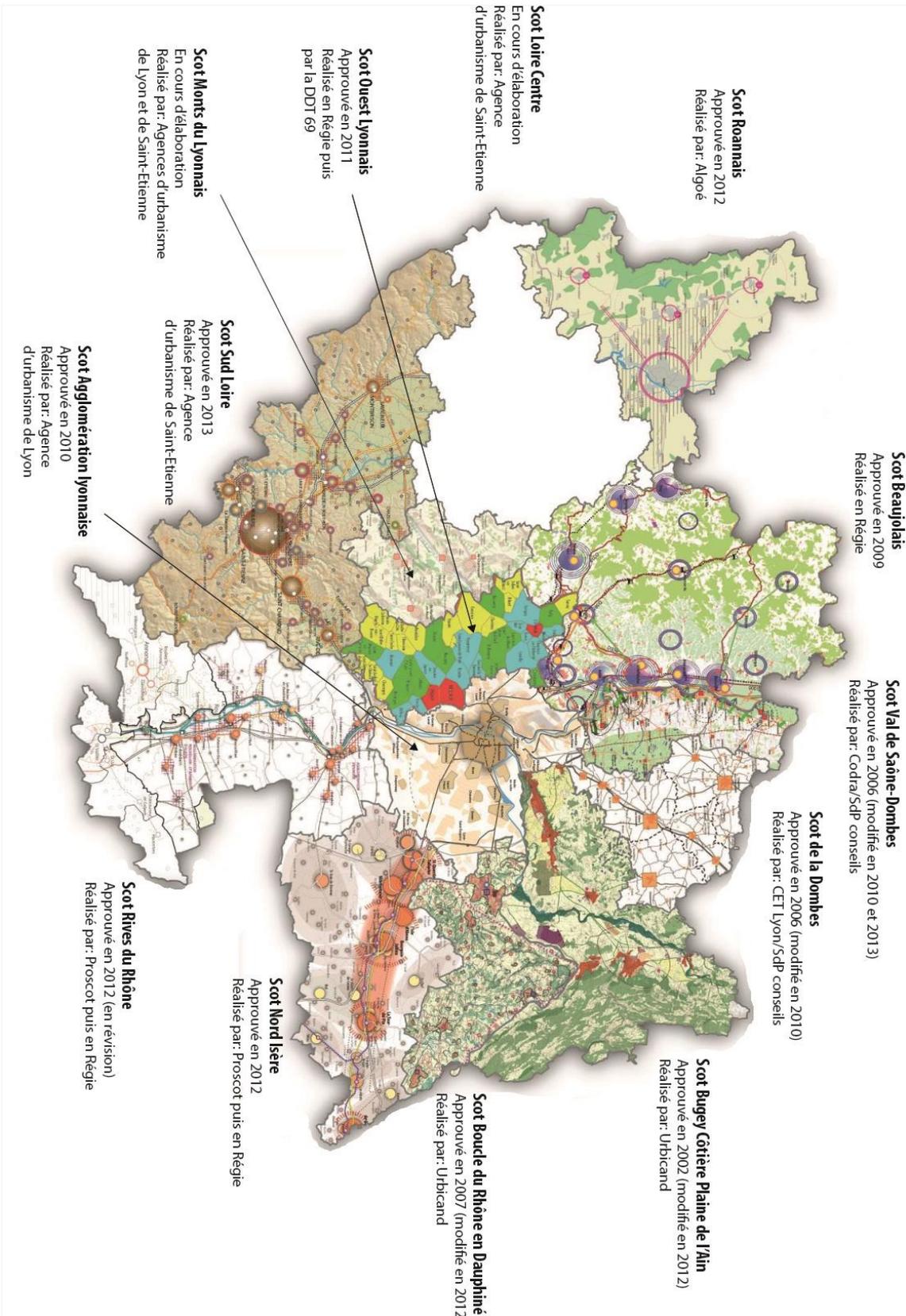


Fig. 66 : Juxtaposition des Scot de l'inter-Scot sur la thématique armature urbaine (Source : Audal, Epires, 2013a ; Infographie : Dugua, 2014)

Tant que l'étape de la mise en œuvre ne sera pas franchie, l'inter-Scot fait face à un risque d'essoufflement et finalement de perte de légitimité. N'est-il pas encore temps de renouer avec la créativité et l'innovation dont les acteurs ont fait preuve lors de l'installation du dispositif collaboratif au début des années 2000 ? De nombreux outils de mise en œuvre ne restent-ils pas à inventer pour fabriquer et piloter collectivement le processus de planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise (Temps 3) ? Au-delà de l'analyse critique de l'évolution du dispositif inter-Scot - auquel j'ai contribué modestement durant trois ans - c'est dans cette perspective ouverte et cette conviction profonde que le développement de la thèse s'inscrit. De par leur capacité à interpellier les nouvelles réalités territoriales induites par la métropolisation (*tiers espace* et *zwischenstadt*), il semble opportun de poursuivre les investigations sur les EIM qui constituent depuis les prémices de la démarche collaborative, des territoires à enjeux sur lesquels les parties prenantes souhaitent engager des études plus approfondies, autour d'espaces intermédiaires de projets partagés. Si l'élaboration des Scot a plutôt été un moment de cloisonnement des syndicats mixtes au sein de leur propre périmètre d'intervention (logique intra-Scot), les travaux menés sur les EIM révèlent la volonté de quelques Présidents de Scot périphériques de construire des démarches coopératives autour d'éléments métropolitains structurants dont les enjeux d'aménagement dépassent le simple cadre du Scot. Quelle est la nature des démarches entreprises sur ces territoires ? Si ces lieux d'interface ne constituent pas des *lieux privilégiés* de projets de l'inter-Scot, alors comment peut-on les qualifier ? Ne sont-ils pas justement des leviers importants dans la fabrication progressive du processus de planification territoriale (Temps 3) ? Sont-ils à ce titre investis à leur juste valeur malgré un pilotage stratégique défaillant et une surcharge de l'agenda métropolitain ? Trouvent-ils un écho dans les trois autres dispositifs de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise ?

| CHAPITRE 4. Identification |

Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) de la planification territoriale

Le chapitre précédent (*Chapitre 3. Projection*) montre que les Espaces d'interface métropolitains (EIM), identifiés progressivement dans le cadre du dispositif inter-Scot, ne présentent pas les caractéristiques des *lieux privilégiés* de projets tels qu'ils ont été conceptualisés jusqu'à présent dans le développement de la thèse à partir des deux premiers temps d'évolution de la planification. Ces espaces de plusieurs milliers d'hectares, localisés à la frontière de plusieurs Scot, révèlent pour autant la volonté des Présidents de Scot de mettre en oeuvre des démarches coopératives complémentaires, autour d'éléments métropolitains structurants, dont les enjeux d'aménagement dépassent le simple cadre du Scot. Etant donné leur capacité à organiser potentiellement des espaces de coopération intermédiaires, il semble ainsi opportun de poursuivre les investigations sur ces territoires particuliers et les modalités de leur investissement notamment par le dispositif inter-Scot. L'ambition de ce quatrième et dernier chapitre de la seconde partie est de décrire, caractériser et qualifier les modalités d'inscription des EIM au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le chapitre est structuré autour de quatre sections. La première débute par des éléments de cadrage théorique sur les couples limite/marge et discontinuité/interface, interpelés à partir des apports de la géographie de l'effet-frontière, et notamment des productions scientifiques du Groupe de recherches Interfaces¹. La seconde section traite des modalités d'investissement des EIM par les Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne dans le cadre de l'inter-Scot. Parmi les sept EIM identifiés, trois sont traités sur la période 2009-2012 : l'A46-Nord, Lyon-Saint Exupéry et l'A89-RN82². Quelle est la nature des études entreprises sur ces territoires ? Quels périmètres d'intervention ? Quels calendriers d'investigation ? Quelle méthodologie de traitement de ces espaces de coopération potentielle ? Le chapitre précédent insiste sur l'articulation étroite entre les dispositions de l'inter-Scot et le contenu du Scot de l'agglomération lyonnaise. La troisième section du chapitre vise ainsi à interpeler ce dernier au regard de ces *lieux de projets*. Les EIM

¹ Composé d'une quinzaine de chercheurs, le groupe de recherche Interfaces de l'UMR 6012 ESPACE est coordonné par Paul Allard (Université Aix-Marseille II), Fusco Giovanni et Jean-Christophe Gay (Université de Nice-Sophia Antipolis). Il associe trois autres universités : Paul-Valéry Montpellier III, Avignon et Pays du Vaucluse, Aix-Marseille I.

² La description des étapes d'investissements des deux EIM Lyon-Saint Exupéry et EIM A89-RN82 sont à lire en relation avec la frise chronologique insérée en introduction générale de la thèse (Fig. 12).

trouvent-ils une traduction dans le Scot de l'agglomération lyonnaise ? Cohabitent-ils avec d'autres *lieux privilégiés* de projets ? Un rôle particulier leur est-il attribué dans la fabrication et la mise en œuvre du processus de planification territoriale ? Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, l'inter-Scot cohabite aux côtés de trois autres dispositifs de gouvernance interterritoriale : DTA, Rul et Pôle métropolitain. Les EIM de l'inter-Scot trouvent-ils des traductions dans les programmes de travail et les productions issues de ces trois autres dispositifs ? Sous quelles formes ? Existence-t-il une stratégie d'investigation ou un pilotage partagé de ces lieux singuliers à l'échelle métropolitaine ? Ces questions sont traitées dans la quatrième section du chapitre.

1. Eléments de cadrage théorique sur la notion d'interface

1.1 Structuration de la géographie de l'effet-frontière

Il existe en géographie un large panel de termes pour qualifier les limites territoriales : confins, marges, marches, bornes, lisières, bordures, extrémités, etc. La notion de frontière se distingue par son acception politique (Fourny, 2006). A l'origine, le mot désigne une forteresse, un lieu stratégique contrôlant un pays (Nordman, Revel, 1989). Le terme marque progressivement la séparation entre deux territoires, mais dans un premier temps, une séparation à caractère militaire. La frontière qualifie alors les lieux ou les zones d'affrontement. Ces points ou ces lignes de contact évoluent en fonction des rapports de forces en présence. Avec la pacification des relations entre Etats et leur réglementation par la négociation et les traités, la frontière se confond avec la limite du territoire. « *C'est au cours du XIXe siècle qu'elle [la frontière] prend la figure que l'on connaît de la ligne de démarcation entre deux Etats, qu'il s'agit de fixer juridiquement, diplomatiquement et matériellement* » (Fourny, 2006, p.96). Depuis la fin du 20^e siècle, les transformations techniques, géopolitiques, économiques et sociales, traduites spatialement à travers notamment les dynamiques de métropolisation, pourraient laisser croire à la fin d'un monde borné fondé sur des territoires délimités et des espaces urbains clairement identifiables. Avec le triomphe de la mobilité, de l'ubiquité et de la dispersion, les limites sont en crises mais loin de disparaître, elles s'inscrivent dans des relations plus complexes. Certaines s'estompent, de nouvelles surgissent sous des formes multiples, « *paradoxe de la frontière dans un monde sans frontière* » (Shen, 2012, p.17). Michel Foucher (2007) décrit ainsi une obsession pour les frontières qui accompagnent depuis toujours la mondialisation. « *Nous sommes quotidiennement, dans toutes les phases de notre existence, confronté avec la notion de limite [...] de fait, depuis que l'homme est apparu, les notions de limites et de frontières ont considérablement évolué mais sans jamais disparaître* » (Raffestin, 1980, p.148). Les êtres humains ont fondamentalement besoin de se différencier (Raffestin, 1986).

La discipline géographique s'inscrit dans une longue tradition d'étude de l'objet frontière structurée à partir du milieu du IX^{ème} siècle (Renard, 1997). La géographie des frontières traite pendant longtemps de la limite territoriale étatique évoluant au gré des relations internationales. Paul Guichonnet et Claude Rafestin (1974) parlent à ce propos d'approche systématique où il convient alors d'analyser le tracé et la fixation de la ligne-frontière. Les années 1970 marquent un renouvellement scientifique important du champ via l'émergence d'une nouvelle approche dite régionale (Guichonnet, Rafestin, 1974). Henk Van Houtum (2005) constate ainsi une transition épistémologique progressive de la question du « où ? » à celle du « comment ? ». Les frontières ne constituent pas le simple résultat de rapports de force entre deux états concurrents. Il convient de prendre en compte les réalités sociales et économiques résultantes (Renard, 2002). La frontière devient l'élément essentiel du discontinu (Gay, 1992). Elle engage des formes socio-spatiales spécifiques et des stratégies d'action originales (Medina-Nicolas, 2004). Cette transition engage parallèlement l'ouverture du champ à de nombreuses autres disciplines des sciences humaines et sociales (Boudoux d'Hautefeuille, 2012). Ainsi, la sociologie, l'anthropologie, l'économie, la psychologie, l'urbanisme ou les sciences de gestion, etc. s'approprient la notion appliquée à d'autres terrains de recherche au-delà de l'analyse des frontières d'Etat. La notion de frontière rejoint ainsi une vaste terminologie conceptuelle : rupture, seuil, limite, etc. La sociologie urbaine et l'urbanisme se sont ainsi considérablement appuyés sur ce terme. Ville et frontière sont toutes deux « *pétries des relations dialectiques qui traversent les relations sociales : chacune contient à la fois l'obstacle et le passage, le contrôle et l'échange, les relations sociales et la mise à l'écart, la reconnaissance et l'exclusion. Or repérer ces ambivalences conduit à questionner les formes et les dynamiques spatiales que génèrent la ville et la frontière* » (Reitel et al., 2002, p.3).

Les années 1990 marquent ainsi un essor important des travaux scientifiques sur l'effet-frontière. Alors qu'auparavant la frontière sert essentiellement à séparer et démarquer, elle est de plus en plus ambivalente par sa capacité de mise en contact (Reitel et al., 2002). Elle marque les territorialités, spécifie les appartenances et fonde les artefacts spatiaux, et se trouve ainsi réinsérée au sein de processus de constructions territoriales novateurs (Amilhat-Szary et al., 2006). Les effet-frontières se construisent autour d'une dialectique complexe entre limites et discontinuités : « *La limite engage des forces centripètes, les effets-frontières se comprennent en fonction de ce qu'elle enveloppe, à savoir en premier lieu l'Etat. La discontinuité au contraire relève plutôt de forces centrifuges : la frontière marque une différenciation socio-spatiale ; ses effets dépendent donc du contact qu'elle induit* » (Boudoux d'Hautefeuille, 2012, p.39). La limite constitue le point de rupture d'un système spatial. Elle garantit à ce titre deux fonctions essentielles, qualifiées par Claude Rafestin (1986) de traduction et de régulation. La limite est « *traduction d'une intention, d'une volonté, d'un pouvoir exercé, d'une mobilisation, etc.* » (Rafestin, 1986, p.18). La frontière constitue alors un moyen essentiel d'affirmation ou d'identification du « je » territorial (Rafestin, 1992). A ce titre, « *la limite est régulation en ce sens qu'elle délimite une aire à l'intérieur de laquelle règne une autonomie relative pour ceux-là même qui l'ont instituée* » (Rafestin,

1992, p.160). Appréhendée non pas en tant que limite mais comme discontinuité, la frontière renvoie à deux autres fonctions fondamentales : la différenciation et la relation (Raffestin, 1992). Elle marque un différentiel entre deux situations données en contact l'une avec l'autre. Ainsi, *« la frontière est relation dans la mesure où elle juxtapose des territoires qui se confrontent, se comparent et se découvrent. Dans ces conditions les relations peuvent être d'opposition, d'échange ou de collaboration »* (Raffestin, 1992, p.160). Inscrite dans la dialectique de la limite et de discontinuité, la frontière donne lieu à des mécanismes territoriaux variés apparaissant comme opportunités ou contraintes. Ainsi, les effets frontières ont un spectre qui va de la définition de marges (système territorial de la limite) à celle d'interfaces (système territorial de la discontinuité) (Boudoux d'Hautefeuille, 2012).

1.2 Limite/marge *versus* discontinuité/interface

La périphérie *« se définit négativement par rapport au centre dont elle constitue le décalque, le contraire, le corollaire ou le complément »* (Reynaud, 1981, pp.36-37). Alors que le centre cumule une masse de population importante, un niveau de vie élevé, une histoire, une capacité d'auto-développement, un nœud de communication, un centre de pouvoir et de décision, une capacité d'organisation, etc. la périphérie serait directement subordonnée à son éventuel dynamisme et en serait de fait redevable. A ce dyptique centre-périphérie, Roger Brunet (1990) préfère le dyptique cœur-marge qui gomme la hiérarchie et la définition négative des espaces de limites. *« Ni tout à fait la même chose, ni tout à fait autre chose ; la marge se situe dans un entre deux ; une certaine épaisseur qui prépare la rupture »* (Boudoux d'Hautefeuille, 2012, p.42). *« La marge serait l'écart [...] entre un 'plus', c'est-à-dire un territoire organisé, fonctionnant suivant des règles mises en place progressivement, et un 'moins' qui [...] ne répond plus aux normes du système, du territoire auquel il se rattache »* (Prost, 2004, p.177). La marge peut constituer un élément vulnérable susceptible de mettre en péril l'ensemble du système. Elle est alors appréhendée comme un espace à sécuriser afin de mettre à distance le système voisin (espace-tampon, glacis). Les marges (ou confins) se situent par ailleurs dans un entre-deux qui ouvre la voie à un autre système territorial. A ce titre, elles possèdent de fortes capacités d'innovation territoriale (Fourny, 2002). Espace interstitiel, aux limites d'influence, la notion de marge évoque, à la fois, un intervalle d'espace ou de temps et une possibilité d'action (Ruffray, 2000). Elles apparaissent alors comme *« des lieux privilégiés d'invention et d'articulation où dérogations, compromis et agencements souples sont expérimentés tant sur le plan des pratiques individuelles et collectives que sur celui des montages institutionnels »* (Antheume, Giraut, 2002, p.42). Une situation de marge peut ainsi devenir un élément fort d'identification territoriale positive via le développement de dynamiques propres, connues ou inconnues, encouragées, tolérées ou combattues, par le cœur du système.

« A l'autre bout du spectre, l'interface constitue un système territorial qui repose sur la discontinuité et la mise en contact qu'elle opère. L'interface oblige à penser l'espace différemment que dans une logique

cœur/marge dans la mesure où elle s'intéresse aux liens entre les systèmes » (Boudoux d'Hautefeuille, 2012, p.44). La notion d'interface a une existence récente, issue de la physique, elle permet d'appréhender son mode opératoire en tant que zone de contact entre au moins deux objets de nature différente. D'autres disciplines ce sont par la suite saisies de la notion, et notamment la biologie, où la membrane cellulaire est considérée comme une interface. Elle est ainsi modélisée comme « un sous-système doté d'une structure, de réseaux de processeurs et assurant des activités spécifiques (de transfert et de codage en général) » (Le Moigne, 1994, cité dans Groupe de recherche Interfaces, 2008, p.197). Plus récemment, cette notion a connu un développement important en informatique : les interfaces web facilitent notamment l'échange d'informations à partir des avancées en matière de graphisme et d'ergonomie. Elle insiste sur les interactions spatiales induites par la mise en contact. Jacques Levy et Michel Lussault (2003) définissent la notion d'interface comme « l'une des interspatialités caractérisée par la mise en contact de deux espaces ». Afin de décrypter les systèmes d'interface, Roger Brunet utilise la notion de synapse³ : « ces lignes de contact sont autant de synapses, ou de lieux de synapses ponctuelles. Par les portes au moins, et parfois tout au long des façades, communiquent des systèmes différents, dont le contact même crée de nouveaux espaces, avec leurs sous-systèmes » (Brunet, 1990, p.222). Les formes socio-spatiales que peuvent prendre les interfaces sont variées. Roger Brunet en distingue trois types :

- les couloirs : interfaces qui opèrent des circulations linéaires en reliant différents centres au plus court et en concernant des circulations autres que locales ;
- les façades : interfaces qui opèrent le contact de zone à zone, d'une aire géographique à une autre, d'un système spatial à un autre ;
- les portes : « des points, éventuellement élargis en seuils, qui trouent les façades, jalonnent et terminent les couloirs » (Brunet, 1990, p.219).

1.3 Des « interfaces stratégiques » comme lieux clés de l'aménagement

L'interface constitue « un objet géographique qui naît de la discontinuité et/ou établit sur celle-ci. Elle assure avant tout une fonction de mise en relation de différents systèmes territoriaux et joue un rôle privilégié de régulation » (Groupe de recherches Interfaces, 2008, p.197). Les espaces d'interfaces sont généralement caractérisés par une plus grande hétérogénéité (écologique, économique, sociale, ethnique ou culturelle) que les espaces non-interoposés : interfaces écologiques⁴, portes d'accès des réseaux mondiaux au sein des grandes métropoles (aéroports, hubs, têtes de ponts de réseaux de migration, ambassades, palais des congrès, etc.), etc. Le groupe de recherche reconnaît un intérêt majeur à cette notion pour l'analyse des structures et des dynamiques spatiales. Il réaffirme ainsi la place des interfaces

³ En biologie, une synapse est la zone de contact entre deux cellules nerveuses (neurones).

⁴ L'écotone constitue une interface écologique entre deux écosystèmes qui contribue à accroître la diversité biologique (Groupe de recherches Interfaces, 2008). Elle s'établit, en outre sur la discontinuité entre une plaine alluviale et une zone non inondable : les ceintures de roselières tendent ainsi à accumuler de la matière organique qui pourra être utilisée par les futurs roseaux, et elles abritent et nourrissent des espèces spécifiques.

au cœur des systèmes spatiaux dans la lignée des travaux menés notamment par Roger Brunet. Ces chercheurs proposent finalement une autre lecture de l'espace et des processus qui s'y déroulent : « *Dire interface, c'est d'abord construire un objet géographique nouveau possédant une puissance explicative forte, c'est ensuite posséder une clé d'entrée pour l'analyse spatiale, orientant le choix des lieux à étudier, [...]. L'analyse par les interfaces privilégie la régulation et la valorisation des flux en des lieux spécifiques par des acteurs socio-économiques et la compréhension des conséquences sur le fonctionnement de l'espace* » (Groupe de recherche Interfaces, 2008, p.197). Le concept d'interface caractérise des espaces, souvent considérés comme périphériques ou de marges, au rôle en réalité stratégique pour le fonctionnement des systèmes interfacés. Le groupe de recherche constate ainsi dans de nombreux cas une efficacité accrue de l'action par repérage « *d'interfaces stratégiques* », lieux clés de l'aménagement. Les moyens d'actions sont alors concentrés sur quelques interfaces retenues, plutôt que sur la totalité des unités spatiales. En sens inverse, leur disfonctionnement peut engendrer des impacts territoriaux négatifs : doublon d'équipements, sous-optimisation des services, appropriation privée des différentiels, concurrence exacerbée, affaiblissement du système territorial le plus fragile, etc. Le positionnement du groupe de recherche rejoint ainsi le concept de tiers espaces où la coresponsabilité des espaces d'entre-deux implique « *un devoir d'interface* » (Vanier, 2002)⁵.

L'interface est un système ouvert et spécifique, doté de marges floues, qui réalise des fonctions différentes de son environnement. Ce système est producteur d'un nouvel espace : « *L'interface met en relation des lieux, mais dans le même temps en exclut d'autres. Une nouvelle hiérarchisation de l'espace émerge alors, entre les lieux qui ont accès à l'interface ou qui sont localisés dans sa dynamique forte (les lieux « in »), et les autres (les lieux « out »)* » (Groupe de recherche Interfaces, 2008, p.198). Les fonctions d'échange et de régulation s'établissent et s'inscrivent dans un enchaînement de processus : « *L'interface peut être envisagée comme un capteur qui attire et canalise les flux, les transmet à un convertisseur qui les filtre et les adapte, avant de réactiver le mouvement afin d'assurer le passage du système de départ au système d'arrivée* » (Groupe de recherche Interfaces, 2008, p.201). Le Groupe de recherche Interfaces distingue ainsi quatre processeurs⁶ (Fig. 67) : l'attracteur qui capte une grande partie des flux entrants ; le sélecteur qui les filtre; l'adaptateur qui modifie leur nature; et enfin, le commutateur qui les redistribue. La complexité de l'interface et de sa gestion entraîne la mobilisation totale ou partielle de ces processeurs. L'approche par les interfaces permet ainsi une meilleure appréhension des mécanismes relationnels et de leurs implications territoriales. Les interfaces engagent de nouvelles formes d'action et une transformation des pratiques des acteurs par décentrement par rapport à leur territoire de compétence et d'action originel (Groupes de recherche Interfaces, 2008). Les champs des possibles liés à l'effet-interface sont variés, entre le lieu doté de pouvoirs de régulation spécifiques, ou le résultat de

⁵ Voir à ce propos le *Chapitre 1. Métropolisation*.

⁶ Un processeur représente l'ensemble des mécanismes (techniques, administratifs, économiques) qui assurent les différentes fonctions exercées par l'interface (Groupes de recherche Interfaces, 2008).

régulations exercées par les centres des systèmes territoriaux reliés où s'expriment alors des complémentarités mais aussi des tensions entre des stratégies opposées. Les interfaces ne peuvent pas être saisies dans leur fonctionnement instantané et immédiat mais s'inscrivent dans de longues temporalités. Elles évoluent, leurs fonctions d'échange se transforment, et les lieux concernés changent. Des espaces auparavant en interface peuvent progressivement fusionner par atténuation ou disparition du différentiel⁷. Le Groupe de recherches Interfaces (2008) les qualifie alors de passives ou intégrées. Il formule ainsi l'hypothèse d'un cycle de vie fondé sur différents temps : la genèse, la montée en puissance, l'optimum, la résilience ou le déclin pouvant aller jusqu'à la disparition.

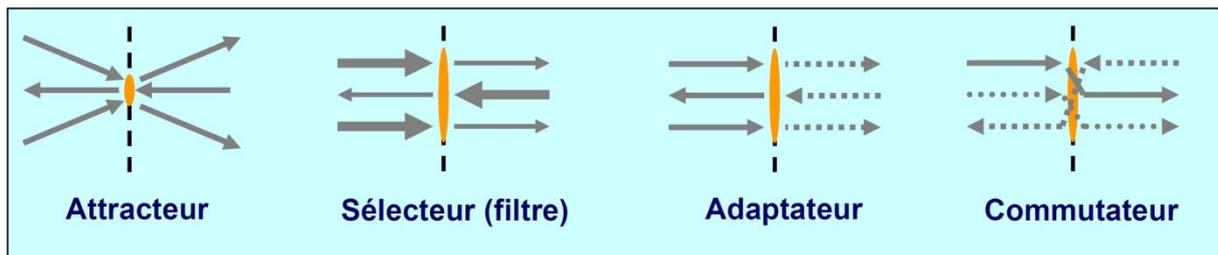


Fig. 67 Les processeurs constitutifs des interfaces (Source : Groupe recherches Interfaces, 2007, p.7)

Ainsi, la frontière constitue un objet d'étude historique de la géographie traité depuis plus d'un siècle. La notion a depuis imprégné de nombreux autres champs disciplinaires et notamment celui de l'urbanisme. La thèse interpelle la notion plus récente d'interface, issue de l'évolution épistémologique de la géographie de l'effet-frontière, au regard de son rôle potentiel pour la mise en œuvre du processus de planification territoriale. La gestion des interfaces engage un autre regard sur le territoire en replaçant ses marges au cœur de l'analyse. Le Groupe Interfaces, qui en fait un objet de recherche central, voit en ces territoires des espaces stratégiques, des lieux clés pour une efficacité accrue de l'action d'aménagement. Les productions scientifiques de ces chercheurs confirment tout l'intérêt à porter sur ces lieux particuliers. Dans le cadre du dispositif de coordination inter-Scot, les EIM ne sont pas identifiés comme espaces stratégiques ou *lieux privilégiés* de projets. A partir des apports théoriques liés à la géographie de l'effet-frontière, la section suivante présente leurs caractéristiques globales ainsi que leurs modalités de traitement et d'investissement au sein du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.

⁷ Exemple de l'interface forêt-savane dans certaines zones tropicales humides qui s'affaiblissent du fait de la pression de l'urbanisation ou du développement des feux anthropiques (Groupes de recherche Interfaces, 2008).

2. Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) de l'inter-Scot

2.1 Sept Espaces d'interface métropolitains (EIM) identifiés

Les réflexions menées dans le cadre de la démarche inter-Scot ont amené les parties prenantes à identifier différents espaces localisés aux franges des Scot où les enjeux d'aménagement et de développement sont particulièrement importants. Sur ces espaces en déficit de gouvernance, les Présidents de Scot se sont engagés à mener des démarches de coopération complémentaires afin d'assurer la prise en compte locale des orientations de niveau métropolitain. Qualifiés aujourd'hui d'Espaces d'interface métropolitains (EIM), ils constituent pour les membres de l'inter-Scot : « *un secteur de plusieurs dizaines de milliers d'hectares dont la cohérence des modes de gestion et des politiques d'aménagement est l'affaire de plusieurs Scot. [...]. Sur ces espaces, les syndicats mixtes porteurs de Scot se sont engagés à coopérer afin d'assurer une meilleure cohérence des stratégies à mettre en œuvre* » (Audal, 2011a, p.6). La notion d'interface est employée pour marquer une zone de contact entre plusieurs territoires de Scot impliquant un risque d'effet de marge lié aux frontières et aux limites institutionnelles. Les EIM constituent donc des sites à enjeux en position d'interface entre des Scot voisins. Ils appartiennent, en terme de planification territoriale, à plusieurs Scot et donc plusieurs systèmes territoriaux décentrés. Aux yeux des parties prenantes de la démarche inter-Scot, il apparaît ainsi nécessaire d'organiser et de structurer les interactions entre les différents territoires de projets. En les identifiant, la démarche inter-Scot appelle à un nouveau mode de coordination sur ces lieux particuliers, mais sans cahier des charges prédéfinis et surtout sans commanditaires affirmés susceptibles de s'emparer des études en dehors des Présidents de Scot. Laetitia Zaghouane (2006) parle à ce propos « *d'Objet territorial non identifié (OTNI)* ». Les EIM constituent des objets territoriaux émergents qui assurent *de facto* une transaction territoriale entre des Scot voisins.

Les EIM s'inscrivent au sein d'espaces-frontières et donc interstitiels. A ce titre, ils constituent des territoires orphelins de l'action publique planificatrice (Zaghouane, 2006). Dans une logique de gestion des problématiques interterritoriales, l'inter-Scot et les Agences d'urbanisme sont ainsi légitimes pour traiter et faire valoir l'enjeu de ces territoires. Le dispositif de coopération les intègre comme composante d'une vision métropolitaine. Très convoités par une grande diversité d'acteurs notamment issus du secteur privé (promoteurs immobiliers, opérateurs de transport et commerciaux, etc.), ils font par ailleurs l'objet de nombreuses études et expertises, mais personne n'est en capacité de définir des orientations d'aménagement et de développement partagées, inscrites dans un cadre métropolitain. Tous les sites et territoires localisés à la frontière entre plusieurs Scot ne constituent pas au demeurant des EIM. Ces derniers sont identifiés en tant que tels parce qu'ils répondent à des enjeux majeurs à l'échelle métropolitaine. « *Loin d'être résiduels, les sites d'interface à enjeux incarnent la métropole [...] Il s'agit bien là de lieux où se manifestent les signes de la métropolisation* » (Zaghouane, 2006, pp.55-56). Au sein

du dispositif inter-Scot, les EIM sont identifiés au nombre de sept (Fig. 68). Principalement répartis autour du Scot de l'agglomération lyonnaise, ces espaces correspondent globalement aux portes d'entrées au sein de l'agglomération mais aussi aux territoires interstitiels entre Lyon et Saint-Etienne et entre les principales centralités de la métropole multipolaire. Ils accueillent des équipements majeurs, ou des infrastructures routières et ferroviaires, et des zones d'activités de niveau métropolitain existantes ou en projet, dont la gestion nécessite la mise en place de coopération entre une grande diversité d'acteurs :

- Lyon-Saint Exupéry : à la frontière entre trois départements (Rhône, Isère et Ain), ce territoire englobe la plateforme multimodale qui accueille l'aéroport international, depuis le milieu des années 1970, et la gare TGV depuis le milieu des années 1990. Lieu de croisement entre d'importantes infrastructures de transport existantes ou projetées à long terme (A432, CFAL, LGV Lyon-Turin et Rhin Rhône), il est régulièrement qualifié comme le nouveau carrefour lyonnais (Audal, 2011a), à l'Est de l'agglomération lyonnaise entre Lyon, le Nord Isère et l'agglomération Pontoise. Quatre Scot sont concernés par cet EIM : Agglomération lyonnaise, Nord Isère, Boucle du Rhône en Dauphiné, Bugey Côtière Plaine de l'Ain. De par l'ampleur des enjeux impactant ce territoire, Lyon-Saint Exupéry est présenté comme le premier EIM de l'inter-Scot impliquant potentiellement et indirectement tous les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.

- Territoire de l'A46 nord : ce territoire d'interface est défini par l'infrastructure autoroutière qui le traverse d'Est en Ouest (l'A46 Nord) et relie l'A6 et l'A7, en contournant Lyon par l'Est. Cinq Scot sont concernés par cet EIM : Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain, la Dombes, Val de Saône-Dombes, Beaujolais et Agglomération lyonnaise. L'accessibilité autoroutière de ce territoire s'est renforcée en 2011 avec la réalisation d'une infrastructure autoroutière (A432) permettant de relier l'A46 Nord à l'A42 (direction Genève) et l'A43 (direction Grenoble) via l'aéroport Lyon-Saint Exupéry. Ce réseau maillé d'infrastructures constitue un véritable catalyseur de développement économique avec une multiplication importante de projets de zones d'activités, de taille plus ou moins importante, réparties tout au long de l'espace interstitiel au nord de l'agglomération lyonnaise. La frange ouest de l'EIM, au niveau de la commune de Quincieux, est également concernée par l'implantation d'un projet de plateforme portuaire avec des enjeux d'interopérabilité fer/fleuve.

- Beaujolais Val de Saône : à l'interface entre les Scot Beaujolais et Val de Saône, ce territoire est structuré à ses extrémités nord et sud par deux projets de zones d'activités de niveau métropolitain (Lybertec et l'Île Porte) entre l'Agglomération caladoise (Villefranche-sur-Saône) et le pôle centre de Belleville. Organisé autour d'un élément de structure Nord-Sud important (l'A6), il convient d'assurer une complémentarité dans l'offre d'accueil de foncier économique, mais surtout de veiller à restreindre l'effet de conurbation entre les deux sites économiques métropolitains dans la vallée de la Saône.

- Territoires de l'A89 : cet EIM couvre un vaste territoire au Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise entre Balbigny et la Tour-de-Salvagny. Sur une longueur totale d'un peu moins de cinquante kilomètres (entre la Loire et le Rhône), la réalisation de l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny constitue le dernier tronçon d'une infrastructure nationale et européenne de liaison est-ouest qui relie Lyon à Bordeaux en passant par Clermont Ferrand. Dans une logique de couloir orienté selon un axe Est-Ouest, l'EIM A89 englobe les territoires impactés par la nouvelle infrastructure autoroutière, dans l'espace interstitiel entre Lyon, Saint-Etienne et l'agglomération roannaise. Six Scot sont concernés : Roannais, Loire Centre, Mont du Lyonnais, Agglomération lyonnaise, Ouest Lyonnais et Beaujolais. Soucieux de profiter de la nouvelle accessibilité offerte par l'A89 inaugurée en 2013, d'importants projets de développement économique ont vu le jour autour de l'infrastructure et notamment deux zones dites de niveau métropolitain (Tarare et Balbigny). Les enjeux de développement sont importants dans ce territoire en creux de la planification territoriale, en particulier sur sa frange ouest où les démarches de Scot sont en cours d'élaboration (Mont du Lyonnais et Loire Centre). Cet EIM est également concerné par des cœurs verts métropolitains majeurs (Monts du Beaujolais, du Lyonnais et de la Madeleine).

- Porte Nord-Ouest : dans le prolongement Est du couloir A89, l'identification de cet espace répond à des problématiques de connexion du nouveau barreau au réseau autoroutier existant via l'A6, infrastructure qui fait déjà l'objet d'une forte saturation. Ce territoire constituera à terme le lieu de croisement d'infrastructures autoroutières majeures : l'A89, l'A6 et le futur Contournement routier de Lyon (Col) dont l'extrémité Nord doit théoriquement déboucher dans ce secteur. Le territoire accueille également deux des trois branches du nouveau tram-train de l'ouest lyonnais inauguré en 2012, permettant de relier Lozanne et Saint-Bel à partir de la gare Saint-Paul dans l'agglomération lyonnaise. Trois Scot sont concernés : Agglomération lyonnaise, Beaujolais et Monts du Lyonnais. Les conflits d'usage sont importants dans ce territoire fait d'un enchevêtrement complexe d'infrastructures existantes et projetées dont les modalités de raccordement restent à préciser. L'EIM accueille par ailleurs un important site économique métropolitain de l'agglomération lyonnaise (Pôle économique Ouest-Techlid) en fort développement au cours des dernières années, mais dont les réserves foncières restreintes engagent des risques de débordement de la demande sur les territoires extérieurs, et donc des enjeux de complémentarités à construire.

- Porte Sud-Ouest : à l'interface entre les deux Scot de l'agglomération lyonnaise et de l'ouest lyonnais, cet EIM couvre le territoire à l'intersection entre l'A450 et la troisième branche du tram-train de l'ouest lyonnais, reliant Brignais à la gare Saint-Paul, via Tassin la Demi-Lune au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise. L'A450 constitue un tronçon de moins d'une dizaine de kilomètres reliant Lyon à Brignais, au sud-ouest de l'agglomération lyonnaise mais dont le projet d'extension doit permettre de relier l'agglomération stéphanoise par dédoublement de l'A47. Ce territoire d'entre-deux fait l'objet d'un

développement important à la fois économique mais aussi résidentiel autour d'une série de petits pôles centres (Pierre-Bénite, Oullins, Saint-Genis-Laval, Brignais) au cœur des Monts du lyonnais.

- Vallées du Gier et du Rhône : situé à l'interstice entre Saint-Etienne, Vienne et Lyon, l'EIM est polarisé sur Givors, point de rencontre entre les vallées industrielles du Gier et du Rhône. La polarité givordine constitue par ailleurs le point d'intersection entre trois autoroutes importantes : A47 (direction Saint-Etienne), A7 (Lyon-Paris) et A46 (contournement Est de Lyon). Elle accueille également un projet de site économique métropolitain (Givors Loire-sur-Rhône) avec des enjeux logistiques importants. Les deux vallées englobées par l'EIM font l'objet de problématiques de reconversion et requalification du tissu industriel, que ce soit pour les activités de la chimie dans la vallée du Rhône, ou pour les nombreux espaces en friches résultant de l'ancienne activité métallurgique de la vallée du Gier. Quatre Scot sont concernés par cet EIM : Rives du Rhône, agglomération lyonnaise, Sud Loire et Ouest lyonnais.

Ainsi, pour reprendre la typologie proposée par Roger Brunet (1990), sur les sept EIM identifiés dans le cadre de l'inter-Scot, trois sont associés à des fonctions de portes (Saint-Exupéry, Porte Nord-Ouest, Porte Sud-Ouest) et les quatre autres à des fonctions de couloirs (Territoires de l'A89, Vallée du Gier et du Rhône, A46 Nord, Beaujolais-Val de Saône). Il est important de rappeler que les EIM de l'inter-Scot sont initialement issus de la figure de la métropole attractive (Fig. 50) où l'inventaire des sites économiques métropolitains (existants ou en projets) localisés à la frontière entre plusieurs Scot a fait naître le besoin d'instaurer sur ces territoires des coopérations complémentaires. Paradoxalement, la thématique économique impulse des dynamiques partenariales entre les territoires de Scot, alors que l'attractivité constitue a priori un sujet plutôt concurrentiel. Le périmètre d'identification des EIM est relativement flou. Ils sont uniquement représentés par une série de tâches violettes plus ou moins épaisses et longitudinales au sein du territoire métropolitain (Fig. 68). Avant leur stabilisation en 2010, le nombre, le périmètre et le format des sept EIM ont beaucoup évolué. Leur identification progressive s'inscrit dans le temps long depuis la création de l'inter-Scot au début des années 2000. On retrouve là l'une des conclusions du Groupe de recherche Interfaces (2008) concernant l'imprécision et le caractère dynamique des espaces d'interfaces. Il n'existe pas de méthodologie élaborée de classification typologique des EIM ou de traitement, au sein du dispositif inter-Scot et des équipes d'études animatrices des deux Agences d'urbanisme. Ces territoires à enjeux sont investis, chemin faisant, dans le cadre des programmes de travail inter-Scot définis annuellement à la demande des Présidents de Scot. Pour le moment, seul trois des sept EIM ont été traités via l'élaboration de diagnostics réalisés par les Agences d'urbanisme en collaboration avec les chefs de projets des Scot concernés. Le premier EIM (A46 Nord) fait l'objet d'une approche exclusivement économique, alors que les deux suivants (Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82) sont soumis à une analyse territoriale transversale où il convient de décrire les modalités d'inscription des éléments de structures centraux (une plateforme multimodale et un nouveau barreau autoroutier) au sein de leur territoire d'accueil (l'Est lyonnais et le Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise).

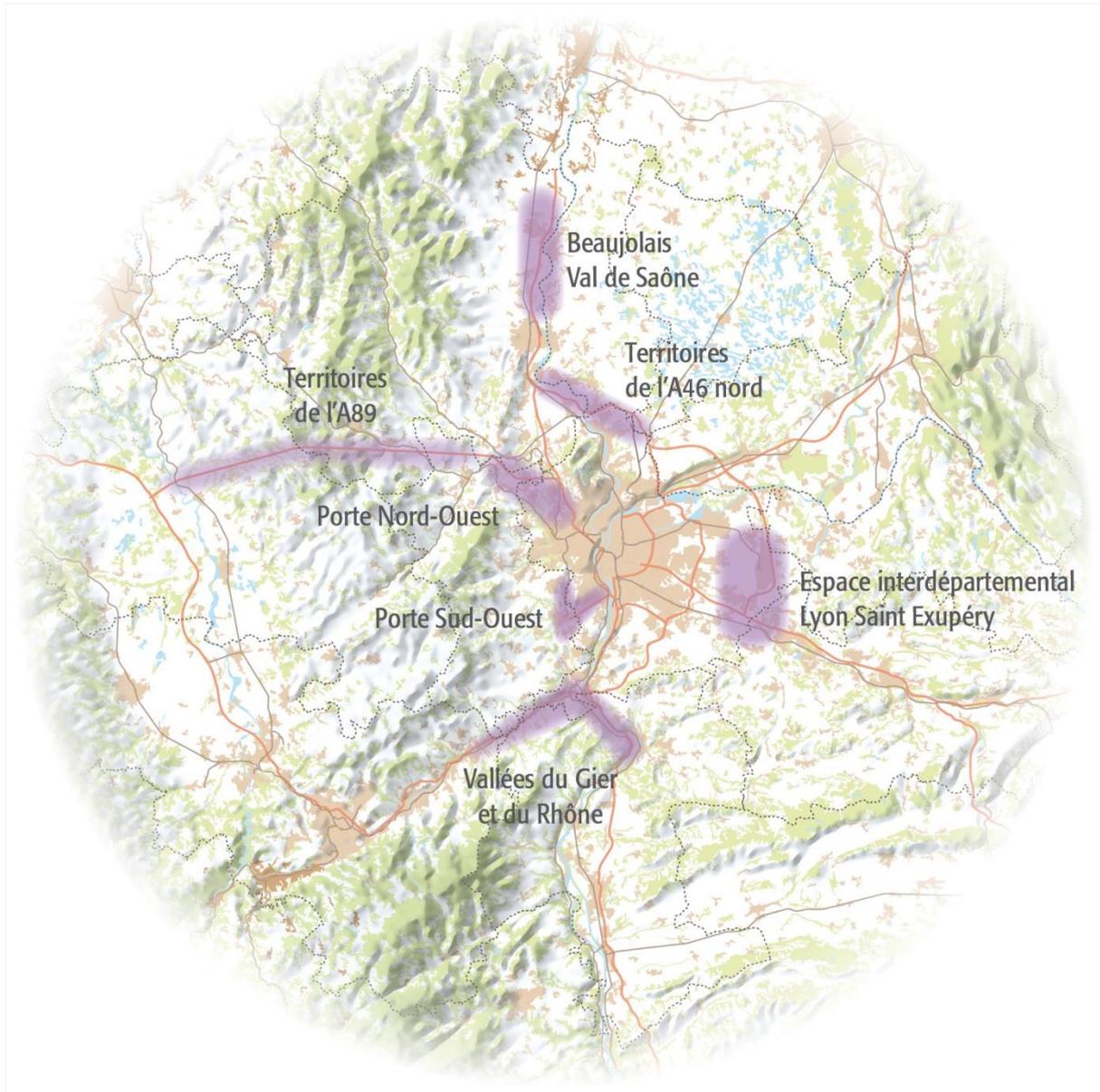


Fig. 68 : Les sept Espaces d'interface métropolitains (EIM) de l'inter-Scot (Source : Audal, 2011a)

2.2 L'Espace d'interface métropolitain A46 nord (2010) : un diagnostic économique et cinq sites à enjeux repérés

En 2010, l'EIM A46 Nord est le premier des espaces d'interface traités par l'inter-Scot à l'initiative de Daniel Paccoud, Président du Scot Beaujolais. Il fait l'objet d'un diagnostic exclusivement économique réalisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon. Un petit nombre d'économistes de l'Observatoire partenarial lyonnais en économie (Opale)⁸, hébergés au sein du Pôle métropolisation et grand territoire, constitue le groupe d'étude EIM A46 nord. Le constat est à la multiplication des zones d'activités autour du barreau autoroutier. Chaque Scot, chaque EPCI, voire chaque département développe ses propres politiques d'aménagement et de développement : « *De nombreux projets de création ou d'extension de zones existent le long d'une infrastructure qui deviendra le grand axe est-ouest du nord de l'agglomération* » (Audal, 2010b, p.4). Les conflits d'usages sont importants dans ce territoire entre la volonté de maintien de l'A46 Nord comme autoroute de contournement nationale à haut niveau de service, le développement économique des territoires, et la préservation de la couronne agricole de l'agglomération (plateau dombiste, plaine des Chères) et les liaisons vertes métropolitaines (entre le Val de Saône et le Rhône amont et la Dombes). Etant donnée la fonction de catalyseur de développement de l'A46 Nord, il convient de centrer le périmètre d'étude autour de l'infrastructure afin de révéler les modalités de structuration du tissu économique dans ce territoire interstitiel qui fait l'objet d'interventions publiques fragmentées et d'un fort investissement privé. « *Le choix délibéré de changer la focale habituelle, de se centrer, dans cette approche, non pas sur un territoire administratif, mais sur un ensemble économique organisé autour d'une infrastructure, permet de mettre en avant les caractéristiques et les enjeux de développement et de coopération future, au-delà des limites géographiques et administratives* » (Audal, 2010b, p.4). Les travaux entrepris par l'inter-Scot et l'Agence d'urbanisme de Lyon doivent permettre d'« *apporter aux décideurs locaux des éléments de connaissance leur permettant de bâtir leur stratégie au regard du contexte global et en fonction des choix des territoires voisins* » (Audal, 2010b, p.3).

Au-delà des analyses économiques qui révèlent un territoire encore largement dominé par la construction de locaux industriels et de stockage, le diagnostic réalisé à l'échelle de l'ensemble du périmètre de l'EIM A46 Nord et le recensement des différents sites d'activités existants ou en projet, conduisent les économistes de l'Agence d'urbanisme de Lyon « *à découper ce vaste espace en cinq séquences à enjeux : les sites d'interface* » (Audal, 2010b, p.14) (Fig. 69). Des enjeux de coopération plus opérationnels sont révélés à l'échelle plus fine de ces cinq sous-territoires. Ils sont sélectionnés pour leur situation d'interface souvent à proximité d'un diffuseur et en raison de l'existence de petits projets de

⁸ L'Opale a été créée suite à la réalisation du Schéma de développement économique (SDE) du Grand Lyon approuvé en 2000, devenu en 2005 Grand Lyon, l'esprit d'entreprise. Il réunit les principales institutions économiques de la région lyonnaise autour des problématiques de développement économique et social. L'observatoire intervient en amont de l'action économique, en apportant des éléments de réflexion via la réalisation d'études, des analyses sur diverses thématiques économiques et à différentes échelles territoriales.

création ou d'extension de sites d'activités à court terme, ayant un impact direct sur les territoires voisins. Enfin, ces sites d'interfaces peuvent faire l'objet de projets d'envergure à long terme impactant plusieurs EPCI et ayant plus globalement des conséquences sur le fonctionnement de l'ensemble du territoire métropolitain. C'est le cas notamment des secteurs réservés pour l'accueil d'une plateforme portuaire entre Massieux, Genay, Saint-Germain-au-Mont d'Or et Quincieux (site d'interface n°4). Chaque site d'interface fait l'objet d'une description et d'une présentation des projets et perspectives d'évolution, ainsi que des enjeux et questionnements soulevés. L'identification de ces cinq sites de projets permet de décortiquer, par morceaux plus petits et donc plus simples à traiter, le grand territoire d'interface fait d'un enchevêtrement complexe de limites institutionnelles, d'infrastructures routières et de zones d'activités. On retrouve dans la proposition de l'Agence d'urbanisme de Lyon, visant à subdiviser l'EIM A46 Nord en différents sites, la distinction opérée par Roger Brunet (1990) entre les interfaces structurés sous la forme de portes et de couloirs. Les cinq sites d'interface repérés constituent autant de portes, à savoir des points qui jalonnent et terminent le couloir constitué par l'A46 Nord assurant les circulations linéaires est-ouest au nord de l'agglomération lyonnaise. L'EIM A46 Nord traduit une forte imbrication entre les différentes typologies d'interface au sein d'un même territoire.

Les analyses produites par l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre de l'EIM A46 Nord sont rassemblées dans un rapport synthétique d'une vingtaine de pages (Audal, 2010b). Les résultats sont présentés en 2010 devant les Présidents de Scot, EPCI et communes concernées par l'EIM A46 Nord. Le traitement du territoire d'interface par l'inter-Scot se limitera à l'élaboration du diagnostic, au grand regret de certains présidents de Scot, notamment Daniel Paccoud, qui auraient souhaité approfondir davantage la construction de partenariats autour notamment des grands sites de projets identifiés dans le cadre de l'étude. Alors que les conclusions du rapport soulèvent la nécessité de construire des collaborations complémentaires, l'inter-Scot et l'Agence d'urbanisme de Lyon « *bottent en touche* ». Les parties prenantes ne se considèrent pas légitimes et mandatées pour poursuivre les investigations au-delà du territoire de l'EIM et donc pour enclencher les coopérations opérationnelles autour des sites repérés. La production de l'Agence d'urbanisme sur ce territoire demeure cantonnée à l'analyse descriptive statistique, sans aborder les questions opérationnelles de coordination entre développeurs et mairies d'ouvrage publiques. On retrouve là les difficultés liées à la conception linéaire de l'évolution de l'inter-Scot⁹. Le dispositif attribue aux échelons inférieurs la tâche difficile de construction des coopérations opérationnelles, sans vraiment définir les conditions et les leviers de leur réalisation : « *A l'échelle des sites de projets, les coopérations éventuelles se joueront principalement dans les EPCI plutôt qu'entre les Syndicats mixtes de Scot. Dans un premier temps, des chartes partenariales d'aménagement et de développement pourraient être imaginées, se référant à un volet commun EIM* » (Audal, 2010b, p.22). Quelques initiatives collaboratives avec les territoires extérieurs ont été depuis insufflées par le Grand

⁹ Voir le Chapitre 3. Projection.

Lyon. Elles demeurent isolées et marginales, et surtout, ne s'inscrivent pas dans une démarche globale et transversale à l'échelle de l'ensemble du territoire d'interface et sur la base de travaux complémentaires menés autour des cinq sites localisés par l'Agence d'urbanisme de Lyon.

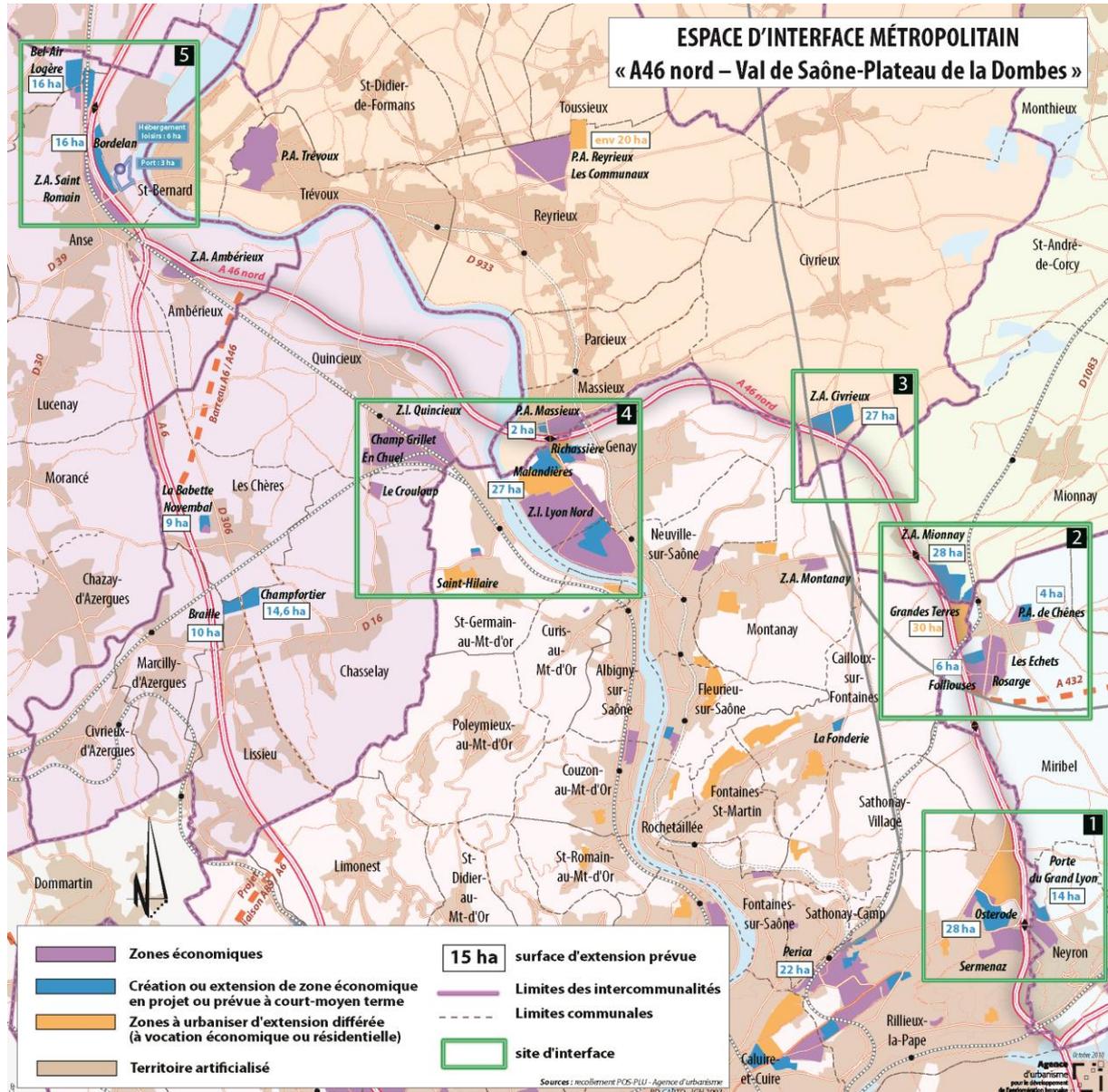


Fig. 69 : Sites de projet au sein de l'EIM A46 Nord (Source : Audal, 2010b, p.13)

2.3 L'Espace d'interface métropolitain Lyon-Saint Exupéry (2011) : un diagnostic territorial...

En 2010, l'EIM Lyon-Saint Exupéry est le deuxième espace d'interface traité par l'inter-Scot. Sa mise à l'agenda, lors de la dixième rencontre des Présidents, est à l'initiative de Serge Menuet, Président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné. Ce dernier fait le constat de la multiplication des zones d'activités économiques autour de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry dont la nature du développement contredit l'ambition métropolitaine du site, du manque de dialogue avec le gestionnaire de la plateforme, Aéroport de Lyon (ADL)¹⁰, et plus largement de l'absence d'informations sur les nombreuses études réalisées sur ce territoire. Voici un extrait de son intervention lors de la dixième rencontre des Présidents de Scot : *« Il est urgent de s'occuper du secteur de Saint Exupéry. Au moins huit études ont été menées ces dernières années et nous n'avons même pas les conclusions pour la plupart d'entre elles. Dans notre projet de territoire, une soixantaine d'hectares de zones économiques ont été réservées à proximité immédiate de la plateforme. Aujourd'hui, faute de gouvernance autour de Saint Exupéry, certaines parcelles sont vendues pour des activités locales. L'objectif initial de réserver cet espace à des activités à haute valeur ajoutée en correspondance avec un projet métropolitain voire national et international est dévoyé. Tout le monde s'intéresse à ce territoire mais rien ne se passe et il y a un risque de dilapidation des réserves foncières, ce qui, à terme, constituera un obstacle à la mise en oeuvre de grands projets »* (Audal, 2010c, p.6). A l'image de l'EIM A46 Nord, l'Agence d'urbanisme de Lyon engage alors l'élaboration d'un diagnostic sur ce nouvel espace d'interface où se cumulent de nombreux enjeux métropolitains.

Le territoire d'étude couvre un périmètre d'une vingtaine de communes centré sur la plateforme multimodale, réparti entre trois Scot (Agglomération lyonnaise, Nord Isère, Boucle du Rhône en Dauphiné) et deux départements (Isère et Rhône) (Fig. 70). Pas moins de neuf intercommunalités sont comprises (tout ou partie) dans l'EIM Lyon-Saint Exupéry : le Grand Lyon et la CCEL qui accueille la plateforme multimodale, dans le Scot de l'agglomération lyonnaise, la Communauté de communes de la Porte Dauphinoise de Lyon-Satolas et celle de l'Isle Crémieu dans le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné, et enfin, la Capi et la Communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné dans le Scot Nord Isère. Au-delà du territoire d'étude restreint autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry défini pour le traitement statistique des données, le diagnostic replace les enjeux d'aménagement de l'aire d'analyse dans un périmètre de réflexion élargi aux entités territoriales localisées à proximité de l'EIM (plaines de l'Est lyonnais, Portes de l'Isère, etc.). Par ailleurs, le territoire métropolitain apparaît toujours en toile de fond de l'analyse. A la différence de l'EIM A46 Nord ciblé sur les problématiques économiques, la démarche entreprise sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry prend un caractère véritablement territorial. L'équipe d'étude

¹⁰ Depuis 2007, la société anonyme Aéroports de Lyon (SA ADL) à capitaux publics est gestionnaire des plateformes aéroportuaires Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron. Les actionnaires sont l'Etat (60%), la CCI (25%) et les trois collectivités territoriales : Grand Lyon (5%), Région Rhône-Alpes (5%) et le Département du Rhône (5%). Les prérogatives de cette nouvelle structure sont la gestion et la promotion des deux aéroports mais aussi des assiettes foncières associées.

EIM Lyon-Saint Exupéry, au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, est plus étoffée que le précédent territoire d'interface. Elle se compose d'une dizaine de chargés d'étude spécialisés dans chacune des thématiques traitées : démographie, transport-mobilité, habitat, économie, agriculture et espaces naturels, aéroport. Le directeur du Pôle métropolisation et grand territoire, Olivier Roussel, est chef de projet référent. Il anime la coordination entre l'ensemble des chargés d'étude et la maîtrise d'ouvrage. Au niveau de l'inter-Scot, l'avancement du dossier est suivi par les chefs de projet des trois Scot concernés. En tant que garant de la mise en œuvre des orientations de la DTA, les DDT du Rhône et de l'Isère assurent un co-pilotage de l'étude aux côtés de l'inter-Scot.

Sur ce territoire, souvent considéré comme le « *territoire d'expansion de l'agglomération lyonnaise* » et repéré comme « *un des grands sites de développement – si ce n'est le principal – de l'aire métropolitaine lyonnaise* » (Audal, 2011a, p.5), l'objectif de l'Agence d'urbanisme de Lyon est d'aboutir à la publication d'un livre blanc. Ce dernier doit permettre « *d'actualiser les données sur l'espace d'interface, de recoller les projets et de dresser un bilan des politiques publiques ainsi qu'un inventaire des études conduites récemment* » (Audal, 2011a, p.5). Lorsque l'Agence d'urbanisme entreprend la réalisation du diagnostic territorial, à l'image de l'EIM A46 Nord, les suites à donner aux études menées sur le territoire d'interface ne sont pas explicitées. Les quelques indications données par l'Agence d'urbanisme de Lyon concernant l'aboutissement des travaux demeurent très générales : « *L'objectif est de définir à la suite les enjeux de développement de cet espace pour les décennies futures à travers une approche qui embrasse tous les champs de l'aménagement* » (Audal, 2011a, p.5). Il convient de « *mettre à plat les projets et de rechercher des coopérations concrètes avec les intercommunalités* » (Audal, 2011a, p.6). Publié en 2011, le rapport final de l'étude est structuré en deux tomes¹¹. Le premier rassemble les résultats issus du diagnostic territorial (Audal, 2011a), alors que le second, constitue une synthèse des principaux documents de planification territoriale et aéroportuaire couvrant l'EIM Lyon-Saint Exupéry, ainsi que quelques-unes des études menées auparavant sur le territoire d'interface (Audal, 2011b). Les résultats du rapport d'étude sont restitués, en rencontre des Présidents de Scot et auprès des services de l'Etat en GTI DTA¹², en mai 2011.

¹¹ Une version augmentée du diagnostic inter-Scot, rassemblant les deux tomes, est publiée un an plus tard (Audal, 2012c). Elle comprend les traitements cartographiques supplémentaires liés aux données satellitaires Spot-thema, sur la période 2000 à 2010, nouvellement acquises par les Agences d'urbanisme.

¹² Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation*.

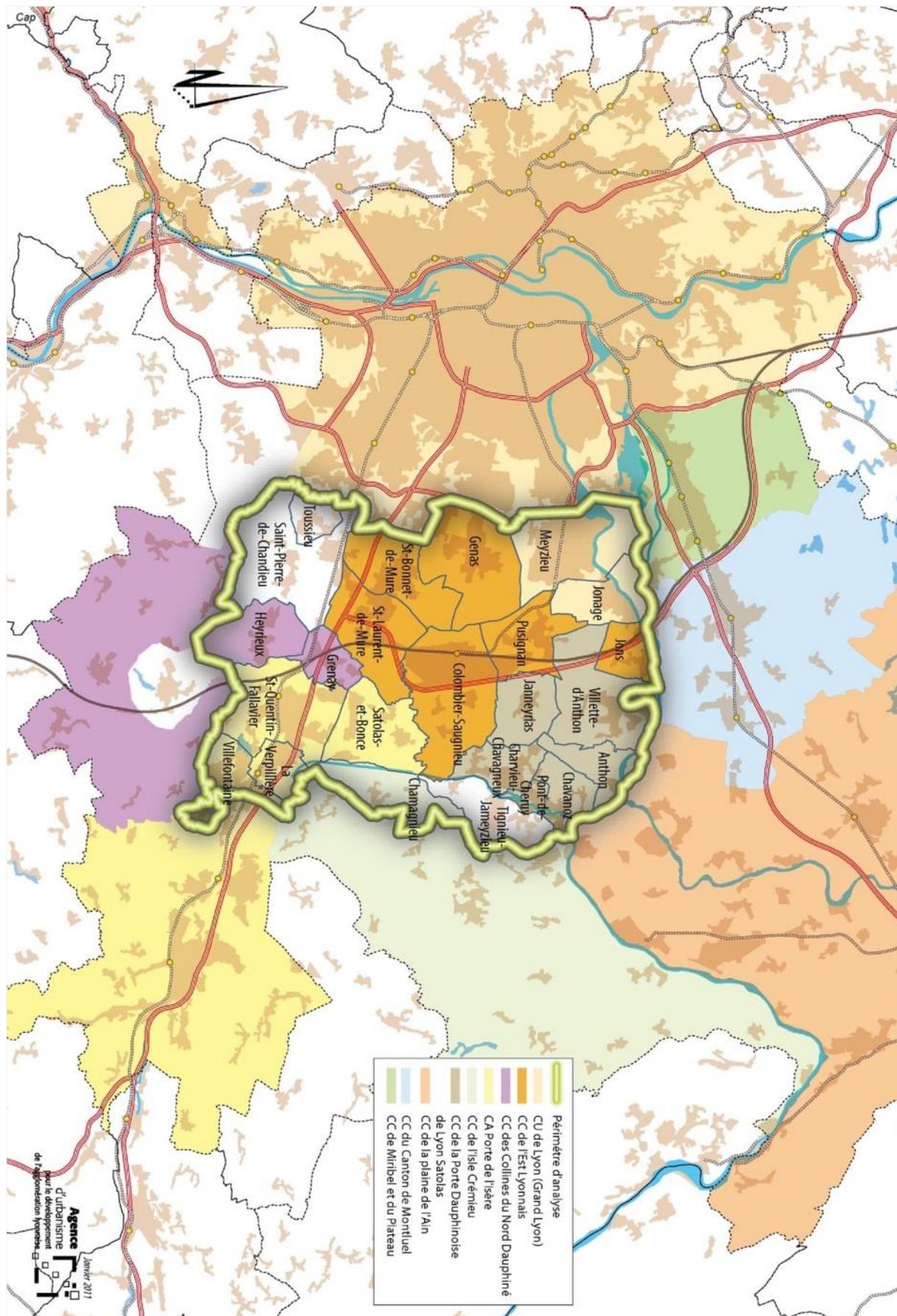


Fig.70 : Territoire d'étude de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2011a, pp.68-69)

2.4 ... suivi de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry (2013)

Suite à la réalisation du diagnostic territorial inter-Scot, le dossier Lyon-Saint Exupéry est pris en main par les services de l'Etat sous l'impulsion du Préfet de la Région Rhône-Alpes, Jean-François Carenco¹³. Ce dernier envisage alors la possibilité de réaliser une Opération d'intérêt national (OIN), associant l'Etat et les collectivités locales sur ce territoire identifié depuis longtemps comme à forts enjeux stratégiques, mais en déficit de gouvernance. Préalablement, les quatre intercommunalités fondatrices du Pôle métropolitain alors en gestation (Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Capi et CAPV) affirment également leur ambition de porter une action collective sur la plateforme aéroportuaire et le territoire environnant¹⁴. L'annonce du retrait potentiel de la participation de l'Etat à ADL participe à la mise à l'agenda de la problématique Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise¹⁵. La Rul, qui héberge alors le Pôle métropolitain, sélectionne un cabinet de consultants (Algoé), afin d'élaborer une stratégie économique pour la plateforme aéroportuaire de Lyon-Saint Exupéry et le territoire environnant (Rul, 2010b). Suite aux prises de positions ambitieuses du Préfet de Région, les services de l'Etat via les DDT du Rhône et de l'Isère, qui ont par ailleurs participé à l'élaboration du diagnostic inter-Scot, engagent l'animation d'une démarche collaborative et transversale. L'objectif final affiché est la mise au point d'un Schéma de référence à l'horizon 2030 pour les territoires autour de Lyon-Saint Exupéry sur le même périmètre que le diagnostic inter-Scot.

L'ambition initiale du Préfet de Région de réaliser une OIN sur le secteur Lyon-Saint Exupéry fait face à d'importantes oppositions auprès des élus locaux qui voient en cet outil un frein à leur émancipation vis-à-vis de l'Etat. Sans écarter totalement la possibilité de réaliser un OIN, tout du moins au départ, la réalisation du Schéma de référence doit, en tout état de cause, aider à définir le dispositif qui sera le plus adapté à la gouvernance des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry. Son ambition est en premier lieu de créer une scène de débats et d'échanges autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry afin d'identifier collectivement les besoins qui se posent au territoire. A travers la constitution d'une régie locale et de comités de pilotage réguliers, la démarche associe un large panel d'acteurs institutionnels (élus et techniciens) (Fig. 71) : services de l'Etat, EPCI et Scot couverts par le territoire d'étude, Départements, Région, chambres consulaires, agences de développement économique, ADL, Rul, Pôle métropolitain, Agence d'urbanisme de Lyon, Etablissements publics fonciers de la Région Rhône-Alpes (Epora), Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et conseils de développements. La démarche

¹³ Nommé Préfet de la Région Rhône-Alpes en novembre 2010, Jean-François Carenco est l'ancien directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, au ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Il est réputé pour être particulièrement intéressé par les problématiques liées aux infrastructures de transport. En 2007, il a notamment été membre du conseil de surveillance de la société anonyme de l'Aéroport Toulouse-Blagnac en qualité de représentant de l'Etat.

¹⁴ « *Partager une ambition pour le développement de Saint-Exupéry* » est la quinzième action constitutive du plan d'action métropolitain.

¹⁵ La loi relative à la gestion des aéroports (2005) autorise l'entrée d'investisseurs privés au capital des sociétés aéroportuaires en France.

débuté, entre juin et octobre 2011, par six groupes de travail thématiques : logistique/fret, logement/habitat, économie, agriculture, transport/déplacement, aéroport. Sur la base du diagnostic établi par l'Agence d'urbanisme de Lyon, les groupes de travail doivent permettre de partager un niveau de connaissance commun, d'identifier les enjeux et de définir les objectifs à remplir pour le futur Schéma de référence. Chaque groupe est piloté par un acteur partie prenante de la démarche et compétent dans la thématique ciblée (Fig. 72). La synthèse des six groupes de travail thématiques permet finalement d'alimenter la rédaction d'un cahier des charges pour le recrutement d'un « *ensemblier économiste urbaniste de haut niveau* » (DDT Rhône et Isère, 2011), selon la qualification des services de l'Etat, qui aura la charge de réaliser le Schéma de référence des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry.

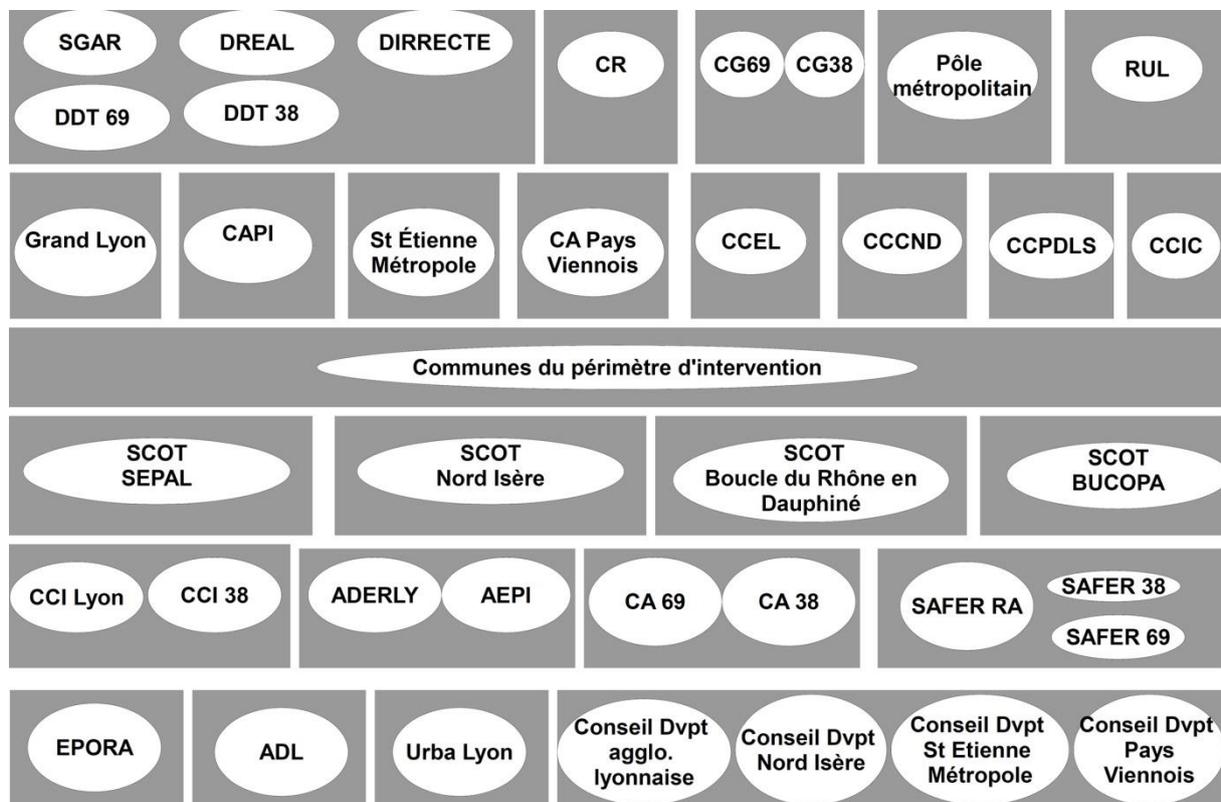


Fig. 71 Acteurs impliqués dans la démarche collaborative autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a, p.21)

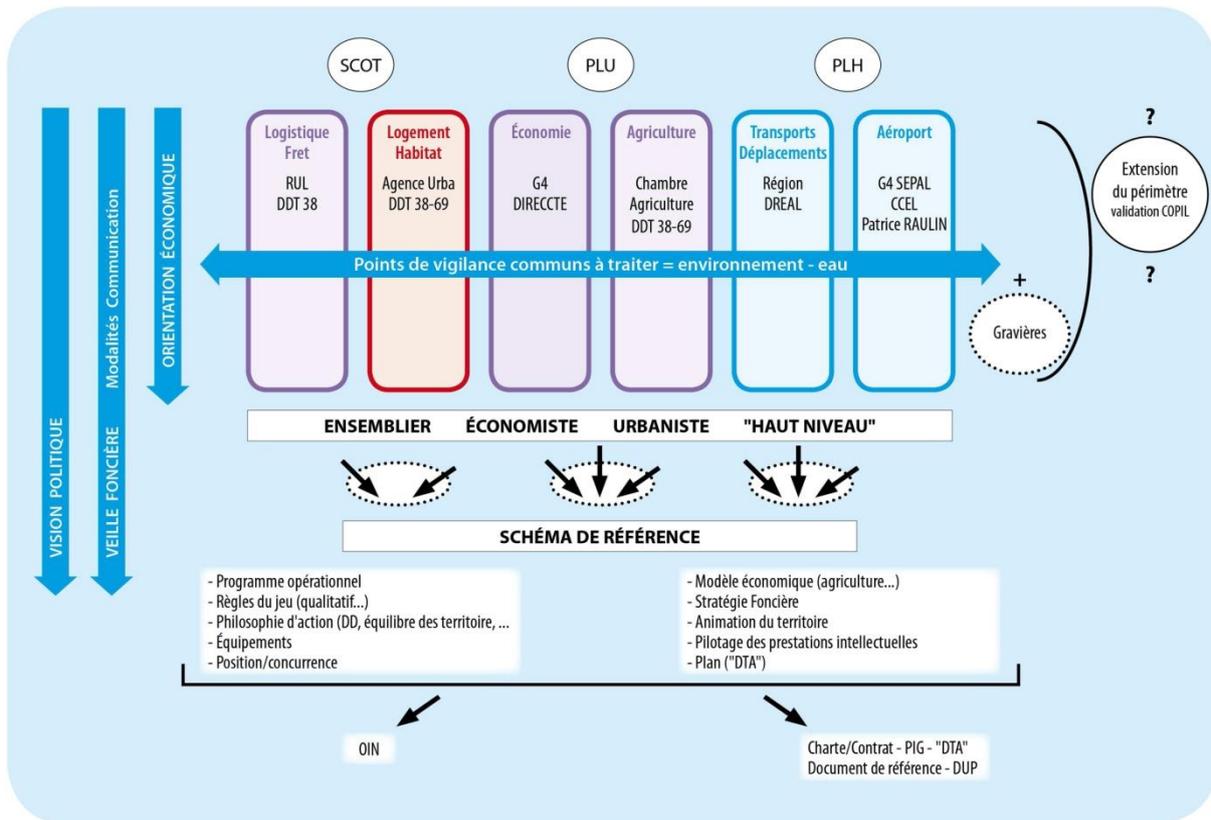


Fig. 72 Groupes de travail Saint-Exupéry et élaboration du Schéma de référence (Source : DDT Rhône et Isère, 2011, p.2)

Suite à l'appel d'offre de la DDT du Rhône, le groupement Güller&Güller-Acadie est retenu en avril 2012 pour réaliser le Schéma de référence des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry¹⁶. L'équipe est sélectionnée notamment pour sa capacité à mobiliser un nombre important de travaux de *benchmarking* au service de la réalisation du Schéma de référence. Le groupement dispose effectivement d'une expérience solide dans la réalisation de documents stratégiques autour de plateformes aéroportuaires en France ou en Europe dont les problématiques rappellent celles rencontrées par les territoires autour de Lyon-Saint Exupéry. Ces références leur permettraient d'identifier rapidement les enjeux et problématiques qui se posent au territoire lyonnais. Constitué d'architectes et d'urbanistes, le cabinet Güller&Güller (mandataire de l'étude) est spécialisé dans l'aménagement des régions aéroportuaires. Ils disposent de nombreuses références concernant d'importants aéroports Européens (Paris, Stockholm, Zürich, Frankfurt, Genève, etc.). Les frères Güller ont, entre autres, largement contribué à l'élaboration du Projet d'agglomération Franco-Valdo-Genevois¹⁷. Ils ont également publié différents ouvrages sur l'aménagement des régions aéroportuaires, intitulés *Airport and City* (2009) et *From airport to airport city* (2001). Composé essentiellement de consultants issus des sciences politiques ou de géographie,

¹⁶ Le groupement Güller&Güller-Acadie a répondu à l'appel d'offre avec trois autres bureau d'étude (experts thématiques) : Blézat Consulting, spécialisé sur le développement rural et l'agriculture, Mrs Partner SA sur les transports et la logistique et enfin Katalyse, sur le développement économique.

¹⁷ Voir le *Chapitre 3. Confronter* (Partie 1).

Acadie est spécialisé dans le conseil aux collectivités locales (habitat, politique de la ville, politique sociale, développement territoriale, gouvernance, etc.). Ils ont notamment développé une compétence forte dans la définition de stratégies territoriales. Daniel Behar, directeur d'Acadie, est également professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris. Il est connu pour ses nombreuses publications en géographie et sciences politiques, notamment dans le champ de gouvernance métropolitaine en lien avec le Grand Paris. Par l'intermédiaire d'Ariella Masbounji, la coopération entre Acadie et les frères Güller est née autour des enjeux d'intégration des plateformes aéroportuaires à leur territoire d'accueil, la région aéroportuaire. Ensemble, il développe notamment des stratégies d'aménagement assurant le passage de l'aéroport, en tant qu'équipement ou objet ponctuel, à son intégration au sein des systèmes territoriaux métropolitains. Le groupement Güller&Güller-Acadie a notamment réalisé le Schéma d'aménagement du Grand Roissy et participe aux travaux menés dans le cadre du Grand Paris.

La proposition du groupement Güller&Güller-Acadie, pour l'élaboration du Schéma de référence des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry, s'appuie sur une approche pragmatique, fondée sur l'élaboration de ce qui est alors appelée une stratégie guide. Ce document-cadre ne cherche pas à définir avec précision les aménagements à réaliser, mais à orienter l'action à long terme, à travers une série d'étapes clefs permettant d'assurer la cohérence des politiques d'aménagement : « *Eclairer le chemin plutôt qu'explicitier l'horizon* » ou « *un film sur vingt ans plutôt qu'une photo dans vingt ans* », telles sont les phrases d'accroche du groupement lors de son audition¹⁸. La stratégie guide doit émerger à partir de la confrontation entre la mise en évidence du scénario joué, actuellement en cours sur le territoire, et la définition d'un scénario jouable, à savoir les actions à entreprendre collectivement sur le territoire afin de contrecarrer le scénario joué. Différentes étapes sont venues ponctuer l'avancement du travail du groupement et de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide :

- Premiers étonnements (juin 2012) : définition du scénario joué. Suite à une journée de découverte du terrain d'étude, le groupement réalise une série d'entretiens en mai 2012 afin de recueillir le point de vue et les attentes des acteurs locaux impliqués dans la démarche. Le 6 juin 2012, au sein des locaux de la Capi, un premier rassemblement est l'occasion pour le groupement de livrer la synthèse de l'ensemble des entretiens réalisés, appelé les premiers étonnements. Sur cette base, le groupement expose sa vision du scénario joué et esquisse les premières pistes du scénario jouable.

- Premier séminaire (juillet 2012) : définition du scénario jouable. Le 10 juillet 2012, le premier séminaire est dédié à la construction du scénario jouable à la Capi. La matinée, en séance plénière, est consacrée à un rappel des premiers étonnements constitutifs du scénario joué et des pistes pour réouvrir le jeu, c'est-à-dire les marges de manœuvre nécessaires à l'affirmation du scénario jouable. L'après-midi est consacrée à trois ateliers de travail : Atelier 1 : positionner/nommer ; Atelier 2 :

¹⁸ Extrait de la Régie locale du 24 avril 2012 dédiée à la présentation du calendrier d'élaboration du Schéma de référence sur la base de la proposition du groupement.

différencier/articuler ; Atelier 3 : séquencer/déclencher. Animés parallèlement par les membres du groupement, ils doivent permettre aux participants de débattre, échanger et faire des propositions autour des pistes d'ouverture du jeu. En fin de journée, la synthèse-conclusive des échanges liés aux trois ateliers, alimente la construction de la stratégie guide.

- Séminaire technique (août 2012) : workshop d'approfondissement. Fin août, un séminaire technique ouvert uniquement aux membres de la régie locale est organisé afin d'explicitier les choix de la stratégie guide auprès notamment de la maîtrise d'ouvrage élargie. Appelée workshop d'approfondissement, cette journée de travail en comité restreint est l'occasion d'étayer les éléments de discours et d'argumentation liés à la stratégie guide, sur la base notamment de la présentation d'un travail de *benchmarking* réalisé par le groupement.

- Deuxième séminaire (octobre 2012) : stratégie guide et passage à l'acte. La matinée du deuxième séminaire, le 12 octobre 2012 à Pusignan, est vouée à la présentation d'une première esquisse du contenu de la stratégie guide sur la base des trois piliers constitutifs du scénario jouable : Pilier 1 : Organiser les infrastructures du hub multimodal et l'activité logistique ; Pilier 2 : Développer les synergies métropolitaines ; Pilier 3 : Garantir la qualité de la vie quotidienne sur le territoire. Trois ateliers, animés parallèlement par le groupement l'après-midi, engagent la problématique du passage à l'acte. Ils visent à identifier les éléments de consensus, d'arbitrages collectifs et de transactions bilatérales. Chacun d'eux appelle des dispositifs de gouvernance différenciés : les éléments de consensus fédèrent les participants (accord unanime), il faut donc uniquement envisager leur modalité d'approfondissement. Les éléments d'arbitrages sous-entendent une convergence générale des participants, mais impliquent de faire des choix collectifs afin de définir les conditions de mise en oeuvre et les dispositifs techniques d'aide à la décision. Il n'existe pas de consensus, ni de convergence, autour des éléments de transactions bilatérales. Ces derniers imposent donc l'invention de dispositifs de travail politiques et techniques afin de construire les accords collectifs.

- Comité de pilotage (novembre 2012) : dix orientations phares. Suite à ce deuxième séminaire, un document d'une vingtaine de pages est rédigé par les DDT du Rhône et de l'Isère. Structuré en trois parties énonçant les piliers de la stratégie-guide, il rassemble dix orientations phares constitutives de la stratégie guide. Ce document est présenté et débattu devant les élus en comité de pilotage le 23 novembre 2012 au Grand-Lyon, en présence du groupement. Il obtient l'adhésion des élus.

- Troisième séminaire (janvier 2013) : tables rondes thématiques. Le 11 janvier 2013, un troisième séminaire est organisé au Grand Lyon. Il s'étale sur la journée autour de trois tables rondes thématiques successives : Table ronde n°1 : transport/mobilité, Table ronde n°2 : foncier, Table ronde n°3 : économie. Pour chacune des thématiques traitées, les tables rondes ont vocation à définir les acteurs en responsabilité, les dispositifs de gouvernance à instaurer et les actions à initier. Même si le groupement

est présent et assure l'animation d'une des tables rondes, l'organisation et l'animation générale de la journée sont à l'initiative des DDT du Rhône et de l'Isère, en lien avec la régie locale. Ce séminaire annonce la fin de l'intervention du groupement en tant qu'animateur de la démarche collaborative.

- Comité de pilotage final (septembre 2013) : suite de la démarche. Suite au troisième séminaire, trois groupes d'actions (économie, transport et foncier) sont constitués à l'initiative des DDT du Rhône et de l'Isère. Ils visent à poursuivre les études et les collaborations engagées dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide. Les services de l'Etat engagent par ailleurs la modification de la DTA sur le secteur Lyon-Saint Exupéry afin de l'enrichir des éléments issus de l'élaboration de la stratégie guide, mais aussi d'assouplir les contraintes réglementaires impactant le territoire nécessaire à sa réalisation. Un comité de pilotage final est organisé en septembre 2013 afin de soumettre aux élus le contenu de la modification de la DTA et la version finale de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry (DTT Rhône et Isère, 2013a), nouvelle dénomination attribuée au territoire d'étude résultante de la démarche de projet. Le document final rassemble différentes pièces : la stratégie guide, les feuilles de route opérationnelles des trois groupes d'action, un protocole d'engagements des parties prenantes en cours d'élaboration, et la modification de la DTA. La création d'un syndicat mixte de la Plaine Saint-Exupéry associant l'ensemble des partenaires engagés (syndicat mixte ouvert) est alors en cours de négociation. Ce dernier aurait en charge la mise en œuvre des dispositions de la Stratégie guide. Les élections municipales de mars 2014 reportent son officialisation.

2.5 L'espace d'interface métropolitain A89-RN82 (2012) : un diagnostic territorial...

Suite à la prise en main du dossier Saint-Exupéry par les services de l'Etat à l'initiative du Préfet de Région, l'Agence d'urbanisme de Lyon, désinvestit ce territoire d'étude pour se concentrer sur l'EIM A89-RN82, sur la frange ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise¹⁹. Ce troisième espace d'interface est inscrit au programme de travail inter-Scot à l'initiative de Bernard Jayol, Président du Scot Roannais²⁰, lors de la dixième Rencontre des Présidents en 2010. Le territoire d'étude est structuré autour du nouveau barreau autoroutier (A89) et de la route nationale (RN82) permettant de relier Roanne, au Nord-Ouest de Lyon, à la nouvelle autoroute par la petite commune de Balbigny, localisée entre Roanne et Saint-Etienne. A l'image de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, le constat formulé par le Président du Scot Roannais en est encore à la multiplication des zones d'activités de tailles variables autour du nouveau barreau autoroutier. Bernard Jayol est notamment préoccupé par le projet de Zone d'activités d'intérêt national (ZAIN) sur la

¹⁹ Les chargés d'études de l'Agence d'urbanisme de Lyon et les quatre Scot concernés par l'EIM Lyon-Saint Exupéry poursuivent néanmoins leur collaboration dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère.

²⁰ Depuis 2014, Farid Medjani, adjoint au maire de Roanne en charge du logement, est le nouveau président du Scot Roannais. Suite aux élections municipales, la ville de Roanne et le Roannais Agglomération basculent à droite avec l'élection d'Yves Nicolin, qui succède à Laure Deroche et Christian Avocat, à la tête de la ville et de la communauté d'agglomération.

Communauté de communes de Balbigny, à l'intersection entre l'A89 et l'A72 permettant de rejoindre Saint-Etienne, en dehors de la polarité roannaise et dans un secteur interstitiel (le Loire centre), non encore couvert par une démarche de planification territoriale : « *L'espace d'interface Balbigny-La Tour de Salvagny (avec mise à 2 fois 2 voies de la RN82) ne relève d'aucun Scot. Il faut s'en préoccuper. L'inter-Scot doit nous aider à faire la couture entre ces territoires en situation frontière* » (Audal, 2010c, p.7). Il existe ainsi des similitudes importantes quant à la mise à l'agenda des EIM A89-RN82 et Lyon-Saint Exupéry au programme de travail inter-Scot. Le Scot Roannais entend mobiliser l'Agence d'urbanisme via l'inter-Scot pour renforcer l'intelligibilité des acteurs locaux sur ce territoire prochainement doté d'une accessibilité renforcée. Les infrastructures existantes ou à venir sur l'EIM A89-RN82 sont néanmoins beaucoup moins importantes que sur le secteur de Lyon-Saint Exupéry qui demeure le territoire d'expansion privilégié de l'agglomération lyonnaise depuis les années 1970 dans le cadre de la politique de grands équipements menée par l'Etat. La mise à l'agenda de l'EIM A89-RN82 s'inscrit entre coopération et compétition entre des territoires, longtemps enclavés mais nouvellement desservis par une infrastructure autoroutière, qui cherchent à capter les plus-values économiques liées à la nouvelle accessibilité.

Conscient des bouleversements territoriaux potentiellement engendrés par la réalisation de l'A89, les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne (Epures) engagent la réalisation d'un diagnostic territorial à l'image de l'EIM Lyon-Saint Exupéry. A la différence du précédent EIM, l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne contribue à la démarche entreprise sur l'EIM A89-RN82, principalement sur la thématique transport-déplacement, avec un chargé d'étude dédié. La présence de l'Agence d'urbanisme ligérienne s'explique par la proximité de l'EIM A89-RN82 avec ses territoires d'étude traditionnels, à l'ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise²¹. Le territoire couvre un périmètre beaucoup plus important que l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Fig. 73) : plus d'une vingtaine d'EPCI et trois conférences des maires du Grand Lyon, répartis entre six Scot soit au total deux cent soixante-dix communes. Une équipe d'étude étoffée est constituée pour réaliser les traitements statistiques, la réalisation des cartes et les analyses nécessaires au diagnostic territorial. Elle se compose d'une dizaine de chargés d'étude spécialisés dans chacune des thématiques traitées (démographie, transport-mobilité, habitat, agriculture, environnement, économie). Karen Mc Kormick de l'Agence d'urbanisme de Lyon est chef de projet de l'étude²². Elle est donc en charge de la coordination entre l'ensemble des chargés d'étude thématiques, mais aussi avec la chef de projet du Scot Roannais et le Président référent inter-Scot, Bernard Jayol. Contrairement à l'EIM Lyon-Saint Exupéry, les tenants et aboutissants de l'étude inter-Scot sur l'EIM A89-RN82 sont plus clairement exprimés en amont de la réalisation du diagnostic. La démarche poursuit plusieurs objectifs. Elle doit permettre d'insuffler un dialogue entre les territoires desservis par l'A89 et d'initier des démarches partenariales entre les différents acteurs autour d'un diagnostic territorial commun et d'une

²¹ L'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne réalise le Scot Loire Centre, partie prenante de la démarche inter-Scot depuis sa création. L'initiative du Scot est lancée par les élus en février 2011 pour une approbation prévue en 2016.

²² Karen Mc Kormick est également chef de projet sur différents autres dossiers importants dans le territoire de l'EIM A89-RN82 : l'élaboration du Scot des Monts du lyonnais et du PLU de Tarare traversé par l'A89.

stratégie d'aménagement partagée. L'élaboration du diagnostic territorial sur ce nouveau territoire d'interface suit la même méthodologie que le précédent EIM, complété par des entretiens avec des acteurs publics et privés, sur la base de ce qui est alors appelée une analyse à dire d'acteurs associant : les Scot, les partenaires institutionnels, EPCI, chambres consulaires, et les aménageurs et opérateurs (immobilier commercial, d'entreprise, résidentiel) (Audal, 2011e). L'EIM A89-RN82 est traité par les Agences d'urbanisme sur la période de mai 2011 à juin 2012 :

- Lancement de l'étude (septembre 2011). Sur la base de quelques premiers éléments de diagnostic présentés par l'Agence d'urbanisme de Lyon, une première réunion de lancement de l'étude a lieu, en septembre 2011, à Riorges, dans l'agglomération roannaise. La réunion donne suite à une visite du chantier de l'A89 alors en cours de réalisation assurée par le service de communication des Autoroutes du Sud de la France (ASF), maître d'œuvre et gestionnaire de l'infrastructure. Cette journée d'étude, qui réunit essentiellement les Présidents des Scot et les EPCI concernées, vise à dresser les attentes et les besoins de l'étude, soit à problématiser l'EIM A89-RN82 dans un contexte métropolitain. Un document d'une vingtaine de pages synthétise le contenu des échanges ainsi que les tenants et aboutissants de l'étude (Audal, 2011e).

- Convention territoire partenaire (2010-2013). Depuis juillet 2010, le territoire de l'EIM A89-RN82 accueille également une Convention territoire partenaire (CTP), en parallèle de la démarche inter-Scot. La convention associe le Grand Lyon, le Grand Roanne et les villes centres de l'Arbresle et Tarare. Elle s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets de soutiens aux relations villes-campagnes, initié au titre du Fond Européen Agricole de Développement rural (Feader), sur une période de trois ans. Ce dispositif collaboratif vise à dynamiser l'axe géographique Lyon-Roanne dont l'ensemble des territoires constitue la Porte Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise, à travers une démarche co-construite par l'ensemble des acteurs du territoire (institutionnels, économiques et sociaux, associatifs et habitants). La CTP doit permettre d'engager des actions concrètes dans cinq axes de coopération : attractivité résidentiel, développement économique, transports, préservation des espaces naturels et agricoles, tourisme, coopération culturelle. L'équipe d'étude dédiée est relativement restreinte : un chef de projet et une chargée de mission-Cifre accompagnée par des référents au sein des services d'urbanisme des collectivités membres. Malgré une tentative d'articulation entre la démarche EIM A89-RN82 et la CTP, les deux dispositifs évoluent finalement indépendamment.

- Restitution du diagnostic (juin 2012). Une première restitution du diagnostic inter-Scot a lieu en comité restreint devant les Présidents de Scot en juin 2012 à Tarare. Un rapport d'étude d'un peu moins de cent pages est publié (Audal, Epures, 2013c). Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne livrent alors les constats et les éléments de diagnostics établis à partir du recueil des données statistiques, d'une série de cartes et des quelques entretiens opérés préalablement. En conclusion de cette séance de restitution, les élus font part de leur volonté d'élargir la restitution des résultats de l'étude à un cercle de

participants plus importants afin de maintenir une scène d'échange et de débat autour de l'A89, et à terme, d'engager des coopérations entre l'ensemble des acteurs. A l'initiative de Michelle Vullien, vice-présidente du Scot de l'agglomération lyonnaise en charge des questions de transport-déplacement, représentante de Gérard Collomb, les élus de l'inter-Scot et les Agences d'urbanisme valident l'organisation d'un rassemblement en janvier 2013, suite à l'inauguration de l'A89. Il est prévu que cette journée d'échanges se traduise sous la forme d'une séance plénière et d'ateliers, alors appelée « *les assises de l'A89* ». Cet évènement doit permettre de réunir « *l'ensemble des décideurs économiques et politiques des territoires de l'A89* »²³.

- Report des assises de l'A89 (janvier 2013). Malgré la nouvelle sollicitation de Bernard Jayol et Daniel Paccoud (Président du Scot Beaujolais), auprès des Agences d'urbanisme lors de la rencontre des Présidents en décembre 2012, l'évènement ne verra finalement pas le jour, tout du moins dans le délai initialement prévu. Gérard Collomb le repousse à une échéance plus lointaine, après les municipales de 2014. Au-delà des territoires de l'A89, le Président du Grand Lyon est davantage préoccupé par les modalités de son raccordement à l'A6, non encore acté par les services de l'Etat, qui soulève d'importantes oppositions chez les élus lyonnais qui ne veulent pas voir cette infrastructure constituer une nouvelle pénétrante dans l'agglomération²⁴. Inaugurée en janvier 2013, le dernier tronçon de l'A89 entre Bordeaux et Lyon débouche temporairement sur une route nationale à la Tour de Salvagny, au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise dans un secteur déjà fortement surchargé aux heures de pointes. D'autres facteurs expliquent le désinvestissement de l'EIM A89-RN82 par l'inter-Scot et notamment le changement de Président du Scot Roannais : le territoire d'étude perd ainsi son élu-référent. Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne engagent par ailleurs de nouveaux chantiers métropolitains à l'image du recollement des Scot ou de la révision du Chapitre commun²⁵. L'avenir est également très incertain pour la CTP dont le financement arrive à échéance fin 2013. A l'image de l'EIM A89-RN82, la convention partenariale souffre d'une démobilitation technique et politique.

²³ Extrait de la rencontre des Présidents de Scot, Tarare, 21 juin 2012

²⁴ Extrait du compte rendu informel d'une réunion entre le coordinateur de l'inter-Scot et la directrice de cabinet de Gérard Collomb, 26 mai 2013, Grand Lyon

²⁵ Concernant l'évolution du programme de travail inter-Scot, voir le *Chapitre 3. Projection*.

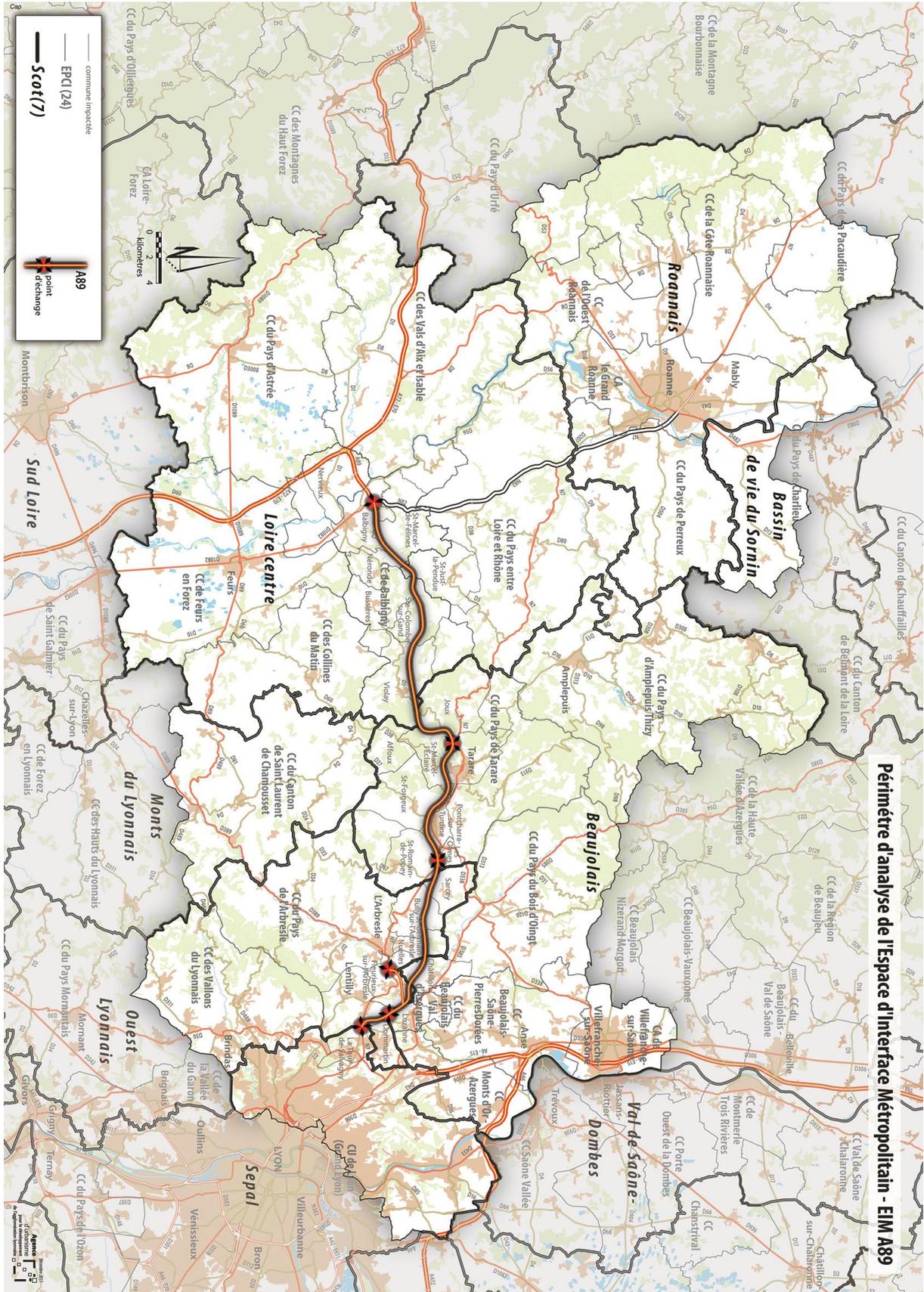


Fig. 73 : Périmètre d'analyse de l'EIM A89-RN82 (Source : Audal, Epures, 2013c, p.9)

Ainsi, sur les sept EIM identifiés dans le cadre de la démarche inter-Scot, seulement trois espaces d'interface ont été investis par les Agences d'urbanisme sur la période 2010-2014. Seul l'EIM Lyon-Saint Exupéry fait l'objet d'une démarche de projets de territoire, traduite sous la forme de l'élaboration d'une stratégie guide, pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère, à l'initiative du Préfet de Région. L'analyse des modalités de mise à l'agenda des EIM, au sein du programme de travail inter-Scot, montre que leur investissement est à chaque fois plutôt à l'initiative de Présidents de Scot dits périphériques (Scot Beaujolais, Scot Boucle du Rhône en Dauphiné et Scot Roannais), et non pas des représentants du Scot de l'agglomération lyonnaise. Suite à cette description des caractéristiques globales, ainsi que des modalités de traitement des EIM au sein du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, la section suivante décrypte les lieux de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise.

3. Les lieux de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise

3.1 Les rendez-vous de la mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise : quatre grands chantiers thématiques

Afin d'assurer, la mise en œuvre des dispositions du Scot de l'agglomération lyonnaise, le Sepal liste une série de mesures à entreprendre. Le syndicat mixte parle à ce propos des « *rendez-vous de la mise en œuvre* »²⁶. On peut faire là un lien avec « *les rendez-vous de l'histoire* » de la démarche stratégique Lyon 2010 (Sepal, 1988)²⁷. L'évolution du vocabulaire entre les deux expériences de planification marque surtout l'approche pragmatique du nouveau Scot, par rapport à la précédente expérience de planification stratégique dont la réalisation opérationnelle a souffert d'un déficit de suivi et de mise en œuvre, alors non prévus par le cadre législatif. Le Sepal structure son intervention en faveur de la mise en œuvre du Scot autour de quatre grands chantiers constitutifs de sa feuille de route (Sepal, 2012a) :

Chantier 1. Evaluer pour mieux agir. Au-delà du Code de l'urbanisme qui prévoit une évaluation du contenu du Scot au plus tard six ans après son approbation, le Sepal s'engage à mettre à jour des indicateurs de suivi annuel et de présenter une première évaluation du document dès 2014. Ces outils d'évaluation doivent permettre d'assurer le suivi des évolutions du territoire en relation avec les orientations du Scot, et d'adapter les politiques publiques au cours du temps. Suite à l'approbation du Scot, une cinquantaine d'indicateurs ont été élaborés par le Sepal, conjointement avec l'Agence

²⁶ Extrait du site internet du Sepal : <http://www.scot-agglolyon.fr/>, [Consulté le 18 août 2014].

²⁷ Voir le *Chapitre 2. Historisation*.

d'urbanisme de Lyon, constituant un tableau de bord de suivi et d'évaluation défini à partir d'un état zéro (Sepal, 2012b).

Chantier 2. Partager et relayer le projet. Le Sepal organise des rencontres techniques auprès d'un large panel d'acteurs : élus locaux, techniciens, personnes publiques associées, professionnels de l'urbanisme, principaux relais d'opinion (associations, scolaires, conseils de quartiers, etc.). Il propose par ailleurs un accompagnement auprès des collectivités locales qui le souhaitent avant d'émettre un avis dans le cadre de la révision et la modification des PLU et des documents sectoriels (PLH et PDU), afin d'assurer leur mise en compatibilité. Un nombre important d'études sectorielles sont par ailleurs produites en complémentarité du Scot, sous pilotage du Sepal ou en partenariat : chartes agricoles, démarches PSADER/PENAP, études sur le réseau vert, potentiel d'urbanisation autour des gares, place de l'université dans la ville, enquête déplacement, etc.²⁸ Les partenaires publics associés lors de l'élaboration du Scot (Etat, Région, Département, chambres consulaires, AOT) doivent devenir des « *repreneurs du projet d'agglomération en faisant du Scot la matrice de référence des politiques publiques thématiques dont ils sont porteurs dans le cadre de leurs compétences (transport, climat, agriculture, trame verte et bleue...)* »²⁹. Même s'ils sont impliqués dans quelques démarches partenariales, les acteurs privés (promoteurs immobiliers, aménageurs, opérateurs commerciaux, etc.) sont les grands absents des chantiers de la mise en œuvre, tels que décrits par le Sepal.

Chantier 3. Investir les territoires à enjeux. Le Sepal identifie onze sites à enjeux qui devront faire l'objet d'études complémentaires en aval de l'approbation du Scot (Fig. 74). Sur ces sites identifiés, « *pendant toute la durée de la mise en œuvre, le Sepal accompagne le lancement d'actions pour préciser les éléments de discours et de projet* »³⁰. Le syndicat mixte distingue, tout d'abord, sept territoires de projets porteurs d'enjeux décisifs pour le développement de l'agglomération. Ils doivent faire l'objet de projets de territoire permettant d'assurer un haut niveau de cohérence avec les politiques publiques d'aménagement. Le Sepal localise, par ailleurs, quatre sites plus restreints (Lyon-Saint Exupéry, Portes du Dauphiné, Aéroport de Corbas, et enfin Hôpitaux Sud), porteurs d'enjeux spécifiques où le Scot fixe des conditions particulières d'urbanisation, via notamment l'élaboration de plans d'aménagement d'ensemble.

Chantier 4. Renforcer la coopération métropolitaine. L'échelle métropolitaine a constitué une échelle de référence majeure du projet tout au long de l'élaboration du Scot, et doit le rester dans la phase de mise en œuvre. Ainsi, le Sepal s'engage à travers différentes scènes métropolitaines. Le syndicat mixte participe, tout d'abord, aux activités de l'inter-Scot en tant que premier financeur. L'objectif est de « *préciser la vision commune de l'aménagement et du développement de la métropole sur les thèmes*

²⁸ Etudes référencées sur le site internet du Sepal : <http://www.scot-agglolyon.fr/>, [Consulté le 19 août 2014].

²⁹ Extrait du site internet du Sepal : <http://www.scot-agglolyon.fr/>, [Consulté le 18 août 2014].

³⁰ Ibidem

comme les transports, le commerce, l'environnement mais aussi sur les espaces de contacts nécessitant une approche commune (Givors Loire, A46, Saint Exupéry) »³¹. Le Sepal participe par ailleurs aux deux autres dispositifs de coopération entre collectivités que sont la Rul et le Pôle métropolitain.

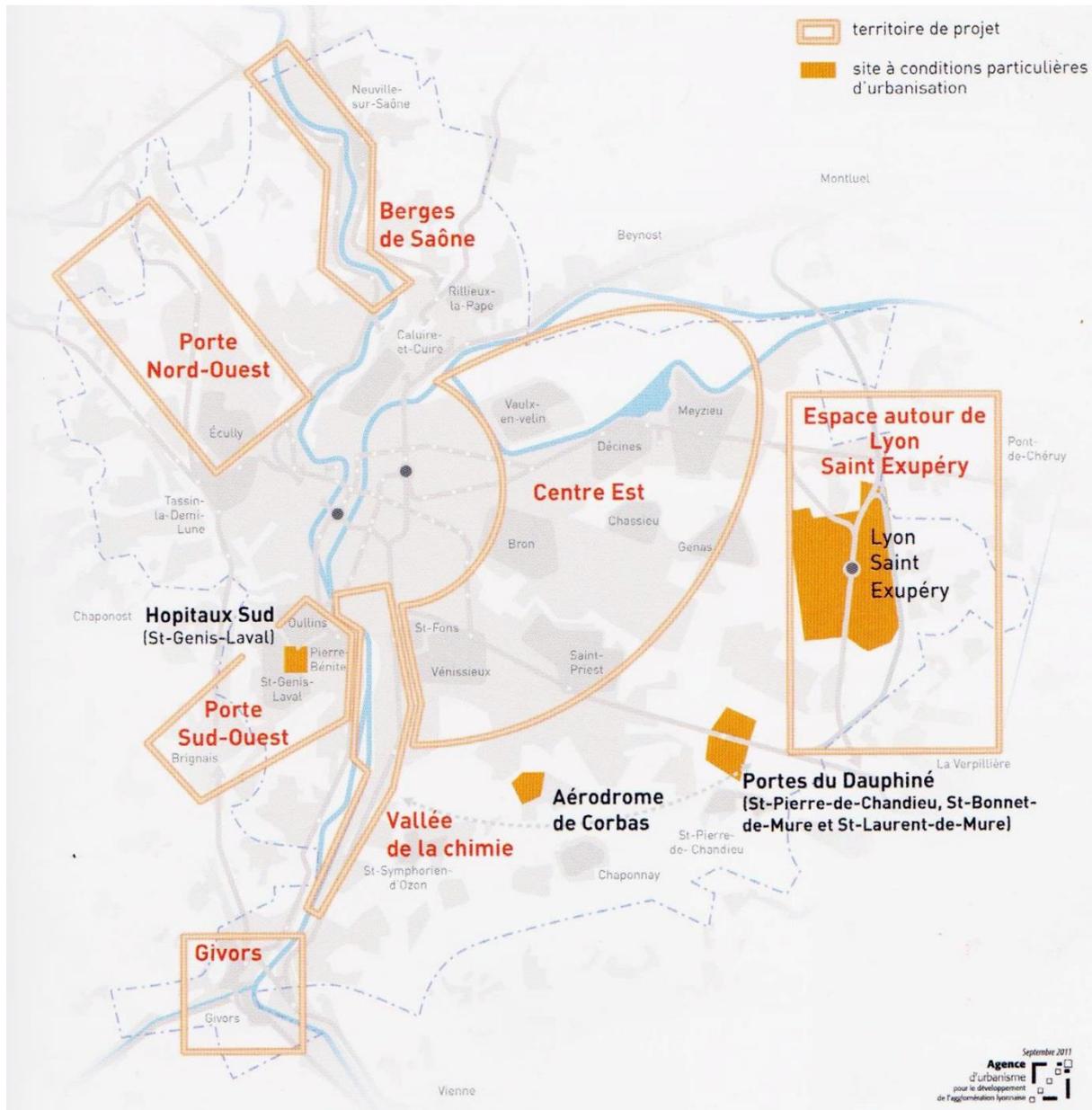


Fig. 74 : Territoires à enjeux du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2011, p.36)

³¹ Ibidem

3.2 Les territoires de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise : similitudes et divergences par rapport aux EIM de l'inter-Scot

Ainsi, l'un des quatre grands chantiers définis par le Sepal pour assurer la mise en œuvre des orientations du Scot de l'agglomération lyonnaise repose sur l'investissement d'un ensemble de territoires à enjeux (Chantier 3) et notamment des territoires de projets. Ils constituent autant de lieux de projets localisés, assurant la continuité du processus de planification territoriale autour de l'agglomération lyonnaise, via la mise en œuvre de démarches complémentaires au Scot. Etant donné le statut particulier accordé à ces lieux, il convient de décrypter plus en détail leur périmètre respectif et les modalités de leur inscription au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, notamment au regard des EIM de l'inter-Scot. Les sept territoires de projets constituent des morceaux de territoire où se localisent les enjeux majeurs d'aménagement et de développement de l'agglomération à l'horizon 2030. « *En raison des enjeux qu'ils recèlent, les territoires de projets appellent des études complémentaires pouvant se concrétiser par des plans de référence. [...] Les plans de référence proposent un cadre à long terme porteur d'une ambition forte. Ils s'inscrivent dans des démarches prospectives et globales, situées en aval de l'approbation du Scot. [...] ; ils intègrent, si nécessaire, dans leur périmètre de réflexion les territoires voisins du Sepal.* » (Sepal, 2010a, Dog, p.127). Les plans de références enrichissent les PADD des PLU et alimentent les politiques d'aménagement. Ils ont pour objet de définir des propositions de fonctionnement et d'organisation de chaque territoire de projet. Ils précisent en particulier l'armature du réseau de déplacements, les grandes vocations et usages et enfin, les grands principes de structuration (points d'appui, nœuds, axes et continuités urbaines, grandes lignes de composition paysagère, etc.). Les plans de référence peuvent éventuellement déboucher sur des schémas de secteur tels que définis par le Code de l'urbanisme (L122-1). On trouve parmi ces territoires (Fig. 74) : le Centre Est, l'espace autour de Lyon-Saint Exupéry, la Vallée de la chimie, Givors, la Porte Sud-Ouest, la Porte Nord-Ouest, les Berges de Saône.

A l'image des EIM de l'inter-Scot, les territoires de projets du Sepal constituent de vastes emprises territoriales réparties autour du cœur historique (Presqu'île/Lyon-Villeurbanne), plutôt aux franges du territoire. Leur périmètre est défini approximativement par différentes figures à géométrie variable. Les territoires de projets sont organisés autour d'éléments de structure importants. On retrouve, dans les modalités de leur identification, la typologie des espaces d'interface de Roger Brunet (1990) : quatre territoires de projets constituent des portes (Espace autour de Lyon-Saint Exupéry, polarité urbaine de Givors, Porte Sud-Ouest, Porte Nord-Ouest), deux se traduisent sous la forme de couloirs (Berges de Saône et Vallée de la Chimie), et enfin, le dernier (Centre-Est) peut être assimilé au type façade, entre le centre historique et la plaine de l'Est lyonnais, borné au nord par l'Anneau bleu (Parc Miribel Jonage). La localisation des territoires de projets du Sepal correspond pour quatre d'entre eux approximativement aux périmètres des EIM de l'inter-Scot déclinés au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise (Fig. 75).

C'est le cas de la Porte Nord-Ouest, de la Porte Sud-Ouest, de la polarité de Givors à l'intersection entre la vallée du Gier et du Rhône, et enfin, de l'espace autour de Lyon-Saint Exupéry. Les trois autres territoires de projets ne sont pas sans lien avec les EIM, ils en constituent le prolongement ou l'extension au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise : Berges de Saône, Vallée de la Chimie et Centre Est. Malgré la forte similitude entre les périmètres, le lien EIM/territoires de projets n'est pas véritablement établi par le Sepal, bien que ce dernier fasse référence aux espaces de contact qui nécessitent un dialogue accru entre territoires, dans son quatrième grand chantier de mise en œuvre voué à la coopération métropolitaine. Une différence importante est à noter entre les EIM et les territoires de projet qui tient aux modalités de leur inscription au sein du processus de planification territoriale. Le Sepal attribue une fonction de mise en œuvre aux territoires de projets via la réalisation de plans de référence. Dans le cadre de l'inter-Scot, l'aboutissement des démarches entreprises autour des EIM et leur fonction en faveur de la mise en œuvre du processus de planification territoriale, ne sont pas exprimés au sein du programme de travail de la démarche collaborative³². Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, tous les territoires de projets ne sont pas investis selon les mêmes dispositifs d'étude. Certains font l'objet de projets de territoire, pilotés par le Grand Lyon ou des partenaires extérieurs, pouvant associer les acteurs publics et privés. D'autres se traduisent simplement par des forums à l'initiative de Gérard Collomb, président du Sepal. Parmi l'ensemble des territoires de projets, la Porte Nord-Ouest est le seul non encore traité.

- L'Espace autour de Lyon-Saint Exupéry (2011) et Centre Est (2008): L'Espace autour de Lyon-Saint Exupéry est traité dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère depuis 2011, démarche au sein de laquelle le Sepal est impliqué. En 2008, le Centre Est fait l'objet d'une étude de précadrage réalisée par l'Agence d'urbanisme de Lyon en lien avec l'agence d'architecture Dumetier Design, sous maîtrise d'ouvrage du Sepal (Sepal, 2008). Le Scot prévoit un développement important de ce territoire avec cent cinquante mille habitants supplémentaires prévus à l'horizon 2020. A partir d'un inventaire des projets urbains en cours, l'étude vise à l'inscrire dans une vision territoriale prospective afin de préciser les orientations du Scot alors en cours d'élaboration. En février 2011, suite à son approbation, le Centre Est accueille le premier forum de la mise en œuvre où élus, acteurs économiques, associations, etc. sont réunis pour débattre de l'avenir du territoire et surtout décliner les orientations du Scot sur ce territoire à enjeux à partir de la présentation de quelques projets urbains phares. La rencontre est organisée à l'initiative de Gérard Collomb en tant que président du Sepal. Le Centre Est est, par ailleurs, en partie traité dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide de la Plaine Saint Exupéry.

- Porte Sud-Ouest, Givors et Vallée de la chimie (2012): En mars 2012, Gérard Collomb anime le second forum (après le Centre Est) portant sur les enjeux du Sud-Ouest de l'agglomération (Sepal, 2012c). Les élus du Sepal et du Grand Lyon livrent ainsi leur regard sur le devenir de trois des sept territoires de

³² Voir le *Chapitre 3. Projection*.

projets de l'agglomération lyonnaise : Porte Sud-Ouest, Vallée de la Chimie et Givors. Depuis 2011, la Vallée de la Chimie fait l'objet d'un projet directeur piloté par le Grand Lyon en lien avec la dizaine de communes concernées. Sur la période 2012-2014 est fixée une première phase de définition d'une stratégie d'aménagement permettant de soutenir le développement de ce territoire industriel sur les vingt prochaines années, et notamment afin de faciliter sa mutation vers une économie basse carbone, compétitive et créatrice d'emplois. Le projet directeur est élaboré en lien avec les acteurs économiques du secteur de la Chimie et du Pôle de compétitivité Axelera. Il a pour ambition « *de contribuer à inverser l'image actuelle de la filière chimie, de rassembler les acteurs du territoire autour d'une identité cible* » (Grand Lyon, 2011a, p.15). Le projet se décline en trois axes stratégiques : régénération de l'industrie, du système de transport de fret et du foncier ; transformation du territoire, de son offre de logement et de mobilité ; et enfin, révélation du paysage, du fleuve et de l'environnement. L'Agence d'urbanisme de Lyon a préalablement réalisé un diagnostic territorial pour le compte du Grand Lyon. Il constitue une mise de fonds destinée aux prestataires et aux partenaires du projet directeur Vallée de la Chimie (Audal, 2011c).

- Berges de Saône (2011) : Le territoire des Berges de Saône fait l'objet d'une démarche de projet urbain plus traditionnelle de reconquête des Rives de Saône (réaménagement des quais, cheminement doux, valorisation des différents usages, etc.). Cette dernière débute en 2011 sur un périmètre de cinquante kilomètres dont le cheminement de la rivière constitue la colonne vertébrale du projet. Ce projet d'aménagement constitue un élément important du plan de mandat de Gérard Collomb, après le succès du projet des Quai du Rhône, et avant les élections municipales de 2014. Il s'inscrit en deux séquences, l'une au nord (la Saône bucolique), et l'autre au sud (la Saône urbaine) au cœur de l'agglomération lyonnaise, sur des échéances qui s'étalonnent de 2014 à 2018. En complémentarité des équipes de maîtrise d'œuvre, des artistes sont impliqués en phase amont du projet afin de révéler les spécificités (historiques, patrimoniales, environnementales, usuelles, etc.) et l'identité des sites en relation avec les aménagements réalisés.

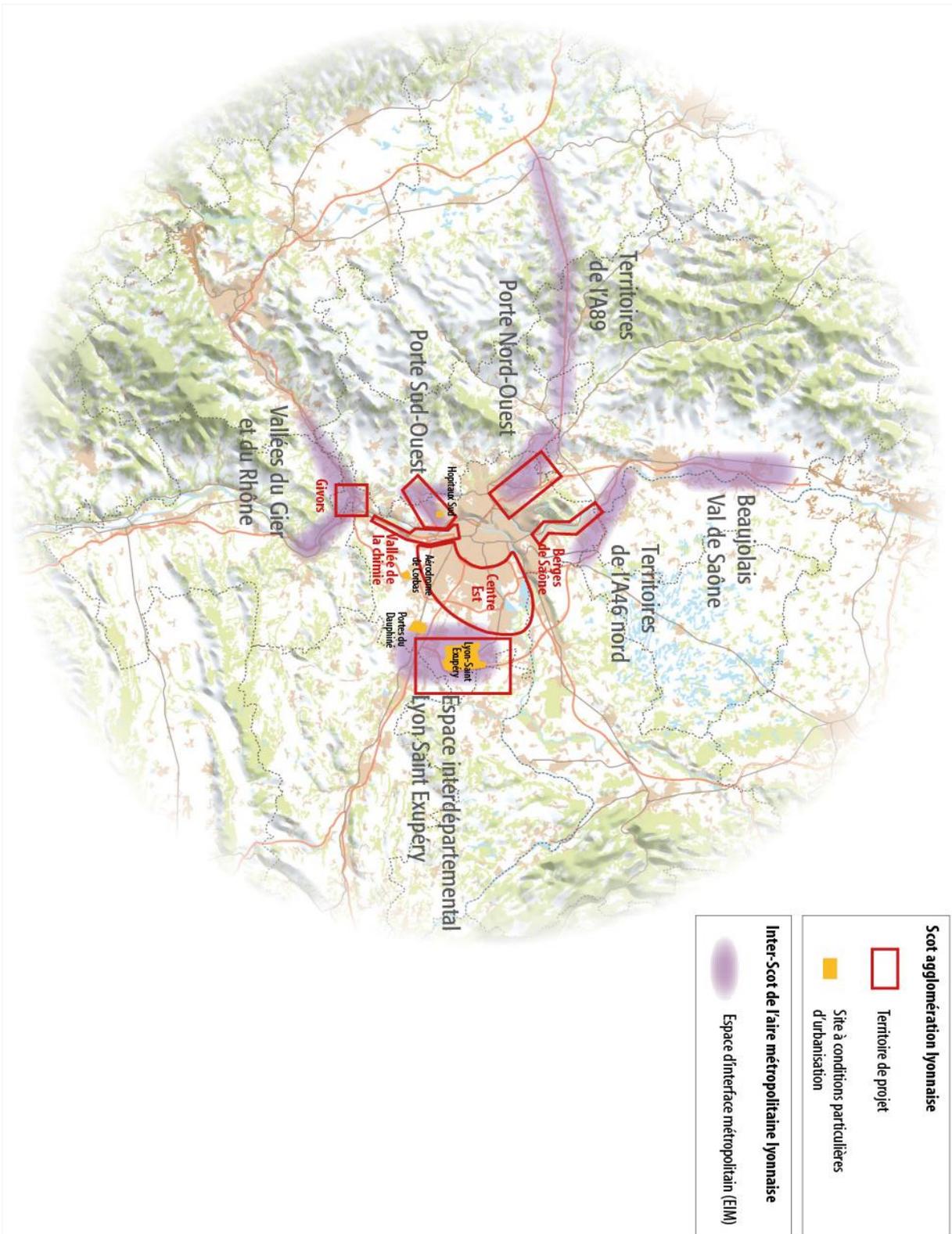


Fig. 75 : Superposition des EIM inter-Scot et des territoires à enjeux du Sepal (Source : Dugua, 2014)

3.3 Territoires de projets *versus* sites de projets urbains du Scot de l'agglomération lyonnaise

Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, les territoires de projets cohabitent avec les sites de projets urbains (Fig. 78), « à mettre en œuvre prioritairement » (Sepal, 2010a, Dog, p.51). Le document intègre tout d'abord neuf sites métropolitains. « Ces sites sont des lieux privilégiés de mixité fonctionnelle. Ils accueillent de manière privilégiée les grandes opérations d'urbanisme » (Sepal, 2010a, Dog, p.51). On retrouve :

- Lyon Part-Dieu : qualifié de hub métropolitain et cœur stratégique de la métropole lyonnaise, Lyon Part-Dieu constitue le plus important projet en cours dans l'agglomération lyonnaise (Fig. 76). La Mission Lyon Part-Dieu, au sein du Grand Lyon, assure le pilotage général, accompagnée par l'équipe d'architectes urbanistes de l'AUC (François Decoster, Djamel Klouche et Caroline Poulin). Présenté comme précurseur et innovant, le projet fait l'objet d'un investissement technique, humain et financier exceptionnel, ainsi que d'un dispositif de communication très étoffé³³. Engagé depuis 2010, Lyon Part-Dieu doit constituer à terme « une référence internationale en matière d'innovation urbaine et de performance économique d'ici 2030 »³⁴. Le projet vise à conforter la fonction économique tertiaire de la Part Dieu, tout en renforçant l'offre d'espaces publics, de services et d'équipements en faveur d'un quartier habité³⁵. Un des points essentiels est également l'amélioration de l'accessibilité de la gare de la Part Dieu soumise à des aménagements lourds, afin de répondre à la problématique de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais, et d'ouvrir la gare sur la ville.

- Lyon-Confluence : véritable extension urbaine au sud de la presqu'île sur un périmètre de cent-cinquante hectares, le projet Lyon-Confluence double la superficie de l'hypercentre lyonnais. La gare de Perrache marque l'entrée nord de La Confluence. L'arrêt des activités industrielles et portuaires a transformé en friches cet ancien site ouvrier. Etant donné la situation exemplaire du site, l'aménagement de la Confluence est inscrit au plan de mandat de Raymond Barre, alors maire de Lyon et président du Grand Lyon, dès 1995. Les objectifs du projet, engagé en 2003 par Gérard Collomb, sont la création d'un nouveau quartier en centre-ville, le développement d'une offre innovante et attractive de loisirs urbains, la mise en valeur des fleuves et des qualités paysagères du site, la reconquête des friches industrielles et logistiques et enfin le désenclavement du sud de la Presqu'île notamment par les transports en commun.

³³ La conception du projet s'organise autour de six pôles de compétences dont les études techniques sont sous-traitées à des bureaux privés : Pôle conception urbaine/paysage/espace public (AUC, Bureau Bas Smets) ; Pôle programmation (ProDéveloppement, EPPC, CMN Partners) ; Pôle Développement Durable (RFR élément, Elioth) ; Pôle Graphisme Design et lumière (ENCORE, NoDesign, ON) ; Pôle mobilité (CITEC), et enfin, Pôle expertise technique, ingénierie, conseil (Egis).

³⁴ Extrait du site internet du Grand Lyon : <http://www.grandlyon.com>, [Consulté le 19 août 2014]

³⁵ Le projet Lyon Part Dieu prévoit la réalisation sur cent trente-cinq hectares de six cent cinquante mille m² de bureaux, cent cinquante mille m² de logements et deux cent mille m² d'équipements dédiés aux services, aux commerces, aux loisirs et à l'hôtellerie (Grand Lyon, 2011b).

Le projet est divisé en deux phases distinctes dont la première est aujourd'hui achevée³⁶. François Grether et Michel Desvigne ont piloté la mise en oeuvre de la première phase. L'équipe Herzog & de Meuron, associée au paysagiste Michel Desvigne en charge de la végétalisation du quartier, est retenue en 2009 pour la conception de la seconde phase.

- Gerland : à l'entrée sud de Lyon, Gerland est un quartier de sept-cent hectares qui compte trente mille habitants. Engagé depuis le début des années 2000 et piloté par la Mission Gerland du Grand Lyon, le projet urbain s'appuie sur le renforcement des pôles économiques et scientifiques très présents sur le territoire et sur l'affirmation de Gerland en tant que quartier de vie offrant logements, commerces, services adaptés et transports en commun. Au sud du quartier, le Biodistrict Lyon-Gerland regroupe des leaders mondiaux en sciences du vivant (Sanofi Pasteur, Merial, Genzyme, etc.), un tissu de PME innovantes et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ils sont rassemblés depuis 2005 dans le pôle de compétitivité mondial Lyonbiopôle, spécialisé dans la lutte contre les maladies infectieuses et les cancers.

- Gratte-Ciel : l'objectif du projet urbain Gratte-ciel est de conforter le centre-ville de Villeurbanne afin « de le placer à l'échelle de la deuxième ville-centre de l'agglomération »³⁷. La communauté urbaine a confié à l'architecte-urbaniste, Christian Devillers, la formulation et la conduite du projet. Le centre-ville est à l'étroit sous sa forme et ses limites actuelles. Il convient alors d'aérer l'espace pour répondre aux multiples enjeux : optimiser les éléments d'attractivité, développer une offre résidentielle de services et d'espaces publics, renforcer la structure commerciale, et enfin promouvoir les transports en commun et les modes doux. Initié en 2011, les premières réalisations du projet Gratte-Ciel sont prévues pour 2016.

- Givors : Au sud du Grand Lyon, la polarité Givordine a intégré le Grand Lyon en 2007. Le Scot propose de construire autour du pôle Givors-Grigny un second confluent porteur d'une forte ambition urbaine et paysagère : « *La dynamique immobilière récente, les capacités de renouvellement urbain, l'excellent niveau de desserte ferroviaire, les qualités intrinsèques du cadre de vie (porte du Pilat, coteaux boisés, fleuves) et les grandes tènements économiques mutables – près de 30 hectares localisés au cœur du tissu urbain – permettent une telle ambition* » (Sepal, 2010b, PADD, p.65). La polarité Givordine doit constituer à l'horizon 2030 un bassin de vie de l'ordre de cinquante mille habitants. Le site métropolitain de Givors est l'unique lieu de projet véritablement décentré par rapport au cœur de l'agglomération lyonnaise (Lyon-Villeurbanne et première couronne). Localisé à l'intersection entre la vallée du Rhône et du Giers, la polarité givordine est néanmoins actuellement uniquement investie par deux grands projets de ville dans le cadre de financement de l'Agence nationale de renouvellement urbain (Anru), Verne et Givors Centre.

³⁶ Présidée par Gérard Collomb, la SEM Lyon Confluence est créée en 1999. Devenue Société publique locale (SPL) en 2008, elle emploie dix-huit personnes et remplit cinq missions : conduite des études et montage opérationnel, maîtrise foncière, réalisation des aménagements, commercialisation des charges foncières, concertation et communication.

³⁷ Extrait du site internet du Grand Lyon : <http://www.grandlyon.com>, [Consulté le 20 août 2014]

- Carré de Soie : au nord-ouest de Lyon, au sud de l'Anneau bleu, entre les communes de Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, le Carré de soie constitue une vaste emprise de cinq-cents hectares qui fait l'objet d'un projet urbain d'envergure lancé en 2002 : « *projet d'extension du centre de l'agglomération vers la première couronne de l'Est lyonnais* » (Grand Lyon, 2010b, p.2). Le secteur constitue une opportunité foncière majeure pour le Grand Lyon en raison d'une accessibilité renforcée par le développement du réseau de transport (tram, métro et Rhône express) et de la présence de nombreux espaces libres liés en partie à la présence de friches industrielles constituant un patrimoine architectural important (Cité TASE). Le projet est piloté par la Mission Carré de Soie du Grand Lyon et les deux communes concernées. En 2004, l'architecte lyonnais, Bruno Dumetier, est nommé urbaniste en chef de l'ensemble du projet urbain Carré de Soie. La Mission devient alors la cellule opérationnelle dédiée au projet, chargée de la mise en œuvre des concepts d'urbanisation élaborés par Bruno Dumetier, de l'organisation de la concertation avec les habitants et de la promotion des potentiels du territoire auprès des investisseurs. Le projet repose sur les concepts de parc habité et d'îlot fertile, structurés par le végétal et les espaces libres. Au cœur du quartier, un grand pôle de loisirs et de commerce est réalisé. Les premiers programmes de logements et de bureaux sont développés à partir de 2010, mais l'aboutissement du projet est prévu pour 2030.

- Le Puisoz : localisé entre Vénissieux et Lyon, le terrain de vingt hectares localisé au sud du Grand Lyon, au contact du périphérique Sud est desservi par le métro et le tramway. Son programme d'aménagement comprend la réalisation de logements, de bureaux, d'espaces verts et une nouvelle offre commerciale via l'implantation des magasins Ikea et Leroy Merlin. L'aménagement du site est assuré par l'Atelier Roche.

- Porte des Alpes : à l'interface de trois communes de l'Est lyonnais, Bron, Chassieu et Saint-Priest, le site de Porte des Alpes occupe une place majeure dans le développement du Grand Lyon (proximité de la Rode Est, de l'autoroute A43 et de l'aéroport Saint-Exupéry). Depuis le Sdal Lyon 2010, Porte des Alpes est repéré comme site stratégique de développement de l'agglomération lyonnaise dans le prolongement de l'axe est-ouest (la flèche). Cette vaste emprise foncière de plus de mille quatre cent hectares accueillent des équipements structurants de l'agglomération lyonnaise, comme le parc d'exposition Eurexpo, l'aéroport d'affaires Lyon-Bron, le centre commercial du Champ du Pont, l'Université Lyon 2 et le Parc technologique de Porte des Alpes. « *L'ambition est de conjuguer développement économique et qualité du cadre de vie, dans une zone dédiée aux activités high-tech* »³⁸. Le secteur Porte des Alpes fait l'objet d'un traitement paysager important (environ 50% du secteur). Avec plus de six cent entreprises implantées, la Porte des Alpes constitue l'un des secteurs le plus dynamique de l'agglomération.

³⁸ Extrait du site internet du Grand Lyon : <http://www.grandlyon.com>, [Consulté le 20 août 2014].

- Montout-Peysillieu : au Nord-Est du Grand Lyon, au Sud de l'Anneau bleu, sur la commune de Décines-Charpieu, le site du Grand Montout doit devenir dans les prochaines décennies « *un pôle de développement emblématique, offrant une mixité de fonctions urbaines* »³⁹. Le projet du Stade des Lumières porté par l'Olympique lyonnais (OL), d'un coût total d'environ six cent quarante millions d'euros, constitue le premier levier de mutation du secteur (Fig. 77). Sa réalisation répond aux ambitions européennes de l'agglomération lyonnaise : « *Avec cet équipement sportif, dont la livraison est prévue pour début 2016, l'agglomération lyonnaise disposera d'un stade d'une capacité et d'une modernité cohérentes avec ses ambitions de développement* »⁴⁰. Le Grand Stade doit permettre d'accueillir de grands événements nationaux et mondiaux, en premier lieu desquels l'Euro 2016. Il doit par ailleurs s'affirmer comme un nouveau pôle de loisirs et d'espaces publics. A terme, il rassemblera commerces, restaurants et hôtels, ainsi qu'un musée dédié à l'OL. Le projet de stade rencontre d'importantes oppositions, depuis son lancement en 2006, de la part notamment des élus écologistes. Les difficultés d'accessibilité et d'encombrement les soirs de match est l'un des points très controversé entre les pro- et anti-Stade des Lumières qui se livrent à une intense bataille juridique et médiatique.

Les neuf sites métropolitains de projets urbains sont associés à des sites d'agrafes urbaines : Nord Bonneville, Moulin à Vent, Saint-Fons, Gerland-Confluence-Oullins la Saulaie, Vaise-Tassin-la-Demi-Lune, Vaise-Duchère-Pôle d'enseignement et de recherche Ecully. Ces sites sont définis comme « *des lieux privilégiés du renforcement des liens urbains et sociaux entre le Centre et les bassins de vie alentours [...]. Leur aménagement nécessite de limiter l'effet de coupure généré par une infrastructure routière ou un obstacle naturel* » (Sepal, 2010a, Dog, p.51). Enfin, au côté des sites métropolitains, le Scot localise les grands projets de ville qui sont les grands quartiers d'habitat social en renouvellement urbain : Vaulx-en-Velin, les Minguettes à Vénissieux, Rillieux-la-Pape, La Duchère à Lyon, Parilly et Terrailon à Bron, les Vernes et le Centre à Givors et enfin Saint-Priest Centre. « *Ces secteurs sont des lieux privilégiés de renouvellement urbain* » (Sepal, 2010a, Dog, p.51). Le Dog fixe comme orientation la poursuite des politiques urbaines de revalorisation globale et d'intégration au reste de la ville.

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem



Fig. 76 : Le projet Lyon-Part Dieu (Source : eppcommerce.blogspot.fr/, [Consulté le 20 août 2014])



Fig. 77 : Le projet de Stade des Lumières sur le site du Grand Montout (Source : www.grandlyon.com, [Consulté le 20 août 2014])

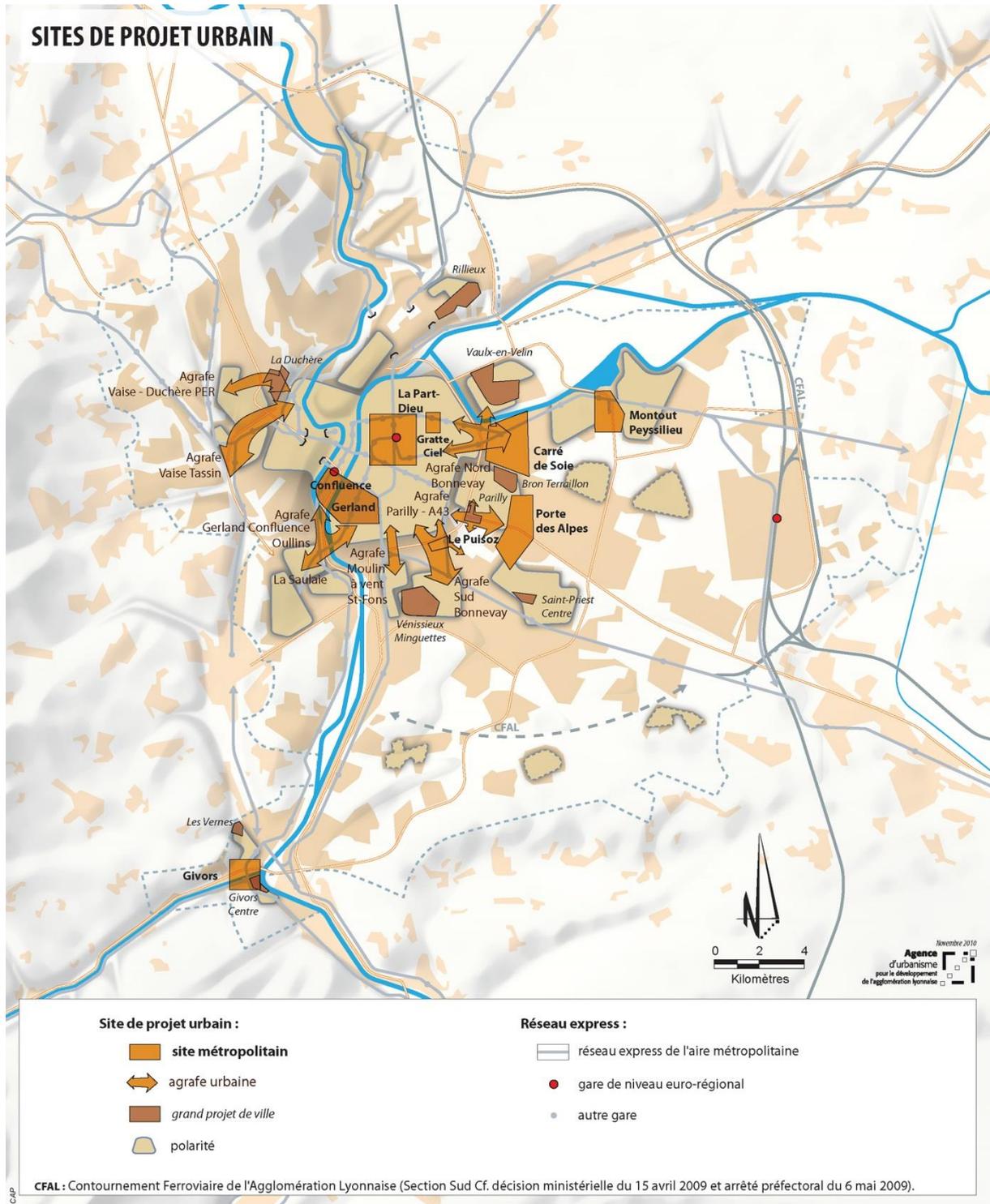


Fig. 78 : Les sites de projets urbains du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, Dog, p.51)

3.4 Des *lieux privilégiés* de projets hérités de Lyon 2010 (Temps 2) mais extérieurs au processus de planification territoriale (Temps 3)

Il existe une corrélation importante entre les sites métropolitains du Scot de l'agglomération lyonnaise localisés en 2010 et les sites stratégiques de développement identifiés dans le Sdal au début des années 1990 (Fig. 79). Les plus importants d'entre eux sont déjà repérés dans la démarche de planification stratégique (Temps 2). Ainsi, les sites stratégiques du Sdal, localisés au cœur de l'agglomération ou au sein de sa première couronne Est, constituent aujourd'hui encore les principaux sites métropolitains pilotés par le Grand Lyon. On retrouve ainsi : Part-Dieu, Confluence, Gerland, Porte des Alpes et Montout Peysillieu. La Cité internationale, site stratégique emblématique du Sdal, aujourd'hui achevée n'est plus repérée comme site métropolitain, alors que le projet Carré de Soie est un nouveau grand projet urbain du Grand Lyon, non localisé dans le Sdal Lyon 2010. Il est important de souligner que les sites stratégiques du Sdal les plus périphériques ne sont pas repérés comme sites métropolitains : Lyon-Saint Exupéry, Porte Nord-Ouest, Porte Sud. Ces derniers sont traités en tant que territoires à enjeux au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise. Ainsi, la confrontation entre les deux expériences de planification montre une forme de concentration dans l'investissement des grands sites de projets urbains plutôt dans le cœur de l'agglomération (dynamique centripète), combinée dans le même temps au développement de quelques grandes opérations d'urbanisme sur la première couronne Est (dynamique centrifuge), qui complètent la dynamique enclenchée par la réalisation de Porte des Alpes au cours des années 1990. Franck Scherrer (1995) constate que les premiers projets menés par la Courly, suite à sa création, correspondent simplement aux projets auparavant portés par la ville de Lyon et les syndicats techniques. Par la suite, la démarche stratégique Lyon 2010 est l'occasion de structurer les services du Grand Lyon pour le pilotage de grands projets d'agglomérations via la constitution de missions territoriales. La démarche stratégique affirme un pouvoir d'agglomération⁴¹. Aujourd'hui, au sein du territoire métropolitain lyonnais, ces sites de projets métropolitains constituent encore les cibles d'investissement prioritaires de la communauté urbaine présidée par Gérard Collomb.

Parce qu'ils accueillent de manière prioritaire les grandes opérations d'urbanisme dans le cœur de l'agglomération et la première couronne Est, ces grands sites métropolitains constituent encore à ce titre les *lieux privilégiés* de projets sous pilotage du Grand Lyon, dans la continuité du projet d'agglomération stabilisé dans le cadre de la démarche stratégique Lyon 2010 (Temps 2). Ils correspondent aux lieux d'investissements (techniques, humains, financiers) prioritaires du Grand Lyon et participent à la valorisation de l'image de marque et donc de l'attractivité de l'agglomération dans un contexte de compétition européenne. Ces *lieux privilégiés* de projets ont un rôle affirmé de marketing urbain où il convient de faire valoir auprès des investisseurs étrangers un savoir-faire dans la conduite de grandes

⁴¹ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Historisation*.

opérations d'urbanisme et dans la constitution d'une offre tertiaire de niveau international, symbole du dynamisme économique lyonnais. Après Lyon-Confluence en cours d'achèvement au sud de la Presqu'île, le projet Lyon-Part Dieu, hub métropolitain et cœur stratégique de la métropole lyonnaise est le plus important et emblématique d'entre eux. Les travaux de plusieurs auteurs montrent aujourd'hui le rôle de ces *lieux privilégiés* de projets dans la construction de la gouvernance métropolitaine des villes européennes (Pinson, 2009 ; Salet, Gualini, 2007). Sur des périmètres restreints au cœur des territoires métropolitains, ces grands projets engendrent la constitution de coalitions d'acteurs publics-privés, leaderships urbains aptes à mobiliser les ressources suffisantes afin d'assurer le pilotage de grandes opérations complexes. A l'image des sites stratégiques de développement du Sdal Lyon 2010, ces opérations consolident ainsi une capacité à gouverner la ville par le projet sur base de régime de développement (Stone, 1993). Cette lecture des lieux de projets de l'agglomération lyonnaise traduit la dynamique de reconquête des centres (« *la ville dans ses murs* »), telle que constatée par Frédéric Gaschet et Claude Lacour (2002), en parallèle du processus de métropolisation. Le Sepal se contente de d'intégrer ces sites, gérés par le Grand Lyon, au sein du Scot mais sans définir d'orientations d'aménagement ou de dispositions particulières les concernant : « *Emblématiques de la volonté de dynamisme résidentiel du PADD et porteurs d'enjeux à l'échelle de l'agglomération, des sites de projet devront concilier une diversification de l'offre pour un habitat accessible à tous les habitants, une grande qualité urbaine et environnementale, et des secteurs réservés pour l'accueil des emplois et des services* » (Sepal, 2010a, Dog, p.51). A la différence des territoires à enjeux, le Sepal n'attribue aux sites de projets urbains aucun rôle dédié dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du Scot. Ces *lieux privilégiés* de projet, héritage historique de la démarche stratégique Lyon 2010 (Temps 2), évoluent parallèlement ou en dehors du processus de planification territoriale (Temps 3). Territoires de projets et sites de projets urbains trouvent ainsi une inscription différente dans le Scot, notamment au regard du rôle que le Sepal leur attribue pour assurer la mise en œuvre de la planification territoriale.

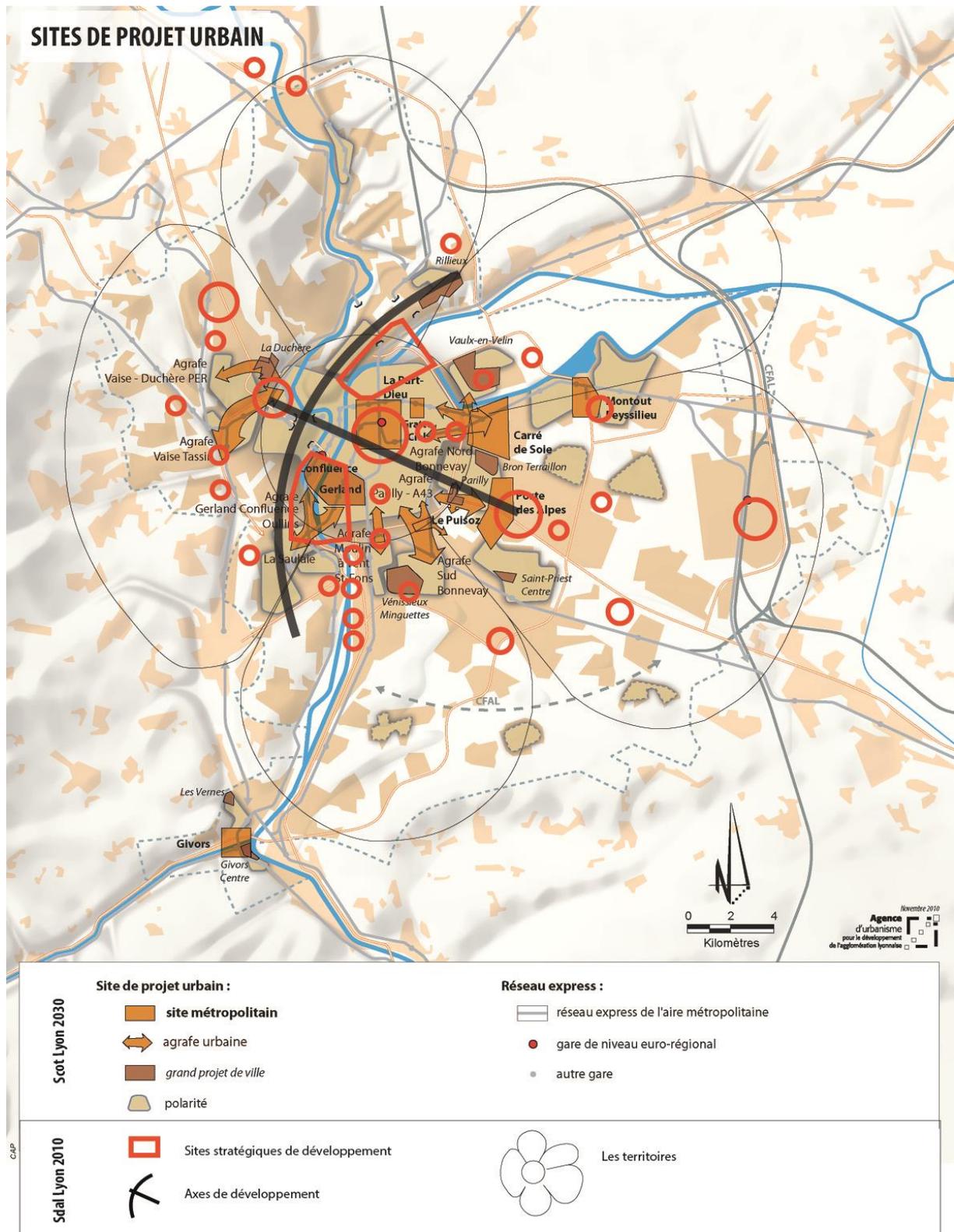


Fig. 79 : Superposition entre les sites de projets urbains du Scot et les sites stratégiques du Sdal Lyon 2010 (Source : Dugua, 2014)

Ainsi, les EIM identifiés dans le cadre de l'inter-Scot trouvent une inscription particulière au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise. Ils se traduisent sous la forme de territoires de projets à investir en aval de l'approbation du Scot. Le Sepal attribue un rôle fondamental à ces lieux en tant que leviers de mise en œuvre. Au sein du document, les territoires de projets cohabitent avec les sites métropolitains plutôt localisés au cœur de l'agglomération, sans que le document n'attribue à ces derniers un rôle particulier dans l'activité de mise en œuvre. Au contraire, il se contente de les inscrire au sein du document. L'analyse montre que ces sites correspondent pour la plupart aux *lieux privilégiés* de la planification stratégique (Temps 2) déjà repérés au sein du Sdal. S'ils traduisent une capacité à gouverner la ville par le projet (Pinson, 2009), ces *lieux privilégiés* évoluent néanmoins parallèlement ou en dehors du processus de planification territoriale (Temps 3). Au regard de la problématique de recherche focalisée sur les leviers de mise en œuvre de la nouvelle planification territoriale, notre attention portera donc logiquement sur les EIM traduits sous la forme de territoires de projets au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise. On rejoint ainsi les propos de Marc Bonneville qui constate que « *les enjeux de la planification lyonnaise se situent autant, ou davantage, en dehors du périmètre trop restreint, qui n'a que très peu changé depuis 1969, que sur le territoire géré par le Grand Lyon* » (2010, p.80). Les EIM de l'inter-Scot et les territoires de projets de l'agglomération lyonnaise sont l'occasion d'interpeler des espaces de projets partagés à la frontière entre plusieurs Scot où se manifestent les signes de la métropolisation. Si ces derniers ne constituent pas des *lieux privilégiés* de projets, comment peut-on qualifier les modalités de leur inscription au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) ? Trouvent-ils une traduction au sein des programmes de travail des trois autres dispositifs de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise (DTA, Pôle métropolitain, Rul) ? Sous quelles formes et qualifications ?

4. Les *lieux identifiés* de projets de l'aire métropolitaine lyonnaise

4.1 *Lieux privilégiés* versus *lieux identifiés* de projets de la planification territoriale (Temps 3)

Les analyses menées dans les chapitres précédents montrent que les *lieux privilégiés* de projets des démarches traditionnelles (Temps 1) et stratégiques (Temps 2) sont décisifs dans la construction et la mise en œuvre du processus de planification. Les projets alors entrepris en ces lieux sont à l'initiative des

acteurs en charge de l'élaboration du plan⁴². Ils concrétisent un processus contrôlé par étapes successives pour structurer l'organisation d'une métropole d'équilibre dans le Sdam en 1970 : équipements, infrastructures, villes nouvelles, ZUP, etc. Ces réalisations résultent d'une logique plutôt descendante (approche *top down*) sous pilotage de l'Etat qui délivre les financements nécessaires. A l'inverse, dans une logique cette fois-ci plutôt ascendante (approche *bottom up*) dans le Sdal Lyon 2010, les *lieux privilégiés* prennent la forme de sites stratégiques générateurs de développement ayant vocation à favoriser la structuration et l'attractivité de l'agglomération lyonnaise. Ces sites sont liés à d'importants projets urbains en cours ou projetés dont les services du Grand Lyon (alors appelée la Courly) assurent le pilotage général : Cité internationale, Confluence, Part Dieu, Porte des Alpes, etc. Au sein du processus de planification territoriale (Temps 3), les EIM de l'inter-Scot ou les territoires de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise disposent d'un statut différent des *lieux privilégiés* de projets du Sdam dans les années 1970 ou du Sdal à la fin des années 1980. Les EIM sont progressivement intégrés au programme de travail inter-Scot, au même titre qu'un nombre important d'autres missions et études, et au sein d'un agenda métropolitain qualifié de surchargé⁴³. Il n'existe pas de méthodologie de traitement de ces territoires orientée dans une logique de mise en œuvre du processus de planification via la réalisation d'une démarche de projets de grand territoire. Ils se traduisent au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise sous la forme de territoires de projets mais les périmètres d'intervention ne correspondent qu'approximativement. Ainsi, ces nouveaux lieux de projets émergent sous différentes formes, périmètres et à différentes échelles de territoires, dans différents dispositifs, sans qu'il existe un accord unanime au niveau métropolitain sur leur rôle dans la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3).

Contrairement aux *lieux privilégiés* des périodes précédentes, les projets d'aménagement menés au niveau des EIM émanent d'une multiplicité d'acteurs aussi bien institutionnels, au croisement entre différents périmètres administratifs, que non institutionnels. La métropolisation et les dynamiques de périurbanisation qui lui sont liées, ont façonné ces territoires d'entre d'eux (tiers espace ou entre-ville) où développements résidentiels et implantations de zones d'activités économiques sont plutôt à l'initiative des acteurs issus du secteur privé⁴⁴. D'autre part, les EIM couvrent des ensembles territoriaux plus importants - plusieurs milliers d'hectares - organisés autour d'éléments structurants existants ou projetés : équipements, infrastructures, zones d'activités métropolitaines, vallées industrielles, etc. Il est par ailleurs important de souligner que leur localisation n'est pas sans rapport avec les *lieux privilégiés* des périodes précédentes. Ils peuvent circonscrire des morceaux de territoire structurés par des équipements ou d'infrastructures résultant du Sdam à l'image de l'aéroport Lyon-Satolas. Si les EIM occupent une position davantage périphérique par rapport aux sites stratégiques du Sdal dont le périmètre était focalisé

⁴² Voir le *Chapitre 2. Historisation*

⁴³ Voir le *Chapitre 3. Projection*

⁴⁴ Voir le *Chapitre 1. Métropolisation*

uniquement sur l'agglomération lyonnaise, ils englobent néanmoins les *lieux privilégiés* les plus excentrés par rapport au cœur de l'agglomération lyonnaise à l'image de Lyon Satolas, Porte Sud ou de la Porte Nord-Ouest. Les EIM de l'inter-Scot et les territoires de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise structurent ainsi des échelles intermédiaires de coopération au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) appréhendé à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise. Ces territoires hybrides et à géométrie variable sont complémentaires aux découpages institutionnels traditionnels. Ils s'inscrivent territorialement dans les marges, à l'interface des périmètres de Scot et des objets non stabilisés issus des générations de planification précédentes.

Le dispositif inter-Scot accorde un statut particulier aux EIM en tant que secteur à enjeux autour desquels les parties prenantes de l'inter-Scot se sont entendues sur la nécessité de mener un effort de coordination complémentaire. Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, les EIM se traduisent sous la forme de territoires de projets, sites à enjeux majeurs devant faire l'objet d'études complémentaires en aval de l'approbation du Scot afin d'assurer la concrétisation des orientations du Scot. L'identification de ces lieux singuliers ne résulte pas de la même logique que les *lieux privilégiés* de la planification traditionnelle ou stratégique du point de vue de l'ambition initiale, du périmètre, du pilotage ou du rôle qui leur est attribué dans la construction du processus de planification. Ainsi, à la notion de *lieux privilégiés*, on préférera celle de *lieux identifiés* dont la connotation, moins affirmée et déterminée, est plus à même de décrire leur statut et les modalités de leur inscription au sein du processus de planification territoriale (Temps 3). Ces nouveaux ou autres lieux coexistent avec les *lieux privilégiés* de projets de la génération de planification précédente (Temps 2). Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, ces derniers se traduisent sous la forme de sites métropolitains et font l'objet d'investissements prioritaires du Grand Lyon. A la différence des *lieux identifiés*, les *lieux privilégiés* de projets du Grand Lyon évoluent parallèlement ou en dehors du processus de planification territoriale. Les *lieux identifiés* de l'inter-Scot et du Scot de l'agglomération lyonnaise trouvent-ils également une inscription particulière au sein de la DTA, du Pôle métropolitain et de la Rul ?

4.2 Trois territoires spécifiques identifiés au sein de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise

Afin d'assurer la réalisation des objectifs de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, trois territoires spécifiques sont identifiés avec précision au sein du document autour de l'agglomération lyonnaise (Fig. 80). « *La mise en œuvre des orientations essentielles de la DTA [...], justifie pour ces territoires stratégiques des prescriptions spécifiques* » (Sgar, 2007, p.53). Ils sont définis par les services de l'Etat comme des territoires ponctuels au regard de l'emprise totale de la DTA : cinquante-cinq communes sur trois cent quatre-vingt-deux, soit 12% de la superficie totale. Les enjeux d'aménagement de ces trois territoires localisés à l'intersection entre plusieurs projets d'infrastructures essentiellement routiers, donc sous

pilotage de l'Etat, nécessitent d'introduire des dispositifs réglementaires spécifiques listés et spatialisés pour chacun des territoires. « *Les grandes infrastructures de transport existantes ou projetés par l'Etat font peser sur les territoires de Saint-Exupéry, Mornant, l'Arbresle des risques majeurs d'incompatibilité avec un développement maîtrisé de l'urbanisation. Il s'agit tout à la fois de préserver la faisabilité des grands projets d'infrastructures décidés par l'Etat, d'assurer aux populations actuelles et futures une qualité de vie et une sécurité conformes aux attentes des territoires* » (Sgar, 2007, p.53). Les principales caractéristiques des trois territoires spécifiques identifiés par la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise sont :

- l'Espace interdépartemental Saint-Exupéry, à l'Est, englobe un territoire de vingt communes entre l'Ain, l'Isère et le Rhône, soit une superficie totale de plus de vingt mille hectares. D'une forme longitudinale, le territoire est centré sur la plateforme multimodale, encadré au nord par l'A42, à l'Est par la rocade et enfin au Sud par l'A43. L'A432, qui dessert la plateforme multimodale, constitue la colonne vertébrale du territoire spécifique. Ce dernier englobe également le secteur Sud, intersection entre l'A432 et l'A43, secteur à enjeux forts pour l'Etat en raison de la réalisation future de nombreuses infrastructures de transport (CFAL, LGV Lyon-Turin) en ce point névralgique. Il est également potentiellement repéré pour l'accueil d'une plateforme logistique de traitement du fret. Le territoire spécifique Saint-Exupéry englobe le périmètre du Plan d'exposition au bruit (PEB) lié à l'activité aéroportuaire⁴⁵. Le territoire spécifique reprend et complète les dispositions du Projet d'intérêt général (PIG) visant à restreindre le développement autour de la plateforme afin de préserver ses perspectives d'extensions futures et anticiper les modalités de réalisation des différentes infrastructures à venir dans ce territoire-frontière.

- le Territoire autour de l'Arbresle, au nord-ouest, englobe un territoire de seize communes rhodaniennes, sur une superficie totale d'un peu moins de treize mille hectares. Le territoire est traversé par la RN7 permettant de rejoindre l'agglomération roannaise, au nord du département ligérien. Le territoire spécifique est centré sur l'intersection entre le tracé potentiel de deux infrastructures autoroutières : le Contournement ouest de Lyon (Col), et le futur barreau de l'A89 entre la Tour de Salvagny et Balbigny, inauguré en 2013. Les dispositions de la DTA sur ce territoire spécifique vise à concentrer le développement urbain sur les polarités urbaines structurantes (l'Arbresle et le Lozanne) et à définir des prescriptions complémentaires afin de préserver la richesse environnamentale, paysagère et agricole de ce secteur « *dessiné autour du confluent des trois vallées de la Brévenne, de la Turdine et de l'Azergues* » (Sgar, 2007, p.60) où les conflits d'usages sont nombreux et où la réalisation future d'infrastructures routières risque de les aggraver.

⁴⁵ Un Plan d'exposition au bruit (PEB) est un document de planification à long terme, destiné à limiter à terme le nombre de riverains soumis aux nuisances sonores en encadrant l'urbanisation au voisinage de l'aéroport. Il constitue un document opposable aux tiers conditionnant l'obtention d'un permis de construire. Le premier PEB Lyon-Saint Exupéry date de 1977, et a été révisé en 2002. Il couvre un total de trente communes situées sur un axe nord-sud.

- le Territoire autour de Mornant, au sud-ouest, englobe un territoire de dix-neuf communes entre le Rhône et la Loire, soit une superficie totale d'environ dix-sept mille hectares. Cette entité territoriale est bornée au sud par l'A47 en direction de Saint-Etienne. Symétriquement par rapport au territoire autour de l'Arbresle, le territoire autour de Mornant est centré sur l'intersection entre les tracés potentiels de deux projets d'infrastructures autoroutières : l'A45 et le Col. Aux yeux des représentants de l'Etat, il convient sur ce territoire d'instaurer des dispositions prescriptives complémentaires afin de préserver le foncier nécessaire à la réalisation des deux infrastructures mais aussi « *le caractère encore fortement rural du plateau de Mornant, avec des bourgs bien délimités* » (Sgar, 2007, p.58). Ainsi, les deux projets d'infrastructures autoroutières, portés par l'Etat, incitent à une grande vigilance au sud-ouest de l'agglomération lyonnaise.

Ainsi, au sein de la DTA, les *lieux identifiés* de la planification territoriale (Temps 3) prennent la forme de territoires spécifiques, soumis à des dispositions réglementaires plus importantes, afin d'anticiper les impacts à venir liés à la réalisation de projets d'infrastructures routières ou aéroportuaires, éléments de structure du territoire selon la vision des services de l'Etat. Ces territoires correspondent approximativement aux EIM de l'inter-Scot et aux territoires de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise (Lyon-Saint Exupéry, Porte Nord-Ouest, Porte Sud-Ouest) mais sur des périmètres localisés avec plus de précision et autour d'éléments de structure sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

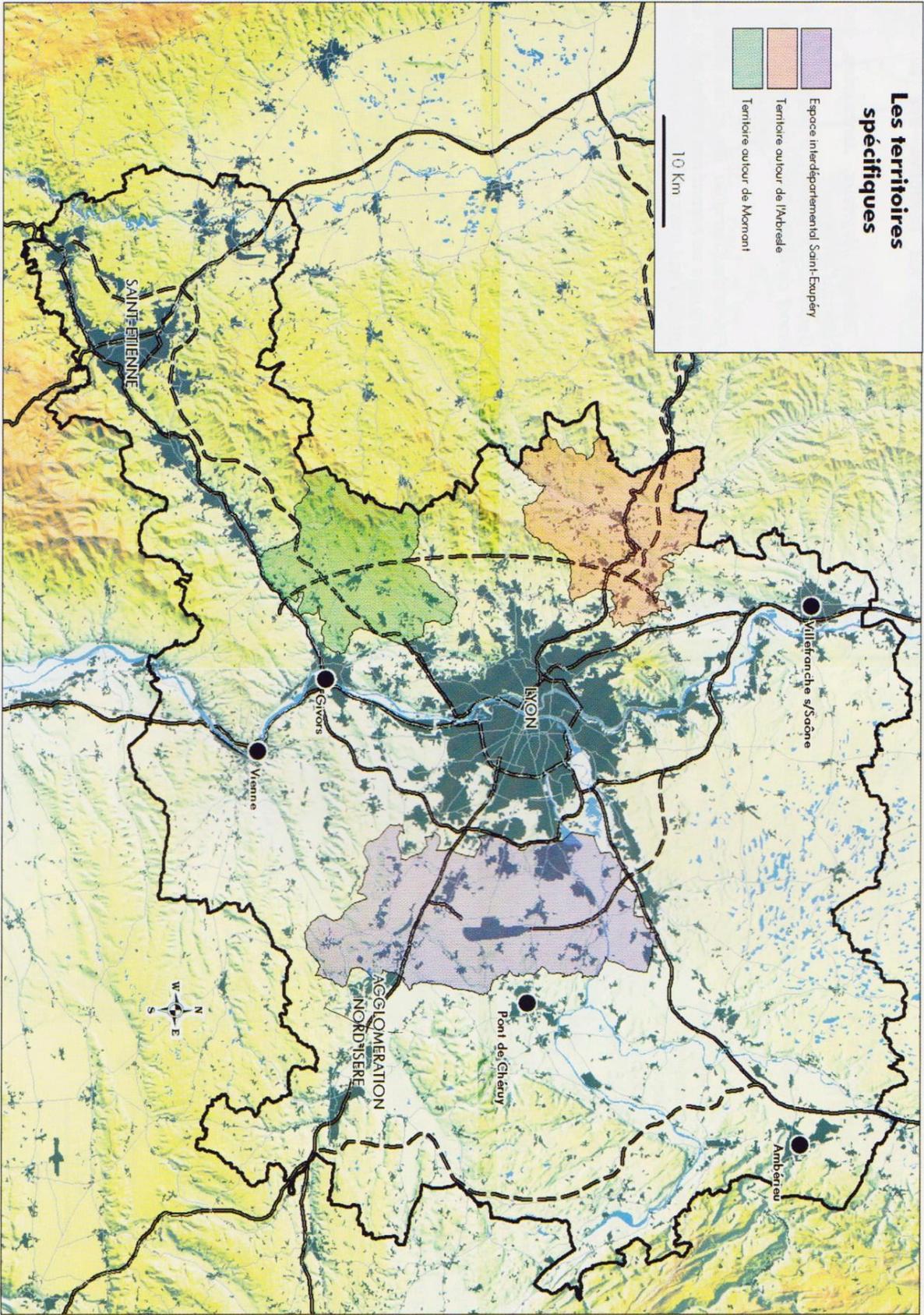


Fig. 80 : Les trois territoires spécifiques de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Sgar, 2007, p. 54)

4.3 Actions prioritaires du Pôle métropolitain Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Porte de l'Isère et Pays Viennois

Avant son officialisation en tant que syndicat mixte en 2012, la coopération entre les principales intercommunalités de l'aire métropolitaine lyonnaise s'est progressivement structurée autour de quatre axes thématiques : économie, culture, déplacement, et enfin aménagement. En 2010, les Présidents du Pôle métropolitain, alors appelé G4, signent une convention de coopération sur trois ans fixant les objectifs, les principes, les axes de travail ainsi que les modalités de financement voués à l'animation du dispositif alors hébergé au sein de la Rul. Les quatre intercommunalités du Pôle métropolitain s'accordent alors sur un plan d'actions métropolitain fondé sur « *15 actions pragmatiques pour une Eurométropole ambitieuse* » (Rul, 2010a, pp.34-35). Les quinze actions sont articulées autour des quatre axes thématiques (Fig. 81). La plupart des actions répertoriées ne sont pas territorialisées ou s'inscrivent uniquement à l'échelle métropolitaine à l'image des actions n°3 (« *Renforcer la présence et la représentation du territoire à l'international* »), n°9 (« *Définir un schéma de transport métropolitain* ») ou n°14 (« *Développer l'agriculture périurbaine et favoriser les circuits courts* »). Sur l'ensemble des quinze actions, trois d'entre-elles peuvent au contraire être spatialisées au sein du territoire métropolitain. Ces actions prioritaires s'inscrivent alors autour d'éléments de structure (vallée, aéroport, voie verte), plutôt au sein des espaces interstitiels reliant les quatre EPCI investies dans la démarche, et donc en partie à l'extérieur des périmètres de compétence respectifs aux quatre intercommunalités. Ainsi, au sein du Pôle métropolitain associant le Grand-Lyon, Saint-Etienne Métropole, la Porte de l'Isère et le Pays Viennois, les lieux identifiés de projets se traduisent sous la forme d'actions prioritaires dont la mise en œuvre doit concrétiser de manière opérationnelle la coopération entre les quatre collectivités. Les trois actions prioritaires territorialisées au sein du plan d'action métropolitain sont :

- L'Action prioritaire n°2 : « *Se mobiliser pour les vallées de l'Ondaine, du Gier et Givors : révéler les potentialités d'aménagement des secteurs stratégiques* ». Dotées d'une forte valeur symbolique, ces vallées industrielles reliant Saint-Etienne à Lyon sont porteuses de potentialités, notamment économiques, qui doivent être traitées dans le cadre concerté du Pôle métropolitain. Ce dernier propose de définir une stratégie d'aménagement engageant la réalisation d'opérations multi-sites sous maîtrise d'ouvrage conjointe des quatre agglomérations.

- L'Action prioritaire n°13 : « *Créer la voie verte des Confluences : un cheminement continu des gorges de la Loire à la Bourbre, en passant par le Rhône, la Saône et les vallées du Gère et de la Véga* » (Fig. 82). Le Pôle métropolitain propose de créer une voie verte multifonctionnelle et continue, chaînant le territoire des trois agglomérations en reliant les quatre confluences : Loire-Ondaine, Gier-Rhône, Rhône-Saône et Rhône-Ain-Bourbre. Ce cheminement vert maille le territoire et relie les quatre intercommunalités membres du dispositif de coopération.

- L'Action prioritaire n°15 : « *Partager une ambition pour le développement de Saint Exupéry* ». Cette quinzième action est l'unique disposition transversale au quatre champs thématiques. « *Pour ce site stratégique majeur de l'Eurométropole, les membres de la gouvernance métropolitaine devront être en mesure de porter une ambition commune, que ce soit en termes d'accessibilité et d'intermodalité, de développement économique et d'aménagement* » (Rul, 2010a, p.29). La mise à l'agenda de la problématique Saint-Exupéry au sein du plan d'action du Pôle métropolitain a été une condition à l'adhésion d'Alain Cottalorda, alors Président de la Capi, au dispositif de coopération entre EPCI initié par Gérard Collomb. Depuis 2012, dans le cadre de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry, élaborée sous pilotage des services de l'Etat, le Pôle Métropolitain est copilote du groupe action économie, aux côtés de la CCEL et de la CCI Nord-Isère, avec pour mission de produire un schéma de développement économique.



Fig. 81 : Actions prioritaires territorialisées du pôle métropolitain (Source : Rul, 2011, p. 2-3 ; Infographie : Dugua, 2014)

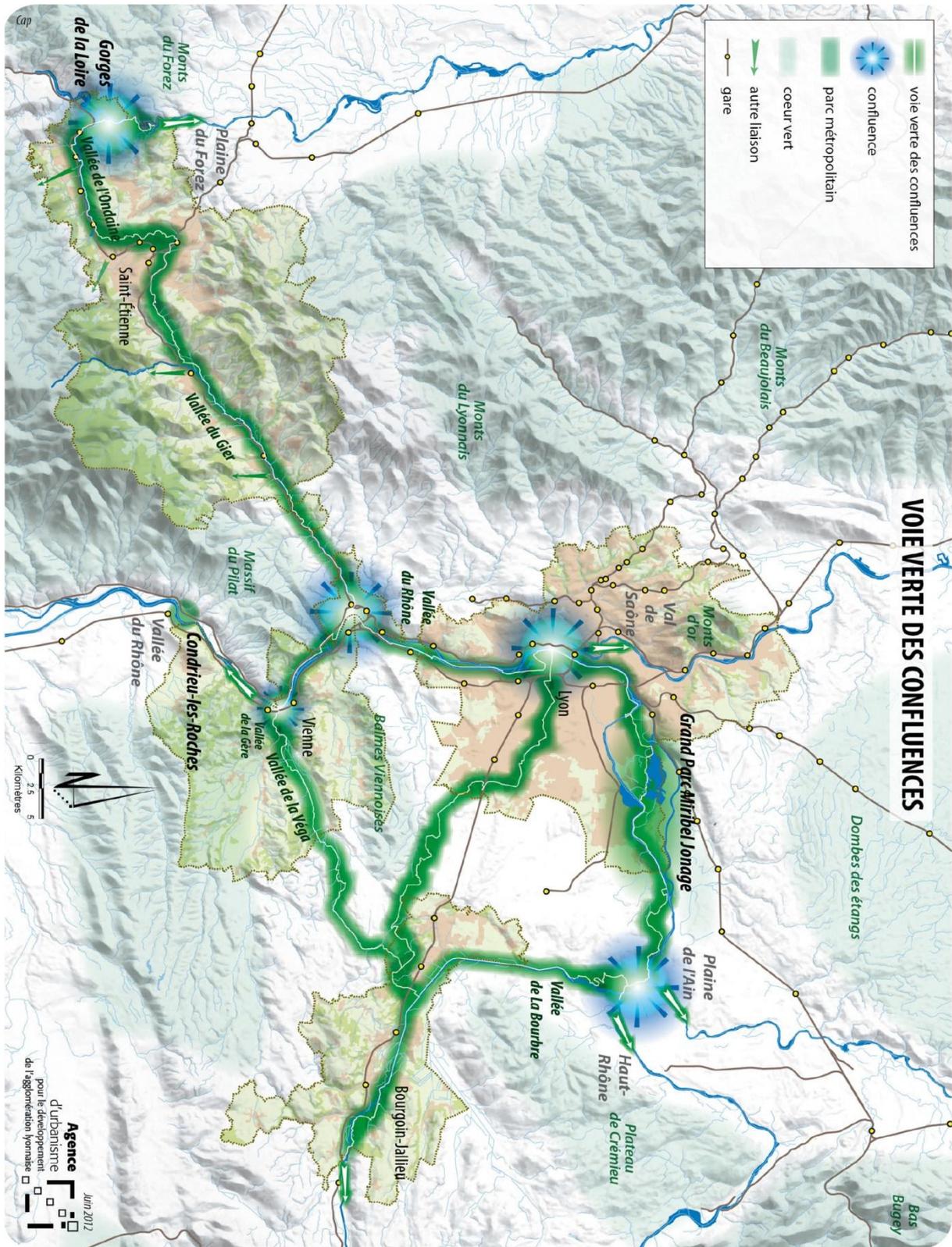


Fig. 82 : La voie verte des confluences (Source : Pôle métropolitain, 2012, p.2)

4.4 Sites logistiques majeurs au sein du Schéma de la RUL

Depuis sa création à la fin des années 1980, la Rul a engagé un nombre important de chantiers métropolitains sur des thématiques très variées qui vont du tourisme (Patrimoine 21, Utopie réalisée, etc.), au transport (Multitud, Tarification multimodale zonale, etc.), en passant par l'économie (promotion économique, Observation métropolitaine partenariale de la région économique lyonnaise, etc.)⁴⁶. La logistique constitue par également l'une des thématiques emblématiques traitées par la Rul, qui aujourd'hui encore lui permettent de faire valoir sa légitimité et sa valeur ajoutée par rapport au couple Pôle métropolitain/inter-Scot. L'aire métropolitaine lyonnaise est située au carrefour d'axes de communications européens majeurs. La réalisation future d'infrastructures permettant de conforter les liaisons européennes (LGV Lyon-Turin), de soulager le nœud ferroviaire lyonnais (CFAL) ou d'améliorer les capacités du fret ferroviaire (plateformes multimodales) accentue encore le poids des enjeux du développement logistique à court et long terme au sein du territoire métropolitain lyonnais. Dans ce cadre, la réalisation d'un Schéma de cohérence logistique de la Région urbaine de Lyon est engagée afin de partager une vision métropolitaine des enjeux logistiques et de son développement à long terme. Une première version du schéma est adoptée en conférence des présidents en 1997. Elle fixe des orientations concertées en matière de stratégie d'accueil et d'accompagnement de la fonction logistique : reconnaissance de son caractère stratégique, accueil organisé des activités dans des sites adaptés desservis par au moins deux modes de transport, développement des infrastructures clés et des équipements d'intermodalité, et enfin, structuration de la filière.

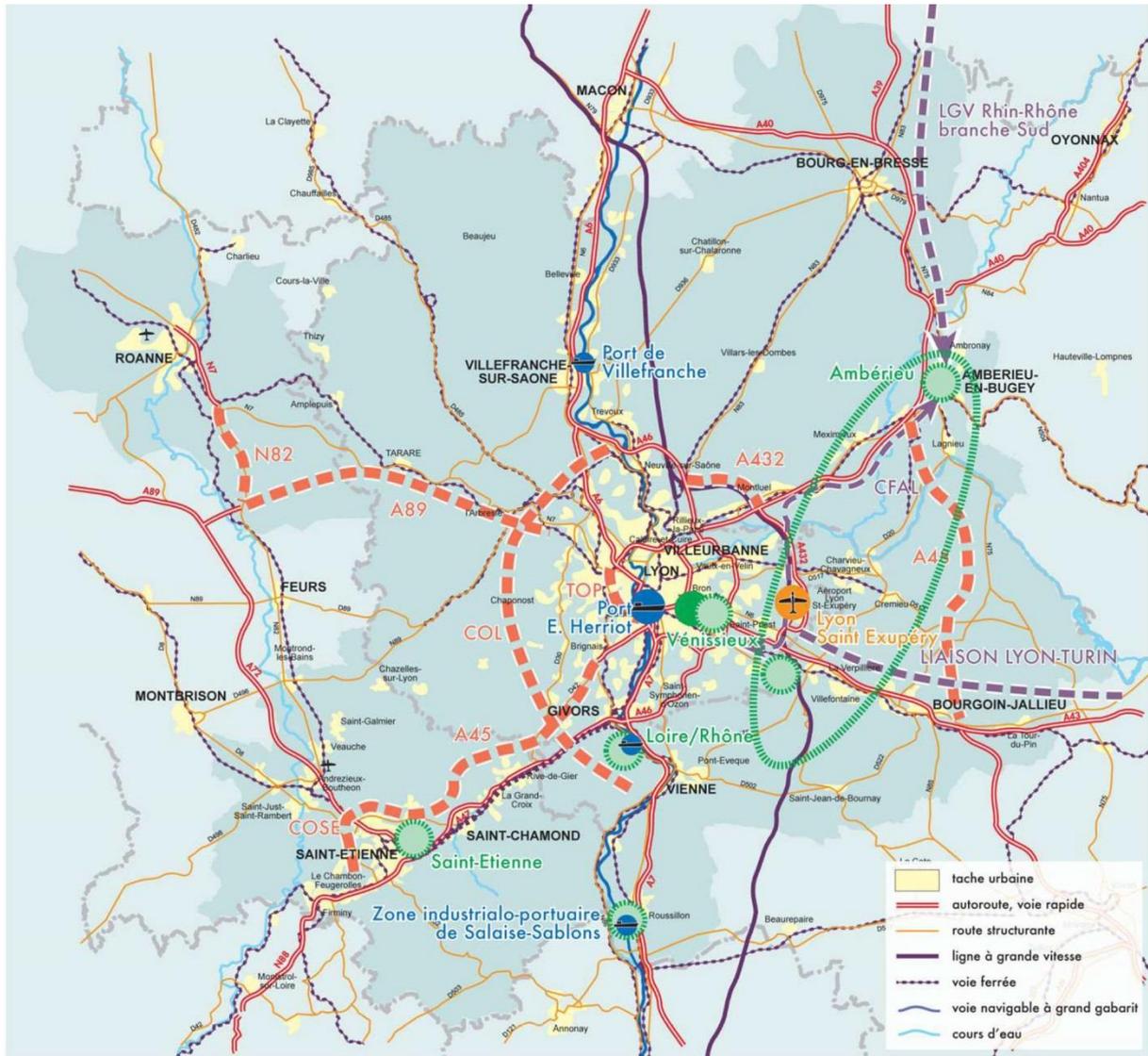
En 2006, étant donné les évolutions qualitatives et quantitatives importantes de la production logistique, un nouveau schéma de cohérence est élaboré pour la période 2005-2020. Il réaffirme la nécessité de favoriser le report du transport routier vers les modes ferroviaires et fluviaux, et d'accueillir la logistique dans des espaces dédiés, et préconise la mise en oeuvre d'une stratégie d'accueil ciblée. La question des capacités d'accueil dans les plateformes adaptées ou celle des équipements permettant de favoriser le report du transport routier vers les modes ferroviaires et fluviaux constituent deux préoccupations majeures du nouveau schéma. Ces travaux partenariaux associant opérateurs lyonnais et acteurs institutionnels aboutissent notamment en 2009 à la création du Cluster Logistique de Rhône-Alpes⁴⁷. Depuis 2012, le schéma est en cours de révision par la Rul. Trois sujets principaux sont traités : les problématiques du foncier qui appellent des solutions nouvelles avec un impératif de gestion économe de la ressource foncière, le développement du système intermodal, et enfin, la logistique urbaine. La révision

⁴⁶ La liste de l'ensemble des travaux menés par la Rul est référencée sur le site internet du dispositif de coopération : www.regionurbainedelyon.fr, [Consulté le 21 août 2014].

⁴⁷ Les actions du Clusters Logistique Rhône Alpes répondent aux axes prioritaires suivants : favoriser l'innovation dans la technologie de la fonction logistique ; développer une logistique responsable de l'environnement ; poursuivre et accompagner le déploiement d'un dispositif de formation répondant aux besoins des entreprises et aux attentes des salariés ; proposer et expérimenter de nouvelles prestations en termes d'intermodalité ; promouvoir la place logistique régionale ; développer la performance logistique des PME industrielles.

du schéma s'appuie sur quatre chantiers thématiques : prospective et évolution de l'attractivité du territoire (en lien avec le Cluster Logistique), développement des services d'intermodalité (en lien avec le Cluster Logistique), évolution des sites (en lien avec la CAPI et le Pôle Métropolitain) et enfin, maîtrise publique du foncier stratégique (en lien avec les services de l'Etat et l'appui du CERF Rhône-Alpes).

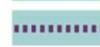
Dans le cadre de l'élaboration et des révisions successives du Schéma de cohérence logistique, les *lieux identifiés* de projets prennent la forme de sites logistiques majeurs accueillant des plateformes et les activités productives liées (Fig. 83), et des équipements multimodaux existants ou projetés (Fig. 84). Ces sites constituent autant d'éléments de structure majeurs dans l'armature du système logistique de l'aire métropolitaine lyonnaise et dans l'organisation du chaînage nécessaire au développement de l'intermodalité. Ils sont identifiés autour d'autres éléments de structure majeurs du territoire métropolitain à l'intersection des différentes branches constitutives des réseaux hydrographiques, ferroviaires et autoroutiers. Ces grands sites logistiques sont plutôt localisés en périphérie des principales agglomérations et dans les espaces interstitiels entre petites et grandes polarités. Une attention particulière est accordée à la partie Est de l'agglomération lyonnaise, autour de la plateforme Saint-Exupéry, considérée par le schéma comme le centre névralgique d'implantation des équipements logistiques à long terme. Avec l'arrivée des futures infrastructures ferroviaires (LGV Lyon Turin, CFAL) qui entrainera un accroissement de la demande, la Rul fait valoir les besoins en équipements logistiques (plateformes intermodales rail-route) dont les sites d'implantations possibles sont alors localisés dans un fuseau entre le secteur Sud de l'aéroport et Ambérieu-en-Bugey (Fig. 83). Les analyses menées dans le cadre du Schéma logistique montrent également une forte spécialisation logistique de territoires frontières qui traduisent souvent une multiplication d'implantations ponctuelles et dispersées en dehors des grands sites dédiés, notamment sur la frange Est de l'aire métropolitaine lyonnaise.



Equipements existants

-  Grand équipement aéroportuaire
-  Grand équipement portuaire
-  Equipement complémentaire
-  Chantier de transport combiné rail-route

Projets d'infrastructures routières et ferroviaires Source : projet DTA juillet 2003

-  Autoroute ou voie rapide
-  Ligne à grande vitesse (LGV)
-  Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL)
-  Liaison ferroviaire à améliorer

Sites à étudier pour les nouveaux équipements

-  Grand équipement spécialisé intermodal
-  Aire d'étude d'implantation possible de plateforme intermodale rail-route



0 10 20
kilomètres

Fig. 83 : Grands équipements d'intermodalités fret en région urbaine de Lyon (Source : Rul, 2006, p.41)



Fig. 84 : Plateformes et sites logistiques majeurs en région urbaine de Lyon (Source : Rul, 2006, p.44)

Ainsi, au sein du territoire métropolitain lyonnais, les *lieux identifiés* de projets constituent de grands territoires à enjeux localisés à la frontière entre plusieurs Scot, organisés autour d'éléments de structure majeurs. A la différence des *lieux privilégiés* de projets de la planification traditionnelle (Temps 1) ou stratégique (Temps 2), il existe une incertitude encore importante concernant les modalités de traitement des *lieux identifiés* de la planification territoriale (Temps 3). Ces espaces intermédiaires de coopération impliquent une grande diversité d'acteurs et nécessitent la conduite d'études complémentaires aux Scot afin de répondre à des problématiques d'aménagement complexes et de gérer la coordination et l'intégration territoriale entre des projets multiples. L'analyse effectuée dans le cadre de ce chapitre montre une grande évolutivité du vocabulaire employé pour décrire et traiter ces lieux particuliers. Ils se traduisent sous la forme d'EIM au sein du dispositif inter-Scot, de territoires de projets au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, de territoires spécifiques au sein de la DTA, d'actions prioritaires pour le Pôle métropolitain et enfin de sites logistiques majeurs au sein de la Rul. Il existe des similarités dans le découpage de l'ensemble de ces périmètres ou la localisation des objets qu'ils interpellent. A l'interface entre les principales polarités, il existe une forte imbrication entre les différents *lieux identifiés* de projets, parfois subdivisés en différents sous-morceaux territoires interpellant conjointement les différents types d'interface tels que listés par Roger Brunet (1990) : couloir, porte, façade. Néanmoins, il n'existe pas d'accord unanime ou de stratégie partagée entre les différentes scènes de coopération concernant leur qualification, leur modalités d'investissement ou leur rôle dans la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3). Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, les *lieux identifiés* coexistent avec les *lieux privilégiés* de projets hérités de la génération précédente de planification stratégique. Ces derniers accueillent les plus importantes opérations d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise et font donc l'objet d'un fort investissement de la part du Grand Lyon au sein de son territoire de compétence et principalement dans le centre historique. Qu'est ce qui se joue dans les espaces frontières, lieux d'articulation et d'interface entre territoires ? Quels sont les enjeux dissimulés ? Quels sont les prestations de ces autres lieux que les *lieux privilégiés* de projets ne permettent pas de saisir ? Que faut-il attendre d'eux dans le cadre de la mise en œuvre du processus de planification territoriale ? Ces lieux qui semblent interpeler l'ensemble des dispositifs de coopération métropolitains ne sont-ils pas les rendez-vous de la mise en œuvre tels qu'esquissés par le Sepal ? Comment les investir pour révéler leurs potentialités ? Sont-ils traités à leur juste valeur notamment au regard des sites métropolitains, *lieux privilégiés* de projets, du Grand Lyon ?

|SYNTHESE/TRANSITION|

De l'aire métropolitaine lyonnaise aux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82

1. Nouvelles réalités territoriales et dispositifs de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise

Les dynamiques de métropolisation à l'œuvre dans le grand territoire lyonnais engendrent l'émergence de nouvelles réalités territoriales, localisées à l'interface entre plusieurs polarités urbaines, et structurées progressivement à partir de l'imbrication d'une grande diversité de fragments urbains, naturels et agricoles. Les notions de tiers espaces et de *zwischenstadt* (entre-ville) ont été mobilisées pour caractériser et qualifier ces espaces intermédiaires, en quête d'intelligibilité territoriale. Parallèlement, le décalage entre métropolisation et périmètres institutionnels implique la mise en œuvre de dispositifs de coopération interterritoriaux. Ils résultent de la coopération entre collectivités (Rul et Pôle métropolitain) ou de la planification (DTA et inter-Scot). L'ensemble participe à la construction d'un processus de gouvernance métropolitaine, associant au niveau métropolitain des configurations d'acteurs essentiellement institutionnelles, permettant de transcender les périmètres traditionnels. Cette gouvernance est à géométrie variable car elle repose sur des échelles d'approche du territoire fluctuantes et implique des configurations d'acteurs diversifiées, en fonction du dispositif de référence. L'analyse des modalités de structuration du processus de planification territoriale (Temps 3) nécessite une lecture croisée avec le processus de gouvernance métropolitaine. La problématique du passage entre grand territoire et actions locales, entre plan et projet, nécessite d'interroger conjointement ce double processus. La politique menée par Gérard Collomb au niveau métropolitain oscille entre coopération interterritoriale et affirmation d'un pouvoir souverain. La création à venir de la Métropole de Lyon, soustraite au département du Rhône sur un périmètre inchangé, laisse planer des doutes importants sur la capacité de la gouvernance lyonnaise à mettre en œuvre collectivement les actions à la hauteur des enjeux de la métropolisation.

2. Du Sdam (1970) au Sdal (1992) : permanence et évolution des lieux privilégiés de projets

Dans la continuité du raisonnement entrepris dans la première partie (*Partie 1. Approche macro*), le second chapitre a traité de l'évolution des *lieux privilégiés* de projets, via un bref retour dans l'histoire récente de l'évolution de la planification dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Deux temps forts ont été sélectionnés, en relation avec l'évolution générale de la planification en Europe : le Sdam, traduction de la planification traditionnelle au début des années 1970 (Temps 1), et le Sdal à la fin des années 1980 résultant d'une démarche stratégique Lyon 2010 (Temps 2). Le chapitre illustre ainsi les résultats théoriques concernant la permanence et l'évolution des *lieux privilégiés* de projets (Fig. 85). Dans le Sdam, ils résultent de l'aboutissement d'un processus contrôlé par étapes successives, à l'initiative de l'Oream et sous contrôle de l'Etat qui assure le financement des réalisations (équipements, ZUP, villes nouvelles, infrastructures) dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre. Les *lieux privilégiés* de projets du Sdam s'inscrivent au sein d'un triangle formé par Lyon et les deux villes nouvelles et centré sur l'aéroport de Satolas au niveau de la frange Est lyonnaise : centre de gravité de la métropole d'équilibre articulant les trois régions urbaines (Lyon, Saint-Etienne et Grenoble). Dans la démarche Lyon 2010 première expérience de planification stratégique en France (figure de référence en Europe), les *lieux privilégiés* de projets se traduisent formellement dans le Sdal sous la forme de sites stratégiques de développement qui doivent faire l'objet de démarches de projets urbains sous pilotage du Grand Lyon et dont le plan se contente de donner une cohérence à posteriori, via la mise en valeur d'une charpente structurante : arc des fleuves et axes Est-Ouest (l'arc et la flèche). Sur fond de politique d'internationalisation de la ville, la démarche stratégique Lyon 2010 est l'occasion d'affirmer un pouvoir d'agglomération assumé par le Grand-Lyon.

3. La mise en oeuvre des figures métropolitaines : impensée du dispositif inter-Scot

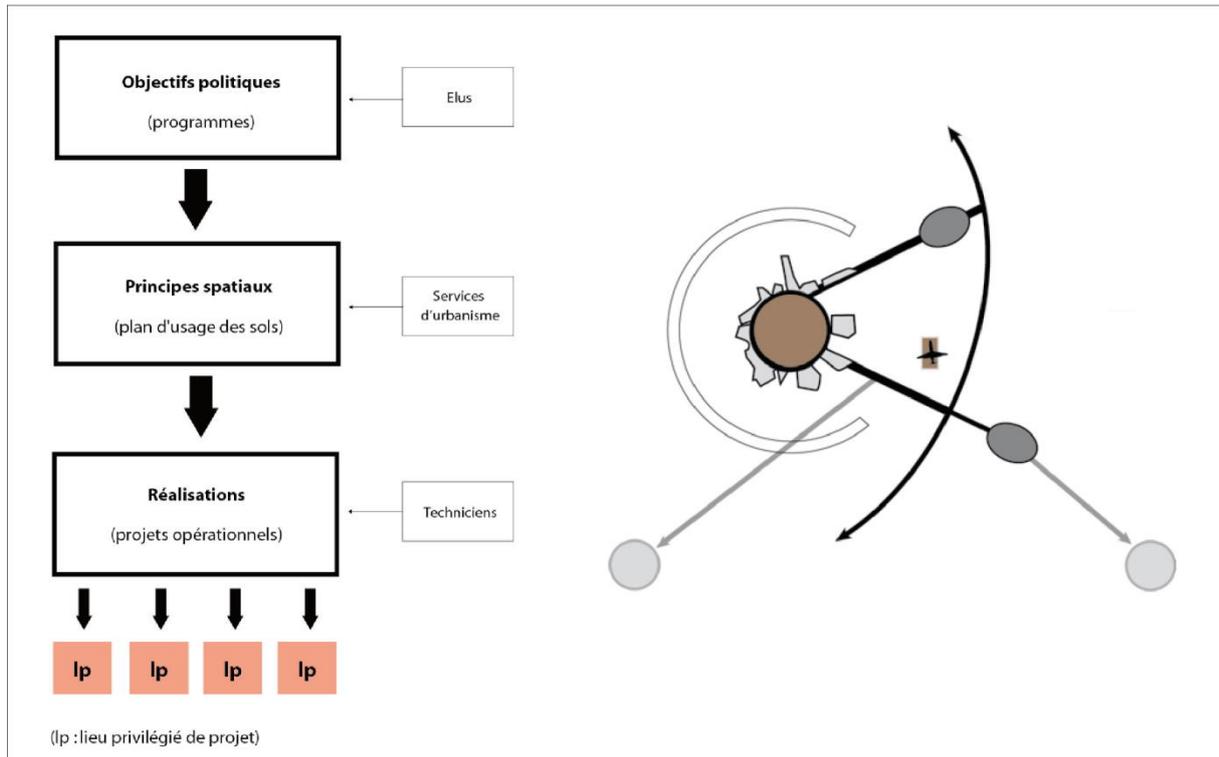
A partir de l'élaboration du Chapitre commun en 2006, les productions de l'inter-Scot ont abouti à la mise en évidence progressive de quatre figures fondatrices d'un projet métropolitain : la métropole multipolaire, la métropole accessible, la métropole attractive et enfin, la métropole nature. Elles sont fondées sur l'identification et la mise en réseau des éléments structurant : principales polarités urbaines, réseaux ferroviaires et nœuds intermodaux, principales zones d'activités, trame verte et bleue. Depuis la création du dispositif collaboratif, le programme de travail inter-Scot n'a jamais comporté de réflexion globale et approfondie sur les modalités de mise en oeuvre des orientations partagées, impérieuse question occultée par la quête permanente d'une gouvernance métropolitaine intégratrice et salvatrice. Entre stratégie d'évitement, conception linéaire de l'évolution de l'inter-Scot, surcharge de l'agenda

métropolitain, le risque est à la disjonction entre les figures incantatoires et les réalisations locales. L'Agence d'urbanisme de Lyon, coordinatrice de l'inter-Scot et maître d'œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise, joue un rôle fondamental dans l'articulation entre les projets portés par les deux démarches. La désynchronisation des calendriers de réalisation, la différenciation des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage, et les disparités de ressources entre les différents autres Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise ont entraîné en revanche un certain repli des syndicats mixtes au sein de leur périmètre institutionnel respectif. Ils s'inscrivent alors dans une logique plutôt intra-Scot, que ce soit au niveau du vocabulaire graphique employé, que dans le contenu des dispositions.

4. Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) : lieux identifiés du processus de planification territoriale (Temps 3)

La démarche collaborative a néanmoins amené les parties prenantes à identifier différents lieux, à la frontière entre plusieurs Scot, autour d'éléments structurant du territoire métropolitain où les enjeux d'aménagements nécessitent la mise en œuvre de coopérations complémentaires. Appelés Espaces d'interface métropolitains (EIM), ils sont identifiés au nombre de sept (Fig. 86). Au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, les EIM se traduisent indirectement sous la forme de territoires de projets, sites à enjeux devant faire l'objet de démarches complémentaires, afin de préciser et d'assurer la réalisation des objectifs du Scot. Ces espaces intermédiaires de coopération sont qualifiés dans le cadre de la thèse de *lieux identifiés* du processus de planification territoriale (Temps 3). Leur inscription se distingue des *lieux privilégiés* de projet de la planification traditionnelle (Sdam, Temps 1) et stratégique (Sdal, Temps 2) pour lesquels la destination opérationnelle dans la mise en œuvre du plan est plus précise et donc plus clairement affirmée. Les *lieux identifiés* trouvent des traductions formelles variées dans les autres démarches de gouvernance métropolitaine : territoires spécifiques au sein de la DTA, actions prioritaires du Pôle métropolitain, et enfin, sites logistiques majeurs pour la Rul. La localisation plus ou moins précise des périmètres, les objets interpellés et la dénomination des *lieux identifiés* varient en fonction du dispositif métropolitain de référence. Les *lieux identifiés* émergent autour d'éléments de structure du territoire métropolitain (vallées, voies vertes, équipements métropolitains, infrastructures de transports existantes ou à venir, etc.), sous différentes formes, périmètres et à différentes échelles de territoire, dans différents dispositifs, mais sans qu'il existe un accord unanime ou une stratégie partagée sur le rôle de ces lieux dans la mise en œuvre du processus de planification territoriale et les modalités de leur investissement.

[Sdam, 1970]



[Sdal, 1992]

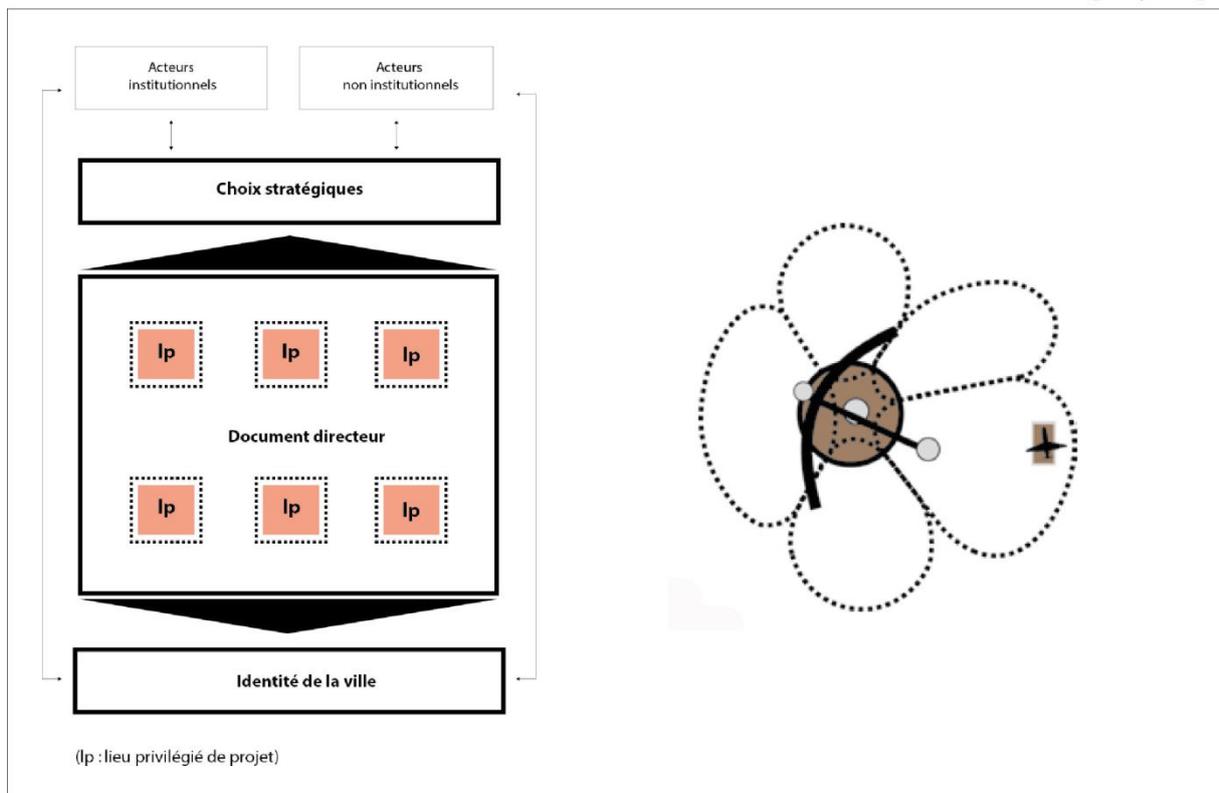


Fig. 85 : Les lieux privilégiés de projets du Sdam et du Sdal (Source : Dugua, 2014)

[inter-Scot, 2009]

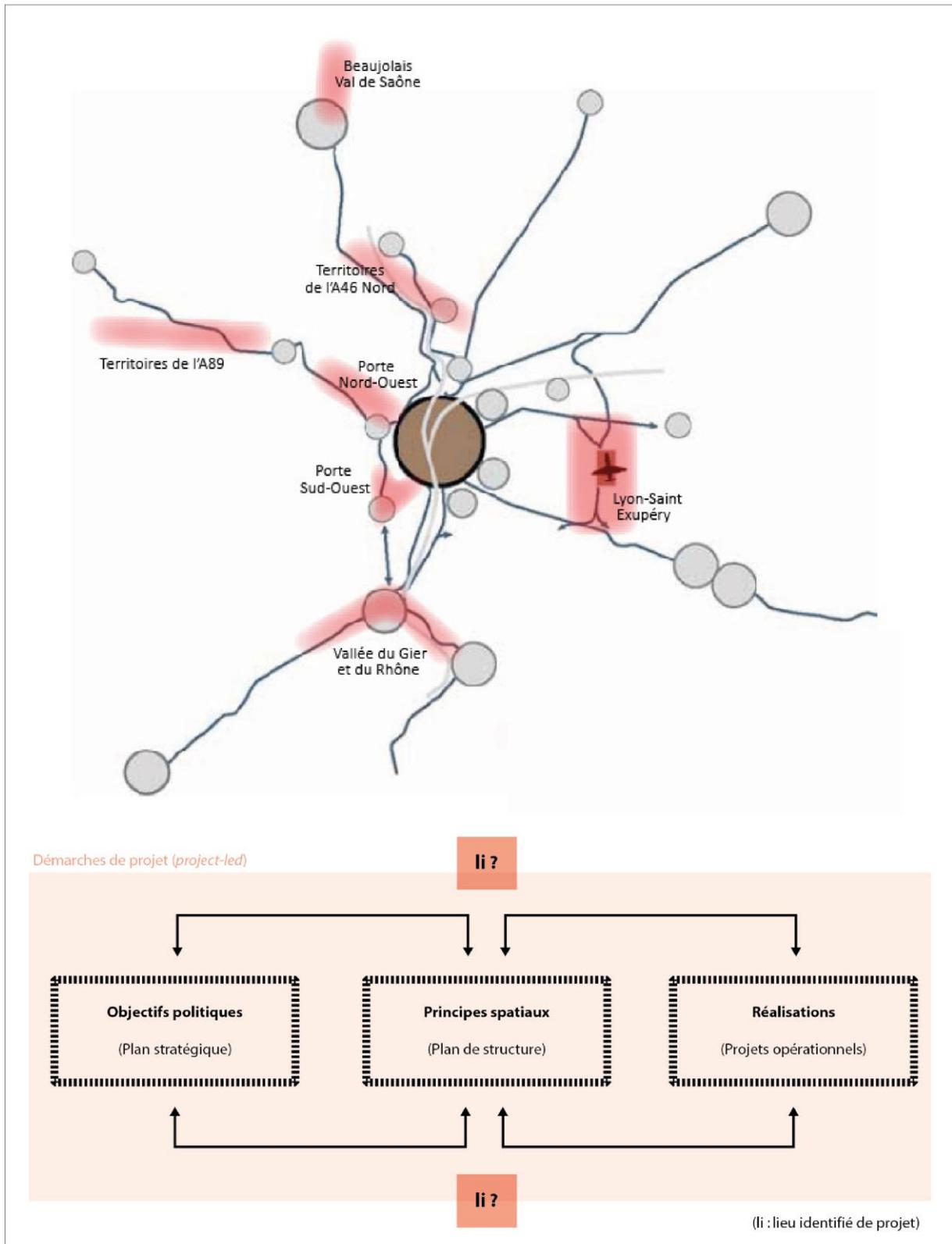


Fig. 86 : Les lieux identifiés de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)

5. De l'approche méso à l'approche micro : analyse des EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82

En tant que territoires à enjeux à long terme, le Scot de l'agglomération lyonnaise attribue aux *lieux identifiés* - alors dénommés territoires de projets - un rôle important dans la mise en oeuvre des orientations du Scot. Au sein du document, les *lieux identifiés* cohabitent avec les *lieux privilégiés* de projets sous pilotage du Grand Lyon que le Scot se contente d'intégrer au document, mais sans leur attribuer de fonction particulière dans la mise en oeuvre. Ils constituent les lieux d'accueils prioritaires des grandes opérations d'urbanisme dont la réalisation était par ailleurs, pour la plupart, déjà inscrite au sein du Sdal, à la fin des années 1980. Ces sites évoluent en parallèle ou en dehors du processus de planification territoriale. Selon Gilles Pinson, ces *lieux privilégiés* de projets participent à la gouvernance des métropoles européennes par la constitution de coalitions d'acteurs. Dans le cadre de cette thèse sur la mise en oeuvre du processus de planification territoriale (Temps 3), au-delà des lieux de grands projets urbains (dit métropolitains) largement traités au sein de la littérature, il nous semble incontournable d'ouvrir la réflexion sur les *lieux identifiés* de projets. Dans la continuité de la réflexion engagée dans la première partie de la thèse, nous formulons l'hypothèse que les *lieux identifiés* de projets constituent des leviers essentiels à la structuration du double processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine. Afin de caractériser plus en détails les prestations potentielles offertes par les *lieux identifiés* selon les modalités de leur investissement, dans la troisième partie de la thèse, nous proposons de décrypter les résultats des démarches entreprises sur deux d'entre eux, traités par l'inter-Scot sur la période 2010-2014 : l'EIM Lyon-Saint Exupéry et l'A89-RN82. La troisième partie restitue les résultats d'observations liés à ces deux terrains d'études spécifiques, au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.

3

Approche micro

LES *LIEUX TRANSACTIONNELS*
DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE :
LES ESPACES D'INTERFACE METROPOLITAINS
LYON-SAINT EXUPERY ET A89-RN82

L'analyse menée dans le cadre de la seconde partie de la thèse (approche méso) montre qu'il n'existe pas d'accord ou de stratégie partagée concernant les modalités d'investissement des *lieux identifiés* de projets au sein du territoire métropolitain lyonnais. En tant qu'espaces intermédiaires de coopération et de projets partagés, organisés autour d'éléments structurants (invariants territoriaux), les *lieux identifiés* ne constituent-ils pas potentiellement des leviers majeurs pour enclencher la mise en œuvre du double processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine ? C'est la thèse qui sera défendue dans cette troisième partie (approche micro). A quelles conditions ? Les *lieux identifiés* de projets sont-ils investis à la hauteur de leurs potentialités ? Ces lieux à forte valeur ajoutée présumée pour la mise en œuvre de la planification territoriale (Temps 3) ne souffrent-ils pas du surinvestissement des *lieux privilégiés* de projets au cœur de l'agglomération lyonnaise ? Voilà autant de questions qui guident le développement de cette troisième et dernière partie. Elle est construite à partir de l'analyse des démarches entreprises sur deux des sept EIM de l'inter-Scot : Lyon-Saint Exupéry à l'Est, et l'A89-RN82 au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise.

Ces deux *lieux identifiés* de projets ont été investis par l'Agence d'urbanisme de Lyon via l'inter-Scot en partie durant la période Cifre de 2009 à 2012. Le développement de cette troisième partie restitue les résultats d'analyse liés à ce qui a été appelé, en introduction de la thèse, la recherche dans l'action. La méthodologie d'analyse a été construite entre observation participative des différentes phases d'investissement des deux EIM et analyse de documents techniques existants ou produits dans le cadre des diagnostics territoriaux inter-Scot et de la stratégie guide pour Saint-Exupéry. La méthodologie d'enquête s'attache donc à restituer le discours et l'évolution du positionnement des acteurs à partir d'extraits d'entretiens semi-directifs ou des réunions (séminaires, comités de pilotages, rencontre des Présidents, réunions techniques, etc.) qui ont ponctué l'investissement des deux EIM. La méthodologie employée est adaptée au contexte et à la problématique de recherche qui a nécessité d'interroger conjointement les documents techniques produits (diagnostic, plans, stratégies) ainsi que le positionnement des acteurs par rapport au territoire.

Bien que fondée sur une posture pragmatique et interactionniste, il est important de reconnaître dès à présent que la méthodologie de recherche employée n'est pas fondée sur une enquête sociologique détaillée, permettant de restituer avec précision les modalités de structuration des réseaux d'acteurs et de leurs évolutions au sein des EIM. Une enquête sociologique plus poussée aurait été pertinente sur les deux territoires d'études au regard de la problématique de recherche. Néanmoins, cela n'a pas été possible dans le temps imparti pour la réalisation de la thèse. De l'approche macro à l'approche micro, l'amplitude d'analyse et de recherche abordée par son développement n'a pas permis d'engager un travail sociologique fouillé sur les deux terrains d'études infra-métropolitains. Voilà là une des limites de l'approche micro telle qu'adoptée dans le cadre de cette troisième partie. Ce travail pourrait faire l'objet de recherches complémentaires centrées sur une approche sociologique. N'est-ce pas un des objets de la

recherche que de reconnaître le chemin parcouru, mais aussi ses limites afin d'aiguiller la réalisation de travaux complémentaires et d'ouvrir la voie vers de nouvelles réflexions ?

En tant qu'EIM, les deux territoires d'études ont des caractéristiques similaires, mais demeurent néanmoins très différents concernant les modalités de leur inscription au sein du territoire métropolitain lyonnais. Leur confrontation est intéressante au regard des dynamiques de métropolisation puisqu'ils interpellent deux territoires opposés. Saint-Exupéry en tant que nouveau carrefour lyonnais est identifié depuis la fin des années 1970 comme un territoire emblématique à enjeux forts. Si l'Est lyonnais constitue depuis longtemps un axe de développement et territoire d'expansion privilégié de l'agglomération lyonnaise où se focalisent toutes les attentions, au contraire la frange ouest ligérienne est plus à l'écart des principaux flux de déplacements et plus en retrait des politiques d'équipements et d'aménagement. L'EIM A89-RN82 n'en demeure pas moins soumis à des dynamiques de métropolisation qui pourraient être amenées à se renforcer dans les années à venir, et ce d'autant plus, avec la réalisation de l'A89. Les deux territoires d'études sélectionnés interpellent par ailleurs deux espaces d'interface distincts, si l'on se réfère à la typologie de Roger Brunet (1990) : la porte pour l'EIM Lyon-Saint Exupéry et le couloir pour l'EIM A89-RN82. Ces deux EIM sont l'occasion par ailleurs de questionner leurs relations avec les autres lieux de projets localisés à proximité et identifiés dans le Scot de l'agglomération lyonnaise : le Centre-Est pour l'EIM Lyon-Saint Exupéry et la Porte Nord-Ouest pour l'EIM A89-RN82. Qu'est ce qui se joue dans l'imbrication et l'articulation entre les différents *lieux identifiés* de projets ?

Le développement de la troisième partie est organisé autour de quatre chapitres distincts. En latin, « *focus* » signifie « *foyer* » c'est le « *lieu où plusieurs choses se concentrent* »¹. Ce mot-clef qualifie le contenu du premier chapitre qui décrit les qualités du nouveau concept de *lieux transactionnels* comme nouveaux *lieux à privilégier* de la planification territoriale (*Chapitre 1. Focus*). Il caractérise les qualités potentielles des *lieux identifiés*. Après les approches géographique, institutionnelle et urbanistique mobilisées dans la deuxième partie, l'approche sociologique constitue ainsi le quatrième champ disciplinaire mobilisé. L'analyse des relations entre les acteurs (approche micro) sera confrontée à leurs interactions avec les éléments structurants du territoire. La construction du raisonnement résulte ainsi du croisement entre approche sociologique et urbanistique. Une posture interactionniste est privilégiée, construite à partir des apports théoriques de différents auteurs pouvant être rattachés à ce courant de pensée, succinctement présentés en introduction de la thèse, et par ailleurs, déjà ponctuellement mobilisés dans le cadre des deux précédentes parties. Le premier chapitre décrit l'idéal-type du *lieu transactionnel* (ou *idéal transactionnel*), conception idéalisée et théorique de son rôle en tant que levier de mise en œuvre du processus de planification territoriale. C'est à cet idéal-type que les démarches engagées autour des deux *lieux identifiés* (EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82) sont confrontées. Quels sont les éléments de convergence mais aussi de divergence par rapport à l'*idéal transactionnel* ?

¹ Dictionnaire Hachette Encyclopédique (1997)

Comment peut-on expliquer les éléments de divergence ? Quels sont les leviers aptes à favoriser la convergence vers l'idéal type du *lieu transactionnel* ? Les trois autres chapitres de la partie sont voués au décryptage des deux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82, tous deux traités conjointement.

Le deuxième chapitre retrace historiquement le contexte de mise en œuvre des politiques d'équipement menées sur les deux territoires d'études (*Chapitre 2. Mise au point*). La plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'A89 seront ainsi décrites en tant qu'objets transitionnels². Le pouvoir attribué en pédiatrie à ces objets singuliers permet de caractériser les spécificités de l'élément de structure central des deux *lieux identifiés* au sein du territoire métropolitain lyonnais, notamment aux regards des coalitions d'acteurs historiquement structuré autour d'eux. De quelle manière l'objet transitionnel interagit avec son territoire d'accueil ? Quelle est la nature des politiques d'aménagement menées en relation avec les éléments de structure ? Quelles représentations territoriales associées ? Ces questions guident le développement du troisième chapitre. (*Chapitre 3. Diagnostic*). Il restitue les éléments de diagnostic issus des études réalisées par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne dans le cadre des EIM inter-Scot, ainsi que par le groupement Güller&Güller et Acadie en vue de l'élaboration de la Stratégie guide sur les territoires autour de Saint-Exupéry. Les deux EIM traités sont caractérisées, dans le cadre de la thèse, en tant que formes-plates et creuses. Ces deux qualificatifs permettent de décrire les modalités d'aménagement et les représentations associées aux deux espaces d'interface. Ils sont construits sur la base des apports théoriques du sociologue italien Arnaldo Bagnasco (2009) et à partir du terme technique mobilisé pour dénommer l'élément de structure central de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (la plateforme). Le dernier chapitre (*Chapitre 4. Résultats*) décrypte les éléments de convergences et de divergences par rapport à l'*idéal transactionnel* à partir d'une analyse distanciée et critique des démarches entreprises sur les deux EIM, sachant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un même niveau d'investissement. L'EIM Lyon-Saint Exupéry aboutit à l'élaboration d'une Stratégie guide, alors que l'EIM A89-RN82 est soumis à un simple diagnostic territorial réalisé par les Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne dans le cadre de l'inter-Scot.

² Le concept emprunté au pédiatre et psychanalyste Donald W. Winnicott (2010) est préalablement défini et mobilisé dans la description théorique de l'idéal-type du *lieu transactionnel* (*Chapitre 1. Focus*).

| CHAPITRE 1. Focus |

Les *lieux transactionnels* de la planification territoriale

Organisé autour de quatre sections, ce chapitre a pour vocation principale d'introduire le concept de *lieu transactionnel* et de rendre intelligible, sur la base de schémas-concepts, son rôle dans la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3). La première section est vouée à la définition du cadre interprétatif propre au concept de *lieu transactionnel*. Il est introduit par le constat de la place aujourd'hui incontournable occupée par la négociation dans le champ de l'urbanisme et de la planification. La première partie de la thèse décrit, à cet égard, le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié en Europe, notamment à partir des réflexions de Michel Callon (1997)³. La culture et la pratique française de la planification n'assume pas encore totalement la dimension largement négociée de l'urbanisme contemporain. L'organisation de la planification en France repose sur un système encore très pyramidal et hiérarchique où, selon le Code de l'urbanisme, le principe de compatibilité régit théoriquement les relations entre les différents outils et les différents niveaux de plans. L'hypothèse transactionnelle consiste au contraire à intégrer et assumer totalement le caractère négocié de la pratique urbanistique contemporaine, à condition de définir au cours du processus de planification territoriale les leviers permettant d'encadrer et d'ajuster le jeu de négociation indispensable à l'action collective et organisée (Dugua, Trotta, 2012). Cette hypothèse accorde donc une place centrale à la diversité des interactions produites au cours du processus de planification territoriale. Une posture sociologique interactionniste est donc logiquement privilégiée. Dans la seconde section, la présentation des spécificités du regard interactionniste à partir de la tradition de Chicago, fournit les éléments de cadrages théoriques nécessaires à la définition des deux notions fondamentales d'interaction, puis de transaction, à partir de la sociologie issue de l'Université catholique de Louvain. Reste alors à caractériser la notion de lieu, déjà fortement mobilisée par le développement de la thèse mais non encore véritablement explicitée d'un point de vue théorique. C'est ce qui est fait dans la quatrième section du chapitre à partir principalement des apports de la géographie et de ces trois régimes de spatialités : territoire, réseau et lieu. A partir de ce cadre interprétatif, la quatrième et dernière section du chapitre

³ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

est consacrée à la description théorique, de ce qui est appelé en sociologie, l'idéal-type du *lieu transactionnel* (ou *idéal transactionnel*) : conception idéalisée et théorique de sa fonction motrice au sein du processus de planification territoriale (Temps 3).

Un idéal-type, ou type idéal, n'a pas l'ambition de comprendre la réalité mais d'établir des points de repères et des principes d'orientations. « *Un type idéal est obtenu par l'accentuation unilatérale d'un ou de plusieurs points de vue et par la connexion d'une quantité de phénomènes particuliers diffus et discrets, existant ici dans une large mesure et là dans une moindre mesure et parfois même absents, et qui correspondent aux points de vue mis unilatéralement en lumière dans un cadre conceptuel unitaire en soi* » (Max Weber, 1985, cité dans Barattucci, 2006, p.45). « *Un idéal type est une combinaison théorique de caractères qui, de fait, ne se retrouvent pas dans la réalité. Les idéaux-types ont une nature heuristique* » (Giesen, Schmid, 1982, cité dans Barattucci, 2006, p.45). En sociologie, l'idéal-type permet de confronter la conception théorique d'un phénomène aux réalités matérielles et concrètes observables de manière empirique. La description de *l'idéal transactionnel* est construite à partir des apports théoriques d'auteurs qui s'inscrivent dans une perspective sociologique interactionniste. Ils sont succinctement présentés en introduction de la thèse, et par ailleurs pour certains d'entre eux, déjà ponctuellement mobilisés dans le cadre des deux précédentes parties : la Sociologie de la traduction également appelé sociologie de l'innovation ou théorie de l'acteur-réseau (Callon, 1986 ; Akrich, Callon, Latour, 2006), la théorie des régimes politiques urbains ou *urban regime theory* (Elkin, 1987 ; Stone, 1993 ; Keating, 1991 ; Stoker, Mossberger, 1994 ; Harding, 1997), et enfin, la sociologie de la justification (Boltanski, Thévenot, 1991). Les réflexions développées par Donald W. Winnicott (2010) et Arnaldo Bagnasco (2009), respectivement sur les notions d'objets transitionnels et de plateforme (*piattaforma*), sont également mobilisées dans ce chapitre pour caractériser les modalités de structuration et le pouvoir des *lieux transactionnels*. En quoi constituent-ils les nouveaux *lieux à privilégier* de la planification territoriale ? Quels sont les conditions de leur émergence et d'exploitation de leur potentialité ? Comment interpréter les démarches collaboratives entreprises autour d'éléments de structure singuliers du territoire métropolitain ? Quelles relations entretiennent les *lieux transactionnels* avec l'élément structure central des *lieux identifiés* ? Comment s'effectue le passage du *lieu identifié* au *lieu transactionnel* de la planification territoriale ? Voilà autant de questions qui guident le développement de ce chapitre.

1. Vers un urbanisme transactionnel assumé et encadré

1.1 Pensée faible et urbanisme transactionnel

Au début des années 2000, Yves Chalas propose le concept de pensée faible pour rendre intelligible les mutations qui affectent l'action publique. Il s'agit d'un concept dit paradoxal car précisément fondé sur une ambivalence. La pensée faible évoque tout d'abord les aspects insuffisants ou vacants de l'action publique aujourd'hui, car « *dépourvue d'utopies, de grandes visions, de certitudes rassurantes, de théories exaltantes, mais également d'autorité [...]* » (2004b, p.322). La pensée faible témoigne de l'absence de grandes idées, d'ambitions normatives, soit de pensée forte dans les analyses et les propositions des experts et décideurs. Néanmoins, et c'est en cela que le concept est paradoxal, Yves Chalas parle de pensée faible et non pas de faible pensée. Le terme pensée insiste ainsi sur l'aspect plus positif, plus actif, voire plus volontariste du concept. « *L'action publique ne souffre pas de se retrouver aujourd'hui sans grands modèles de référence traditionnels hérités du passé ou produits pour l'avenir par des intellectuels prophétiques* » (2004b, p.323). La pensée faible est :

- Une pensée autre : la pensée faible n'est pas une pensée défailante ou une moindre pensée mais « *une pensée neuve et innovante dans l'action publique* » (2004b, p.323). Elle constitue le levier à travers lequel l'action publique trouve les bases de sa refondation, une stratégie pour l'action : « *[...] gérer, réguler, construire, faire avancer les projets, aboutir à des résultats, exigent le recours à la stratégie de la pensée faible* » (2004b, p.323).

- Une pensée pratique : la pensée faible cesse de placer la pratique à la remorque de la théorie mais au contraire accorde à la pratique la place de premier rang dans l'action. Elle compte sur « *la confrontation au concret et non sur des plans, des prévisions ou même des scénarios préétablis, pour non seulement trouver des solutions mais également comprendre et poser les problèmes* » (2004b, p.324). Cette mise à distance des abstractions idéologiques est doublée d'une défiance vis-à-vis de l'expertise et de la science, soumises au débat public contradictoire. L'expertise devient une composante parmi d'autres, elle est nécessaire mais non plus suffisante. La pensée faible engage une ouverture des champs des possibles de l'action publique qui doit agir sans savoir.

- Une pensée politique : la démocratie, et le pluralisme des savoirs et des compétences habitantes, citoyennes ou usagères, remettent en question l'expertise. La pensée faible est par conséquent une pensée éminemment politique et non pas l'expression de son dépérissement. Elle cesse d'être technocratique, idéologique ou réglementaire, ne se soumet plus au règne de l'expertise, et ne se contente plus d'édicter des règles et des normes. Elle privilégie la dynamique de l'association, cultive les opportunités de « *mettre des gens ensemble* ». « *La pensée faible relève tout à la fois de la gouvernance ouverte au débat public, de la concertation, de la participation, du multipartenariat, de la coproduction du*

projet, du contrat au détriment de la loi, de la négociation » (2004b, p.329). L'action publique ne peut plus se faire sans les habitants.

- Une pensée modeste : la politique agit pour que « *le monde commun et l'intérêt général soient l'objet d'une création non seulement continue mais ouverte à la responsabilité du plus grand nombre* » (2004b, p.330). La société civile est érigée au rang d'auteur ou d'acteur premier et « *la politique devient offre de politique en direction des non politiques* ». La politique perd son caractère de centralité et devient un partenaire parmi d'autres issus du monde économique, de la vie associative ou de l'expertise, réunis régulièrement autour de tables rondes. La pensée faible résulte d'une relation dialogique entre la politique et la société civile, fondée sur un lien de complémentarité et d'interaction réciproque.

- Une pensée complexe : la pensée faible n'est pas une pensée simple mais une pensée complexe adaptée à la complexité actuelle des sociétés. Elle constitue l'outil le plus ajusté pour agir sur un réel devenu plus changeant et imprévisible et répond à un besoin de catégories faibles ou floues de raisonnement pour parvenir à penser et agir. « *Seuls les systèmes flexibles, ouverts, à détermination minimale ou variable, ou encore à identité faible, [...], s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité* » (2004b, p.339). La pensée faible répond à une capacité d'adaptation au monde contemporain en vue de répondre aux problèmes nouveaux que pose un tel monde.

Deux années après la proposition de la pensée faible d'Yves Chalas, sur la base d'une analyse des contextes de production de l'urbain et à partir de l'exemple du projet Paris Rive Gauche, Albert Lévy (2006) décrit, quant à lui, un nouvel urbanisme émergent qu'il propose d'appeler urbanisme transactionnel. Il introduit ainsi la notion de transaction sans par ailleurs vraiment la définir. L'urbanisme transactionnel d'Albert Lévy rejoint l'urbanisme de la pensée faible d'Yves Chalas en de nombreux points. Albert Lévy porte néanmoins un jugement plus négatif sur cette nouvelle pratique de l'urbanisme et de son rapport à la société. L'urbanisme transactionnel se caractérise principalement par le vide doctrinal et l'absence de modèles urbains cohérents qui pensent le rapport ville et société post-industrielle (Lévy, 2006). Son émergence est conditionnée par une nouvelle culture du projet liée au postmodernisme. Tout en se démocratisant, il devient local, individualisé et particulier à des groupes. Il perd surtout son caractère optimiste et contestataire pour devenir essentiellement attestataire : il favorise la conservation de l'ordre établi en cherchant plus à s'adapter à l'économie mondialisée plutôt qu'à la remettre en question. Le projet n'est pas assimilé à des objectifs de transformations sociales. L'utopie a cessé d'être le ressort de l'urbanisme occidental (Lévy, 2006). Eclaté en une somme de projets particuliers, l'urbanisme transactionnel résulte d'une part, d'une complexification des systèmes d'acteurs entraînant des confrontations entre objectifs distincts, et d'autre part, de l'extension du débat public dans l'aménagement introduisant le citoyen (habitants et usagers) dans le processus de décision avec ses préoccupations spécifiques et ses désirs. « *Organiser les échanges entre acteurs, coordonner les actions, rechercher des compromis pratiques entre positions et visions adverses, arbitrer des situations de conflits, débattre avec les habitants, telles sont les tâches principales de cet urbanisme transactionnel* » (Lévy,

2006). Entre le projet initial et sa livraison, les multiples changements connus par le projet Paris Rives Gauche résultent des transactions successives entre les acteurs, par coopérations ou confrontations entre les idées, représentations et stratégies des protagonistes.

1.2 Encadrement des transactions par la planification territoriale

Si Albert Lévy (2006) porte un jugement explicitement négatif à l'égard de l'urbanisme transactionnel qu'il considère comme désubstantialisé, la thèse défendue par la proposition des *lieux transactionnels* consiste au contraire à construire l'action publique en assumant totalement cette conception négociée et collective de l'urbanisme contemporain. On rejoint là les propos d'Yves Chalas sur l'urbanisme de la pensée faible (pensée politique) fondée sur une dynamique de l'association, le partenariat, la négociation et le contrat plutôt que la règle normative. Ce parti pris bouleverse la conception du système de planification en France, historiquement voué à son corps administratif. En effet, la première partie de la thèse souligne que, selon le code de l'urbanisme, les principes réglementaires de compatibilité, de conformité ou de simple prise en compte régissent l'ensemble des relations entre les échelons de planification, entre plans territoriaux, plans d'urbanisme, plans sectoriels, et finalement entre tous les acteurs impliqués dans le processus de planification territoriale. Le système de planification français conserve un caractère encore largement hiérarchique et pyramidal. Des initiatives se développent localement fondées sur modèle négocié. Les démarches locales de coplanification, traitées dans la première partie, font largement référence à l'urbanisme négocié ou discrétionnaire anglosaxon, en l'opposant au modèle français⁴. Même si le système libéral Anglais contient ses propres faiblesses, et sans vouloir transformer totalement la culture urbanistique hexagonale, les modalités d'encadrement de la négociation outre-manche sont riches d'enseignements. Nombreux sont les auteurs qui considèrent que la France s'oriente vers le modèle Anglais. Une tradition de la négociation ouverte reste néanmoins à construire (Callon, 2006 ; Masbouni, 2006). Lorsqu'il s'attache à décrire la planification urbaine post-moderne en Grande-Bretagne, Barry Goodchild (1991) insiste sur la nécessité de révéler la place de la négociation dans la construction de partenariats entre acteurs publics et privés. Le principal effet d'une norme n'est-il pas depuis toujours la négociation induite par son application ? C'est l'idée retenue par Jean-Pierre Gaudin pour qui : « *Toute action publique reste indissociable d'une négociation. Avec quelque stimulante provocation, certains ont même avancé que la règle uniforme et impersonnelle, qui forme la base légale et réglementaire des politiques publiques, n'est là que pour susciter la négociation de son application [...]* (Dupuy, Thoenig, 1985) » (Gaudin, 1996).

Si la négociation est inhérente à toute action publique, et notamment celle de la planification territoriale, alors il convient d'organiser sa construction, mais aussi son encadrement formel par des dispositifs de conduite des politiques publiques adaptés à cet effet. La thèse d'un urbanisme

⁴ Voir notamment les contrats d'axe de l'agglomération grenobloise dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1).

transactionnel assumé et encadré suppose ainsi de construire la substance des politiques d'aménagement à partir des interactions et échanges entre acteurs. L'effectivité du processus de planification est ainsi conditionnée par sa capacité d'organisation des scènes de débats - les tables rondes de la pensée faible - qui permettront d'encadrer en amont le jeu de négociation et de transaction entre la diversité des acteurs et les objectifs distincts (Dugua, Trotta, 2012). Dans le même sens, le néo-urbanisme de François Ascher qui s'ébauche aujourd'hui dans le monde occidental est un urbanisme concourant (Arab, 2002). « *La conception et la réalisation des projets résultent de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs aux logiques différentes, et de la combinaison de leurs logiques* », mais c'est aussi un urbanisme de dispositifs, « *il s'agit moins de faire des plans que de mettre en place des dispositifs qui les élaborent, les discutent, les négocient, les font évoluer* » (Ascher, 2010, pp.118-119). On rejoint là la première hypothèse énoncée en introduction selon laquelle pour réussir le Scot, il faut sortir du Scot. Gilles Pinson (2004) va dans le même sens lorsqu'il affirme que les situations d'échanges et d'interactions, faiblement encadrées d'un point de vue institutionnel, sont soumises aux risques d'épuisement de la relation temporaire entre les parties, une fois les besoins satisfaits, et de déperdition des ressources produites par les interactions en termes de capacité organisationnelle, de rapport de confiance et de réciprocité, de culture commune. Tout l'enjeu est donc d'inscrire ces interactions dans une temporalité plus longue et dans un cadre organisationnel durable, plus ou moins formel et stabilisé afin de préserver et valoriser ce que secrètent les interactions de projets. « *Les institutions permettent de capitaliser les ressources générées par les fonctionnements interactifs des réseaux - de l'identité, du lien social et politique, de l'intérêt pour le général, ce que March et Olsen appellent des capacités - et de les réinjecter dans les phases ultérieures de coopération* » (Pinson, 2004, p.226).

Ainsi, il convient de formaliser et d'encadrer les tables de négociation et les scènes d'arbitrage nécessaires à l'installation de l'urbanisme transactionnel. Dans ce contexte, quel est alors le rôle de la nouvelle planification territoriale (Temps 3) ? On arrive là à un point fondamental inhérent à la thèse : l'urbanisme transactionnel assumé et encadré ne peut se passer de planification territoriale. Bien au contraire, les conditions d'encadrement du jeu de négociation sont en grande partie tributaires des scènes de débats et d'échanges potentiellement structurées par les dispositifs de planification. On s'éloigne alors là du concept de pensée faible tel que suggéré par Yves Chalas puisque ce dernier, en la définissant comme pensée pratique, décrit l'action publique comme abstraite des plans, des prévisions ou même des scénarios préétablis. Ce positionnement omet l'explosion du nombre de Scot en France depuis le début des années 2000. Plus les contextes de décisions sont incertains, évolutifs et offrant un large panel de choix possibles, plus les acteurs éprouvent le besoin de s'entendre collectivement sur un cadre global et général de développement fondé justement sur des scénarios alternatifs, de la prospective, des études comparatives, etc. Il fixe ainsi quelques objectifs et principes d'actions partagés, ce que certains appellent un univers anticipé (Forester, 1989), sans pour autant se cantonner à la définition d'un plan normatif et rigide. Il convient alors de sortir de la simple opposition plan/projet telle que décrite dans la

première partie de la thèse à travers le passage entre planification traditionnelle (Temps 1) et planification stratégique (Temps 2). Les démarches de projets ou stratégiques sont aujourd'hui encore largement décrites comme une alternative à la planification. Ainsi, c'est dans cette confrontation qu'Yves Chalas nourrit la pensée faible fondée sur des méthodes stratégiques plutôt que sur le plan, que François Ascher (2010) évoque un néo-urbanisme fondé sur un management stratégique urbain plutôt que sur la planification urbaine, où que Gilles Pinson (2004 ; 2009) décrypte le rôle du projet et des stratégies, en tant que méta-projets, comme nouvel instrument d'action publique venant supplanter l'outil plan, traditionnel et démodé. La caractérisation et la distinction du troisième temps d'évolution de la planification territoriale, par rapport aux deux précédents, prend alors toute son importance dans un contexte de métropolisation et de montée en puissance des enjeux de soutenabilité. Le processus de planification territoriale (Temps 3), tel que décrit dans la première partie de la thèse, est précisément construit et conceptualisé autour de la structuration de nouvelles articulations entre plans et projets, synthèse entre planification traditionnelle et stratégique.

Comment qualifier et mobiliser les notions clés de transaction et d'interaction ? Quelles sont les modalités de passage à l'action ? Comment favoriser et formaliser l'émergence d'actions collectives ? Quel est le processus de formation des accords ? Comment se construit le consensus ? Quel est le rôle du territoire et des éléments qui le structure dans ce processus ? Quels rôles attribuer aux *lieux identifiés* de la planification territoriale (Temps 3) dans la fabrication des interactions et l'installation des tables rondes réunissant une grande diversité d'acteurs ? Voilà autant de nouvelles questions soulevées par la problématique initiale du passage des orientations à l'action dans le processus de planification territoriale et donc par la thèse d'un urbanisme transactionnel assumé et encadré. Pour y répondre, il convient alors de mener une analyse au plus près des relations ou interactions entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus. Un détour par la sociologie devient donc incontournable. Le raisonnement s'inscrit dans le cadre d'une posture théorique et méthodologique liée aux nouvelles sociologies également appelées sociologies pragmatiques (Corcuff, 1995) : l'interactionnisme.

2. Entre interactions et transactions : éléments de cadrage théorique

2.1 Tradition, regard et perspective interactionnistes

L'interactionnisme s'oppose à des courants de pensées plus traditionnels, ou issus d'une sociologie dite classique, qui considèrent l'acteur comme ayant un comportement déterminé par ses milieux sociaux d'appartenance : institutions, organisations, groupes, etc. Il existerait au sein de la société des positions ou des rôles définis une fois pour toutes, car émanant de statuts différents dans la structure économique et sociale, ou d'une inégalité dans la répartition des richesses et du capital culturel. C'est ce qui est communément appelé le déterminisme individuel. Le comportement des acteurs, alors qualifiés d'agents, est fortement contraint par les intérêts et les stratégies qui les animent. Les organisations, les institutions ou les groupes sont décrits à travers les notions de système, de fonction ou de régulation. Il existe une cohérence a priori du fonctionnement social, liée à une pluralité de pratiques qui participent à l'unité du système. Les auteurs parlent alors de fonctionnalisme ou de structuro fonctionnalisme (Corcuff, 1995). Ce courant de pensée récuse l'idée selon laquelle les acteurs seraient susceptibles de redéfinir leurs relations et leurs identités dans le cours de leurs activités. Jean-Pierre Gaudin et Gilles Novarina (1997) observent ainsi un clivage au sein des sciences sociales. Les interactionnistes rompent avec une tradition sociologique, dont Emile Durkheim est l'un des représentants, selon laquelle l'action des individus correspond à une logique qui leur est extérieure et que le sociologue doit mettre en valeur (Montoussé, Renouard, 1997). A la différence de l'approche structuro-fonctionnaliste, la posture interactionniste, sous-entend que les faits ou les objets sociaux sont des constructions : « *La signification sociale des objets provient de ce que l'on leur donne au cours des situations d'interactions. Et si certaines de ces situations sont stables, elles doivent être renégociées à chaque nouvelle interaction. L'interaction est définie comme un ordre négocié, temporaire, fragile, qui doit être reconstruit en permanence afin d'interpréter le monde* » (Coulon, 2007, p.12). L'interactionnisme est une posture méthodologique fondée sur une conception du social qui met l'accent sur son aspect processuel. « *L'ordre social est un ordre dynamique sans cesse tissé par les relations entre individus. Les individus forment la matière du tissu, mais ce sont les interactions qui sont le processus à partir duquel ils émergent* » (Clot-Goudard, Tillous, 2008, p.109). Le regard interactionniste considère ainsi le monde social comme « *une entité processuelle, en composition et recomposition continues à travers les interactions entre acteurs, les interprétations croisées qui organisent ces échanges et les ajustements qui en résultent* » (Morissette et al., 2011, p.1).

L'interactionnisme - alors dit symbolique - trouve ses origines dans l'Ecole de Chicago, qualifiée par certains de tradition de Chicago (Chapoulie, 2001), soit l'ensemble des travaux produits dans le contexte du Département de sociologie de l'Université de Chicago, de la fin du 19^{ème} siècle jusqu'à la fin des années

1960. Au sein de cette tradition, deux écoles sont souvent distinguées. L'interactionnisme symbolique émerge de la seconde Ecole entre 1940 et 1960 (Poupart, 2011)⁵. Il tire ses origines de la philosophie pragmatique (John Dewey et Williams James), de la psychologie sociale (Charles Horton Cooley et George-Herbert Mead), mais aussi de l'écologie urbaine (Robert Erza Park et Ernest Burgess), au tournant du siècle dernier. Jusqu'à sa mort en 1931, George-Herbert Mead⁶ en est le principal artisan, considéré comme le père fondateur de l'interactionnisme symbolique au sein de la tradition de Chicago (Clot-Goudard, Tillous, 2008). Son étudiant, Herbert Blumer prend la relève comme figure centrale, il en explicite les fondements et en invente la dénomination en 1937. L'approche interactionniste se diffuse alors progressivement et son influence se fait sentir dans d'autres centres universitaires, et se prolonge notamment dans les travaux d'Erving Goffman mais aussi dans l'ethnométhodologie (Coulon, 1987). Cette perspective est appliquée dans différents champs de spécialisations : sociologies des occupations, du monde médical et de la déviance, etc. Jusqu'aux années 1970, le fonctionnalisme constitue malgré tout le paradigme dominant dans le développement de la sociologie américaine, même si l'interactionnisme est alors en progression (Poupart, 2011).

Les interactionnistes s'attachent à rendre et tenir compte de la perspective des acteurs individuels et collectifs dans l'appréhension des réalités sociales (Poupart, 2011). Il convient alors de décrire en détail leurs expériences et points de vue. Les interactionnistes réalisent ainsi des ethnographies en profondeur et de l'intérieur de l'univers des acteurs que seule une grande proximité permet d'atteindre à l'image des études menées en anthropologie. La tradition de Chicago fait appel à de multiples méthodes, dont quantitatives, mais a néanmoins toujours privilégié l'usage des méthodes qualitatives (enquêtes terrains, entretiens, immersions dans le milieu, etc.). L'interactionnisme s'inscrit dans la lignée de la sociologie compréhensive de Max Weber, passant d'un modèle hypothético-déductif à un modèle empirico-inductif. Il met en relation sociologie, ethnologie et psychologie du point de vue des méthodes et de l'analyse des sujets en interactions. La sociologie qualitative s'arme également des outils de l'anthropologie : observations, entretiens, récits de vie, etc. Les interactionnistes passent donc d'une analyse quantitative et macrosociale à une perspective empirique et microsociologique. Les méthodologies d'enquête variées employées par les interactionnistes sont souvent décrites par le célèbre mot d'ordre de Robert Erza Park à ses étudiants : « *go get your hands dirty in research* », interprété comme une invitation à privilégier l'observation directe et la démarche ouverte et non codifiée du journaliste d'enquête (Morissette et al., 2011, p.3).

⁵ La première Ecole s'étale de 1918 à 1935.

⁶ George-Herbert Mead développe notamment le concept de socialisation qui aborde la construction de soi sous l'angle psychosociologique. Au cours du processus de socialisation, le sujet intériorise des symboles : langage, gestes significatifs et rôles sociaux incarnés par des autres significatifs (père, mère, professeur, etc.). Ces symboles permettent au sujet d'entrer en interaction et, après interprétation, de prendre la place de l'autre. De cette analyse naîtra l'appellation d'interactionnisme symbolique proposé par Herbert Blumer.

L'unité d'analyse fondamentale est ce qui se produit entre deux acteurs, « *la relation qui apparaît entre eux du fait de leurs actions réciproques et de leurs capacités à observer ce qui se passe* » (Clot-Goudard, Tillous, 2008, p.108). Les acteurs sont susceptibles de redéfinir leurs relations et leurs identités dans le cours de leurs activités. Ils disposent d'une certaine autonomie et sont en capacité de faire prévaloir leurs choix personnels. Cette posture est l'occasion de repositionner les individus et les interactions auxquelles ils participent au centre de l'analyse. L'interaction est définie comme « *l'unité élémentaire des sciences sociales* » (Joseph, 2007, p.13). Erving Goffman (1991) l'a définie comme « *un système social en miniature* », à savoir « *l'influence réciproque que les partenaires exercent sur leurs actions respectives lorsqu'ils sont en présence physique immédiate les uns des autres* ». Si la posture interactionniste récuse toutes formes de déterminisme individuel, à l'autre bout du prisme, elle refuse également les théories individualistes, ou micro-sociale, à l'image de l'individualisme méthodologique de Raymond Boudon qui interprète les phénomènes sociaux en termes d'actions individuelles agglomérées et caractérisées par leur rationalité⁷. Dans une perspective interactionniste, un individu est une pluralité, il appartient à plusieurs mondes sociaux et ses intérêts varient entre ces différents mondes. Ainsi, pour le philosophe américain William James, il est difficile de postuler que le moi possède une unité fondamentale et qu'il soit cohérent avec lui-même. Il est plus juste de le voir comme une carrière, une déambulation dans des mondes en archipels unis par des connexions lâches (*loose connexions*). Les approches interactionnistes analysent des personnes en acte dans des situations, soumises à des contraintes, mais capables de s'en saisir et de les transformer en ressources afin de construire des stratégies. Les individus sont le fruit des multiples actions réciproques qui forment la trame de la vie sociale. La personnalité d'un individu n'est jamais donnée une fois pour toute mais confortée ou modifiée par chacune des relations entretenues avec les autres (Montoussé, Renouard, 1997). On retrouve là la conception de l'acteur selon Clarence N. Stone (1993), bien que ce dernier ne se réclame pas de l'interactionnisme. L'acteur est doté de préférences fluides - et non pas stables - qui se définissent et se redéfinissent au cours des situations d'interaction. Ces dernières permettent à chaque personne de formaliser ses positions et de construire ses préférences⁸. Jean-Pierre Gaudin et Gilles Novarina (1997) vont jusqu'à dire qu'il n'existe pas de définition de l'acteur en dehors des situations d'interaction.

Bien que le label soit solidement implanté et de longue date dans le paysage des sciences sociales, l'interactionnisme ne constitue pas une doctrine, mais un ensemble articulé de concepts permettant de piloter des opérations de recherche (Morissette et al., 2011). Sa matrice intellectuelle, sociale et institutionnelle se situe dans le Département de sociologie de l'Université de Chicago. Cette tradition sociologique fait aujourd'hui l'objet d'une popularité importante et a engendré un ensemble de perspectives interactionnistes qui alimentent de nombreuses recherches contemporaines dans des

⁷ L'agent serait alors une sorte d'atome poursuivant des intérêts propres et dont l'individualité n'est pas remise en cause par les contextes et les situations qu'il traverse au cours du temps (Clot-Goudard, Tillous, 2008).

⁸ Voir à ce sujet l'analyse du modèle négocié dans le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

domaines variés (Morissette et al., 2011). « *L'interactionnisme doit être considéré comme un faisceau de postures et de perspectives, à la fois théoriques, car elles partagent une conception du social, et méthodologiques, car elles sont inséparables de l'enquête* » (Morissette et al., 2011, p.3). Depuis la proposition d'Herbert Blumer à la fin des années 1930, les sociologues identifient aujourd'hui différents types d'interactionnisme (symbolique, constructiviste, à tendance réaliste, etc.). Tous partagent néanmoins une même vision interprétative du monde (Morissette, 2011). La notion d'interactionnisme est régulièrement mobilisée de manière indistincte et englobante. L'interactionnisme a considérablement bouleversé, mais aussi restreint le domaine de la sociologie. Les principales critiques assignées à cette posture concernent le risque d'un relativisme radical, mais aussi d'un manque d'objectivité (Montoussé, Renouard, 1997). Aux Etats-Unis, le label au contenu flou et mal défini d'interactionnisme symbolique ne connaît au départ qu'un succès limité, si bien que certains de ceux auxquels on l'applique le récuse, à l'image d'Erving Goffman. Au cours des années 1970, le terme d'interactionnisme symbolique s'institutionnalise avec la fondation de la *Society for the Study of Symbolic Interaction* (SSSI) en 1974, et la publication en 1977 de la revue *Symbolic interaction*.

En France, l'interactionnisme devient un terme d'usage banal chez les sociologues au début des années 1990 dans une acceptation très large (Chapoulie, 2011). D'après François Dosse (1997), le monde de la recherche en sciences humaines et sociales a pris, à la fin des années quatre-vingt, un tournant qui l'a progressivement affranchi des grands paradigmes dominants (structuralisme, marxisme, fonctionnalisme). L'historien décrit, à ce titre, un mouvement d'humanisation des sciences humaines, à partir notamment d'un retour aux philosophes pragmatistes américains du début du XXème siècle. A la fin des années 1960 et au début des années 1970, la sociologie urbaine néo-marxiste est dominante en France, fondée sur une approche fonctionnaliste et déterministe. Au début des années 1980, Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977) contribuent au développement d'une sociologie des organisations - ou analyse stratégique - en France, à partir notamment des apports de James March et Herbert Simon sur le comportement organisationnel et la rationalité limitée des acteurs. L'essor de la perspective interactionniste appelle un passage progressif d'une sociologie des organisations à une sociologie de l'acteur ou de l'action organisée (Lafaye, 1996). De nombreux courants et de nouvelles ramifications théoriques voient le jour, souvent qualifiées de nouvelles sociologies, dont les essais de synthèse montrent bien toute la difficulté à expliciter les filiations et prolongements (Corcuffs, 1995). La sociologie constitue une science à l'arborescence complexe faite de ramifications multiples et interdisciplinaires. La sociologie de la justification (Boltanski, Thévenot, 1991) et de la traduction (Callon, 1986) font parties de ces nouvelles approches issues du prolongement de l'analyse stratégique, et fondées sur une conception interactionniste plus poussée de l'acteur: capable d'accords, de compromis, etc. Aux côtés de la théorie des régimes urbains issus de la science politique américaine, les sociologies de la justification et de la traduction, inspirent la construction du concept de *lieu transactionnel* introduit dans la dernière section

de chapitre. Ces trois courants théoriques s'inscrivent dans une perspective interactionniste (Gaudin, Novarina, 1997).

2.2 De l'interaction à la transaction sociale : détour par la notion de transition

Le paragraphe précédent retrace le parcours de la notion d'interaction en sociologie au regard des approches méthodologiques associées à la tradition de Chicago d'où émerge l'interactionnisme au milieu du XXème siècle. Au-delà de la notion clef d'interaction, un autre terme est fondamental dans la construction de la thèse, celui de transaction. On propose ici, dans un premier temps, de le définir à partir de son interpellation et de sa confrontation au troisième terme de transition, puis brièvement à partir des apports de la sociologie de la transaction sociale également inspirée de l'École de Chicago et notamment de l'interactionnisme symbolique (Rémy, 1996). La notion de transition vient du latin *transitio* qui signifie passage. Dans le dictionnaire, on trouve ainsi une définition de la notion comme « *le passage graduel d'un état, d'un ordre à un autre* »⁹. En physique nucléaire, la transition électronique décrit « *le passage d'un niveau énergétique à un autre, se traduisant par l'émission ou l'absorption d'un photon* »¹⁰. Sur des questions plus en lien avec l'aménagement du territoire, on pense notamment à la tant recherchée transition énergétique qui traduit de la même manière le passage d'un mode de production et de consommation à un autre. La notion de transaction interpelle une forme de passage par transfert mais dans le même temps dépasse, épaissit et donc donne de la consistance au processus décrit par la simple notion de transition. Le terme transaction dérive du latin *transigere* qui signifie « *accommoder, mener à bonne fin, arranger* »¹¹. Au-delà du transfert et du passage, la notion de transaction interpelle également l'idée de négociation par l'échange. Lorsqu'il s'attache à décrire l'âge transactionnel du tiers espace fondé sur des relations renouvelées entre villes et campagnes, Martin Vanier insiste sur les rapports d'échanges, économiques ou non, mais surtout sur « *les rapports de négociation dans lesquels les parties transigent, recherchent un arrangement, afin de mettre fin, ou d'éviter, un conflit en renonçant à certaines de leur prétentions réciproques* » (Vanier, 2005).

On retiendra dans le cadre de la thèse une définition de la transaction comme l'ensemble des phénomènes (matériels, naturels, symboliques, etc.) qui se produisent, s'échangent, se transforment et se négocient entre plusieurs acteurs au cours des situations d'interactions. La notion de transaction est fréquemment employée dans une conception juridique ou réduite aux échanges marchands et monétaires, soit associée à une perspective économique voir capitaliste. Le terme est ainsi fréquemment employé au titre de transaction immobilière ; il apparaît ainsi régulièrement sur la devanture des agences immobilières associées aux termes de vente, location, gestion, etc. L'emploi de la

⁹ Dictionnaire Hachette Encyclopédique (1995)

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

notion pour décrire des opérations financières est également usuel, notamment lors de retraits d'argent. Le moment de la transaction est alors matérialisé par le distributeur automatique qui affiche « *transaction en cours* ». Au-delà des échanges marchands, la thèse d'un urbanisme transactionnel assumé et encadré entend également porter un regard renouvelé sur les nombreux autres domaines et champs de transactions liés à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Michel Callon (1997) différencie la coordination marchande et politique tout en reconnaissant l'existence de nombreuses autres formes de transactions¹². Ces dernières sont ainsi interpellées dans toute l'étendue de leur diversité. Il convient donc d'interroger et de décrypter les nombreux autres et incontournables échanges qui précèdent ou suivent les accords ou engagements mutuels souvent formalisés par un dispositif contractuel qui vient concrétiser les interactions et négociations préalables. La thèse s'inscrit ainsi dans la sociologie de la transaction sociale.

En 1978, Jean Rémy, Liliane Voyé et Emile Servais publient un ouvrage intitulé « *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne* ». Les trois auteurs introduisent alors la notion de transaction sociale en sociologie à partir de la négociation comme forme d'échange social. Les sociologues belges de l'Université catholique de Louvain, sous le leadership de Jean Rémy, font ainsi de la négociation une référence analogique permettant de forger une représentation de la dynamique sociale. Ils mettent l'accent sur « *un processus d'échange implicite, diffus et continu, qui englobe des moments de négociation, entre une pluralité d'acteurs (individuels ou collectifs), en situation d'interdépendance et d'interaction, amenés à produire ou reproduire des 'compromis de coexistence'* » (Fusulier, Marquis, 2008). Jean Rémy (1996) parle ainsi d'interférence entre les acteurs. La transaction sociale est définie comme « *un concept heuristique pour étudier une société mouvante, faite d'équilibres instables, d'une constellation d'actions réciproques combinant des exigences opposées mais complémentaires et générant des formes sociales sensibles et intelligibles* » (Fusulier, Marquis, 2008). Maurice Blanc (2009) définit la transaction comme une négociation qui aboutit à un accord ou un compromis par des concessions réciproques. La transaction sociale se nourrit des différentes disciplines qui ont élaboré un concept de transaction (linguistique, économie, droit, science politique, etc.) en les assimilant et les complexifiant. « *Comme la transaction économique, la transaction sociale est une interaction et un échange, mais irréductible à la seule valeur monétaire* » (Blanc, 2009). Les médiations, les articulations, les compromis ainsi que les processus induits constituent les objets centraux de l'analyse sociologique. « *La transaction est une séquence temporelle d'ajustement successif qui va donner lieu à un accord ou se solder par un échec. La transaction n'est pas un échange immédiat, c'est un processus dans lequel va intervenir le rapport de force et l'habileté des acteurs. Elle renvoie à une transaction marchande, mais elle ne s'y limite pas forcément* » (Blanc, 2010, p.2). Le processus de transaction sociale porte sur des objets et leur appropriation mais aussi sur des valeurs morales. Le paradoxe de la transaction sociale provient de cette

¹² Voir à ce sujet la description du modèle négocié dans le *Chapitre 1. Appréhéné* (Partie 1).

double polarité : concilier des valeurs non négociables et opposées en cherchant un compromis (Blanc, 2003).

Le développement de ce courant de pensée en Belgique s'explique par un contexte sociétal traversé par les tensions entre les deux principales communautés (Wallons et Flamands) et les découpages institutionnels qu'elles ont générés. Contrairement à une France républicaine une et indivisible, peu incline à reconnaître les médiations entre l'Etat, les corps intermédiaires et les citoyens, la Belgique s'est historiquement constituée sur un compromis entre les différents corps et groupes sociaux constitués (Fusulier, Marquis, 2008). Maurice Blanc (2009) souligne les difficultés de développement en France d'une sociologie de la transaction sociale dans un contexte dominé par les idées marxistes où transaction est synonyme de compromission. Erhard Friedberg (1990) opère bien une distinction entre échanges économiques fondés sur un principe de donnant/donnant et échanges politiques, nécessitant des investissements de formes. Néanmoins, pour la sociologie des organisations, la transaction ne concernerait que les marges faiblement structurées entre deux organisations. Par ailleurs, quand elle se réfère à la transaction, c'est plus à la transaction économique qu'à la transaction sociale (Blanc, 2009). Maurice Blanc (2003) constate néanmoins un renouvellement de l'intérêt pour la transaction sociale, en lien avec les principaux courants contemporains et notamment la sociologie de la traduction et de la justification, sous l'impulsion de Jean Rémy, appliquée à des objets très variés et notamment en relation avec les problématiques de gouvernance et de développement durable. « *Si la transaction sociale convenait à l'analyse d'une société moderne où l'on croyait pouvoir décider en connaissance de cause, la montée croissante des incertitudes oblige à transiger encore plus. Le paradigme de la transaction sociale sort renforcé de cette épreuve* » (Blanc, 2009).

Ainsi, cette section qualifie les notions d'interaction et de transaction à partir du regard interactionniste issu de la tradition de Chicago et de l'un de ses prolongements, la sociologie de la transaction sociale. L'interactionnisme ne constitue pas un courant de pensée sociologique en tant que telle, mais bien une posture scientifique à laquelle nous nous rattachons afin d'introduire le concept de *lieu transactionnel*. Dans cette optique, un ensemble d'auteurs est mobilisé pour caractériser le concept dont les qualités sont présentées dans la dernière section de ce chapitre. Ils se réclament de courants de pensées ou de champs disciplinaires distincts, mais l'on peut néanmoins les inscrire dans une perspective interactionniste : la théorie des régimes urbains de Clarence N. Stone, la sociologie de la traduction ou de l'innovation de Michel Callon et Bruno Latour, et enfin la théorie de la justification de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. Le concept de *lieux transactionnels* trouve donc son essence au croisement entre un urbanisme négocié ou transactionnel (assumé et encadré), que l'on peut opposer à une pratique règlementaire de l'urbanisme, et une posture interactionniste, que l'on peut opposer à une approche sociologique fonctionnaliste ou structuraliste (Fig. 1). Les contours théoriques d'une dernière notion

majeure restent à explorer, celle de lieu. La géographie nous renseigne à ce sujet : territoire, réseau, lieu constituent une trilogie de spatialité (Vanier, 2011c).

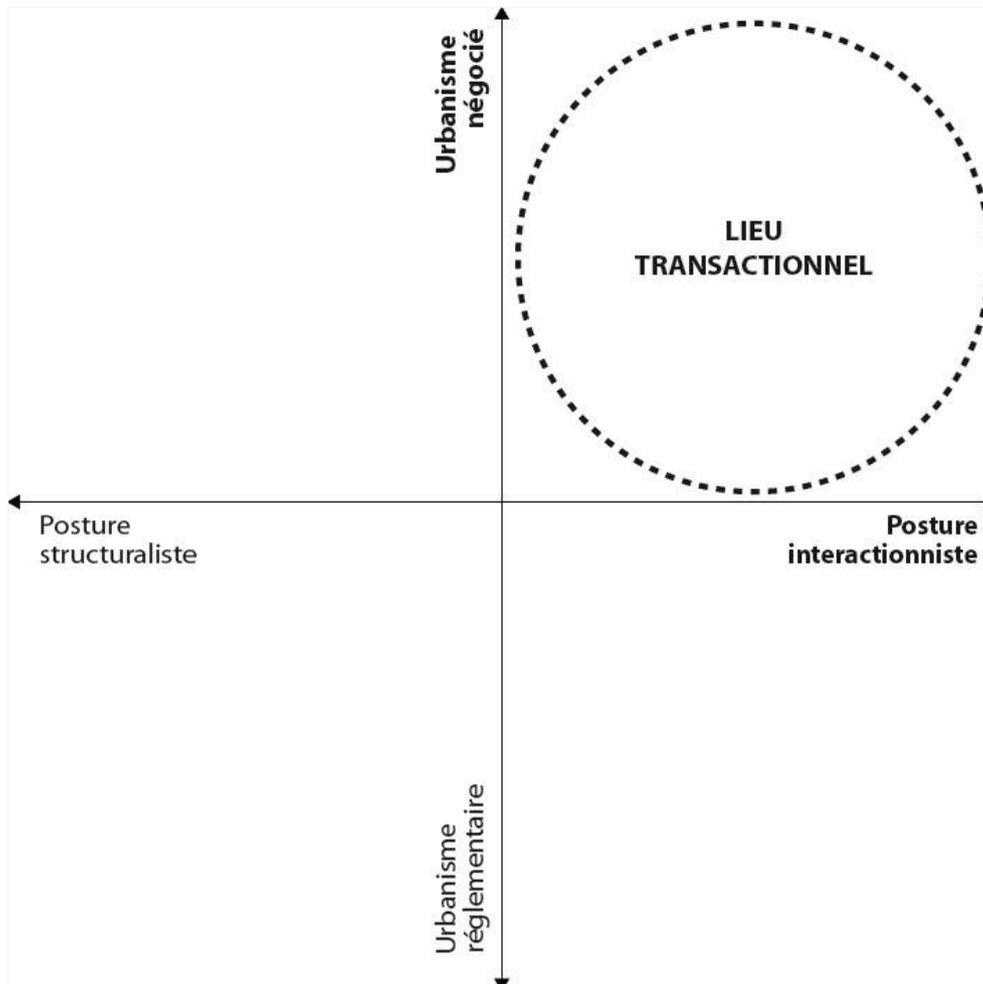


Fig. 1 : Les *lieux transactionnels* : entre urbanisme négocié et posture interactionniste. (Source : Dugua, 2014)

3. Éléments de cadrage théorique sur la notion de lieu

3.1 Territoire, réseau, lieu : une trilogie de spatialité

Retraçons tout d'abord brièvement le parcours de la notion de territoire en géographie. Thierry Pacquot (2009) constate que depuis Vidal de la Blache (père de la géographie française), c'est la notion de région qui est privilégiée jusqu'aux années 1970. Elle est alors détrônée par celle d'espace, avant de laisser la vedette à celle de territoire, à partir des années 1980, dans un sens alors plus seulement

aménagiste¹³. Un territoire est une étendue géographique, une aire à la surface de la Terre, « *un endroit plus grand que le simple lieu* » (Vanier, 2011c). Les modalités de rapport à l'espace propre au territoire sont fondées sur les principes d'étendues et de périmètres. « *Un territoire est appropriable, possède des limites et porte un nom [...] Un territoire est donc un espace pensé, dominé, désigné* » (Pacquot, 2009, p.9). L'ensemble fait territoire à partir du moment où il est approprié par un groupe, un acteur, une communauté qui s'identifient à travers cette appropriation territoriale (Vanier, 2011c). « *Le mot territoire possède donc à l'époque moderne un sens juridique très fort auquel on peut associer les trois idées suivantes : celle de domination liée au pouvoir du prince, attachée au centre du territoire ; celle d'une aire dominée par ce contrôle territorial ; celle de limites matérielles par des frontières* » (Le Berre, 1995 cité dans Pacquot, 2009). Hors de la géographie, la notion de territoire est particulièrement présente et active dans les études d'éthologie (sciences du comportement des animaux). Le territoire devient alors l'aire d'extension d'une espèce vivante, ou d'un individu de cette espèce, et la condition de son existence (Vanier, 2011c). La géographie distingue aujourd'hui trois modalités de rapports à l'espace ou spatialités (Lévy, Lussault, 2003). « *Cette trilogie de spatialité est la base de notre vocabulaire géographique, structure élémentaire de notre 'géographicit'* » (Vanier, 2011c, p.8). Chacune de ces spatialités dispose de son propre mode d'organisation¹⁴ :

- le territoire (aire/étendue) représente un espace fini, délimité avec des frontières et devient à ce titre un espace politique.
- le réseau (ce qui fait maillage au sein des surfaces) est un espace quasi infini, mobile (internet, télécom, routier) dont les usagers sont des circulants. C'est un espace fonctionnel.
- le lieu (ce qui fédère le tout) est un espace condensé qui rassemble et produit quelque chose de ce rassemblement. C'est un espace existentiel.

L'évolution des modalités des rapports sociétaux à l'espace engendrent des combinaisons renouvelées entre les registres de spatialités : « *Ce qui caractérise l'époque contemporaine de ce point de vue, c'est l'accélération spectaculaire des vitesses, donc des portées de la mobilité, combinées au déploiement exponentiel des possibilités de l'accès à la distance. Nos rapports à la distance, à l'étendue et aux limites, en sont profondément bouleversés. Il existe toujours des territoires, des réseaux et des lieux, mais pris dans cette extraordinaire révolution anthropologique* » (Vanier, 2011c, p7). Bien qu'il existe une profusion de définitions scientifiques associées à la notion de territoire, celle-ci est régulièrement qualifiée de non définie ou boîte noire. Le besoin d'intelligibilité sur les évolutions sociétales et leurs traductions spatiales, et la volonté de dépasser la notion de territoire devenue trop restrictive, voire désuet, engendrent par ailleurs, la création de nouvelles terminologies. Le bien-fondé, le rôle et l'utilité

¹³ Pendant longtemps la notion de territoire a été associée à celle d'aménagement du territoire depuis la création de la DATAR en 1963.

¹⁴ Extrait de l'intervention de Martin Vanier lors de la 11^{ème} édition du Printemps du Livre, Grenoble, 9 avril 2013.

de ces nouvelles notions ne manquent pas de faire débat au sein du champ disciplinaire (Debarbieux, 2009). L'une des notions néanmoins aujourd'hui très répandue est celle de territorialité, désignée comme la nécessité et l'ensemble des modalités du rapport des êtres humains à la Terre. « *La territorialité constitue les modalités pratiques en vertu desquelles on peut comprendre l'inscription des individus et des collectifs dans leur environnement matériel* » (Debarbieux, 2009, p.4). Le territoire serait l'une des familles d'objets engendrés par la territorialité. Jérôme Monet (2010) voit de territoire à territorialité, le passage d'une aire, d'un objet matériel, à une valeur, fondée sur la subjectivité humaine : « *A une perspective spatio-centrée (le territoire appréhendé comme espace) s'ajoute ainsi une perspective socio-centrée (le système de production des territoires par les êtres humains) qui invite à renouveler les notions, et à s'interroger sur le rôle des réseaux, de la mobilité et des échanges* » (2010, p.5). La notion de territorialité est l'occasion de construire de nouvelles grilles de lecture (ou matrice). Bernard Debarbieux (2009) distingue ainsi trois configurations spatiales spécifiées par leur morphologie : le terroir (entité de proximité éprouvée par chacun dans toutes ses composantes), l'aire-réseau (surface contigüe dont les éléments sont rendus solidaires par des réseaux et des flux innombrables), et enfin le réseau de lieux (agencement de lieux non contigus rendus solidaires par un système de pratiques et d'échanges).

Quelle clef d'entrée privilégiée au sein de la trilogie de la spatialité ? Quels rapports et interactions mutuels existe-t-il entre chacune des trois spatialités ? Voilà autant de questions et de controverses qui structurent le champ de la géographie. Pour certains, le primat est désormais aux réseaux, alors que pour d'autres tout se noue dans les lieux. D'autres enfin s'intéresseront plus spécifiquement à ce qu'il advient des territoires dans un monde de mouvements et de flux économiques et sociaux (Vanier, 2011c). Quel est le rapport entre réseaux et territoires ? Les réseaux font-ils territoires ? Ces questions théoriques fortement controversées trouvent des réponses variées. Le plus souvent réseau et territoire sont opposés, car renvoyant à des réalités différentes (Monet, 2010). Réseaux et territoires constituent deux types d'espaces distincts car le premier est fondé sur une métrique topologique, alors que le second sur une métrique topographique (Levy, Lussault, 2003). Alors que les territoires morcellent le monde en un patchwork de formes dotées d'une intégrité interne et d'identités distinctes, le réseau au contraire s'étend dans l'espace en rapprochant le lointain. Alors que le réseau semble dynamique, le territoire apparaît statique et résiste au changement. Des propositions alternatives considèrent au contraire que l'opposition territoire-réseau constitue une fausse dichotomie (Painter, 2009). Bernard Debarbieux (2009) considère ainsi qu'il n'existe pas d'opposition entre territoire et réseau. Le territoire aréolaire n'est pas la seule forme possible physique de la territorialisation. Bonnemaïson (1989) décrit l'espace réticulé comme des chaînes de lieux. D'autres envisagent la fin du territoire jacobin et la multiplication des territoires-réseaux (Balligand, Maquart, 1990). Pour Joe Painter (2009), le territoire résulte, ou est une conséquence, des réseaux (de transmission, sociaux, d'acteurs, topologiques). Le territoire n'est pas séparé des réseaux, mais en constitue un effet. On voit à travers ce parcours, la complexité et la grande évolutivité des notions en géographie. Le statut des notions et notamment les modalités d'agencement des registres de

spatialité (territoire, réseau, lieu) n'est pas figé. Attaché à décrire la nature et l'évolution des *lieux privilégiés* de projets de la planification traditionnelle (Temps 1) à la planification territoriale (Temps 3), dans le cadre de la thèse au-delà de la controverse sur l'opposition réseau/territoire, c'est la notion de lieux qui constitue notre clé d'entrée privilégiée. Malgré la profusion des réseaux, associée au développement des mobilités, et parallèlement, la résurgence des territoires et de leurs frontières¹⁵, souvent associés à l'affirmation de souverainisme locaux, quelque-chose se joue et se noue dans les lieux au regard de la recherche des conditions d'effectivité de la planification territoriale.

3.2 Le lieu comme clef d'entrée privilégiée

Thierry Paquot et Chris Younès (2009) mettent en évidence l'incertitude et la polysémie historiquement associées au terme de lieu. Ce dernier dérive du latin *locus*, à son tour traduction du grec *topos*, qui désigne une place ou un endroit. La multiplicité des usages reste toujours aussi mystérieuse. Augustin Berque rappelle les connotations existentielles et vitales du lieu comme campagne nourricière de la ville, dont l'existence en a été souvent indissociable (Antonoli, 2012). Dans le dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, le philosophe décrit la notion par « *là où quelque chose se trouve ou/et se passe* » (Berque, 2003). Pour Nicholas J. Entrikin (2003), le lieu constitue une « *condition de l'expérience humaine [...] le lieu est homologue est constitutif du soi* ». Lieu est un concept fondamental de géographie, au point que celle-ci a pu être qualifiée de science des lieux par Vidal de la Blache, mais sans véritablement explorer la notion. Ainsi, l'idée de lieu a toujours fait partie du lexique des géographes, mais tout en étant peu défini, restant dans l'ombre des concepts de région, de territoire et d'espace durant une grande partie du siècle dernier. L'intérêt relativement récent pour le lieu n'a pas permis une clarification sémantique totale, ni une diminution des tensions entre la définition du lieu et celles des autres concepts-clefs de la géographie (Entrikin, 2003). L'auteur pose ainsi l'étude des lieux en véritables défis et objet de recherche central concernant leur fonctionnement et effets multiples. « *Les géographes font sans doute de plus en plus allusion à l'importance du lieu dans la vie moderne, mais trop peu encore ont tenté de spécifier avec précision les mécanismes qui le rendent effectivement important. Comment, par exemple, le lieu influence-t-il l'action collective ? Par ailleurs, bien des géographes reconnaissent que le lieu est plus un processus (une relation d'expérience entre le sujet et un locus) qu'un objet donné. Mais comment ce processus interagit-il avec la formation d'un sujet individuel ou/et de l'acteur collectif ?* » (2003, p.3).

Jacques Lévy définit un lieu comme un espace particulier au sein duquel la position relative des phénomènes les uns par rapport aux autres perd toute signification. « *En l'identifiant comme lieu, on privilégie d'une part les interactions au contact en son sein et les relations distantes avec d'autres espaces* » (2003, p.1). Le noyau central du concept de lieu porte sur la coprésence et la cospatialité. « *Il y*

¹⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

a lieu quand au moins deux réalités sont présentes sur le même point d'une étendue » (2003, p.1). Le lieu possède alors une certaine épaisseur, il résulte de la combinaison de différentes composantes. La notion de lieu mérite d'être à ce titre clairement distinguée de celle de localisation, en tant que simple « *association entre un phénomène donné et un point de repère sur une étendue vide* » (2003, p.2). L'auteur pose alors la question de la limite du lieu et donc du basculement du lieu à l'aire. « *La détermination des limites d'un lieu devient une méthode pour identifier les sous-espaces d'une aire donnée et d'en saisir les articulations en travaillant sur le basculement lieu/aire, toujours en question, toujours en jeu* » (2003, p.2). Pour Jacques Lévy, le lieu dispose donc de limites floues qui peuvent être perpétuellement réinterrogées. Au contraire, Michel Lussault accorde beaucoup d'importance à la limite du lieu. Il forme « *un ensemble discret – au sens des mathématiques – et aisément discrétisable, qui s'affirme en tant qu'entité dans cette discrétisation* » (2003, p.1). Le lieu participe de la métrique topographique (congruence, exhaustivité, continuité). « *Un véritable lieu existe pleinement lorsque qu'il possède une portée sociale, en termes de pratiques comme de représentations, qu'il s'inscrit comme un objet identifiable, et éventuellement identificatoire, dans un fonctionnement collectif, qu'il est chargé de valeurs communes dans lesquelles peuvent potentiellement – donc pas systématiquement – se reconnaître les individus* » (Lussault, 2003, p.2). Un lieu peut néanmoins être décomposé en micro-lieu et une aire peut être définie comme « *une combinaison dynamique de lieux discrets* » (2003, p.1).

Dans le cadre de la thèse, on retiendra la conception de Jacques Lévy de la limite floue et évolutive du lieu, tout en reconnaissant à Michel Lussault, le besoin de discrétisation comme condition d'affirmation de l'identité du lieu, fondée sur une représentation partagée de ses contours progressivement définis. Un autre point de désaccord entre les deux géographes concerne l'échelle d'existence du lieu. Pour Jacques Lévy, le lieu ne doit pas être assigné et restreint au local, soit la plus petite échelle d'existence d'une société complète. « *Le lieu peut, lui, se manifester à n'importe quelle échelle ou, plus exactement : on peut toujours trouver un principe d'échelle qui fasse d'un espace un lieu. Ainsi le Monde peut-il être considéré comme un lieu du point de vue de certains phénomènes de communication ou d'opinion publique* » (Lévy, 2003, p.2). Michel Lussault (2003) accorde au contraire au lieu un cadre restreint limité à la micro-échelle, défini comme « *la plus petite unité spatiale complexe de la société* », espace de base de la vie sociale. On retiendra plutôt la conception du lieu à géométrie variable de Jacques Lévy. Michel Lussault (2003) insiste également sur le caractère évolutif et dynamique du lieu malgré la présence d'une structure ou de composants élémentaires permanents : « *le lieu possède, en effet, à la fois une architecture fixe et des registres changeants selon l'intensité de la présence de certains de ses ingrédients à différents moments (ainsi un lieu la nuit n'est pas le même que le jour)* » (2003, p.1). Les deux géographes se retrouvent par ailleurs sur le caractère imbriqué des lieux qui au regard de la thèse, constitue également un aspect important à considérer. Cette dimension du lieu a été largement traitée par un autre géographe, Bernard Debarbieux, notamment au regard du rôle de cette imbrication dans la construction du territoire.

3.3 Nature, qualité et états des lieux

Bernard Debarbieux (1995a) traite et différencie les lieux au regard de leur dimension symbolique. La signification du lieu s'inscrit dans un système d'équivalences et de dépendances impliquant d'autres lieux et peut même référer à un espace englobant, impliquant une tout autre échelle. « *Autrement dit, par significations interposées, un lieu figure dans un autre, un espace échappe à son échelle et se condense dans un lieu qui le constitue* » (1995a, p.98). Selon le géographe, l'évocation du territoire par quelques-uns de ces lieux, dits symboliques, participent véritablement et de façon essentielle de la construction du territoire. Les lieux symboliques constituent des fragments du territoire et des figures susceptibles d'en exprimer parfois la quintessence et la totalité. Ainsi, le lieu symbolique s'inscrit dans deux échelles d'espaces instituées par les groupes sociaux, celle de l'emplacement et celle du territoire auquel il réfère (Debarbieux, 1995b). Le territoire est présent dans certains lieux par leur capacité à le symboliser. Les échelles se trouvent ainsi télescopées. L'évocation du territoire par l'un de ces lieux constituants présente pour l'auteur une analogie avec la figure littéraire de la synecdoque¹⁶. Le géographe distingue ainsi trois figures où le lieu symbolique opère en tant que synecdoque territorialisante :

- le lieu attribut, singulier ou rare : le territoire est symbolisé par l'un de ses lieux les plus notoires, à l'image de la France représentée par une tour Eiffel, l'Italie par la Tour de Pise ou New York par l'Empire State Building¹⁷. Ces lieux puisent leur valeur dans leur singularité. Le territoire résulte d'une combinaison complexe de lieux rares et de lieux communs (Debarbieux, 1995b).
- le lieu générique ou commun : le territoire est symbolisé par l'une de ses formes caractéristiques la plus banale. A la différence du lieu attribut, le lieu susceptible d'offrir cette image n'est pas unique. Il existe une quantité de correspondance dans la matérialité de l'espace géographique. Ainsi le territoire français peut être imagé par un petit village de plaine, une mairie ou une école de village.
- le lieu de condensation : Les lieux de condensation sont des lieux spécifiques, « *construits et identifiés par une société qui se donne à voir à travers eux, qui les utilise pour se parler d'elle-même, se raconter son histoire et ancrer ses valeurs* » (Debarbieux, 1995a, p.100). Il existe alors une dialectique entre la forme des lieux (architecture, monuments emblématiques, points forts) et la déambulation de l'individu/citoyen. Le Panthéon à Paris ou le centre des capitales monumentales constituent des lieux de condensation.

¹⁶ Figure de rhétorique permettant de suggérer une entité au moyen d'un terme qui, usuellement, ne désigne que l'une de ses parties : la voile pour le navire ; la main pour l'artisan ; la tête pour le savant.

¹⁷ Même si le lieu symbolique nourrit la construction du concept de *lieu transactionnel* tel qu'il sera développé dans la section suivante, la thèse repose néanmoins sur une approche de la notion de lieu plus englobante que celle adoptée par Bernard Debarbieux. En effet, selon le géographe, un bâtiment ou un monument peut constituer un lieu. Dans le cadre de la thèse, un lieu est associé à un morceau de territoire plus ou moins important constitué de l'agrégation d'une somme d'objets.

A partir d'une confrontation entre lieu symbolique et lieu de mémoire, Bernard Debarbieux aboutit à la conclusion « *d'une synecdoque temporelle qui puiserait son efficacité dans l'inscription de l'instant, celui de la pratique du lieu, dans des temporalités emboîtées* » (1995a, p.105). Le lieu de mémoire condense le temps long dans celui de l'instant. Pour acquérir le statut de symbole, le lieu de mémoire doit échapper à la seule détermination historique comme condition de sa commémoration : « *Il faut que l'évènement soit aussi perçu comme l'avènement d'un ordre nouveau, d'un nouvel espace interprétatif*' (Micoud, 1991), *identifiable dans le présent et porteur d'avenir* » (1995a, p.105). A leur capacité à faire communiquer les échelles spatiales et sociales, les lieux symboliques disposent également d'une capacité à articuler les temporalités sociales et individuelles. Ils introduisent simultanément un ordre spatial et temporel. L'ensemble structuré de ces lieux constitue alors un embryon de récit sur le territoire. Le lieu symbolique est un lieu géographique, un élément de base, un atome d'une entité spatiale. Doté d'une dimension symbolique, « *le lieu a également le pouvoir de matérialiser l'immatériel, d'être le signe visible d'une réalité invisible, 'de compenser l'irréparable absence des choses essentielles'* (Sfez, 1988) » (Debarbieux, 1995a, p.108). Le lieu symbolique participe ainsi à la structuration du territoire en faisant « *le lien entre un espace géographique structuré par les principes de contiguïté et de connexité et un monde symbolique construit à l'aide de synecdoques et de métaphores* » (Debarbieux, 1995a, p.109). Il existe une forte continuité des objets constitutifs des lieux, alors que l'espace mythique est déchiqueté. Les lieux symboliques introduisent une verticalité dans l'espace qu'ils définissent. Une spatialité symbolique interfère avec l'espace géographique. Le territoire serait le produit de la combinaison de ces deux espaces.

Bernard Debarbieux identifie ainsi des lieux particuliers dits symboliques, contributeurs de la structuration du territoire. Au-delà des lieux symboliques, tout fragment du territoire fait-il lieu ? Si l'on suit la définition d'Augustin Berque (« *là où quelque chose se trouve ou/et se passe* »), cette question trouve effectivement une réponse positive. Une approche différente est adoptée dans le cadre de la thèse. Le lieu résulte d'une construction sociale, il doit être envisagé comme un devenir potentiel et non comme une réalité donnée à priori, rigidement localisable et délimitable sur le papier. Mais alors quelles sont les conditions de son affirmation en tant que tel ? Pour répondre, il convient de différencier les notions de lieux et d'objets. Intrinsèquement, un objet contient une existence propre détachée de son environnement extérieur. Il n'entretient pas de relation avec l'espace-support qui l'accueille. Au contraire, selon Martin Heidegger (1971), un lieu existe à partir des relations et interactions entretenues entre les objets qui le constituent mais également avec son environnement proche. Le philosophe allemand montre ainsi que la réalisation d'un pont entre deux rives ne connecte pas simplement entre-elles les deux berges opposées, mais affirme l'ensemble en tant que lieu à partir du moment où les berges sont reliées par un flux. Un lieu émerge ainsi, à partir de la construction de représentations collectivement

partagées, de la nature des relations entre chacun des éléments qui le structurent¹⁸. On retrouve là la conception du lieu anthropologique propre à Marc Augé, « *identitaire, relationnel et historique* » (Augé, 1992, p.69). Il s'oppose au non-lieu de la surmodernité caractérisée par les nombreux espaces d'anonymats constitutifs des sociétés postmodernes (voies rapides, aires d'autoroutes, échangeurs, gares, aéroports, supermarchés, etc.). Les non-lieux n'opèrent aucune synthèse entre la somme des objets disposés, « *n'intègrent rien, autorisent seulement, le temps d'un parcours, la coexistence d'individualités distinctes, semblables et indifférentes les unes aux autres* » (Augé, 1992, p.139). La parution de l'ouvrage de Marc Augé au début des années 1990 est controversée notamment en géographie (Debarbieux, 1993). Nicholas J. Entrikin (2003) constate que de nombreux auteurs ont décrit la modernité et la postmodernité comme une ère sans lieux ou caractérisée par la multiplication des non-lieux. La montée en puissance des mouvements sociaux et des phénomènes identitaires associés aux lieux dément les théories de leur déclin mais au contraire renforce le besoin de leur étude. Sans rentrer dans le vaste débat sur le destin des lieux dans la postmodernité ou surmodernité, dans le cadre de la thèse, les travaux de Marc Augé sont mobilisés pour conceptualiser les modalités d'émergence et de construction des *lieux transactionnels* et de leur rôle potentiel dans la structuration du processus de planification territoriale (Temps 3).

Ainsi, les trois premières sections de ce chapitre retracent l'ensemble du système interprétatif (postulat, posture, courants théoriques) qui nourrit le concept de *lieu transactionnel*. Ce dernier s'inscrit dans le cadre d'un urbanisme négocié (assumé et encadré) et dans une posture ou perspective de recherche interactionniste, considérant la réalité sociale comme une construction progressive et permanente, résultant des multiples interactions et interférences entre acteurs. La mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3) nécessite d'installer et de stabiliser les scènes et dispositifs d'échanges et d'encadrement de la négociation induites par les multiples formes de transactions, qualifiées par certains de manière englobante de transactions sociales. La géographie distingue trois formes de spatialités (territoire, réseau, lieu). Dans la continuité de l'approche développée jusqu'à présent, visant à caractériser l'évolution des *lieux privilégiés* de projet, la thèse consacre une entrée par les lieux structurants du grand territoire métropolitain. Elle défend l'idée d'une relation réciproque de cause à effet entre ces lieux singuliers, la configuration des interactions et finalement la teneur des échanges entre acteurs. Quelque chose d'important se joue et se noue dans les *lieux identifiés* à condition qu'ils soient fortement investis par une démarche de grand projet au cours de la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3). La section suivante décrit ainsi les qualités du nouveau concept de *lieu transactionnel*.

¹⁸ Une centralité urbaine existe en tant que lieu du fait notamment des relations construites et collectivement partagées entre la somme de ces éléments constitutifs : services, équipements et espaces publics, logements, rues, alignements, trottoirs, etc.

4. Qualités des *lieux transactionnels* de la planification territoriale

4.1 Lieux de projets structurant du processus de planification territoriale

Cette première qualité du *lieu transactionnel* comme lieu de projet structurant décrit globalement les caractéristiques de ces lieux singuliers ainsi que leur spécificité dans la construction du processus de planification territoriale (Temps 3). *Le lieu transactionnel* suppose la mise en œuvre d'une démarche de grand projet sur un morceau de territoire au croisement de trois dimensions, axes ou variables d'ajustements, considérées comme structurantes de l'action organisée. Les *lieux transactionnels* constituent ainsi des lieux d'interactions à trois dimensions (Dugua, Trotta, 2012) (Fig. 2) :

- Selon un axe vertical, le *lieu transactionnel* favorise les allers-retours entre les échelles territoriales et les échelons de gouvernement. Les modalités d'approche du territoire sont souvent réduites au dualisme entre grand territoire et échelle locale. La construction du processus de planification territoriale (Temps 3) nécessite au contraire de mobiliser de nombreuses autres échelles intermédiaires entre ces deux extrêmes. La mise en œuvre du processus de planification territoriale résulte de leur confrontation ou mise en tension, pour reprendre le vocabulaire mobilisé par les urbanistes italiens dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma directeur du fleuve Pescara¹⁹. Ainsi, les *lieux transactionnels* favorisent la structuration et stabilisation d'échelles intermédiaires de projets au sein du grand territoire métropolitain, et par ailleurs, participent à la mise en tension des différentes échelles d'approche du territoire. On peut faire là un rapprochement entre *lieux transactionnels* et lieux symboliques de Bernard Debarbieux (1995a). Tous deux introduisent une verticalité dans l'espace qu'ils définissent. Les *lieux transactionnels* constituent des fragments du territoire métropolitain susceptibles d'en exprimer la quintessence et la totalité. A l'image des lieux symboliques, ils télescopent les échelles d'approche du territoire.

- Selon un axe horizontal, le *lieu transactionnel* favorise la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs issus du monde socio-économique (publics/privés, institutionnels et non institutionnels, habitants, usagers, etc.), porteurs de ressources majeures et de compétences singulières, mais la plupart du temps écartés des démarches de planification (Nez, 2011). Le *lieu transactionnel* est donc un lieu singulier puisqu'il favorise la mobilisation d'acteurs difficilement saisissables dans les scènes plus conventionnelles. Il permet également la confrontation entre des champs sectoriels distincts et l'articulation entre la multiplicité des outils mobilisés dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, des études préalables aux réalisations opérationnelles. Les acteurs dits privés regroupent dans le domaine de l'aménagement un large éventail d'activités et de domaines de spécialisation (opérateurs, promoteurs, aménageurs, lotisseurs, constructeurs, investisseurs, etc.) que cette

¹⁹ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Confronter* (Partie 1).

dénomination restreinte tend à écraser. S'ils ont aujourd'hui un rôle considérable dans la construction de la ville dans les centralités constituées, notamment au niveau des grands projets urbains, leurs interventions sont également massives mais plus faiblement encadrées dans le tiers espace (Vanier, 2010a). Les habitants, usagers ou les associations de riverains sont également porteurs d'un regard particulier sur leur cadre de vie. Ils disposent d'une connaissance ordinaire et routinière du territoire qui est liée à leur expérience quotidienne des lieux de vie et de travail (Duarte, Seigneuret, 2011), et n'hésitent plus à faire valoir et revendiquer leurs préférences (Torre, 2011). La démarche de projet émanant du *lieu transactionnel* formalise et stabilise une scène d'échanges et de débats, véritable forum hybride combinant savoir profane et savoir savant (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001).

- Selon un axe temporel, le *lieu transactionnel* permet la confrontation entre le temps long de la planification territoriale et l'impératif court-termiste de l'urbanisme opérationnel. La prise en compte de la dimension temporelle se réduit souvent à une simple confrontation entre long et court terme. Le degré de projection dans le temps est alors lié aux échelles d'appréhension du territoire : les études menées à l'échelle du grand territoire impliquent une inscription des orientations dans le temps long, alors que le niveau local est assimilé aux actions court-termistes. En réalité, de nombreuses temporalités interagissent au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) en lien avec les acteurs, les outils, les projets ou les périmètres de référence. Le risque est donc à l'écrasement et à la disjonction de ces différentes temporalités, aussi bien dans le très court terme (l'immédiateté ou l'urgence) que dans le très long terme (le futur lointain), formes de brouillage des temporalités et des événements associés. La démarche de projet impulsée autour du *lieu transactionnel* permet de révéler et discerner les différentes temporalités à l'œuvre, de clarifier l'agenda des réalisations à venir et des tâches à accomplir (Tsiomis, 2007). Elle favorise l'anticipation des événements et les fait converger vers l'action collective en créant les conditions de leur intégration territoriale (Lussault, 2001). Les *lieux transactionnels* disposent à ce titre des caractéristiques des lieux symboliques (Debarbieux, 1995a) en tant que synecdoque temporelle fondée sur des temporalités emboîtées. Les lieux transactionnels introduisent potentiellement et simultanément un ordre spatial et temporel.

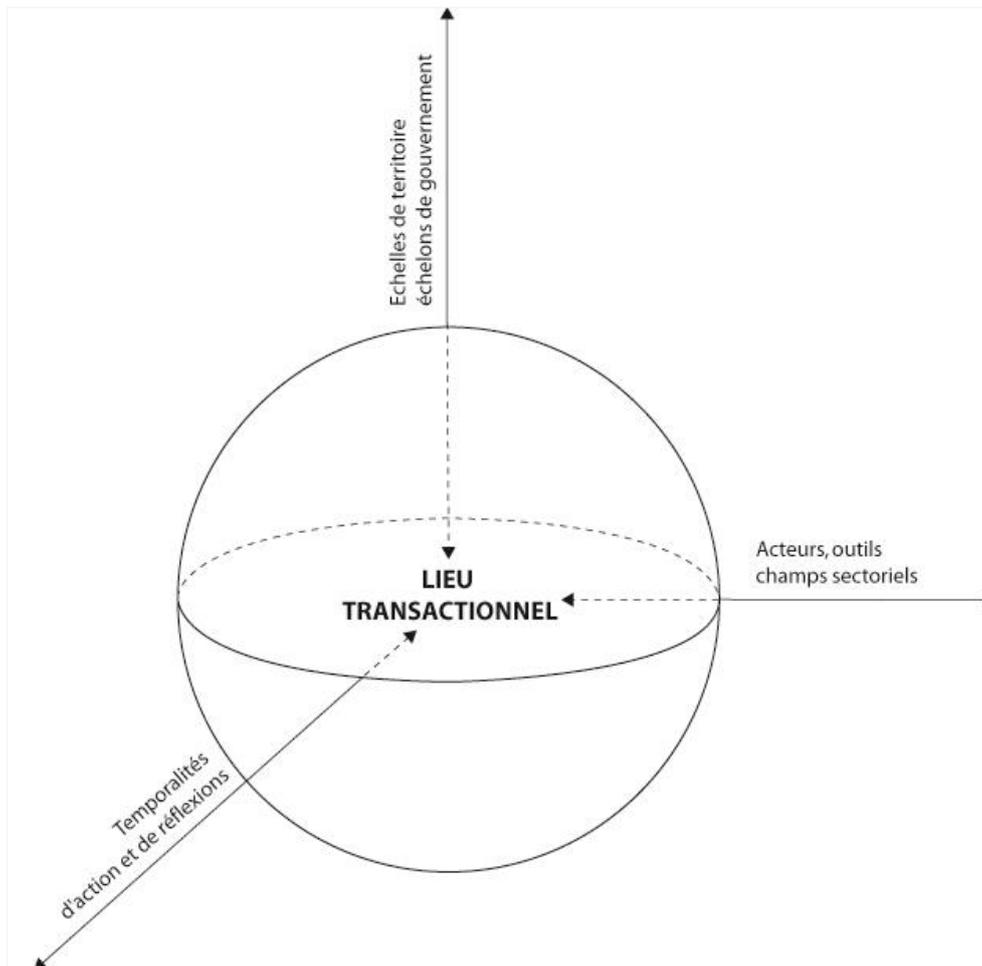


Fig. 2 : Le *lieu transactionnel* comme lieu d'interactions à trois dimensions
(Source : Dugua, 2014)

Inscrit sur un périmètre à géométrie variable dans une logique interterritoriale au croisement des trois dimensions constitutives de l'action organisée (verticale, horizontale, temporelle), le *lieu transactionnel* revêt un caractère stratégique dans la construction du processus de planification territoriale (Temps 3). Au cours de ce processus et à travers une démarche itérative (Duarte, Seigneuret, 2011), la démarche de projet engagée autour du *lieu transactionnel* favorise la confrontation et la mise en tension entre les différents moments qui le constituent, telles que décrites dans la première partie de la thèse notamment à partir des travaux de Gilles Novarina et Marcus Zepf (2003 ; 2009). On peut les rappeler ici brièvement : l'élaboration du plan stratégique permet de faire des choix de nature économique et politique à partir de la mobilisation des principaux *stakeholders* au sein d'une agglomération ou d'une commune ; l'établissement du plan de structure, nouvel instrument de la planification territoriale, traduit les orientations de nature économique et politique en principes d'organisation du territoire physique ; et enfin, les projets urbains localisés, dans leur acceptation la plus réduite, s'inscrivent dans une finalité opérationnelle en permettant l'implication des principaux

investisseurs privés. Les *lieux transactionnels* constituent ainsi une forme de concentration socio-spatio-temporelle du processus global en un même point du territoire métropolitain (Fig. 3). Ils sont simultanément des lieux de planification, de description et d'actions. Ils permettent de planifier en examinant (Fratini, 1997) et de planifier tout en faisant (Bolocan, Salone, 1996). Ces lieux de projets singuliers sont ainsi producteurs de connaissances territoriales nécessaires à l'action métropolitaine (Vigano, 2014).

Le dualisme entre le grand territoire et l'échelle locale oppose souvent études et réalisations ou réflexions et actions. Le grand territoire serait l'échelle des études et de la réflexion à long terme, alors que les actions et réalisations opérationnelles ne pourraient trouver de concrétisation que localement²⁰. Les deux échelons d'approche du territoire impliquent alors des métiers, des champs de compétence, des savoir-faire et des outils différents. Cela rappelle la conception de la planification traditionnelle des années 1960 (Temps 1). L'Etat en position centrale et détenteur de l'essentiel des ressources pouvait alors, en théorie au moins, assurer le contrôle du déroulement de chacune des étapes et donc la coordination entre les acteurs et les échelles d'approche du territoire. Aujourd'hui, dans des contextes polycentriques (Gaudin, Novarina, 1997), les conditions ne sont plus réunies pour assurer l'effectivité globale d'un tel système. Sans attention portée à la coordination et à l'articulation entre les différentes étapes du processus de planification territoriale, le risque est donc à leur disjonction et désynchronisation. C'est à ce besoin de coordination entre les différentes étapes du processus comme condition à l'effectivité de la planification territoriale que répond le concept de *lieu transactionnel*. On retrouve là la conception du lieu symbolique (Debarbieux, 1995a) comme lieu de condensation doté d'une capacité à matérialiser l'immatériel, à savoir ici, le territoire métropolitain mais aussi le processus de planification. A l'image des lieux symboliques, les lieux transactionnels participent à la structuration du territoire en assurant la connexion entre des imaginaires métropolitains et planificateurs, à priori fragmentés et déchiquetés, confrontés à une réalité concrète via des objets et faits matériels contigus et circonscrits au sein d'un lieu singulier.

²⁰ Voir à ce sujet les obstacles et impensés de la planification territoriale en France dans le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1) et les impensés du dispositif inter-Scot dans le *Chapitre 3. Projection* (Partie 2).

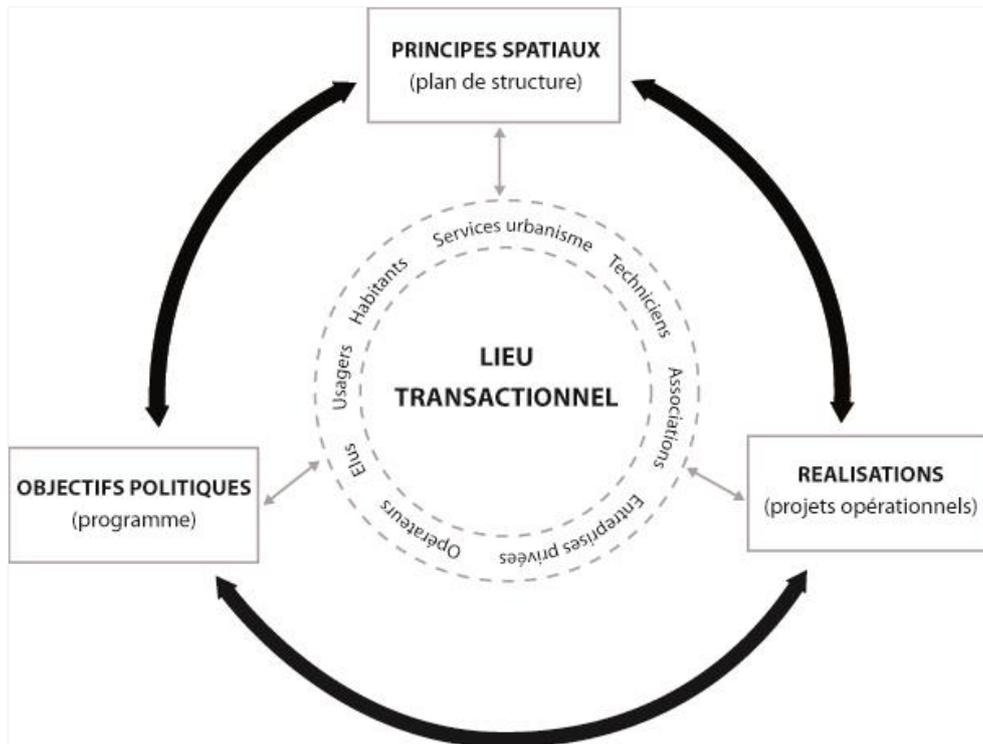


Fig. 3 : Le *lieu transactionnel* comme lieu de condensation du processus de planification territoriale (Temps 3) (Source : Dugua, 2014)

4.2 Lieu de structuration d'un réseau d'acteurs et de mobilisation de ressources : point de passage obligé du processus de traduction

Le paragraphe précédent décrit une première qualité générale du *lieu transactionnel* en tant que lieu de projet structurant du processus de planification territoriale (Temps 3). Il a en outre été décrit comme un lieu de mobilisation d'un large panel d'acteurs : forum hybride combinant savoirs profanes et savants. A partir des apports de la sociologie de la traduction, ce second paragraphe spécifie les modalités de structuration de ce réseau d'acteurs autour du *lieu transactionnel*. A partir d'une étude sur la réimplantation des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc, Michel Callon (1986) identifie différentes étapes dans l'établissement d'une démarche collaborative. Ces différentes étapes constituent les différents moments d'un processus général appelé traduction :

- **Problématisation** : la première étape vise à formuler les questions préalables et à identifier tous les acteurs dont la participation et l'investissement seront par la suite incontournable en vue de la réalisation des objectifs. Chaque acteur est défini en fonction de son rôle, de son lien avec les problématiques posées et de son intérêt à collaborer au processus. L'auteur parle de cette phase comme un moment d'entre-définition des acteurs. La formulation d'une question centrale, appelée Point de passage obligé (PPO), permet de problématiser toute une série d'acteurs (ou actants), à savoir définir leur identité réciproque et

les relations qui les lient entre eux. Une série d'obstacles nuit à la réalisation des intérêts propres aux intervenants. La possibilité qui leur est offerte de dépasser ces contraintes les poussent à participer au dispositif d'action²¹. « *La problématisation décrit un système d'alliances entre des entités dont elle définit l'identité ainsi que les problèmes qui s'interposent entre elles et ce qu'elles veulent. Ainsi se construit un réseau de problèmes et d'identités au sein duquel un acteur se rend indispensable* » (Callon, 1986).

- Intéressement et enrôlement : Au cours des situations d'interactions, les acteurs redéfinissent leur identité et leur préférence : « *Chacune des entités convoquées par la problématisation peut se soumettre et s'intégrer au plan initial, ou à l'inverse refuser la transaction en définissant autrement son identité, ses buts, ses projets, ses orientations, ses motivations ou ses intérêts. [...] Ceux-ci ne se mettent en forme et ne s'ajustent que dans l'action* » (Callon, 1986). La sociologie de la traduction appelle intéressement l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs, définie par la problématisation. L'étymologie du mot intéresser justifie son choix : intéresser c'est « *placer entre (inter-esse)* ». La stabilisation de l'identité des individus nécessite de mettre fin et donc de se placer entre les interactions entretenues avec les entités concurrentes. Les actants voient leur géométrie se modifier tout au long du processus d'intéressement. Les actions d'intéressement peuvent prendre corps dans des dispositifs variés relevant de l'autorité, de la négociation, du compromis ou de la simple sollicitation. Elles ne débouchent pas nécessairement sur l'alliance et donc sur l'accord collaboratif. Si l'intéressement réussit, la sociologie de la traduction parle alors d'enrôlement défini comme « *le mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte* » (Callon, 1986). La définition et la distribution des rôles résultent de négociations multilatérales au cours desquelles l'identité des acteurs est testée et potentiellement stabilisée.

- Mobilisation et soutien actif : A la fin du processus de traduction, l'enrôlement peut se transformer en soutien actif grâce à la mobilisation de tous les partenaires. La notion de mobilisation souligne tous les déplacements nécessaires : mobiliser c'est rendre mobiles des entités. « *Par la désignation de porte-paroles successifs et par la mise en place des équivalences qu'ils établissent, tous ces acteurs ont été déplacés et rassemblés au même moment, en un seul lieu. Cette mobilisation, cette concentration, au-delà du système d'alliance qu'elle constitue, a une réalité bien physique. Elle se matérialise par toute une série de déplacements (Law, 1985b)* » (Callon, 1986). La problématisation initiale a laissé place au terme des différentes étapes (intéressement, enrôlement, mobilisation) à un réseau de liens contraignants. Les notions d'acteurs-réseaux ou de réseaux sociotechniques décrivent ce réseau de contraintes et de ressources qui résultent d'une série d'opérations de traduction. Le consensus et la mobilisation qui rendent possible l'existence de ce type de réseau peuvent être contestés à tout moment par le

²¹ Dans son article sur la « *Domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc* », Michel Callon montre que le profit à long terme des marins pêcheurs est remis en cause par la disparition progressive des coquilles Saint-Jacques en raison de leur surexploitation. Ainsi, les marins pêcheurs n'ont à priori pas d'autres choix que de soutenir la mise en œuvre d'un dispositif d'action qui permettrait de repeupler la baie.

désintéressement de certains acteurs ou l'apparition d'évènements nouveaux. Cette étape qui vient déconstruire le processus de traduction est appelée dissidence : « *la traduction devient alors trahison* ».

La notion de traduction souligne la permanence et la multiplicité des déplacements auxquels donne lieu la mise en œuvre du dispositif d'action. La réalisation de chacune des étapes (problématisation, intéressement, enrôlement, mobilisation, dissidence) impliquent des déplacements aussi bien physiques (personnes, ressources, dispositifs, etc.), qu'immatériels (intérêts, buts, objectifs, etc.). La réalisation de l'ensemble de ces déplacements est indispensable à l'établissement d'un dispositif d'action soutenu par un ensemble d'acteurs, alors appelé processus de traduction. Si les principaux acteurs à associer sont identifiés au cours de la phase de problématisation, leur nombre peut évoluer, par l'intéressement, puis l'enrôlement de nouveaux acteurs devenus indispensables à la stabilisation du processus. Son équilibre peut être remis en cause à tout moment. La représentation des groupes d'acteurs s'effectue par porte-paroles interposés qui à un moment donné sont considérés comme les représentants légitimes d'une population plus importante. Ainsi « *traduire, c'est également exprimer dans son propre langage ce que les autres disent et veulent, c'est ériger en porte-parole. A la fin du processus, s'il a réussi, on n'entend plus que les voix parlant l'unisson et se comprenant mutuellement* » (Callon, 1986).

Si l'on fait notre le vocabulaire propre à la sociologie de la traduction, le *lieu transactionnel* constitue ainsi un point-de passage obligé de la mise en œuvre du processus de planification territoriale (Temps 3), que l'on peut dès lors également appeler processus de traduction. Le *lieu transactionnel*, et son réseau d'acteurs associé, émerge à partir d'une problématique métropolitaine singulière traitée dans le cadre d'une démarche de projet de territoire qui intéresse l'ensemble des parties prenantes. Il est fondé sur une approche *problem setting* (Schon, 1984) où les acteurs impliqués identifient collectivement et progressivement les problèmes à traiter²². Sa formalisation et sa stabilisation impliquent la mise au point de dispositifs collaboratifs complexes et innovants permettant l'entre-définition, l'enrôlement et la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs (élus, techniciens, entreprises privés, opérateurs, habitants, citoyens, usagers, etc.) afin d'assurer leur soutien actif. John Forester (1994) parle à ce propos de *deliberative process*. En favorisant les interactions et la formalisation de consensus, l'investissement par la démarche de projet de territoire, associée au *lieu transactionnel*, permet de démultiplier les ressources et ainsi de stabiliser un réseau sociotechnique à l'intérieur duquel le maintien de liens entre acteurs et objectifs à atteindre permet la réalisation d'un projet commun. Le projet de territoire associé au *lieu transactionnel* formalise la demande sociale (Secchi, 1989a) et finalement construit progressivement des consensus par recoupement de préférences fluides (Stone, 1993) et de doctrines compréhensives (Rawls, 1995). Il est l'occasion de formaliser les accords entre acteurs et les objectifs à atteindre dans le cadre de structures et de dispositifs de négociations préétablies : tables rondes, chartes, contrats, conventions,

²² Donald A. Schon (1984) oppose l'approche *problem setting* à l'approche *problem solving* fondée sur une présentation des solutions possibles d'un problème posé à l'avance.

protocoles d'engagement, etc. Si l'on se réfère à la typologie issue de la théorie des régimes urbains (Stone, 1993 ; Stocker, Mossberger, 1994), la démarche de projet engagée autour des *lieux transactionnels* relève d'un régime symbolique également appelé régime de participation populaire, permettant une mobilisation importante de ressources en vue d'un nombre conséquent de tâches à accomplir²³. Le projet participe à l'activation dans l'action des ressources contextuelles propres à ces lieux singuliers (Pinson, 2009). Ces ressources sont financières mais également intellectuelles (Gaudin et Novarina, 1997) liées aux savoirs profanes et savants des différents acteurs et des dispositifs d'action permettant de les engager dans une démarche collaborative.

Ainsi, le *lieu transactionnel* en tant que point de passage obligé, constitue le point de fixation d'un réseau sociotechnique et d'un régime de participation populaire, seconde qualité de ces *lieux identifiés* de projets. Une série de questions se posent alors : quel est le rôle du territoire et des lieux qui le constituent dans la formalisation et la stabilisation de ce réseau d'acteurs ? Pourquoi est-il précisément constitué et fixé dans ces *lieux identifiés*, autour d'éléments de structure, dans des espaces d'interface, au sein du tiers espace et de l'entre-ville du territoire métropolitain ? Quelles sont les qualités de la configuration interne des lieux au regard de la structuration des réseaux d'acteurs ? Quelles interactions et transactions entre réseaux d'acteurs et lieux au cours du processus de traduction ? Quels sont les conditions d'émergence du *lieu transactionnel* à partir de l'élément de structure ? La relation entre réseau et territoire est peu ou pas abordée par les travaux issus de la sociologie de la traduction. Cette dernière s'intéresse essentiellement aux relations entre acteurs dans les réseaux constitués. En caricaturant, on peut dire que la formalisation des réseaux sociaux techniques de Michel Callon et Bruno Latour n'a pas besoin du territoire. Ils en sont indépendants ou peuvent s'en abstraire. Les entités humaines et non humaines sont d'ailleurs traitées à valeur égale en tant qu'actants. Les études plus en lien avec l'aménagement du territoire mobilisant les méthodes de la sociologie de la traduction interpellent indirectement la fonction particulière des éléments structurants du territoire dans la négociation entre acteurs. Ainsi, dans le cadre de leur analyse des relations entre agents de l'équipement et élus locaux, Philippe Corcuff et Claudette Lafaye (1991) s'intéressent à l'intervention de l'Etat (DDE) dans un hameau d'une petite commune du littoral. Dans le cadre de l'élaboration d'un schéma d'ensemble, il est question de la préservation d'une dune. A proximité de cette dernière, un promoteur privé entreprend la construction d'un immeuble. L'analyse *in situ*, menée par les deux sociologues, montre que la dune permet le passage (aller-retours successifs) entre le niveau micro (« la voie », « la dune », « l'immeuble ») et le niveau macro (« l'ensemble », « le hameau », « la commune »). La définition des conditions de sauvegarde de la dune apparaissent comme un point de passage obligé dans la tactique argumentative. L'accord sur la sauvegarde permet de stabiliser des compromis et de fixer les acteurs en présence (architectes, promoteurs, agents de la DDE, élus) sur les modalités d'élaboration du plan d'ensemble (Corcuff, Lafaye, 1991). A la différence de la sociologie de la

²³ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 2) concernant l'analyse du modèle négocié.

traduction, la thèse attribue un pouvoir singulier aux lieux et à leur structure physique interne dans la cristallisation des réseaux d'acteurs à travers le concept de *lieu transactionnel*. C'est cette relation de réciprocité entre réseau d'acteurs, élément de structure et lieu que la troisième qualité du *lieu transactionnel* propose de résoudre.

4.3 Lieu généré à partir d'un objet transitionnel métropolitain : de la forme plate et creuse à la forme pleine

Dans leur théorie de la justification, Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991) s'intéressent à la formation des accords à partir d'une analyse des représentations sociales. La construction de l'accord s'effectue le plus souvent sur le mode du régime de la justice (ou de la justification). Afin de justifier leurs actions ou leurs prises de décision, les acteurs prennent appui sur un nombre restreint de référents généraux qui sont des principes de justification et de jugement. Ainsi dans leurs actions quotidiennes, les individus font référence à une pluralité de principes supérieurs communs également appelés par les deux sociologues principes d'équivalence ou cités. La légitimité de ces référents tient à leur généralité et à leur visée d'universalité. Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991) reconnaissent six principes : la justification civique basée sur la volonté collective et l'égalité, la justification industrielle basée sur l'efficacité et la compétence, la justification domestique basée sur les relations de confiance personnalisées, la justification par l'opinion basée sur la reconnaissance par les autres, la justification marchande basée sur le marché et la enfin la justification inspirée qui repose sur l'inventivité, l'imagination et la spontanéité. Les différents principes de justification apparaissent comme autant de représentations du monde permettant aux individus de dire ce qui est juste de ce qui ne l'est pas. Au cours des situations d'interactions, ils procèdent à des ajustements, construisent des compromis entre les différents principes supérieurs d'équivalence et sont amenés à monter en généralité, à bâtir une hiérarchie des préférences, à articuler des ordres de grandeur. La construction d'un accord en vue de la réalisation d'actions partagées passe par un accord préalable sur les principes de légitimité (Boltanski, Thévenot, 1991). Quelles relations entre le territoire, ces lieux et les principes supérieurs communs de la sociologie de la justification ? Nous faisons notre l'hypothèse suggérée par Gilles Novarina : « *Avant d'agir, il convient de construire le monde dans lequel l'on désire intervenir. La question se pose alors de savoir si ces compromis entre formes de légitimité s'élaborent sur la base des seules cités définies par Luc Boltanski et Laurent Thévenot, ou sur la base de représentations plus concrètes car organisées autour des objets qui peuplent l'activité quotidienne des acteurs* » (Gaudin, Novarina, 1997).

Les principes d'aménagement stabilisés autour des éléments de structure du territoire - réorganisation des systèmes de transport, traitement de la végétation et des espaces naturels, complémentarité entre les principaux pôles économiques - constituent les figures opératoires de la ville durable (Novarina, 2012). Elles relient les grandes représentations sociétales - les cités les Luc Boltanski et

Laurent Thévenot - aux contextes territoriaux particuliers dans lesquels s'inscrivent les actions et projets à mener²⁴. Le territoire ne constitue pas un support lisse et plat, une superstructure pour reprendre le vocabulaire marxiste, mais impose ses propres contraintes, ses configurations, sa structure physique, ses aspérités héritées de l'histoire et ses invariants selon l'expression employée par les urbanistes italiens. André Corboz (2001) parle à ce titre du territoire comme palimpseste, construit sur la base de l'empilement de fragments successifs, de vestiges et d'héritages communs. La structure physique du territoire et son organisation sont productrices d'un contexte social donné. Si les réseaux d'acteurs configurent la structure du territoire réciproquement, le territoire conditionne la structuration des réseaux d'acteurs. Marcel Roncayolo décrit bien cette relation ambiguë entre réseau et lieu : « *Si la ville est un lieu, c'est aussi une collectivité sociale : le social et le spatial ne se déterminent pas l'un l'autre hiérarchiquement, dans un sens ou dans l'autre. Mais ils sont, en même temps, indissociables à travers leurs concordances et leurs discordances* » (Avant-propos dans Barattucci, 2006, p.12). Ainsi, la thèse défend l'idée d'une relation de réciprocité ou dialogique entre réseaux d'acteurs et lieux structurants du territoire. On rejoint les propos de Georges Simmel (2010, cité dans Shen, 2012) lorsqu'il décrit l'existence d'une relation dialectique entre objets spatiaux et socialisation. L'espace traduit la forme matérielle de la société, mais dans le même temps la forme spatiale a des influences sur l'organisation sociale. Le lieu résulte d'une construction sociale potentielle. Il est le fruit de transactions consolidées entre acteurs et objets territoriaux, mais chaque entité existe indépendamment.

Le *lieu transactionnel* émerge autour d'un élément de structure particulier du territoire métropolitain que l'on peut qualifier d'objet transitionnel (Winnicott, 2010). Le concept apparaît au début des années 1950 dans le domaine scientifique à l'initiative de Donald W. Winnicott, pédiatre et psychanalyste anglais, spécialiste du développement affectif de l'enfant et de l'adolescent. La notion est aujourd'hui largement connue du grand public. Un objet transitionnel est définie par l'auteur comme « *the first not-me possession* », la première non-moi possession, ou « *comme si c'était du moi non-moi* » : « *Ce n'est pas moi, mais c'est à moi et cela fait partie de moi* » (Winnicott, 2010, p.14). La notion d'objet transitionnel se réfère à un objet, une chose choisie par l'enfant, communément associé au doudou ou au nounours, qui aide ce dernier à la compréhension des limites de son corps. Il s'agit d'un objet apparemment simple et familier mais en réalité beaucoup plus complexe. « *Il a été donné au bébé, mais à ses yeux c'est lui qui l'a créé. Il est nommé par les parents, mais c'est le bébé qui, responsable de la déformation du mot, lui attribue son nom définitif. Il est passionnément aimé, passionnément détruit, mais il doit survivre à tout prix si l'enfant le souhaite (que de pleurs et de hurlements si une partie venait à en être détachée !). [...]. Cet objet « non-moi à moi » doit porter l'empreinte de l'enfant et être coulé dans le sensoriel primitif : odeur, toucher, goût, vision* » (2010, p.14). En créant un espace transitionnel, fondé sur l'illusion, entre la mère et l'enfant, il adoucit le passage de sa relation primordiale et exclusive aux

²⁴ Voir le *Chapitre 3. Projection* (Partie 2) concernant le passage des figures opératoires aux figures incantatoires de l'aire métropolitaine lyonnaise.

interactions avec l'environnement extérieur. « *L'objet n'est pas lui, mais durant un laps de temps, ce peut être son propre pied. Il n'est pas sa mère non plus. Il n'existe pas dans le vide, mais dans un espace transitionnel, entre la subjectivité totale et le début de l'objectivité, entre la dépendance absolue, la dépendance relative et l'indépendance* » (2010, p.14). Un objet transitionnel aide le passage d'une condition relationnelle simple et directe à une autre plus complexe et désarticulée. Il joue ainsi un rôle fondamental dans le développement des bébés. S'ils en sont privés, « *ils n'ont pas d'espace intermédiaire d'expérience, pas de lieu de repos. Leurs phénomènes transitionnels ne peuvent se mettre en place, le lieu 'officiel' de vie ne s'y prêtant pas* » (2010, p.19) ». Par ailleurs, le pouvoir de ces objets a une durée de vie temporaire : « *Quand l'enfant atteint une forme d'indépendance, alors l'objet s'évanouit dans les limbes, ne suscitant plus qu'un sourire condescendant à l'occasion de retrouvailles* » (2010, p.15).

Au sein du territoire métropolitain, les objets transitionnels de la planification territoriale (Temps 3) peuvent être qualifiés d'« *objets territoriaux non identifiés (OTNI)* » (Zaghouane, 2006). Ces éléments sont structurants, alors que paradoxalement ils sont plutôt localisés dans les marges, les confins, les espaces de frontières et donc finalement, les zones creuses de l'aménagement et de la planification territoriale. Ils flottent et dérivent entre les polarités constituées au sein du tiers espace et de la *zwischenstadt*. Les enjeux et problématiques inhérents aux éléments de structure/objets transitionnels métropolitains transcendent les enjeux locaux et périmètres institutionnels traditionnels. En tant qu'objets-partagés, ils intéressent et mobilisent une grande diversité d'acteurs, mais sans véritablement appartenir spécifiquement à l'un d'entre eux, « *comme si c'était du moi non-moi* ». Ces objets sont l'expression d'intérêts divergents, de conflits et controverses, et participent de la structuration de coalitions d'acteurs, de forums hybrides ou réseaux sociotechniques formés spontanément. Ces éléments de structure configurent conjointement le territoire et les réseaux d'acteurs. Ils engendrent ainsi la constitution d'un espace transitionnel dont ils constituent le nouveau centre de gravité. La démarche de projet engagée autour de ces objets collectivement identifiés permet de saisir les dynamiques propres aux nouvelles réalités territoriales métropolitaines (tiers espace et *zwischenstadt*) en les positionnant au centre de l'analyse et non plus selon une logique centre/périphérie imposée par les périmètres institutionnels. Le projet est l'occasion de traiter les problématiques inhérentes à l'objet transitionnel et potentiellement d'offrir une scène d'expression, de formalisation et d'encadrement des forums hybrides. Les objets transitionnels de la planification territoriale (Temps 3) s'inscrivent dans le temps long. Ils résultent de politiques d'aménagement passées et en constituent un objet-témoin. Dans le même temps, en tant qu'éléments projectifs, ils propulsent leur territoire d'accueil dans un avenir proche et lointain. Ces éléments de structure particuliers portent en eux « *l'avènement d'un ordre nouveau, d'un nouvel espace interprétatif (Micoud, 1991), identifiable dans le présent et porteur d'avenir* » (Debarbieux, 1995a, p.105). On retrouve là les caractéristiques du lieu de mémoire/lieu symbolique de Bernard Debarbieux (1995a) même si, il est important de le rappeler, en tant que tel l'objet transitionnel ne constitue pas à priori (encore ?) un lieu. Historiquement, l'objet transitionnel résulte d'une planification traditionnelle

descendante, pilotée par les services de l'Etat (Temps 1). Il est par la suite investi localement par des démarches de projets urbains et potentiellement dans le cadre de démarches stratégiques (Temps 2). Ainsi, l'objet et l'espace transitionnel associés émergent progressivement à travers le parcours d'évolution de la planification et s'affirment finalement au sein du territoire métropolitain et de ses enjeux de durabilité au croisement entre une *logique top down* et *bottum up* au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) (Fig. 4). On peut alors filer la métaphore sur l'objet transitionnel à partir de la relation mère/enfant, analysée par Donald W. Winnicott, au regard des acteurs de l'aménagement du territoire. La mère serait alors associée à l'Etat et les enfants aux acteurs locaux²⁵. En constituant des espaces de transitions, les objets transitionnels adoucissent le passage entre un rapport centralisé et hiérarchique propre aux années 1970, à des relations multipolarisées, complexes et désarticulées inscrites dans des contextes nouveaux de métropolisation. Au sein du tiers espace et de l'entre-ville, l'objet transitionnel/élément de structure enclenche l'émergence d'une échelle intermédiaire partagée de projet qui transcende les périmètres institutionnels, sur un fragment interterritorial à géométrie variable, entre grand territoire métropolitain et niveau local.

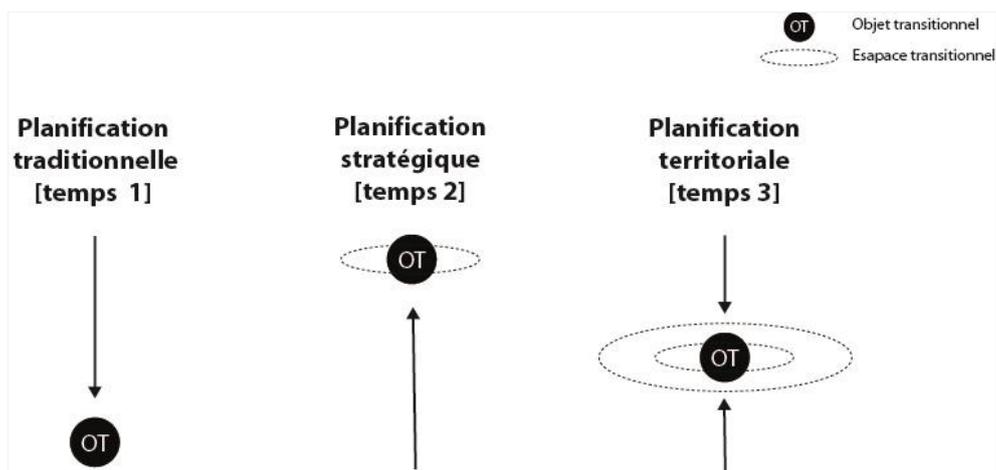


Fig. 4 : Objet et espace transitionnel entre *approche top down* et *bottum up*
(Source : Dugua, 2014)

Quelles sont les modalités d'intégration de l'élément de structure/objet transitionnel au sein de son territoire d'accueil et plus largement du système métropolitain ? Voilà la question à laquelle se doit de répondre la démarche de projet de territoire concomitante à l'émergence du *lieu transactionnel*. Dans le cadre de son analyse des districts industriels, Arnaldo Bagnasco (2009) a recours aux notions de plateforme (*piattaforma*) et d'amalgame pour décrire des situations territoriales issues de la cohabitation côte à côte d'objets territoriaux différents, faiblement reliés et peu ancrés au territoire. Ces objets ne sont pas à priori en relation, mais parviennent à fonctionner ensemble et leur cohérence est plus spontanée

²⁵ Dans le cadre de la thèse, l'élément de structure/objet transitionnel est partagé entre une grande diversité d'acteurs au sein du système métropolitain. Le concept d'objet transitionnel introduit par Donald W. Winnicott s'inscrit au contraire dans une relation individualisée entre l'enfant et la mère.

que planifiée. En tant que caractères et ressources, ces objets sont susceptibles d'entrer en synergie. « *Ils sont à la recherche d'une représentation d'eux-mêmes qui leur conférerait une unité minimum* » (Bagnasco et al., 2010, p.91). La mobilisation de ces ressources implique un processus de mise à l'équerre des différentes parties assurant un recentrage local au sein de territoires particuliers : « *Mettre d'équerre est un terme de géométrie qui indique une disposition ordonnée à l'intérieur d'un espace euclidien à deux dimensions. Utilisée de manière plus figurée, cette expression signifie mettre en ordre. Dans ses deux acceptions, elle rend bien compte de l'action consciente et inconsciente, d'un ensemble d'acteurs, pour articuler les différents sous-systèmes qui composent le système social* » (Bagnasco et al., 2010, p.74). Bien que les motivations soient différentes, on retrouve des idées similaires chez Alberto Magnaghi (2005) lorsqu'il décrit le territoire en tant que plateau-technique, sur lequel viennent se brancher les services, les entreprises, les logements, les équipements, etc. « *L'affranchissement progressif à l'égard de l'ensemble des contraintes territoriales (déterritorialisation) génère une ignorance croissante de la relation primordiale qui lie l'établissement humain à son environnement. Autrement dit, il entraîne une amnésie territoriale et nous contraint à vivre dans des sites indifférents, dont le rôle se limite à servir de support aux fonctions d'une société instantanée, qui a subitement rompu toute relation avec l'histoire et la mémoire des lieux* » (Magnaghi, 2005). Alberto Magnaghi préconise alors de contrecarrer une telle tendance en misant sur une approche territorialiste fondée sur un projet local auto-soutenable et la reconnaissance de l'identité des lieux.

A partir des apports d'Arnaldo Bagnasco et Alberto Magnaghi, il est alors possible de conceptualiser les modalités et les conditions sine qua non du passage de l'objet transitionnel au *lieu transactionnel* (Fig. 5). Au cours du processus de planification territoriale (Temps 3), l'émergence et la stabilisation du réseau sociotechnique et finalement du *lieu transactionnel* sont conditionnées par la construction d'une représentation collectivement partagée de l'identité du territoire intermédiaire organisé autour de l'objet transitionnel²⁶. La démarche de projet assure le passage de l'objet au lieu, par saisissement et intégration au sein du système territorial métropolitain²⁷. Cette intégration révèle les qualités et prestations du *lieu transactionnel* au sens de « *sa capacité à entrer en relation avec d'autres lieux et à se positionner comme un nœud à l'intérieur d'un réseau ou d'un système* » (Novarina, 2003, p.93). Dans le sens d'Arnaldo Bagnasco, la démarche de projet participe à la mise à l'équerre ou mise en ordre de l'objet transitionnel et des autres objets constitutifs du territoire intermédiaire. L'émergence du *lieu transactionnel* engage le passage de la forme plate, support lisse illimité et déterritorialisé, et creuse, dépourvue d'identité socio-spatio-temporelle, à la forme pleine où le lieu acquiert une représentation de soi-même et une unité minimum au sein du système métropolitain. Au-delà de la transition et donc du passage, le *lieu transactionnel* implique une série d'interactions et de transactions stabilisées entre le réseau d'acteurs et

²⁶ On peut alors associer la notion de lieu au terme anglais *place* dont la signification large renvoie à la fois à l'identité spatiale et réciproquement à un espace générateur d'identification sociale (Lévy, 2003).

²⁷ La notion de système vient du grec *sustēma* qui signifie ensemble : « *ensemble d'éléments qui sont reliés, coexistant et qui constituent un tout cohérent* » (Lévy, Lussault, 2003).

les objets constitutifs du lieu. On retrouve la conception anthropologique du lieu, selon Marc Augé (1992) : identitaire, relationnel et historique, et selon Martin Heidegger (1971) : construit à partir des relations et interactions entretenues entre les objets qui le constituent mais également avec son environnement proche. Le *lieu transactionnel* constitue donc à la fois un espace géographique donné mais aussi un outil de planification en tant que levier stratégique permettant l'établissement d'un véritable projet périurbain au cœur du tiers espace et de l'entre-ville. Il offre donc les conditions de faire de la périurbanisation comme projet (Vanier, 2011a).

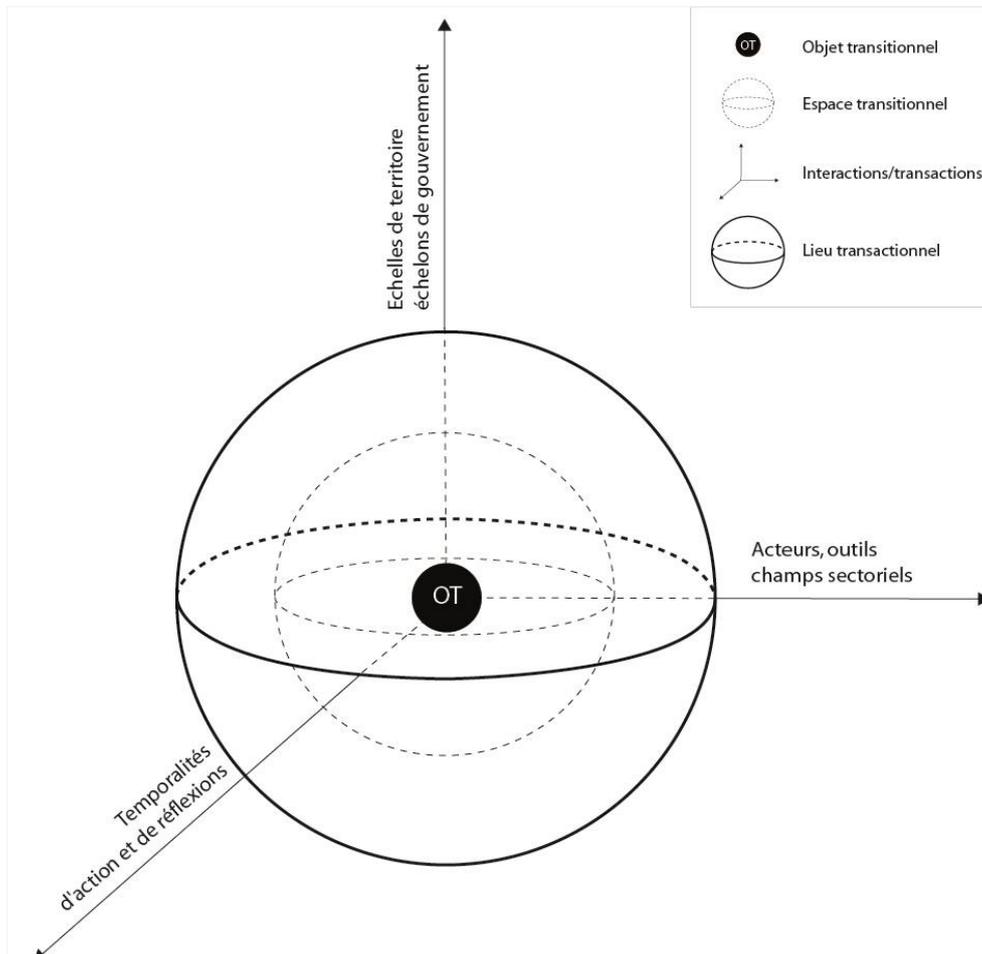


Fig. 5 : De l'objet transitionnel au *lieu transactionnel* de la planification territoriale (Source : Dugua, 2014)

4.4 Nouveaux *lieux à privilégier* du processus de planification territoriale (Temps 3)

La thèse s'attache depuis le début de son développement à caractériser la nature des *lieux privilégiés* de projets dans l'histoire de l'évolution de la planification. Les *lieux transactionnels* constituent les nouveaux *lieux à privilégier* de la planification territoriale (Temps 3). Ils assurent la mise en œuvre du processus en tant que points de passage obligés de son parcours ou cheminement. Les *lieux transactionnels* enclenchent la mise en œuvre à condition qu'ils soient reconnus et donc investis à ce titre par des démarches globales et continues de grands projets de territoire. Le niveau d'investissement de ces nouveaux lieux conditionne l'effectivité globale de la planification territoriale. Ces lieux particuliers du territoire métropolitain - à distinguer des lieux ordinaires (Placidi, 1998) - assurent une fonction d'embranchement de la démarche de planification pour reprendre l'expression employée par Patrizia Ingallina (2008) à propos de la relation entre architecture et urbanisme dans le projet urbain. En tant que points de concentration - ou condensation socio-spatio-temporelle - du processus global, les *lieux transactionnels* sont des lieux stratégiques de la planification territoriale (Temps 3). A ce titre, ils sont des leviers importants pour assurer les allers-retours nécessaires entre plan et projet, orientations et actions, analyses et réalisations, entre grand territoire et niveau local, et temporalités lointaines et immédiates.

Dans un contexte métropolitain, les *lieux transactionnels* assurent une dialectique et itération constante entre horizons d'attentes et espaces d'expériences (Haumont, 1993). Ils empêchent la fuite en avant des horizons d'attentes (figures incantatoires, prospectives lointaines ou déconnectées, etc.), et dans le même temps, offrent une capacité de résistance au rétrécissement des espaces d'expériences fondés sur des considérations purement opportunistes. Les *lieux transactionnels* sont des espaces d'interactions et de transactions sociales entre acteurs et territoires qui se confrontent aux univers concrets (Duran, 1999) de la métropolisation et aux contingences de la mise en œuvre (Pinson, 2009) de la planification territoriale. Les lieux transactionnels participent de la réflexivité du néo-urbanisme tel que décrit par François Ascher (2010). A travers leurs investissements, « *l'analyse ne vient plus avant la règle et le projet, mais elle est présente en permanence. La connaissance et l'information sont mobilisées avant, pendant et après l'action. Réciproquement, le projet devient aussi pleinement un instrument de connaissance et de négociation* » (2010, p.119). Les *lieux transactionnels* sont des arènes où « *les différents acteurs multi-niveaux de la planification métropolitaine confrontent et articulent référentiels et logiques d'action, de négociation et de décision, et les dispositifs concrets qui traduisent ces référentiels : stratégies, projets et planification* » (Scherrer, 2008, p.29).

Puisqu'ils constituent les nouveaux *lieux à privilégier* de la planification territoriale (Temps 3), ils doivent être fortement investis par des démarches continues de projets permettant de révéler les prestations et l'identité des lieux. Ces démarches de projets, réalisées sur des fragments de territoires

métropolitains prévoient les dispositifs d'intéressement et d'enrolement (tables rondes, séminaires, ateliers d'innovation en urbanisme, démarches participatives, évènementiels, interventions artistiques, etc.) nécessaires à la mobilisation d'une grande diversité d'acteurs, à l'encadrement de forums hybrides et à la structuration d'un régime de participation populaire. Le projet conditionnant l'émergence de la forme pleine du *lieu transactionnel* repose sur de nouvelles stratégies cognitives (Secchi, 1996b). Ces dernières procèdent de l'écoute et du relevé du territoire. Un rôle important de médiation est attribué aux experts dans la logique du modèle négocié (Novarina, Delacourt, 1999)²⁸. Au sein de l'espace transitionnel, la médiation assure le développement des interactions suffisantes entre acteurs et objets et finalement la concrétisation du processus de transaction sociale par apprentissage réciproque. L'investissement des *lieux transactionnels* par le projet s'inscrit dans le temps long : « *La capacité d'interpréter une situation, d'identifier les problèmes et les solutions qu'ils appellent, d'en négocier la mise en œuvre, s'accroît tout au long des situations d'interactions qui se succèdent* » (Novarina, Delacourt, 1999, p.17). La démarche de projet résulte d'une ingénierie complexe et simultanée (Callon, 1996). Les scénarios testés sur les *lieux transactionnels* en tant qu'espaces d'expériences, enrichissent le contenu du processus de planification dans son ensemble. Ils réinterrogent, complètent ou transforment l'élaboration de plans et de projets sur d'autres territoires, d'autres périmètres et d'autres problématiques. L'investissement des *lieux transactionnels* au sein des territoires métropolitains est l'occasion de « *rendre visible et concrète l'action publique pour les habitants* » (Motte, 2005, p.61) et finalement de renforcer la légitimité et la crédibilité de la planification territoriale et de son corps professionnel, tant par rapport aux citoyens qu'aux élus, confrontés en France à de nombreux doutes et incertitudes²⁹.

La thèse montre qu'au sein des territoires métropolitains, la planification territoriale doit être analysée au crible d'un second processus, celui de la gouvernance³⁰. Les *lieux transactionnels* sont des lieux de cristallisation d'un réseau d'acteurs et d'un régime de participation populaire réunis autour d'une problématique métropolitaine impactant un territoire singulier. Ils sont donc à ce titre également des lieux particuliers et stratégiques dans la construction du processus de gouvernance en tant qu'incubateurs ou catalyseurs de gouvernance (Swyngedouw et al., 2002). Si gouvernance métropolitaine et planification territoriale (Temps 3) constituent à priori deux processus distincts, toutes deux se croisent et s'alimentent mutuellement autour des *lieux transactionnels*. Ces derniers participent au passage entre gouvernabilité et gouvernance pour reprendre la distinction opérée par Daniel Behar (2012) dans le cadre des CDT du Grand Paris. Les réseaux techniques (ordures ménagères, eau, électricité, voirie, etc.) ont initialement stimulé la prise de conscience du besoin d'intercommunalité, formalisé par la suite par des dispositifs institutionnels (Gardon, Meillerand, 2007). De la même manière, l'investissement informel des *lieux transactionnels* ne sont-ils pas potentiellement des leviers et des accélérateurs effectifs dans l'affirmation

²⁸ Voir à ce sujet la description des caractéristiques du modèle négocié dans le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

²⁹ Voir à ce sujet l'introduction de la thèse.

³⁰ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2).

d'une culture métropolitaine de coopération ? Alors qu'une production abondante de travaux analyse le rôle des grands projets urbains, localisés au cœur des agglomérations métropolitaines, dans l'affirmation d'un leadership politique et d'une capacité de gouvernement par la structuration de coalition d'acteurs (Salet, Gualini, 2007 ; Pinson, 2009), les *lieux transactionnels* de la planification territoriale, plus discrets, ouvrent d'autres perspectives de recherche en matière de gouvernance métropolitaine. Les débats menés dans le cadre des démarches de planification conventionnelles, mais aussi des projets localisés, sont limités dans le contenu et dans le temps. L'investissement continu et fléché des *lieux transactionnels* au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) favorise la constitution d'un agrégat d'acteurs permanents assurant un continuum entre concertations, orientations et actions. Les *lieux transactionnels* assurent ainsi un processus d'expérimentation permanent (Zepf, 2004 ; Zepf, Andres, 2011).

Les temporalités et la chronologie d'investissement des *lieux transactionnels* par le projet sont importantes puisque les objets et les espaces transitionnels associés ont un caractère diachronique pris dans les dynamiques de métropolisation. S'ils sont plus ou moins actifs, la mobilisation d'acteurs sera alors plus ou moins facilitée, et les dispositifs d'intéressement connaîtront plus ou moins de réussite. Le concept de *lieu transactionnel* nécessite donc de suivre ou tracer (Hiller, 2011) la configuration des réseaux d'acteurs et leurs évolutions spatiales et temporelles autour des objets transitionnels préalablement identifiés au sein du territoire métropolitain. On rejoint là le management stratégique urbain conditionnant le néo-urbanisme de François Ascher (2010). Il n'est pas « *un urbanisme allégé à pensée faible ; il est à l'opposé des thèses spontanéistes, des postulats du chaos créatif, des idéologies simplistes du 'tout marché'. Mais il s'efforce d'exploiter les évènements et les forces les plus diverses de façon positive par rapport à ses objectifs stratégiques* » (2010, p.99). Au sein des territoires métropolitains, les *lieux transactionnels* guident la navigation ou le pilotage stratégique (Hillier, 2011) du processus de planification territoriale (Temps 3). Les *lieux transactionnels* aident à déchiffrer la complexité métropolitaine à l'image du fil d'Ariane³¹ dans la mythologie grecque permettant à Thésée de sortir du labyrinthe (Fig.6). Ils organisent le cheminement ou le trajet (*journey*) entre les niveaux ou plateaux de l'immanence (*planes of immanence*) qui définissent les trajectoires à long terme, et ceux de l'organisation (*planes of organisations*), concrétisés par les plans et projets à court terme. Les *lieux transactionnels* ou plus exactement, les objets transitionnels dont ils sont issus, éléments structure du territoire et de la configuration des réseaux d'acteurs, aident à la cartographie et au traçage (*tracing*) des relations et interactions entre les actants. Ils permettent de formaliser et d'ajuster les trajectoires souhaitables et réalisables du processus en boucle de la planification territoriale par une différenciation des lieux selon leur prestation, et une répartition de l'ingénierie métropolitaine proportionnellement au niveau d'investissement à même de révéler l'identité des fragments métropolitains. Si l'on suit les propos de Jean

³¹ La métaphore est utilisée par Alain Berthoz (2009) pour caractériser le concept de simplicité, art ou science d'activer des solutions rapides, souples et efficaces à partir de situations complexes.

Hiller (2011), ce traçage implique la mise au point de dispositifs techniques et organisationnels innovants, fondés sur un système de cartes et de diagrammes (*mapping* et *diagramming*) permettant de visualiser et rendre intelligibles les relations et interactions sociales, spatiales et temporelles entre réseaux d'acteurs constitués et éléments de structure du territoire. L'ensemble de ces dispositifs favorables à l'effectivité de la planification territoriale (Temps 3), appréhendée au regard de ces *lieux transactionnels*, reste à inventer.

Les *lieux transactionnels* constituent ainsi des points de repère essentiels dans la construction du processus de planification territoriale et le pilotage stratégique de son cheminement. Ils participent finalement de la fabrication progressive de « *l'image de la cité* » (Lynch, 1999) en révélant la structure, l'identité et finalement la signification de ces lieux majeurs. Aux limites initialement floues et incertaines, le *lieu transactionnel* constitue finalement un ensemble aisément discrétisable au sein du territoire métropolitain (Lussault, 2003). Il s'affirme en tant qu'entité et unité dans cette discrétisation. L'aire métropolitaine devient alors une combinaison dynamique de lieux discrets. Les *lieux transactionnels* de la planification territoriale (Temps 3) s'inscrivent dans une conception relationnelle de l'espace et du lieu (Healey, 2004), à l'opposé de la conception essentialiste qui a dicté la planification traditionnelle (Temps 1) dont les traces sont encore très présentes dans les modes de faire de la planification et du projet. « *Les efforts d'élaboration et de mise en œuvre de la planification stratégique spatialisée reposent sur la capacité interrelationnelle des lieux* » (Motte, 2005, p.43). La définition de Martin Vanier du grand territoire comme inter-territoire trouve alors toute sa signification : « *Ensemble de territoires, de réseaux, de lieux singuliers et d'espaces peu identifiés et appropriés, dont l'arrangement collectif est tout l'enjeu du projet* » (2006, cité dans Zaghouane, 2006, p.55).

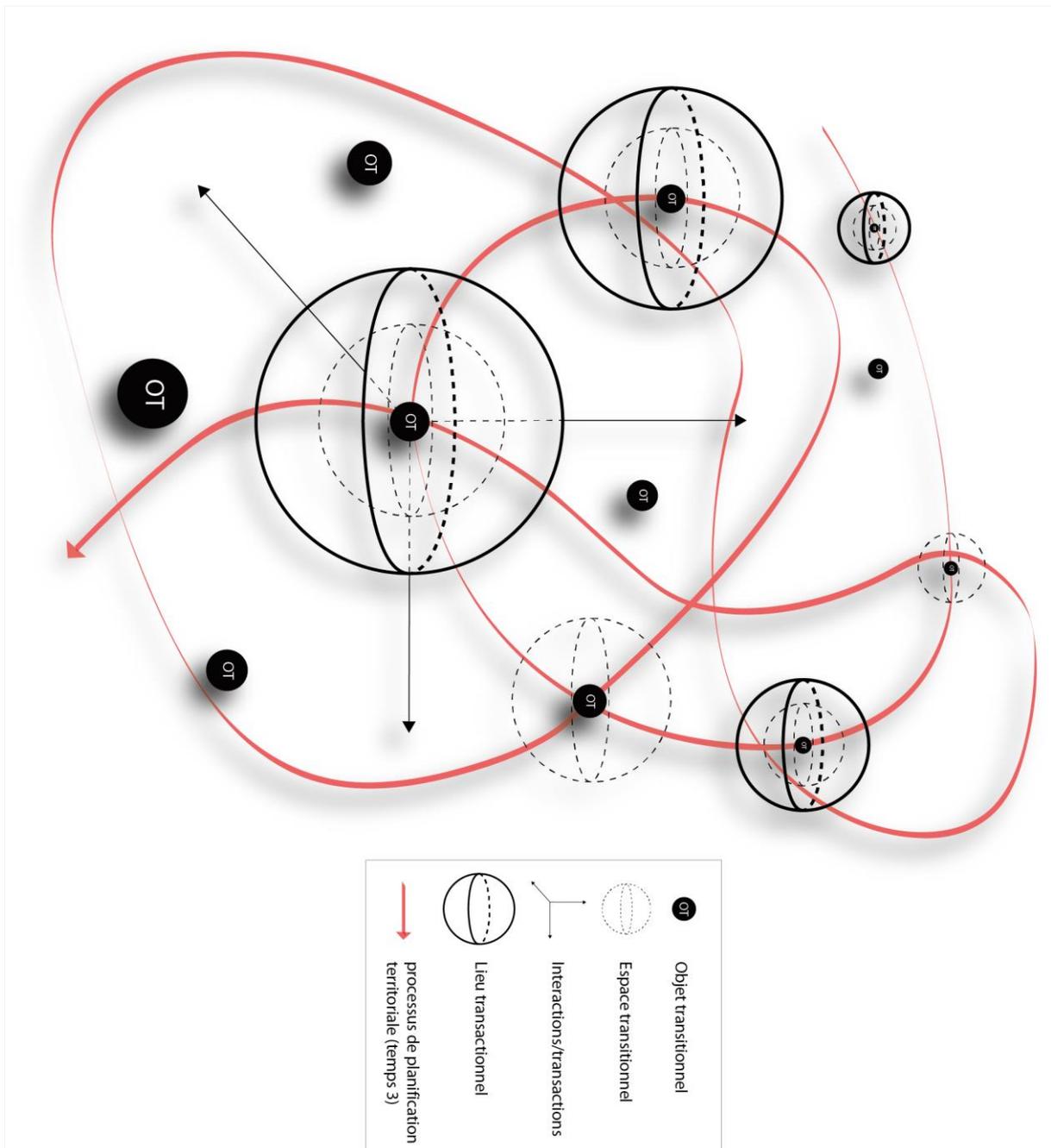


Fig. 6 : Parcours du processus de planification territoriale (Temps 3) (Source : Dugua, 2014)

4.5 Éléments de synthèse sur les *lieux transactionnels* de la planification territoriale

Le tableau suivant (Fig. 7) synthétise l'ensemble des qualités des *lieux transactionnels* telles qu'énoncées dans les différents paragraphes précédents, et l'encadré ci-dessous énonce la définition retenue par la thèse du concept de *lieu transactionnel* de la planification territoriale (Temps 3) :

Les *lieux transactionnels* sont les nouveaux *lieux à privilégier* de projets du troisième temps d'évolution de la planification, dite territoriale ou stratégique spatialisée, engagée en Europe depuis les années 1990, en relation avec la montée en puissance des dynamiques de métropolisation et des enjeux de durabilité.

Le concept de *lieu transactionnel* est un outil au service de la planification territoriale. Il enclenche l'effectivité du processus à condition qu'il soit reconnu et investi à ce titre par une démarche globale et continue de grand projet de territoire. Il constitue par ailleurs un point de repère essentiel dans le pilotage stratégique du parcours de la planification au sein du territoire métropolitain.

Les *lieux transactionnels* sont des espaces géographiques de projets partagés au sein du tiers espace (ou entre-ville). Ils sont organisés autour d'objets transitionnels, c'est à dire d'éléments de structure du territoire métropolitain configurant des réseaux d'acteurs. L'affirmation *des lieux transactionnels* résulte de la construction d'une représentation collectivement partagée des prestations et de l'identité de fragments territoriaux saisis au sein d'un système métropolitain.

La démarche de grand projet menée autour du *lieu transactionnel*, engage le passage de la forme plate (support lisse, illimité et déterritorialisé) et creuse (dépourvue d'identité socio-spatio-temporelle) à la forme pleine où le lieu acquiert une représentation de soi-même et une unité minimum au sein du système métropolitain.

L'émergence du *lieu transactionnel* résulte d'un processus de mise à l'équerre.

Selon Maurice Blanc (2003), un concept est doté de vertus heuristiques (outils de connaissance), et peut également être pragmatique et orienter l'action (réflexivité). Le concept de *lieu transactionnel* est effectivement doté de cette double vertu. Il est un outil de connaissance de l'organisation du processus de planification territoriale et des systèmes métropolitains, et dans le même temps, un outil d'action en faveur de l'effectivité du processus de planification territoriale (Temps 3). Si le concept de *lieu transactionnel* est un outil de connaissance et d'action, il est aussi un espace géographique circonscrit au sein du territoire métropolitain, plus spécifiquement au sein du tiers espace et de l'entre-ville (*zwischenstadt*).

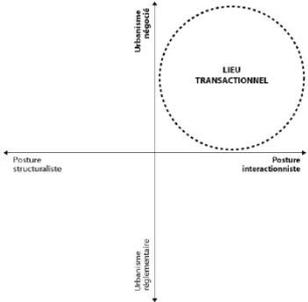
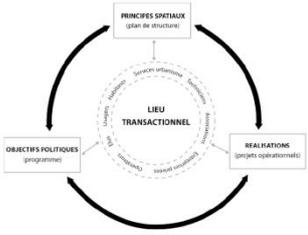
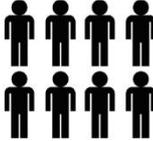
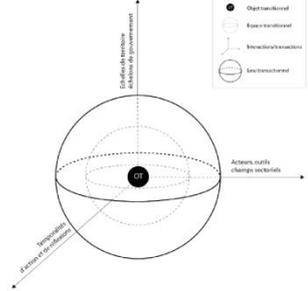
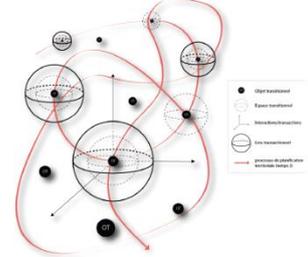
<p>Entre urbanisme négocié et posture interactionniste</p>	<p>Concept au croisement entre un urbanisme négocié ou transactionnel (assumé et encadré), opposé à un urbanisme réglementaire; et une posture interactionniste, opposée à une approche structuraliste.</p>	
<p>Lieu de projets structurants du processus de planification territoriale</p>	<p>Lieu d'interactions et de transactions à trois dimensions et point de condensation socio-spatio-temporelle des différents pôles constitutifs de la planification territoriale.</p>	
<p>Lieu de structuration d'un réseau d'acteurs et de ressources</p>	<p>Point de passage obligé du processus de traduction, lieu de stabilisation d'un réseau socio-technique et d'un régime de participation populaire.</p>	
<p>Lieu généré à partir d'un objet transitionnel</p>	<p>Élément de structure du territoire métropolitain configurant des réseaux d'acteurs. La démarche de projet conditionne le passage de l'objet au <i>lieu transactionnel</i> au sein du tiers espace, de la forme plate et creuse à la forme pleine.</p>	
<p>Nouveau lieu à privilégier de la planification territoriale</p>	<p>Déclencheur du processus de planification territoriale (temps 3) conditionnée par une démarche globale et continue de grand projet de territoire. Repère essentiel pour le pilotage stratégique du parcours de la planification au sein du territoire métropolitain.</p>	

Fig. 7 : Qualités des *lieux transactionnels* de la planification territoriale (Source : Dugua, 2014)

Ce chapitre décrit l'idéal-type du *lieu transactionnel* qualifié précédemment d'*idéal transactionnel*. Dans les chapitres suivants, c'est à cet idéal-type que sont confrontées les démarches engagées autour des deux *lieux identifiés* de projets, sélectionnés au sein du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : les Espaces d'interface métropolitains (EIM) Lyon-Saint Exupéry, à l'Est de l'agglomération lyonnaise, et l'A89-RN82 au Nord-Ouest. Constituent-ils de véritables *lieux transactionnels* ? Sont-ils investis à la hauteur de leurs potentialités ? Quelles sont les prestations de ces lieux ? Ont-ils tous deux la même capacité à enclencher le processus de planification territoriale ? Quels sont les facteurs et les éléments qui les éloignent de l'*idéal transactionnel* tel que décrit dans ce chapitre ? En quoi l'élément qui structure ces espaces de projets partagés (une plateforme multimodale pour l'EIM Lyon-Saint-Exupéry et un barreau autoroutier pour l'EIM A89-RN82) constituent-ils des objets transitionnels ? Ces deux terrains d'étude sont-ils assimilables à des formes plates et creuses ? Dans ce cas, quelles sont les conditions de leur émergence en tant que forme pleine au sein du système métropolitain ?

| CHAPITRE 2. Mise au point |

La plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'A89 comme objets transitionnels

Le chapitre précédent présente l'idéal-type du *lieu transactionnel*, dit *idéal transactionnel*, en tant que nouveau *lieu à privilégier* de projet de la planification territoriale (Temps 3). Il convient alors de confronter cet idéal théorique aux modalités concrètes d'investissement des deux *lieux identifiés* de projets issus de l'inter-Scot : les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82. La première étape de cette confrontation, la mise au point, traite du cœur des territoires d'étude, à savoir les éléments de structure centraux à l'origine de leur investissement et de l'émergence d'un espace intermédiaire de coopération, qualifié précédemment d'espace transitionnel. Pour quelles raisons la plateforme multimodale, à l'Est de l'agglomération lyonnaise, et le nouveau barreau autoroutier, au Nord-Ouest entre Balbigny et la Tour de Salvagny, constituent-ils effectivement des objets transitionnels ? Le concept d'objet transitionnel, emprunté au pédiatre et psychanalyste Donald W. Winnicott, est défini en détails dans le chapitre précédent. En voici un récapitulatif sous la forme d'un tableau à double entrée présentant la mobilisation du concept dans son champ disciplinaire d'origine (la psychanalyse et la pédiatrie) et appliqué à la planification territoriale (Fig. 8). En quoi la plateforme Lyon-Saint Exupéry et le barreau A89 constituent-ils des objets partagés, controversés, témoins et porteurs de l'avènement d'un ordre nouveau ? De quelle manière participent-ils à la structuration d'un espace intermédiaire de coopération entre une logique *top-down* et *bottum up* au cours du processus de la planification territoriale (Temps 3) ? Comment repositionnent-ils les nouvelles réalités territoriales (tiers espaces et *zwischenstadt*) au centre de l'analyse ? Voilà les principales questions traitées dans le cadre de ce chapitre. Son développement est construit autour de deux sections. La première traite de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry, alors que la seconde est consacrée à l'autoroute A89. Les deux objets interpellent des territoires très distincts au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. La plateforme occupe une superficie de deux mille hectares dans la plaine de l'Est lyonnais au sein de la commune de Colombier Saugnieu, alors que les cinquante kilomètres du barreau de l'A89 concernent une vingtaine de communes, au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, entre les Départements du Rhône et de la Loire. Le développement du chapitre confronte les deux éléments de structure : Ont-ils tous deux la même capacité, force ou pouvoir de

structuration d'espaces intermédiaires de coopération ? Qu'est-ce qui relie et différencie ces deux objets transitionnels dans leur rapport à la planification territoriale (Temps 3) ? Le développement du chapitre traite du contexte historique et des politiques d'aménagement à l'origine de la réalisation et du développement des infrastructures, mais aussi de la réaction des territoires d'accueil, notamment au regard de la mobilisation de coalitions d'acteurs en faveur ou contre les aménagements réalisés. Les matériaux mobilisés pour le développement de ce chapitre sont les résultats d'observations, issus d'une part des deux diagnostics élaborés par les Agences d'urbanismes de Lyon et Saint-Etienne, et d'autre part des entretiens et analyses documentaires complémentaires réalisés pour la thèse.

<p align="center">L'objet transitionnel de la psychanalyse/pédiatrie</p>	<p align="center">L'objet transitionnel appliqué à la planification territoriale</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ «<i>The first not me possession</i>», «<i>Comme si c'était du moi non moi</i>». ■ Objet ou chose choisi par l'enfant qui aide à la compréhension des limites de son corps. ■ Porte l'empreinte de l'enfant (odeur, toucher, goût, vision). ■ Favorise la constitution d'un espace transitionnel fondé sur l'illusion entre la mère et l'enfant. ■ Adoucit le passage de la relation simple, primodiale et exclusive à la mère, aux interactions multiples et complexes avec l'environnement extérieur. ■ Est fondamental dans le développement du bébé par la constitution d'un espace intermédiaire d'expériences. ■ Durée de vie temporaire de l'espace transitionnel associé à l'objet. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élément de structure métropolitain issu de la planification traditionnelle (Temps 1) et localisé dans les marges, au sein du tiers espace ou l'entre-ville (<i>zwischenstadt</i>). ■ Interpelle des problématiques qui dépassent les périmètres institutionnels traditionnels. ■ Objet-partagé qui intéresse une grande diversité d'acteurs, mais sans appartenir à l'un d'entre-eux. ■ Objet-controversé qui participe de la structuration spontanée de coalitions d'acteurs et de forums hybrides. ■ Objet-témoin des politiques d'aménagement passées, porteur de l'avènement d'un ordre nouveau. ■ Structure un espace transitionnel, plus ou moins actif, au croisement entre une logique <i>top down</i> et <i>bottom up</i>. ■ Enclenche l'émergence d'une échelle intermédiaire de projet partagé entre grand territoire et niveau local. ■ Repositionne les nouvelles réalités métropolitaines (tiers espace et <i>zwischenstadt</i>) au centre de l'analyse.

Fig. 8 : Définitions du concept d'objet transitionnel (Source : Dugua, 2014)

1. La plateforme Lyon-Saint Exupéry comme objet transitionnel

1.1 Un nouvel aéroport pour une métropole d'équilibre

A travers le diagnostic inter-Scot réalisé sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry, l'Agence d'urbanisme de Lyon porte un regard historique sur l'évolution des politiques d'aménagement dans l'Est lyonnais, afin de mieux repositionner les enjeux d'aménagement dans le contexte actuel. En 1970, au sein du Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (Sdam) élaboré par l'Oream, au même titre que différents autres grands équipements (infrastructures autoroutières, grandes zones de loisirs nautiques, centre décisionnel de la Part Dieu, villes nouvelles, etc.), la création du nouvel aéroport Lyon-Satolas¹ dans la plaine de l'Est lyonnais devient une priorité afin de structurer la nouvelle métropole d'équilibre tricéphale Lyon-Grenoble-Saint Etienne². Elle est dotée de trois aéroports pour les vols commerciaux. Saint-Etienne-Bouthéon et Grenoble-Saint-Geoirs sont identifiés par le Sdam comme des aéroports moyen-courriers reliant leur zone urbaine respective à Paris, puis progressivement aux villes d'Europe, d'Afrique et du Moyen-Orient. Leur capacité doit porter jusqu'à quelques millions de passagers annuels. L'aéroport Lyon-Satolas doit, quant à lui, desservir la zone urbaine de Lyon pour les lignes moyen-courriers et la région Rhône-Alpes élargie vers le Nord et l'Ouest pour les lignes long-courriers. Le transport aérien de personnes répond au besoin de relations rapides et fréquentes avec les capitales et métropoles mondiales pour les distances supérieures à deux ou trois heures en transport terrestre³. Au-delà du transport de personnes, l'aéroport Lyon-Satolas répond également aux enjeux de fret aérien suscité par l'activité économique métropolitaine. En complémentarité avec l'aéroport Lyon-Satolas et au côté de celui de Bron, le Sdam prévoit également la réalisation de plusieurs autres aéroports spécialisés pour l'aviation de voyage, de grand tourisme et d'affaires, notamment dans la région urbaine de Lyon : « *Un aéroport pour chaque ville nouvelle, un vers Villefranche, un autre dans les environs de Vienne-Péage-de-Roussillon et au moins deux aéroports dans la périphérie de l'agglomération* » (Oream, 1970, p.165). Symbole de progrès, les services de l'Etat vouent un véritable culte aux infrastructures de transport, notamment aériennes, pour dynamiser le développement de la métropole d'équilibre.

Au cœur de la ceinture verte de l'agglomération lyonnaise et du triangle formé par Lyon et les deux villes-nouvelles (de l'Isle d'Abeau et de l'Ain), le site d'accueil du nouvel aéroport offre une importante disponibilité foncière qui laisse présager des perspectives fortes de développement dans une dynamique

¹ En 2000, l'aéroport Lyon-Satolas est renommé Lyon-Saint Exupéry à l'occasion du centième anniversaire d'Antoine de Saint-Exupéry.

² Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Historisation* (Partie 2).

³ Sur l'ensemble des cartes du Sdam, l'aéroport Lyon-Satolas est matérialisé par le Concorde (Fig.10), prouesse technologique qui traduit alors tous les espoirs portés par la modernité mais qui, quelques années plus tard, marque surtout de profondes désillusions. Le Concorde est un avion de ligne supersonique issu d'un accord de coopération entre la France et la Grande Bretagne au début des années 1960. Les vols commerciaux commencent au milieu des années 1970 mais prennent fin trente ans plus tard. Echec commercial, la trop forte consommation de carburant rend finalement son exploitable non rentable.

du tout à l'Est (Fig. 11). Le Sdam prévoit ainsi une croissance très importante pour Lyon-Satolas. Dès sa mise en service, il doit atteindre la taille de l'aéroport du Bourget (environ deux millions de passagers) et celle de l'aéroport d'Orly au milieu des années 1980 (environ sept millions de passagers) (Fig. 9). Les limites d'extension de l'aéroport de Bron, localisé en zone urbaine, justifie la réalisation du nouvel aéroport de Satolas, « dans un site extrêmement propice situé à une douzaine de kilomètres plus à l'Est, capable de recevoir au début 3 à 4 millions de passagers annuels et susceptible d'être agrandi au fur et à mesure des besoins jusqu'à une capacité de 20 à 30 millions » (Oream, 1970, p.164). Dans la logique de décentralisation qui prévaut au développement de la politique des métropoles d'équilibre portée par l'Etat, Lyon-Satolas doit rapidement capter une partie du trafic alors dirigé vers les aéroports parisiens : « A partir de 1975-1980, la demande est telle (augmentation de 15% par an) que les lignes long-courriers pourront progressivement être décentralisées de Paris, où les aéroports sont de plus en plus encombrés » (Oream, 1970, p.165). L'aéroport Lyon-Satolas constitue ainsi « un équipement métropolitain de toute première importance » (Oream, 1970, p.164). Le Sdam prévoit que Satolas arrive à l'utilisation complète de ses deux premières pistes au milieu des années 1980. Une troisième piste serait alors nécessaire à l'ouest avant les années 2000. L'établissement d'un PEB doit permettre de définir avec précision les zones de nuisances après études détaillées. Dans l'attente de ce document technique, le Sdam propose de ne construire qu'en cas de stricte nécessité dans une zone rectangulaire orientée dans le sens des pistes (Fig. 10).

Le Sdam ne prévoit pas de desserte ferroviaire de l'aéroport, en dehors d'un raccordement potentiel à prévoir à la ligne Lyon-Bourgoin dédiée au transport de marchandises et à la desserte des industries de l'Est lyonnais. Le réseau ferroviaire est plutôt développé sur les liaisons entre zones urbaines, notamment les relations entre Lyon et les deux villes nouvelles (Fig. 11). La gare Part-Dieu, reliée au centre directionnel destiné à devenir le centre d'affaires de Lyon, constitue le point d'aboutissement pour l'essentiel des lignes régionales et de grande banlieue. La Part-Dieu doit par ailleurs constituer le point d'arrivée du turbo-train⁴. Pour des commodités d'exploitation, il convient de grouper l'ensemble du trafic dans la seule gare de la Part-Dieu. Si l'aéroport Lyon-Saint Satolas n'est pas desservi par le fer, le Sdam prévoit néanmoins la réalisation d'un réseau dense de voies rapides desservant la plateforme et plus largement l'ensemble du triangle constitué par Lyon et les deux villes nouvelles. Des différentes zones industrielles sont projetées à proximité des principales infrastructures routières au Sud de l'aéroport, des villes nouvelles de l'Ain et de l'Isle d'Abeau, ainsi que dans la première couronne de l'Est lyonnais. Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, plusieurs communes de l'Isère sont rattachées administrativement au Département du Rhône dans la perspective de la création de l'aéroport. D'un point de vue institutionnel, il apparaît préférable de rattacher le nouvel équipement métropolitain au bassin rhodanien et à la polarité lyonnaise. L'Agence d'urbanisme de Lyon constate que « cette mesure

⁴ Ancêtre du TGV, le turbotrain est un train propulsé par des turbines à gaz et développé par la SNCF au début des années 1970.

d'autorité a laissé de profondes marques dans les esprits et les solidarités locales demeurent vivaces, par-delà le découpage administratif » (Audal, 2012c, p.77). Approuvé par décret ministériel en 1970, un premier Avant-projet plan masse (APPM)⁵ prévoit la réalisation de trois pistes et définit l'emprise territoriale de l'aéroport sur une surface totale de trois milles hectares : l'ensemble est alors appelé plateforme aéroportuaire Lyon-Satolas. Les terrains compris dans la zone APPM sont préemptés. Au même moment, débutent les grands travaux pour la création de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau et du Parc industriel de la plaine de l'Ain (PIPA), qui remplace finalement la seconde ville nouvelle, initialement prévue sur l'axe Lyon-Genève, mais qui rencontre une opposition importante de la part des élus locaux et de la population. En 1975, l'aéroport est inauguré par le Président de la République, Valérie Giscard d'Estaing (Fig. 10). Sa gestion est confiée à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL) qui gère également celui de Lyon-Bron.

En tant que point d'achèvement d'un processus contrôlé par étapes, notamment par les services de la Délégation générale de l'aviation civile (DGAC), la plateforme constitue ainsi un *lieu privilégié* de projets de la planification traditionnelle (Temps 1)⁶. Le périmètre de la Courly, officialisé en 1969 par arrêté préfectoral, ne couvre par les communes rhodaniennes localisées à proximité de l'aéroport à l'interface entre le Rhône et l'Isère. Ces dernières sont soucieuses de conserver leur indépendance vis-à-vis de l'agglomération lyonnaise. Au cœur de la couronne verte métropolitaine, la commune de Colombier-Saugnieu, nouvellement Rhodanienne, dont le recensement Insee indique alors une population de moins de mille habitants, accueille ainsi un aéroport international, équipement majeur du développement de la métropole tricéphale Lyon-Grenoble-Saint Etienne. En 1977, un premier PEB pour l'aéroport Lyon-Saint Exupéry est approuvé par l'Etat. Il limite les possibilités de développement d'une quarantaine de communes localisées au sein du rectangle Nord-Sud tracé par le Sdam. Dans le sillage du Schéma de l'Oream, à la fin des années 1970, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) de Lyon confirme la politique d'aménagement dictée par le Sdam. Le Sdau de l'agglomération lyonnaise limite l'accroissement urbain, reporte la croissance au-delà de son périmètre de compétence notamment dans les villes nouvelles et maintient une ceinture verte à la périphérie du Sdau, sous la forme d'espaces agricoles afin de contenir l'expansion urbaine notamment entre Lyon et l'Isle d'Abeau. Les dispositions du Sdam reprises dans le Sdau de l'agglomération lyonnaise, se révèlent bien délicates à appliquer dans l'Est lyonnais et notamment autour de l'aéroport (Bonneville, 1982). Malgré toutes les bonnes intentions affichées par l'Etat, leur mise en œuvre sonne finalement comme un véritable désaveu de la planification traditionnelle (Temps 1): difficultés à maîtriser la croissance urbaine au profit des aires de développement

⁵ Un Avant-projet plan masse (APPM) est un document de planification aéroportuaire à long terme. Il fixe les principales caractéristiques géométriques de l'aéroport dans son extension maximale (dispositions des pistes, voies de circulation, etc.) et les principes d'organisation de la circulation aérienne. Il n'est pas opposable aux tiers mais son emprise est utilisée pour établir les autres documents de planification (notamment le PEB) et reprise dans les documents d'urbanisme. L'APPM est accompagné d'un Plan de composition générale (PCG), document de planification aéroportuaire à court et moyen terme, également appelé schéma directeur.

⁶ Voir le *Chapitre 2. Historisation (Partie 2)*.

prioritaire, notamment la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, abandon de la ville nouvelle de l'Ain, progression de l'urbanisation en tache d'huile par comblement des espaces interstitiels, constitution de continuum urbain le long des grands axes (notamment la RN6 entre Lyon et le Nord Isère), multiplication des lotissements et des zones industrielles dans la ceinture verte, etc.⁷

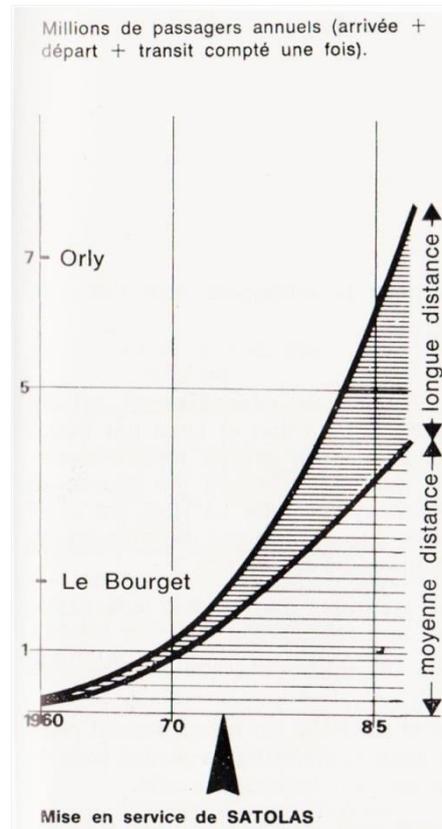


Fig. 9 : Prévisions de trafic passagers sur l'aéroport Lyon-Satolas (Source : Oream, 1970, p. 165)



Fig. 10 : Inauguration de l'aéroport Lyon-Satolas par le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, en 1975 (Source : Audal, 2012c, p. 71)

⁷ Voir le *Chapitre 2. Historisation* (Partie 2).

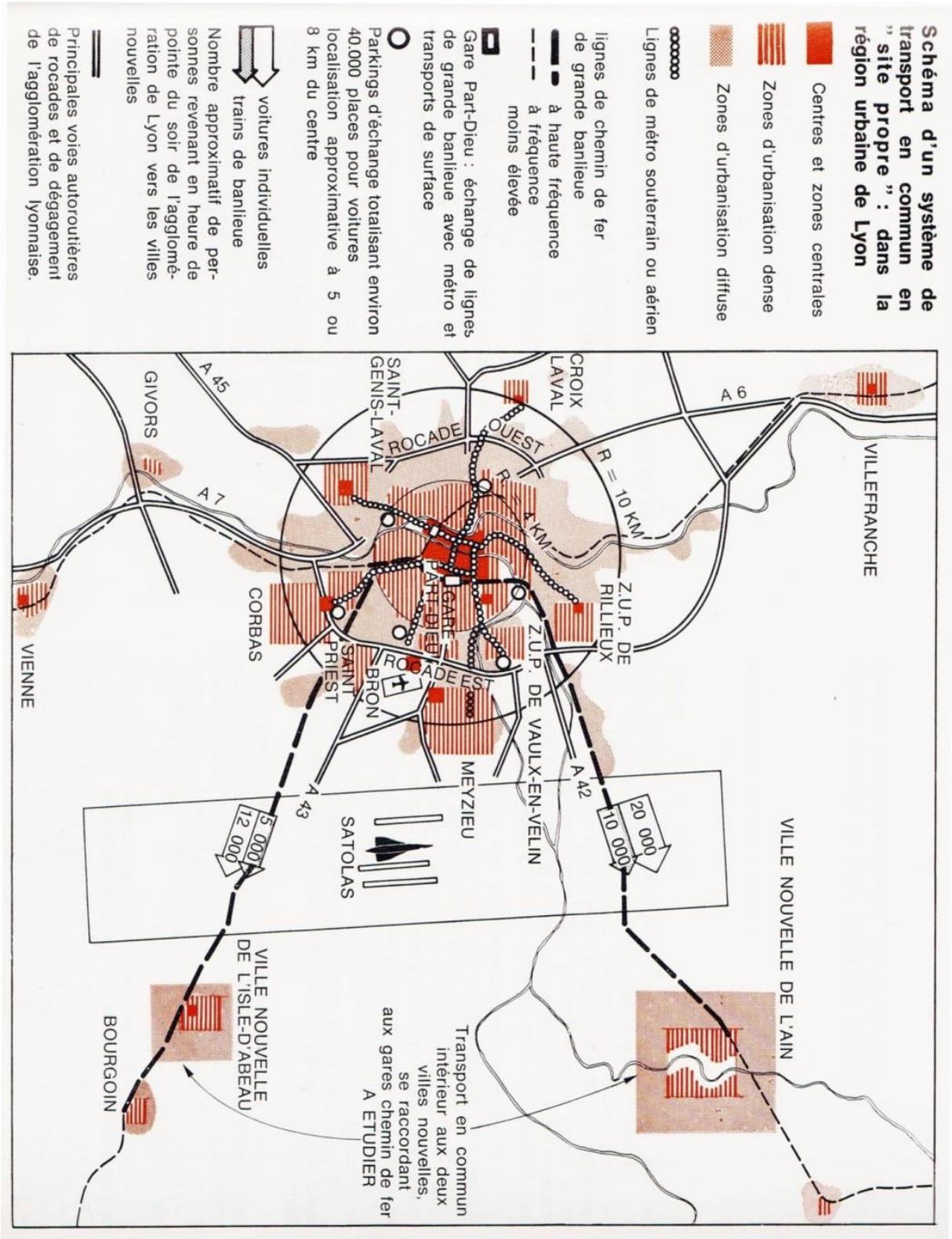


Fig. 11 : L'aéroport Lyon-Satolas au centre du triangle formé par Lyon et les deux villes nouvelles (Source : Oream, 1970, p. 173)

1.2 Un site de développement stratégique de l'Est lyonnais

A la fin des années 1980, la Courly profite de la démarche stratégique Lyon 2010 pour affirmer l'ambition internationale de la ville⁸. Dans ce cadre, le développement de l'aéroport Lyon-Satolas constitue un levier majeur. Malgré la croissance rapide des relations aériennes européennes, ses marges de développement sont encore très importantes. Il doit viser le développement tous azimuts et se trouver un créneau sur les liaisons intercontinentales. « *Dans un contexte de concurrence accrue entre Eurocités, entre les grands aéroports européens et entre les compagnies aériennes, il importe que Lyon-Satolas fasse partie des deux ou trois aéroports français qui après Paris, se situent à un niveau d'attractivité compétitif avec celui des aéroports des principales métropoles européennes* » (Sdal, Lyon 2010, p.74). Lyon-Satolas doit constituer le seul aéroport international de Rhône-Alpes et sa zone de chalandise doit être élargie au-delà de la région. Des complémentarités sont donc à trouver avec les autres aéroports régionaux et il convient par ailleurs de développer des liaisons régionales depuis les principales villes de son environnement. La desserte à grande vitesse, annoncée pour 1994, doit constituer « *la clé du développement de l'aéroport* » (Audal, 2012c, p.72). « *L'ouverture du contournement TGV de Lyon, avec une gare à Satolas, en fera, avec Roissy, un des premiers aéroports européens desservis par TGV* » (Sepal, 1992, p.75). Le Sepal envisage à terme un rabattement possible, sur le pôle aérien, de marchés desservis par le TGV et un renforcement du rôle régional de Lyon-Satolas par interconnexion des réseaux ferroviaires régionaux (intercités) et de TGV internationaux (Espagne, Italie, Suisse, Europe du Nord). Il convient également de mieux articuler la plateforme multimodale au réseau de transports en commun de l'agglomération. Le projet de la Satolienne, également appelé desserte Centre-Satolas, prévoit une liaison du centre de l'agglomération à l'aéroport via une ligne de transport en commun. Cet axe s'inscrit en complémentarité de l'axe Est-Ouest, un des deux axes constitutifs de la charpente de l'agglomération (l'arc et la flèche), qui relie Porte des Alpes au centre de Lyon. La Satolienne doit constituer à terme un axe structurant de l'ensemble de l'Est lyonnais⁹ (Fig. 15).

Au-delà de l'aéroport, la desserte TGV doit par ailleurs participer à l'affirmation de Lyon-Satolas en tant que pôle métropolitain, régional et européen. L'objectif affiché est de créer un pôle économique pour l'accueil d'activités tertiaires spécialisées dans l'international, complémentaire de l'Isle d'Abeau, et lié à l'interconnexion des différents modes de transports : un pôle régional d'affaires ciblé sur l'effet proximité de l'aéroport et de la gare TGV. Le site de Satolas bénéficie d'une localisation particulièrement intéressante, en situation de pivot dans l'armature urbaine régionale (Saint-Etienne, Grenoble, Genève, Chambéry). Il est doté d'un potentiel de développement en gestation avec la possibilité d'accroître son impact régional grâce à l'interconnexion du système de transports (TGV, réseaux intercités, autoroutes,

⁸ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Historisation* (Partie 2)

⁹ La Satolienne figure sur le schéma de synthèse du Sdal Lyon 2010. Cet axe de transport en commun ne sera finalement jamais réalisé.

liaison Satolas-Centre). Contrairement à de nombreux autres aéroports internationaux, Lyon-Satolas n'est pas contraint dans son extension par la géographie physique ou l'urbanisation. Le site constitue ainsi un important gisement foncier dont une grande partie est propriété de l'Etat, concédée à la CCI. L'objectif affiché est de maîtriser le développement afin de préserver les espaces agricoles qui côtoient la plateforme aéroportuaire. Satolas est ainsi repéré comme site stratégique de développement, en continuité de l'axe Est-Ouest (la flèche). Il constitue à ce titre un *lieu privilégié* de projet dans la démarche stratégique Lyon 2010 (Temps 2). A la différence du Sdam de la période précédente (Temps 1), son inscription dans le plan résulte d'une logique ascendante (*bottom up*). « *L'agglomération lyonnaise toute entière est concernée par l'aménagement et la desserte du pôle de Satolas. L'enjeu est également régional et national. Les moyens de maîtrise d'une telle opération doivent être à l'échelle de ces enjeux. Il convient d'organiser la gestion locale des retombées économiques et urbanistiques sur l'Est lyonnais, l'Isle d'Abeau et l'ensemble de l'aire métropolitaine* » (Sepal, 1992, p.268). Ainsi, le Sepal encourage le développement de l'intercommunalité autour de l'aéroport. Le Syndicat mixte de l'Est lyonnais (Smel) réunit les communes autour de l'aéroport de Satolas qui redoutent une extension éventuelle du périmètre de la Communauté urbaine¹⁰.

Par effet d'entraînement, Lyon-Satolas doit participer à la valorisation de l'ensemble de la Plaine de l'Est en tant que territoire géographique homogène (Fig. 16). Cette plaine fluvio-glaciaire est dotée de qualités paysagères, d'une diversité de formes urbaines, et d'importants espaces non urbanisés. Ces potentialités de développement lui confèrent « *une 'malléabilité' qui peut être mise à profit pour accueillir de nouvelles activités ou de nouveaux équipements, revaloriser son image, améliorer la qualité de l'environnement et la qualité générale de l'urbanisation* » (Sepal, 1992, p.201). La Plaine de l'Est constitue une grande réserve d'espace pour l'accueil d'équipements d'intérêt général, pour l'agglomération et l'aire métropolitaine, nécessitant des surfaces importantes. Ce territoire doit accueillir une part importante du développement économique et résidentiel de l'agglomération. Il convient d'organiser le réseau de transports structuré par de nombreuses infrastructures : rocade Est, A432, liaison Satolas-centre, contournement TGV et liaisons régionales ferrées, aéroports de Satolas et de Bron. La Plaine de l'Est constitue par ailleurs une Plaine agricole de production céréalière où doit être maintenu « *un bon équilibre entre zone urbaine et zone rurale* » (Sepal, 1992, p.202). L'image de la plaine de l'Est doit être rehaussée en créant un grand paysage notamment un « *V vert* » entre Bron, Chassieu et Saint-Priest. Un ensemble de sites stratégiques est identifié au sein de la Plaine de l'Est : les deux principaux sont la plateforme multimodale de Satolas et la Porte des Alpes autour de l'aéroport de Bron, pôle économique, scientifique et universitaire appuyé par différents grands équipements, notamment la salle de congrès et d'exposition, Eurexpo. Il convient d'assurer une coordination entre l'ensemble de ces sites et ceux localisés à l'extérieur, notamment l'Isle d'Abeau et le Pipa dans l'Ain.

¹⁰ Selon Taoufik Ben Mabrouk (2007), le Conseil Général du Rhône, qui mène « *une politique systématique de marquage territorial* », encourage la constitution du Smel pour soustraire les communes concernées de l'influence lyonnaise.

A l'origine, l'aéroport Lyon-Saint Satolas ne comporte qu'une seule piste et sa capacité de traitement est alors de trois millions de passagers par an. Face à la croissance régulière de la fréquentation, un programme d'investissement est lancé à la fin des années 1980, visant à doubler les capacités de l'aéroport. Ainsi, en 1992, une seconde piste est mise en service à l'Est afin d'écouler la pointe de trafic. Deux ans plus tard, la gare TGV Lyon-Satolas dessinée par Santiago Calatrava est inaugurée (Fig. 12 et 14). Son architecture audacieuse, propre à l'architecte et ingénieur catalan, cherche à renforcer la visibilité de la gare au sein de la Plaine de l'Est. Elle évoque pour certains un oiseau prenant son envol. En 1997, Air France ouvre un hub Eurorégional à Satolas qui devient alors une plateforme de correspondance aérienne. Ces réalisations stimulent le trafic aérien et l'activité de la plateforme aéroportuaire. Les seuils des quatre puis cinq millions de passagers sont atteints respectivement en 1993 et 1998, soit près de dix ans après les prévisions très optimistes de l'Oream. Concernant la mise en œuvre du Sdal dans la Plaine de l'Est, ses orientations sont relayées sur le territoire du Grand Lyon mais plus difficilement à l'extérieur¹¹. Ainsi, contrairement à Porte des Alpes, les ambitions exposées pour le développement du pôle aéroportuaire Lyon-Satolas ne rencontre pas les moyens de leur concrétisation. Par ailleurs, la gare TGV, attendue comme un tournant pour le développement de l'aéroport, ne répond aux attentes. La politique d'exploitation de la Sncf tend à privilégier plutôt la gare centrale de la Part-Dieu, au détriment de Satolas considéré comme périphérique (Audal, 2012c). Il apparaît par ailleurs bien difficile de limiter la croissance urbaine générée par la très forte accessibilité, notamment autoroutière du territoire.



Fig. 12 : La LGV Paris-Marseille et la gare TGV Lyon-Satolas (Source : Audal, 2012c, p.73)

¹¹ Voir le *Chapitre 2. Historisation* (Partie 2).

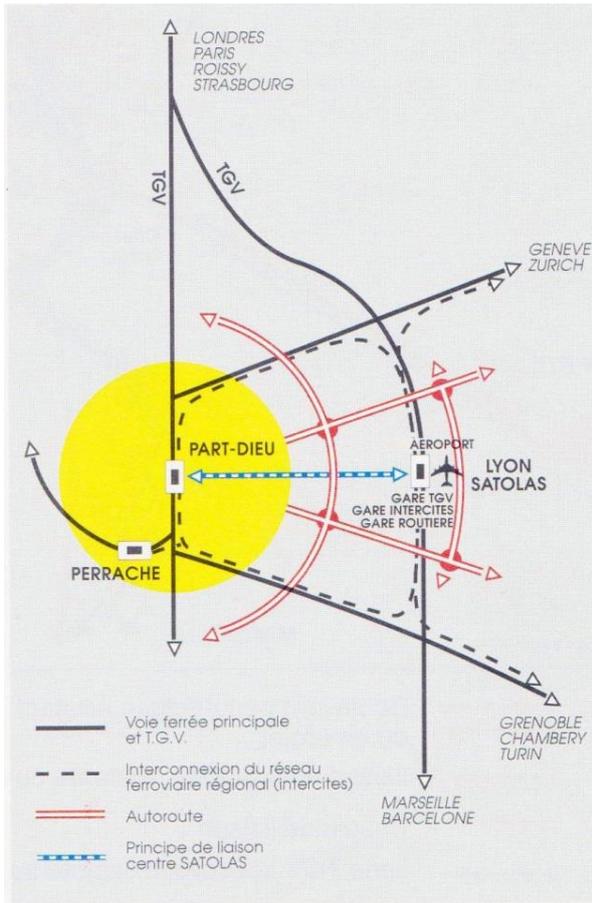


Fig. 13 : Inscription de la plateforme multimodale Lyon-Satolas au sein du système de transport lyonnais (Source : Sepal, 1992, p. 72)



Fig. 14 : Travaux de construction de la gare TGV Lyon-Satolas en 1992 (Source : Audal, 2012c, p.72)

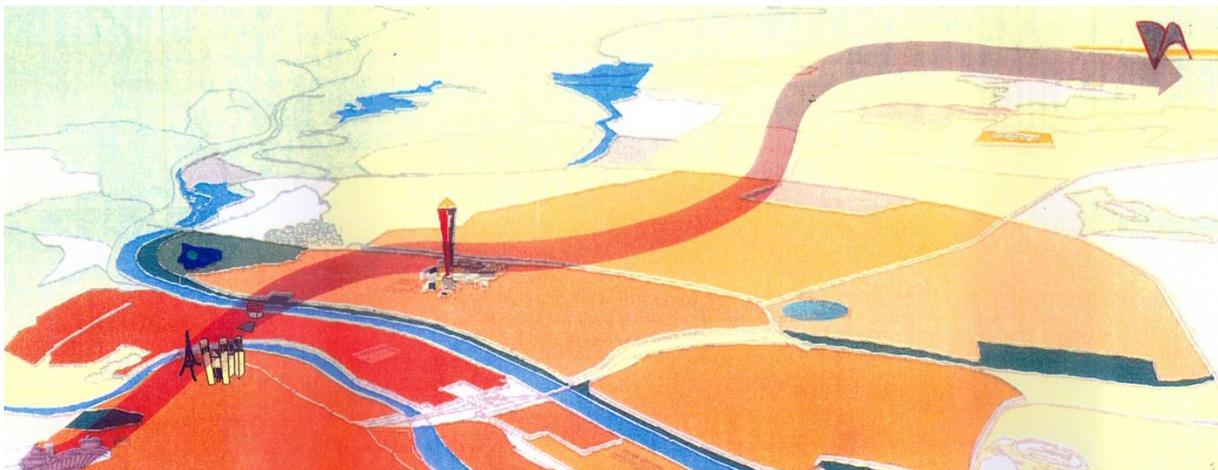


Fig. 15 : Schéma symbolique de « la Satolienne » (Source : Audal, 2012c, p. 72)

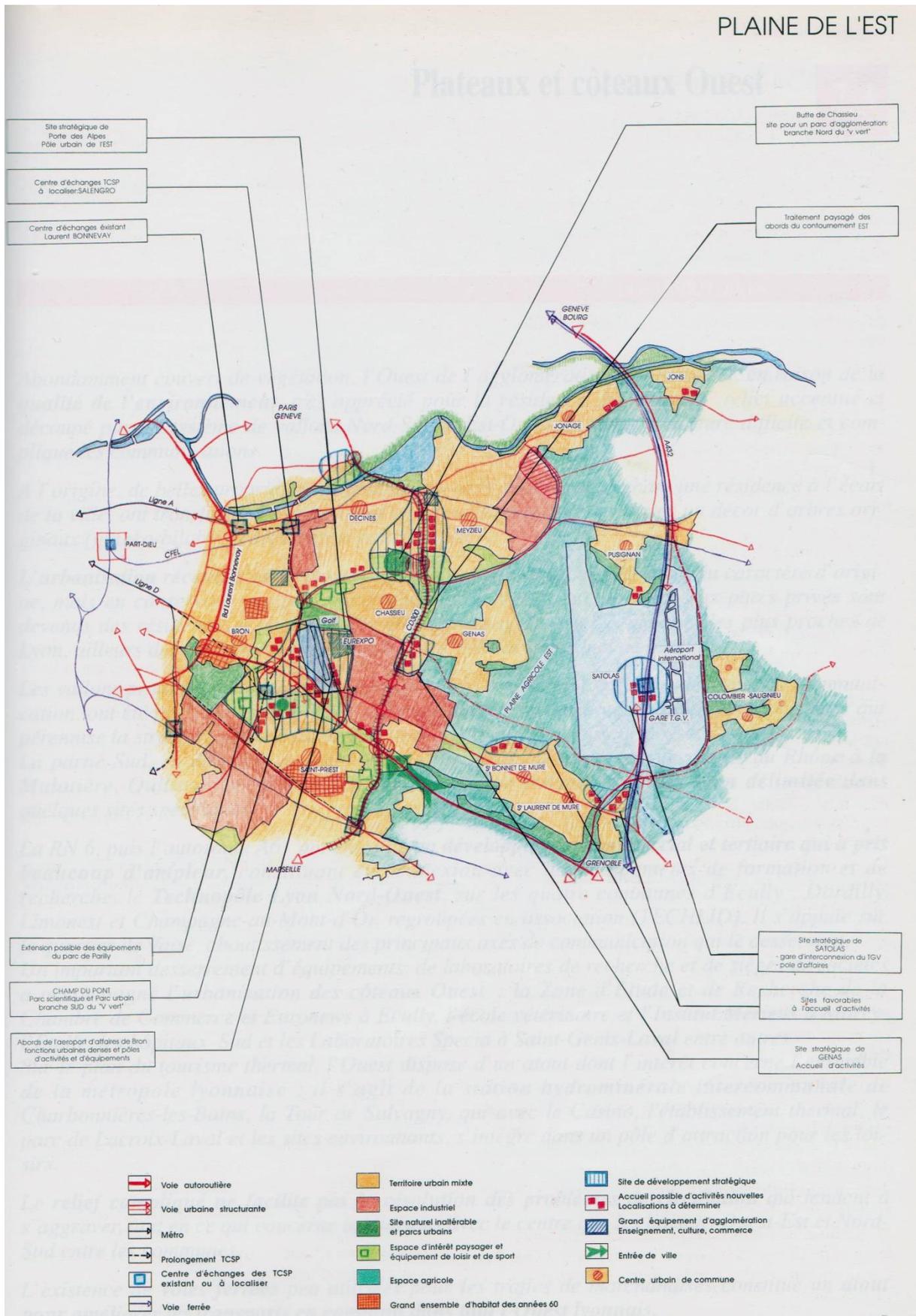


Fig. 16 : Le territoire géographique homogène de la Plaine de l'Est (Source : Sepal, 1992, p.203)

1.3 La plateforme comme objet controversé

En 1988, en prévision de l'arrivée de la gare TGV, l'Etat engage la révision du premier APPM approuvé en 1970. La DGAC, la DDE du Rhône et la CCI (gestionnaires de l'infrastructure) décident alors de mener une procédure de consultation sur la révision de l'APPM, afin d'engager une réflexion large sur l'avenir de la plateforme multimodale, ses perspectives de développement et les stratégies à mettre en œuvre pour les optimiser. La démarche a pour objectif de fédérer l'ensemble des partenaires intéressés au développement de la plateforme et de spécifier les fonctions particulières de l'aéroport du fait de l'ensemble de ses atouts (DDE du Rhône, DGAC, 1996). Elle est animée par Jean Frébault et le Directeur de l'Aviation Civile Centre-Est. Le groupe de travail réunit l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Conseil Général du Rhône et de l'Isère, le Grand Lyon et la CCI de Lyon. La SNCF et le Laboratoire d'économie des transports (LET) sont également associés aux travaux du groupe. Ces derniers repositionnent la plateforme aéroportuaire dans un contexte européen et arrivent rapidement à la conclusion de la nécessaire montée en puissance d'un hub multimodal : la France n'est dotée que d'un unique hub parisien, alors qu'un pays comme l'Allemagne en compte pas moins de cinq. Les conditions de son développement nécessitent une action volontariste. Le rapport de synthèse indique un besoin d'harmonisation air-fer via une stratégie globale. Il convient ainsi de promouvoir « *l'optimisation des correspondances entre les modes ferroviaires et aériens* » (DDE du Rhône, DGAC, 1996, p.39). Différents scénarios et simulations de hubs sont décryptés par le LET, notamment à partir de méthodes d'analyses fondées sur les types de dessertes et d'opérateurs. Le rapport publié par le groupe de travail Lyon-Satolas insiste par ailleurs sur le défi environnemental afin que l'aéroport entretienne de bonnes relations avec son territoire d'accueil dans un contexte où « *la société est de plus en plus sensible à la qualité de son environnement. Les grands projets d'infrastructures, même lorsque leur intérêt pour la collectivité n'est pas discutable, sont cependant très souvent âprement contestés par leurs futurs riverains* » (DDE du Rhône, DGAC, 1996, p.34). Il convient alors d'anticiper par des actions très en amont via la diminution des nuisances à la source, la limitation en nombre des populations soumises et enfin la recherche de compensations. L'aéroport lyonnais doit absolument éviter les problèmes rencontrés par les aéroports parisiens contraints dans leur développement par une urbanisation incontrôlée.

Le cadre de consultation est élargi à soixante-douze collectivités dont une quarantaine de communes concernées par le PEB. Elles sont ainsi invitées à donner leur avis sur le projet alors baptisé Satolas 2015. La démarche comprend une révision de l'APPM, mais aussi de plusieurs documents associés : un nouveau PEB prenant en compte la modification de l'emprise de la plateforme et un Projet d'intérêt général (PIG) : « *Projet de protection du développement de l'aéroport de Lyon-Satolas* ». L'Etat cherche à assurer une bonne adéquation entre l'aéroport et l'environnement local. Le PIG instaure, dans cette optique, des actions en faveur d'une maîtrise de l'urbanisation sur un périmètre de vingt communes dans les départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône. « *Consultés dans le cadre de la concertation locale sur la*

révision de l'APPM, ces vingt communes confirment, par la teneur de leurs avis, se sentir au plan environnemental directement concernées par la présence de l'aéroport et par son développement » (DDE du Rhône, 1999). Le PIG encadre la capacité d'accueil en population et restreint l'urbanisation à partir du POS des communes où l'enveloppe constructible ne peut pas être augmentée ainsi qu'en définissant des limites d'urbanisation¹². Satolas 2015 intègre plus largement la question du développement économique de l'aéroport et de ses conséquences sur l'activité économique et sur l'environnement. Les conditions, voire même l'idée de développement de l'aéroport, font débat localement. Seule la moitié des collectivités invitées à délibérer sur le projet Lyon Satolas donnent un avis favorable (Audal, 2012c). Malgré les oppositions locales, en 1999 un nouvel APPM est approuvé par décret ministériel après instruction locale par les services de l'Etat (Fig. 17). Ce dernier prévoit quatre pistes contre trois initialement prévues dans la version de 1970. Une quatrième piste est ainsi projetée à l'Est. Le nouvel APPM prévoit également la suppression d'environ mille hectares inscrits dans le périmètre initial de la plateforme qui couvre désormais une surface totale de deux mille hectares. Par ailleurs le nouveau document intègre la gare et la ligne TGV opérationnelles depuis 1994. Suite à l'approbation du nouvel APPM, le PEB de 1977 est révisé et approuvé en 2002, puis à nouveau révisé en 2005 afin d'introduire de nouvelles dispositions réglementaires fondées sur un nouvel indice du bruit (Lden). Trente communes sont couvertes par le PEB sur une surface d'un peu moins de vingt mille hectares dont 90% sont des espaces naturels et agricoles. La surface couverte par le PEB est découpée en quatre zones (A, B, C et D) (Fig. 18). Chacune correspond à un niveau d'exposition au bruit décroissant et fait l'objet de dispositions spécifiques proportionnelles au niveau de bruit. Seulement dans les deux premières zones (A et B), toute construction neuve à usage d'habitation et toute action sur le bâti existant visant à accroître la capacité d'accueil sont interdites, sauf rares exceptions.

¹² Le contenu du PIG sur Satolas devance l'élaboration de la DTA qui intégrera ses dispositions sur ce territoire spécifique de vingt communes.

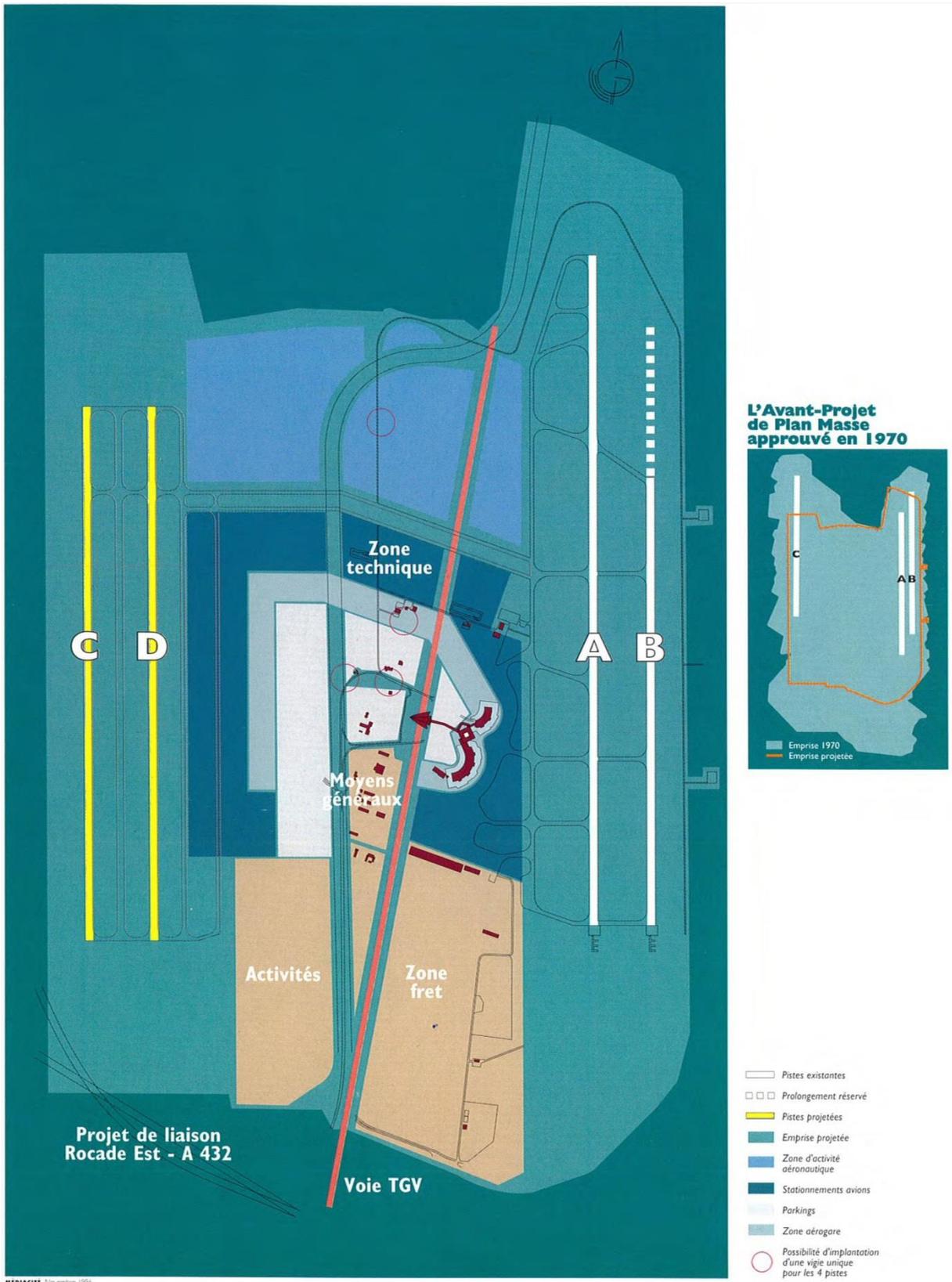


Fig. 17 : Avant-projet de plan masse de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.35)

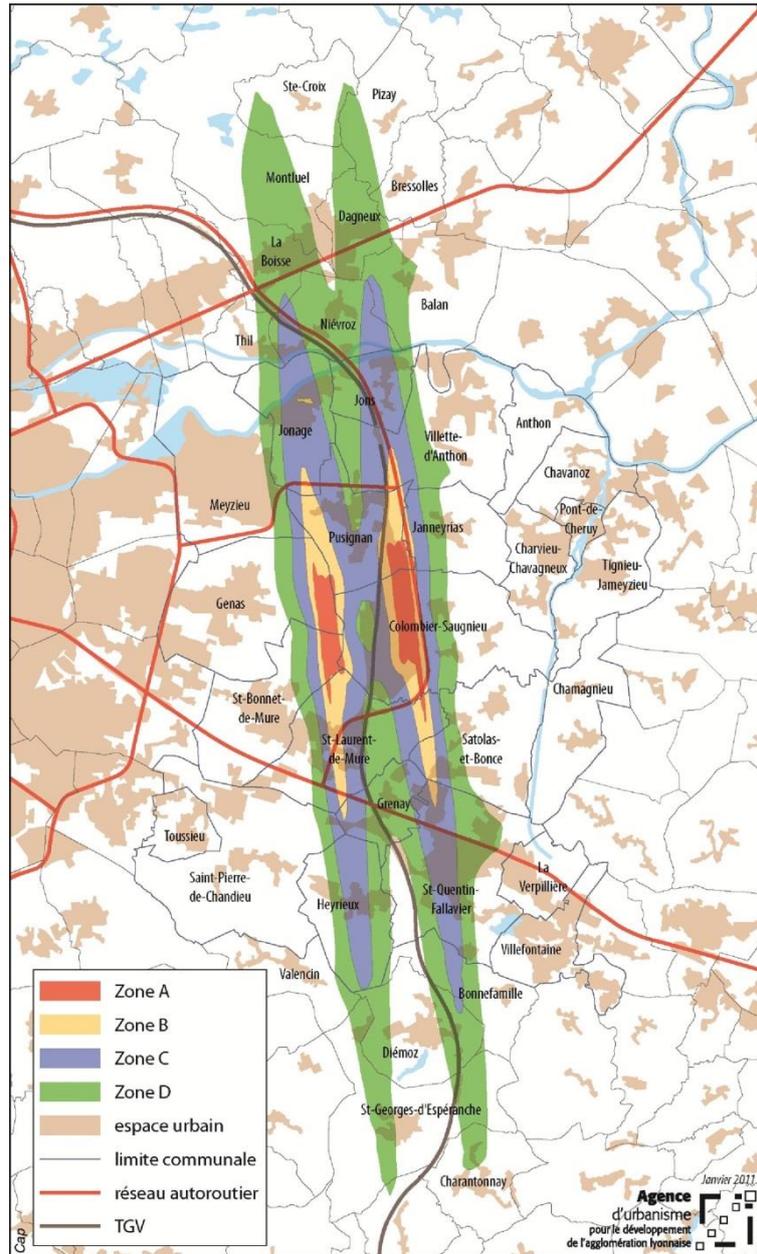


Fig. 18 : Plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.33)

En réaction au projet de développement de l'aéroport, des associations de riverains se structurent progressivement (Audal, 2012c). En raison des tensions croissantes entre l'aéroport et son environnement d'accueil, des Commission consultatives sur l'environnement (Cocoenvi) sont animées par le Préfet. Ces réunions de concertation mensuelles prévues par l'Article L.571-13 du Code de l'environnement, constituent un espace d'échange entre les acteurs concernés par les nuisances sonores générées par l'activité aéronautique. Elles sont composées de trois collèges également répartis, composés de représentants des professions aéronautiques, des collectivités locales, et enfin des associations de riverains et de protection de l'environnement (Fig. 19). L'une des plus actives est l'Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry (Acenas), créée en 1997. Avec près de

cinq mille cinq cents adhérents (élus, habitants) et une vingtaine d'antennes locales dans l'Ain, l'Isère et le Rhône, l'association organise des manifestations ou des actions juridiques contre le développement des nuisances dans l'Est lyonnais, sujet de plus en plus sensible. La création d'Acenas trouve son origine dans le constat du manque de concertation et de débat public autour de l'extension de l'aéroport : « *Le 4 février 1997, les habitants d'Heyrieux sont invités à une réunion publique animée par les responsables du projet d'extension de l'aéroport Satolas 2015. Cette réunion organisée par le maire d'Heyrieux (seules trois réunions publiques ont eu lieu alors que quarante-deux communes sont concernées par le PEB) est un élément décisif au niveau de la création de l'Acenas. Les habitants d'Heyrieux apprennent alors la création dès 2003 d'une 3ème puis d'une 4ème piste à l'aéroport Lyon-Satolas. Le couloir aérien se situerait au centre-ville et concernerait de nombreuses habitations, des commerces, des bâtiments et installations publics, des écoles. En heure de pointe, une fréquence d'un avion toutes les 40 secondes est annoncée, avec des survols de jour comme de nuit. Ce qui est inacceptable ! Le vendredi 13 juin 1997, notre association l'ACENAS est créée par les habitants pour un refus absolu du projet d'extension de l'aéroport de Satolas* »¹³. Les actions d'Acenas se traduisent par des manifestations, des opérations de communication, des prises de contacts gouvernementales ou des actions juridiques. L'objectif est alors la mobilisation des élus et des habitants autour de revendications ciblées. L'association est notamment opposée à la création des troisième et quatrième pistes et pour une interdiction des vols de nuit (Fig. 20 et 21). Elle dénonce les atteintes à la santé publique, le non-respect et la dégradation de l'environnement naturel et informe la population. L'association a pour but de « *représenter et défendre les intérêts des habitants afin de préserver le patrimoine local, public et privé* » et « *les intérêts des contribuables dès lors que des fonds publics sont mobilisés pour des extensions de capacités et d'activités, pour des infrastructures environnantes ou d'accès, pour des compagnies aériennes et que les contribuables en éprouvent préjudice* »¹⁴. Depuis sa création, l'association revendique notamment la création de la Cocoenvi, l'obtention d'un cahier d'engagement d'ADL pour l'environnement (ADL, 2009), l'instauration d'un médiateur pour assurer l'interface et traiter les plaintes des riverains, la création d'un logiciel de contrôle des trajectoires, la mise en place de procédures pour réduire le bruit des avions au décollage mais aussi de mesures d'optimisation de l'aéroport pour repousser la réalisation de la quatrième piste.

¹³ Extrait site internet Acenas : www.acenas.fr [Consulté en décembre 2011]

¹⁴ Ibidem

<p>Collège des professions aéronautiques <u>Représentants des personnels</u> Pilotes Contrôleurs aériens Autres personnels <u>Représentants des usagers</u> Club des entrepreneurs Air France Chambre syndicale des transporteurs aériens (CSTA) Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) Association des chefs d'escapes (AOC) Brit'Air DHL/Europe Airpost Air Méditerranée UPS Représentants de la société ADL</p>	
<p>Collège des collectivités locales <u>Conseil régional</u> Conseils généraux Département de l'Ain Département de l'Isère Département du Rhône <u>EPCI et communes</u> Porte Dauphinoise de Satolas Collines du Nord-Dauphiné Est Lyonnais Grand Lyon Miribel et Plateau Canton de Montluel Commune de Saint-Pierre de Chandieu Communes de Bonnefamilies, Diémoz et Beauvoir de Marc</p>	
<p>Collège des associations Acenas Comité de riverains de l'aéroport de Satolas (Corias) Frapna Association des amis de la Terre Association de défense de la propriété foncière et de la protection de l'environnement de Jons Association marjolane de défense des riverains de Satolas Sauvegarde de Grenay Montgay Mon Hameau Les Amis du Goriot Pusignan CRIE Naturellement Vilette Janneyrias VIE</p>	<p>Fig. 21 : Page d'accueil du site d'Acenas : « Mesdames et messieurs les politiques accepterez-vous cela pour vos électeurs ? ». (Source : www.acenas.fr [Consulté en décembre 2011])</p>



Fig. 20 : Manifestation organisée par Acenas et Fracture à Lyon en 2003 (Source : Audal, 2012c, p.83)

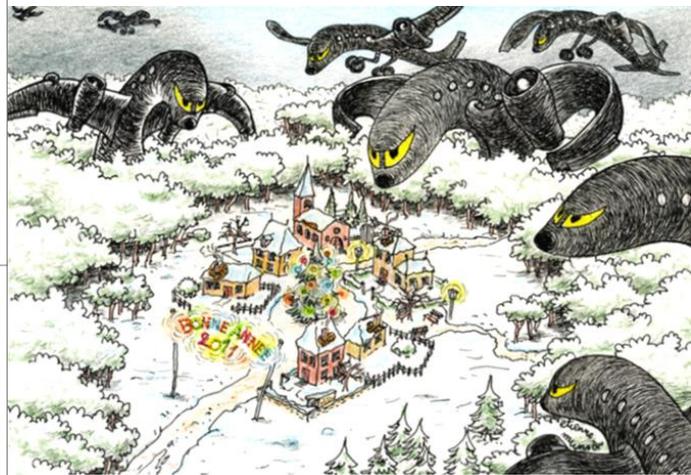


Fig. 21 : Page d'accueil du site d'Acenas : « Mesdames et messieurs les politiques accepterez-vous cela pour vos électeurs ? ». (Source : www.acenas.fr [Consulté en décembre 2011])

Fig. 19 : Composition de la Commission consultative de l'environnement de Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)

Au-delà de la logique simple d'opposition, d'autres coalitions d'acteurs se constituent en tant que défenseurs de projet ou porteurs de contre-propositions, notamment en lien avec des problématiques de mobilité et concernant des équipements localisés à proximité de la plateforme. C'est le cas notamment du collectif Par Fer, créé en 2001, par des responsables d'associations, des élus ou anciens élus, au moment où a émergé le projet de la ligne de tramway T3, également appelée Ligne pour l'Est de l'agglomération (LEA), réalisée par le Sytral et mise en service en 2006 entre la gare de la Part-Dieu et Meyzieu. Face au constat quotidien de la surcharge du trafic routier, le collectif défend l'extension du tramway dans la

partie Iséroise de Meyzieu à Crémieu, sur l'ancienne voie du Chemin de Fer de l'Est Lyonnais (CFEL)¹⁵. « *Au départ, les quelques personnes qui ont lancé le collectif, ce sont des gens qui en avaient marre d'être dans les embouteillages tous les jours* »¹⁶. Aujourd'hui désaffectée, l'emprise du CFEL est réservée dans les documents de planification jusqu'à Crémieu et le foncier appartient aux Départements du Rhône et de l'Isère. Le projet d'extension est inscrit dans la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise depuis 2007, dans le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné depuis 2006, et enfin dans le Scot de l'agglomération lyonnaise depuis 2010. Le collectif souhaite « *apporter une amélioration rapide aux besoins de déplacement des habitants du Nord-Isère en direction de l'agglomération lyonnaise* » par la création « *d'un tram-train silencieux, non polluant, rapide, fréquent entre Lyon et Crémieu sans rupture de charge* »¹⁷. Les actions du collectif visent à maintenir le classement du tracé dans les documents d'urbanisme, de sensibiliser la population, de l'informer de l'avancement du projet et de participer activement au comité de pilotage animé par le Conseil général de l'Isère. Le collectif indépendant et apolitique revendique un soutien affiché de mille trois cents personnes sur les deux cantons de Pont de Chéruy et de Crémieu. Il se réunit mensuellement et publie un bulletin qui relate les actions et les événements, transmis aux membres du collectif et aux élus en charge des transports du Rhône et de l'Isère. En 2009, une pétition lancée par le collectif en faveur de l'extension du tramway reçoit onze mille signatures sur le territoire. Dans le cadre d'une manifestation, le collectif porte la pétition au Conseil général de l'Isère dont le Président André Vallini refuse jusqu'alors de rencontrer les représentants (Fig. 22)¹⁸.

En 2010, le Conseil général du Rhône réalise Rhônexpress dont les études préalables remontent à la fin des années 1980. Cette ligne est concédée en 2007 pour trente ans à un consortium dont les principaux actionnaires sont Vinci, Véolia Transport et la Caisse des dépôts et consignation. La concession porte sur le financement, la réalisation et l'exploitation de la ligne. Le coût total de l'infrastructure est de cent vingt millions d'euros dont la moitié environ est à la charge du consortium. Le « *nouveau maillon du réseau express métropolitain* » (Audal, 2012c, p.36), entre la gare de Lyon-Part Dieu et la plateforme multimodale de Lyon-Saint Exupéry, relie l'aéroport et l'agglomération par un système de tram-train en trente minutes. Le tracé retenu contourne Pusignan à travers les terrains agricoles, avant de longer la LGV Lyon-Paris. Un premier tracé devait passer plus à l'Est, en empruntant le CFEL et en constituant potentiellement une première étape du prolongement jusqu'à Crémieu, avec une desserte du centre de Pusignan. Le choix du tracé final repose sur des considérations purement économiques de rentabilité de l'infrastructure et de temps de parcours le plus réduit possible. L'offre de transport proposé par le Conseil général est exclusivement destinée à la clientèle de l'aéroport avec un coût du trajet très élevé, environ

¹⁵ Créée à la fin du XIX^{ème} siècle, cette ligne était dédiée aux transports de voyageurs et de marchandises entre Lyon, Crémieu et au-delà Morestel dans le Nord Isère. Elle a cessé de fonctionner au début des années 1960 pour le trafic voyageur et dans les années 1980 pour le trafic de marchandises.

¹⁶ Extrait d'un entretien enregistré réalisé auprès d'un membre du collectif Par Fer, le 17 avril 2012, à Villette d'Anthon.

¹⁷ Extrait du site internet du collectif Par Fer : www.parfer-lyon-cremieu.org/ [Consulté le 12 septembre 2014]

¹⁸ Le montant de l'extension du tramway estimé à cent millions d'euros est jugé trop coûteux par le Département de l'Isère. Le collectif considère que son coût est surestimé.

vingt-cinq euros l'aller-retour pour un adulte. « *L'infrastructure est réalisée indépendamment du Conseil Général de l'Isère sans qu'il ne s'y intéresse. [...]. Rhône-Express a été fait sans concertation avec l'Isère, avec des préoccupations du Conseil général du Rhône d'aller desservir l'aéroport et pas au-delà* »¹⁹. Par Fer propose un tracé alternatif argumenté à partir de données techniques accumulées depuis la création du collectif, notamment par d'anciens salariés de la Sncf. Ce dernier est repris par le commissaire enquêteur dans le cadre de l'enquête publique qui mentionne le surcoût engendré par le tracé retenu au regard d'un projet éventuel d'extension future jusqu'à Crémieu, mais donnera finalement un avis favorable sous conditions indépendantes du tracé.

Le tracé retenu du Rhônexpress ne favorise pas l'extension future d'un tram-train dans le Nord-Isère. Le collectif Par Fer continue néanmoins à poursuivre son effort de mobilisation de ressources techniques et relationnelles afin de peser dans la prise de décisions et de porter le projet de TCSP. « *On rencontre de nombreux élus du territoire pour asseoir une crédibilité et montrer que l'on a une représentativité. Les élus ne se mobilisent pas pour le projet, les porteurs du projet, c'est le collectif. Le territoire est très éloigné de Grenoble et n'intéresse pas le conseil général de l'Isère. Localement, les élus ne sont pas tous d'accord* »²⁰. Le collectif cherche à élargir ses contacts auprès de l'ensemble des élus de l'Isère mais aussi côté rhodanien : « *On cherche à affirmer la démarche interdépartementale après avoir été pendant un temps plus cantonné à l'Isère. [...] C'est un projet pour l'ensemble du territoire de l'Est lyonnais* »²¹. Le collectif souhaiterait également mobiliser des acteurs locaux notamment économiques (des entreprises, des salariés, etc.). Le collectif incite notamment les élus à l'élaboration d'études techniques rassemblant l'ensemble des partenaires sur les conditions de réalisation de l'extension de Crémieu. Le collectif est associé au comité de pilotage par l'intermédiaire du Syndicat mixte du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné qui le considère comme « *un acteur incontournable du territoire qui connaît le mieux la problématique de transport* »²². Le réseau d'acteurs constitué par le collectif peut être sollicité informellement par la chef de projet du Scot, afin de motiver le soutien financier d'élus indécis²³. Les études confrontent différents scénarios par bus en site propre ou tramway. En 2014, une délibération du syndicat mixte du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné, acte finalement une variante en BHNS, solution défendue par le Conseil général de l'Isère. Les actions du collectif ont par ailleurs motivé Serge Menuet à mener une réflexion plus large sur la mobilité dans le Nord Isère, via la création d'une Agence de mobilité en 2012²⁴.

¹⁹ Extrait de l'entretien enregistré réalisé auprès d'un membre du collectif Par Fer, le 17 avril 2012, Villette d'Anthon.

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² Ibidem

²³ Entretien enregistré réalisé auprès de la chef de projet du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné, le 19 mars 2012, Crémieu.

²⁴ Sur trois CDDRA (Boucle du Rhône en Dauphiné, Vals du Dauphiné Expansion et Isère Porte des Alpes), les objectifs de l'agence sont de promouvoir, sensibiliser, convaincre et animer les déplacements alternatifs à la voiture individuelle : vélo, covoiturage, train et bus, PDIE/PDE, scolaire, Autostop.

NORD-DAUPHINÉ

AGGLOMÉRATION DE PONT-DE-CHÉRU

Parfer amène le dossier du tram au Conseil général

Vendredi matin, 70 personnes du collectif Parfer se sont rendues en car et en voitures particulières à Grenoble à la séance du Conseil général de l'Isère. Elles ont été reçues par le président Vallini.

Elles ont pu lui remettre la pétition de 11 000 signatures demandant l'extension du tramway de l'Est lyonnais jusqu'à l'agglomération de Pont-de-Chéruy et Crémieu.

Leur satisfaction est d'avoir pu réunir autour de la même table, le président André Vallini, Gérard Dezempte, conseiller général du canton de Pont-de-Chéruy et Alain Moyne-Bressand, conseiller général du canton de Crémieu et député. Tous trois se sont engagés à faire avancer le dossier.



À l'arrivée du car place de la mairie de Tignieu-Jamezieu, c'est la satisfaction.

Fig. 22 : Manifestation du collectif Par Fer à Grenoble en 2009 (Source : <http://econord38.over-blog.com>, [Consulté le 12 mai 2014])

1.4 Nouveau carrefour lyonnais : des potentialités encore sous exploitées dans un espace d'interface

Depuis 2007, la société anonyme Aéroports de Lyon (SA ADL), à capitaux publics, est gestionnaire des plateformes aéroportuaires Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron. La création de cette nouvelle structure fait suite à un rapport de 2005, commandité par le gouvernement, qui remet en cause la gestion de l'aéroport et notamment son retard de développement par rapport aux autres aéroports européens. Les prérogatives de la SA ADL sont la gestion et la promotion des deux aéroports mais aussi des assiettes foncières qui lui sont associées. Les actionnaires de la SA ADL sont l'Etat (60%), la CCI (25%) et les trois collectivités locales (Grand Lyon, Région Rhône-Alpes et Département du Rhône) qui se répartissent les derniers 15%. La répartition actuelle de l'actionariat est ainsi exclusivement publique. L'Etat est majoritaire mais les modalités de prises de décisions (à la majorité des deux tiers) lui imposent de s'entendre avec les autres actionnaires. La loi de 2005, modifiant le cadre des grands aéroports régionaux, permet l'entrée d'investisseurs privés au capital des sociétés aéroportuaires au sein duquel l'Etat resterait néanmoins majoritaire. La loi ne prévoit pas une privatisation des aéroports mais une participation d'actionnaires privés. L'ouverture du capital des aéroports Lyonnais intéresse plusieurs grandes entreprises françaises, notamment Aéroport de Paris (ADP), Kéolis (du groupe SnCF), Connex (du groupe Véolia) et Vinci, qui se placent sur le marché international des concessions (Audal, 2012c). Localement, les intercommunalités, notamment le Grand Lyon, la CAPI mais aussi la CCEL, sont également soucieuses de

garder la main sur la gestion de l'aéroport international. Pour le moment l'Etat tend à retarder le moment de l'ouverture du capital de la SA ADL. La répartition de l'actionnariat aura des conséquences importantes sur la stratégie de développement et de gestion de l'aéroport (Audal, 2012c).

Lyon-Saint Exupéry présente toutes les caractéristiques des grands aéroports internationaux, néanmoins le nombre de passagers est encore modeste. Avec environ huit millions cinq cent mille passagers traités en 2012 (Fig. 23), et malgré une croissance régulière depuis sa création, l'aéroport Lyon-Saint Exupéry ne joue qu'un rôle de second plan dans le panorama des grands aéroports européens, loin derrière les grands hubs²⁵ dont le nombre de passagers annuels oscille entre cinquante et cent millions (Fig. 26). Ces derniers sont caractérisés par un nombre élevé de passagers qui font étape pour poursuivre ensuite vers d'autres destinations, nationales ou internationales. Les principaux sont Francfort (53% de voyageurs en correspondance en 2006), loin devant Amsterdam (42%), Londres-Heathrow (37%), Munich (34%) et Paris-Charles de Gaulle (32%) (Horn, 2009). Les deux Aéroports de Paris (Roissy-Charles de Gaulle et Orly) font la course en tête dans le classement des aéroports français avec près de quatre-vingt-dix millions de passagers traités en 2013. Le trafic est ainsi très concentré sur Paris, unique hub aéroportuaire français. Les deux aéroports parisiens représentent plus de 60% du trafic et les dix suivants 30% (Iaurif, 2004). Les aéroports régionaux du quart Sud-Est de la France (Nice, Marseille, Toulouse et Lyon-Saint Exupéry) s'inscrivent dans un groupe d'aéroports de second rang en concurrence, avec sept à dix millions de passagers (Fig. 24 et 25). Nice, avec plus de neuf millions de passagers est le troisième aéroport français après Paris. L'aéroport bénéficie d'un relatif éloignement de Paris qui rend le TGV non concurrentiel à la différence de Lyon-Saint Exupéry. Ce dernier ne s'affirme pas encore en tant que second hub aéroportuaire français. Il ne bénéficie pas pour le moment du report de trafic, lié à la saturation des aéroports parisiens, tel qu'envisagé par l'Oream en 1970. L'essentiel de la croissance du trafic est assuré par les vols *low cost* sur des vols continentaux (Fig. 23)²⁶. L'aéroport Lyon-Saint Exupéry connaît encore des difficultés à développer les liaisons internationales. Il dispose pour autant d'importantes capacités foncières, notamment au regard de l'APPM de 1999 qui prévoit un second doublé de pistes à l'Ouest, lui permettant d'envisager à long terme un développement important de son trafic aérien. La plupart des grands aéroports européens, à l'image des aéroports de Paris, sont au contraire contraints dans leur développement. La moitié des cinquante principaux aéroports européens opère aux limites de capacité aux heures de pointe (Horn, 2009).

²⁵ Le transport aérien traditionnel s'organise sur le système dit *hub and spokes* (moyeu et rayons d'une roue). Les passagers et marchandises transitent vers une plateforme d'interconnexion avant de rejoindre la destination finale. Cette organisation permet aux compagnies aériennes de desservir un nombre plus important de destinations et la rationalisation des vols et du personnel en réalisant ainsi des économies d'échelles. (Horn, 2009).

²⁶ En 2007, EasyJet a ouvert une base à Lyon-Saint Exupéry. Depuis 2008, un troisième terminal a été mis en service par ADL destiné aux vols *low cost*, dont le développement a permis d'atténuer les effets de la crise.

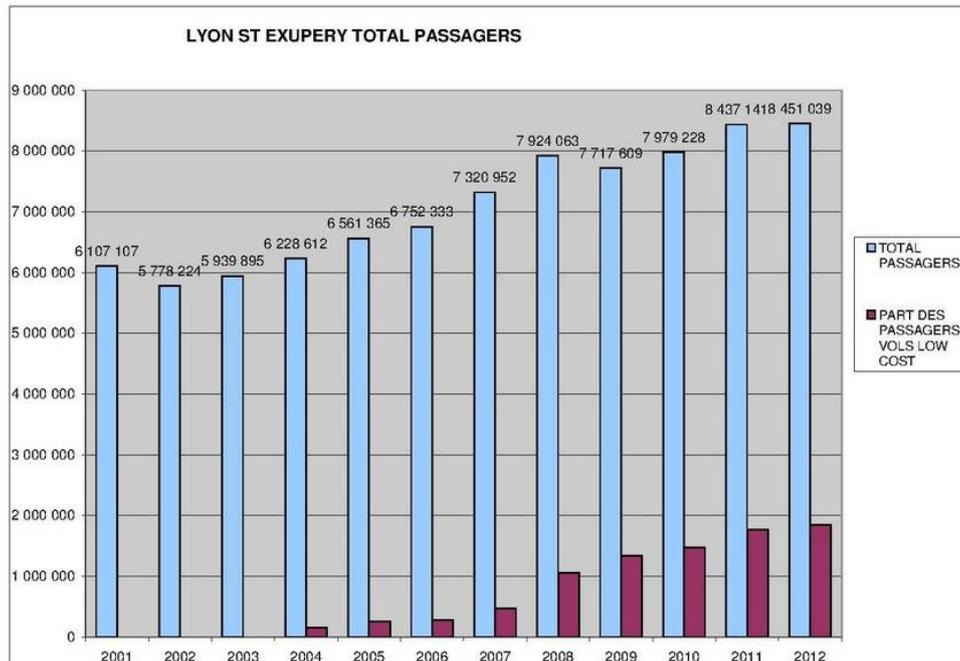


Fig. 23 : Evolution du trafic de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry de 2001 à 2012
(Source : www.acenas.fr, [Consulté le 12 septembre 2014])

Aéroports	Passagers (millions)			Fret (tonnes)			Mouvements		
	1992	2002	% Croiss moy/an	1992	2002	% Croiss moy/an	1992	2002	% Croiss moy/an
CDG	25,20	48,35	6,73	612 158	1 626 300	10,26	289 777	510 098	5,82
Orly	25,17	23,17	-0,82	275 282	124 550	-7,62	205 919	211 080	0,25
TOTAL PARIS	50,37	71,52	3,57	887 440	1 750 850	7,03	495 696	721 178	3,82
Nice	5,93	9,20	4,49	22 563	19 057	-1,67	118 253	188 512	4,77
Lyon	3,90	5,80	4,05	21 865	30 341	3,33	67 097	176 689	10,17
Marseille	4,71	5,46	1,49	38 354	60 025	4,58	64 828	119 675	6,32
Toulouse	3,13	5,34	5,49	31 004	53 578	5,62	38 014	100 061	10,16
Mulhouse-Bâle	2,00	3,01	4,17	29 786	31 483	0,56	56 102	109 103	6,88
Bordeaux	2,32	2,93	2,36	7 261	18 703	9,92	31 147	69 793	8,40
Strasbourg	1,56	2,02	2,62	4 371	4 494	0,28	22 252	47 145	7,80
Nantes	0,96	1,88	6,95	2 528	12 530	17,36	23 664	64 281	10,51
Montpellier	1,16	1,57	3,07	3 774	77 394	35,27	14 593	85 298	19,31
Clermont-Ferrand	0,26	1,09	15,41	390	4 159	26,70	11 584	73 901	20,36
Ajaccio	0,83	1,07	2,57	3 149	6 923	8,20	18 629	39 827	7,89
Total 11 aéroports Province	26,76	39,37	3,94	165 045	318 687	6,80	466 163	1 074 285	8,71

Source: *Aéroport magazine* n° 237 (avril 1993) et hors-série (mai 2003)

Fig. 24 : Trafic voyageurs et fret des principaux aéroports français en 2002 et évolution de 1992 à 2002
(Source : laurif, 2004, pp.43-44)

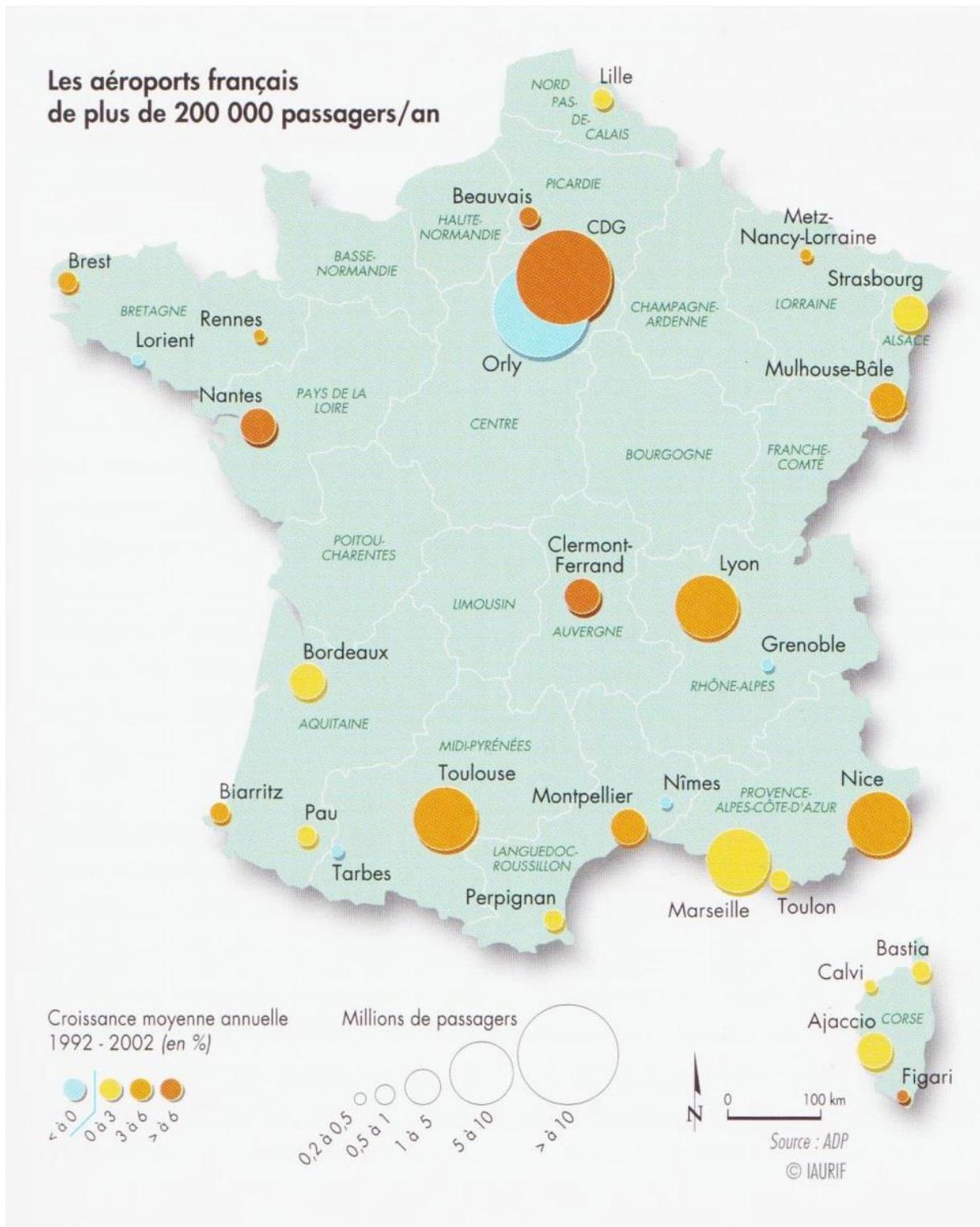


Fig. 25 : Organisation et évolution du système aéroportuaire français (Source : Iaurif, 2004, pp.43-44)

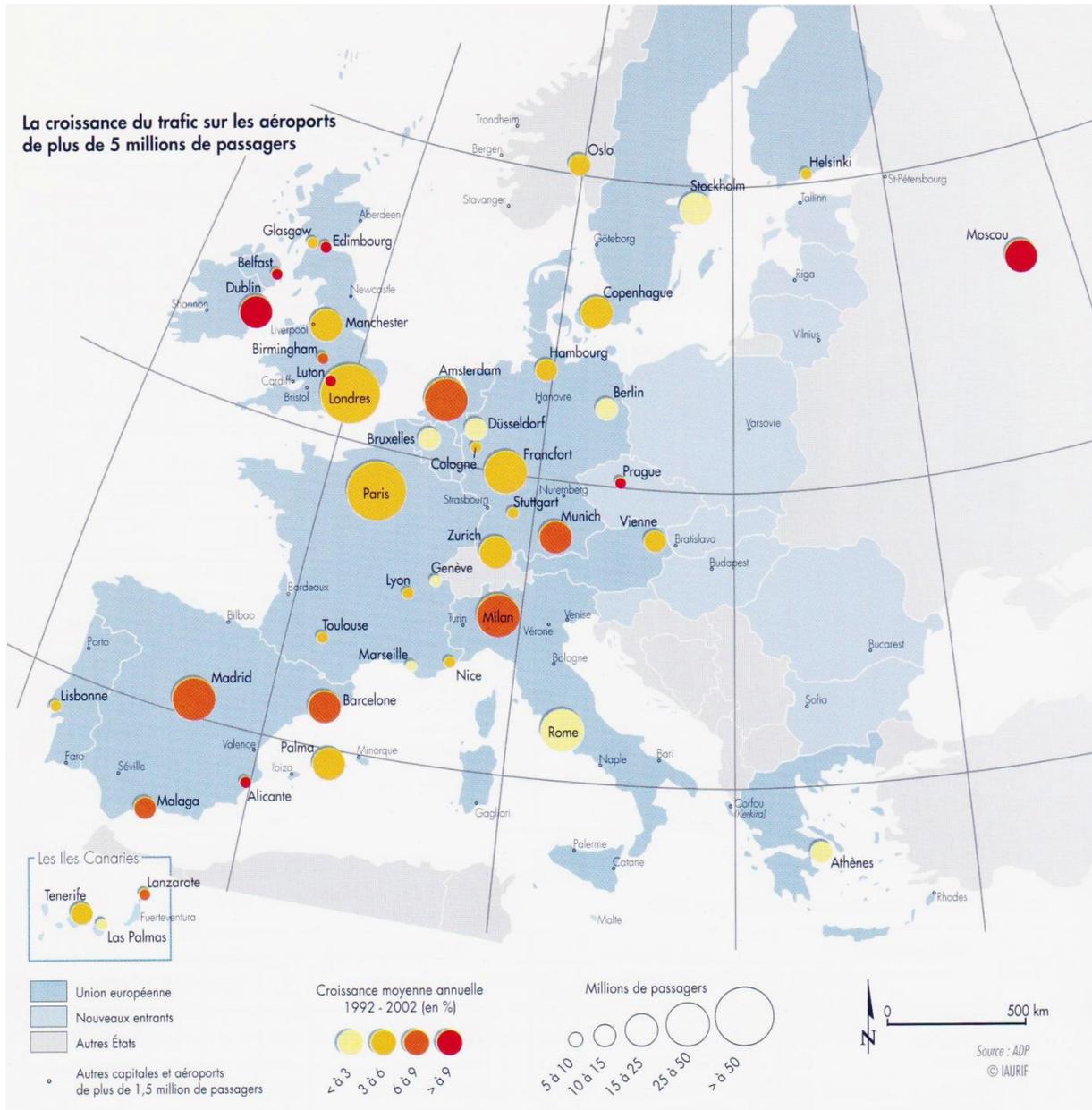


Fig. 26 : Organisation et évolution du système aéroportuaire européen (Source : laurif, 2004, p.36)

Depuis les années 1990, la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry dispose d'une importante accessibilité, routière et ferroviaire à l'échelle régionale et européenne. Au niveau autoroutier, elle est directement desservie par l'A432 qui distribue les flux en direction du Nord (A46 Nord puis A6), de l'Est (A42 et A43), du Sud (A46 Sud puis A7) et de l'Ouest (A46 Sud puis A47 et prochainement A46 Nord puis A89). L'aéroport est situé sur la LGV entre Paris et Marseille, ce qui lui confère potentiellement une accessibilité ferroviaire performante sur longues distances, dans des relations Nord-Sud et donne un avantage considérable à Lyon-Saint Exupéry par rapport aux autres principaux aéroports régionaux français (Nice, Marseille, Toulouse). Cette accessibilité reste néanmoins dépendante du niveau de service en gare (nombre d'arrêts quotidiens) qui reste pour le moment très négligeable par rapport notamment à

la gare centrale de Lyon-Part Dieu. Avec seulement deux milles voyageurs par jour en 2010, la fréquentation de la gare Saint-Exupéry représente moins de 2% de celle de la Part-Dieu (Fig. 27). On est là bien loin des perspectives du Sdal qui, au début des années 1990, compte sur la réalisation de la gare TGV pour booster le développement du trafic aéroportuaire et plus largement de l'ensemble de l'Est lyonnais. A long terme, un ensemble de projets d'infrastructures ferroviaires majeures renforcera encore l'accessibilité et le positionnement stratégique de la plateforme (Fig. 29) :

- La LGV Lyon-Turin constitue un maillon essentiel du réseau trans-européen de transports. Elle est retenue dès le début des années 1990 dans la liste des projets prioritaires. Cette nouvelle ligne mixte voyageurs/fret participe à la constitution d'un corridor méditerranéen entre l'Europe de l'Est et l'Espagne. Elle doit notamment assurer une meilleure connexion entre les bassins économiques de la vallée du Rhône et de la Plaine du Pô en Italie. Au sud de la plateforme, le projet de LGV se connecte sur la ligne Lyon-Paris pour les trains de voyageurs et sur le CFAL pour les trains de fret. La LGV doit permettre la constitution d'une autoroute ferroviaire à grand gabarit. La réalisation de l'infrastructure est prévue à l'horizon 2025. RFF est maître d'ouvrage sur la partie française.
- Le Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) est un projet de soixante-dix kilomètres de lignes ferroviaires permettant de relier la ligne Lyon-Ambérieu en Bugey à la Vallée du Rhône. La ligne est prévue pour la circulation des trains de voyageurs et de marchandises. Elle améliore le maillage du réseau ferroviaire tout en libérant de la capacité au cœur du nœud ferroviaire lyonnais fortement saturé. Le projet est segmenté en deux parties distinctes : le CFAL Nord de Leyment jusqu'au sud de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, où il vient se connecter à la LGV Lyon-Turin ; et le CFAL Sud qui rejoint la vallée du Rhône. Depuis 2012, le CFAL Nord est déclaré d'utilité publique alors que le tracé de la partie sud n'est pas encore acté. Le CFAL offre une nouvelle connexion ferroviaire à la plateforme. Initialement prévu à l'horizon 2020, en 2013, le rapport Mobilité 21²⁷ reporte la réalisation de l'ensemble de l'infrastructure à 2030, mais tout en prévoyant une provision financière en fonction de l'évolution du trafic fret.
- La branche Sud de la LGV Rhin Rhône consiste en la création d'une ligne d'environ cent-soixante kilomètres reliant la branche Est de la LGV Rhin Rhône à l'agglomération lyonnaise avec accès aux

²⁷ En 2013, le rapport Mobilité 21 « *Pour un schéma national de mobilité durable* », dit Rapport Duron, précise les conditions de mise en œuvre du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) dont « *les montants - plus de 245 M€ à l'horizon 2030-2040 n'ont raisonnablement aucune chance d'être mobilisés sur la période considérée* ». Le rapport propose ainsi une hiérarchisation des projets d'infrastructures en lien avec les perspectives de finance publique : les projets à engager sur la période 2014-2030 ; entre 2030 et 2050 ; et au-delà de 2050. Il envisage par ailleurs deux scénarios en fonction de l'évolution des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Quel que soit le scénario considéré, les conclusions du rapport Duron repousse au minimum après 2030 les projets de nouvelles LGV. Seule la ligne Bordeaux-Toulouse est maintenue comme première priorité mais uniquement dans le cadre d'un deuxième scénario où les ressources de l'AFITF seraient plus importantes. Le gouvernement fait le choix de privilégier la desserte ferroviaire de proximité plutôt que la grande vitesse et donc l'amélioration du fonctionnement des réseaux existants. Le traitement des grands points noirs ferroviaires devient ainsi prioritaire. Le NFL (traitement de la gare Part Dieu) est notamment inscrit comme première priorité dans les deux scénarios.

gares de la Part Dieu et de Saint-Exupéry. Le projet dessert les territoires de l'Ouest de la Franche-Comté et de la Bresse. La LGV est prévue pour un trafic voyageurs et fret. Cette ligne à grande vitesse, qui vient se brancher sur la branche Nord du CFAL, connecte ainsi la plateforme Lyon-Saint Exupéry en direction du Nord-Ouest de la France et de l'Allemagne. En 2013, la commission Mobilité 21 ne retient pas ce projet dans les premières priorités. La branche Sud, au même titre que la branche Ouest, soulève de fortes interrogations quant à leur pertinence, notamment dans la perspective de la réalisation de la LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon (LGV POCL). Dans son contour actuel, le projet est reporté à un horizon lointain, au-delà de 2050.

- Plusieurs plateformes logistiques sont également projetées autour du site de Lyon-Saint Exupéry. Ces différents équipements répondent à différentes techniques de traitement du fret. Sur une petite surface de douze hectares, la commune de Grenay, au sud de l'aéroport, doit accueillir le terminal d'une Autoroute ferroviaire de transport combiné type Modalor (AFM) qui, pour simplifier, consiste à entreposer des camions sur des trains. Cet équipement se connecte directement sur le réseau existant (ligne Lyon-Grenoble) et ne nécessite donc pas de nouvelles infrastructures. Sa réalisation est prévue à court terme. Le deuxième équipement projeté est un Chantier de transport combiné (CTC) complémentaire au site de Vénissieux et au Port Edouard Herriot. Il permettrait le transfert modal (rail/route) à partir de l'acheminement de conteneurs. Le troisième équipement est une Autoroute ferroviaire à grand gabarit (AFGG) permettant le transport combiné de type Eurotunnel, à savoir des remorques entreposées sur des trains accompagnées ou non du tracteur routier. En cumulant les différents types de techniques, ce dernier équipement permet une efficacité plus importante du transfert modal. Il nécessite plusieurs centaines d'hectares et se connecte sur le CFAL et le Lyon-Turin. Les contraintes techniques sont donc importantes. Sa réalisation n'est pas prévue avant 2025-2030.

La réalisation de l'ensemble de ces projets de lignes à grande vitesse et d'équipements logistiques, prévus à court et long terme, renforce le positionnement stratégique de la plateforme au sein du système métropolitain lyonnais. L'Agence d'urbanisme de Lyon décrit à ce titre Saint-Exupéry comme le « *nouveau carrefour lyonnais* » au « *cœur d'un nœud de transport stratégique à l'échelle nationale et européenne* » (Audal, 2012c, p.36). Ces différents projets placent la plateforme Lyon-Saint Exupéry au point de rencontre de plusieurs axes de transports européens majeurs et notamment un axe Nord-Sud et Est-Ouest (Fig. 28). L'émergence de ce nouveau carrefour lyonnais participe au décentrement vers l'Est du centre de gravité de l'agglomération lyonnaise. Ses potentialités sont encore largement sous exploitées, à l'image de l'aéroport dont le volume de passagers est encore modeste et de la gare TGV où le niveau de service en gare reste très limité. Les perspectives de développement de la plateforme sont très importantes, notamment dans des relations d'intermodalités air/fer en lien avec les futurs projets ferroviaires. Il existe néanmoins de fortes incertitudes sur les temporalités de réalisation des

infrastructures ferroviaires et fret à venir. La conjoncture économique limite les capacités de financement de la puissance publique et rend ainsi d'autant plus incertaines les échéances de réalisation des infrastructures. En 2013, le rapport Mobilité 21 commandité par le nouveau gouvernement socialiste, alors dirigé par Jean-Marc Ayrault, n'est là que pour le confirmer.

	Gare de Lyon-Part Dieu	Gare de Lyon-Saint Exupéry
Nombre de voies total	11	5
Nombres de voies à quai	10	3
Nombre total de trains/jour	567 (dont 115 TGV)	120 TGV
Nombre d'arrêts en gare/jour	497	27
Nombre voyageurs/jour	96 000	2 000

Fig. 27 : Desserte ferroviaire en gare Part Dieu et Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)

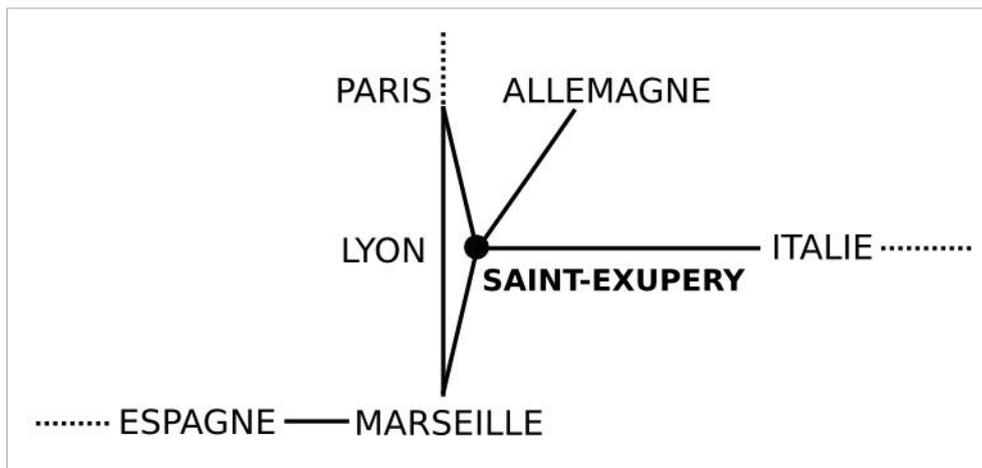


Fig. 28 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry au croisement d'axes européens majeurs (Source : Dugua, Trotta, 2012, p. 125)

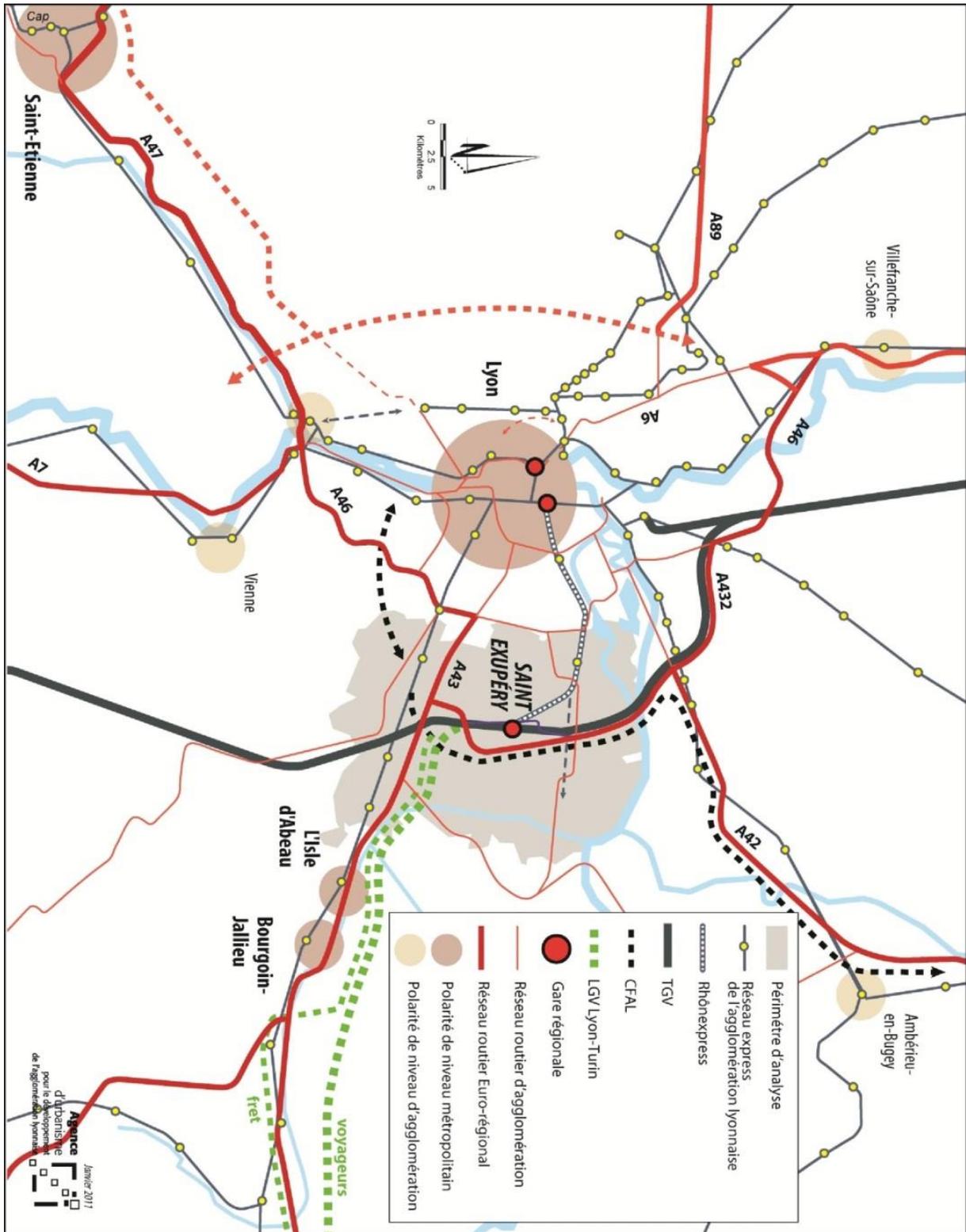


Fig. 29 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry : nouveau carrefour lyonnais (Source : Audal, 2012c, p.37)

La plateforme Lyon-Saint Exupéry constitue un élément de structure majeur et incontournable de l'aire métropolitaine lyonnaise dont les marges de développement et les potentialités de développement sont encore inexploitées. Au cœur de la couronne verte et du tiers espace (ou entre-ville) métropolitain lyonnais, entre Lyon, la Porte de l'Isère et de multiples petites et moyennes polarités, le territoire d'accueil de la plateforme à l'interface entre plusieurs Scot est fortement morcelé d'un point de vue institutionnel²⁸. Sur la commune de Colombier Saugnieu, la plateforme Lyon-Saint Exupéry est localisée au sein de la CCEL. Constituée en 1993, à l'origine par opposition au Grand Lyon, la communauté de communes s'est transformée progressivement en intercommunalité de projet, dotée en 2004, d'une charte de développement et d'aménagement, revisitée en 2009 dans le cadre de l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise. Le document insiste notamment sur l'intégration de la plateforme multimodale dans le projet de territoire de l'Est lyonnais et comme levier de son développement (CCEL, 2009). L'Agence d'urbanisme de Lyon constate qu'il existe « *un fort sentiment d'appartenance à l'Est lyonnais qui transcende les découpages administratifs* ». Il constitue « *une réalité identitaire et géographique vivace, dans laquelle élus locaux et habitants se reconnaissent* » (Audal, 2012c, p.80). Par ailleurs, le découpage imposé par l'Etat à la fin des années 1960 où sept communes sont rattachées au département du Rhône, n'a pas effacé les anciennes solidarités, par-delà les frontières départementales, dans cette terre dauphinoise. Au Nord-Est de la plateforme, le mouvement vers l'intercommunalité est plus difficile du côté du canton de Pont-de-Chéruy, bassin de vie industriel touché par la crise (tréfileries) et en forte difficulté économique et sociale. Créée en 1993, la Communauté de communes Porte dauphinoise de Lyon-Satolas est essentiellement axée sur l'intercommunalité de services et éprouve par ailleurs « *des difficultés à s'insérer dans le projet du Scot de la Boucle du Rhône en Dauphiné* » (Audal, 2012c).

Au Sud-Est de la plateforme, le territoire entre Saint-Quentin Fallavier et Bourgoin Jallieu a été fortement impacté par la création de la ville nouvelle en 1970, territoire encore rural, sans véritable chef-lieu. Les équilibres démographiques, économiques et politiques sont alors profondément transformés. « *Entre cité jardin, ville nature et ville satellite, urbanistes et ingénieurs auront testé un peu toutes les figures de la ville contemporaine à travers des programmes d'urbanisation qui n'auront pas permis d'atteindre les 200 000 habitants escomptés, mais qui auront tout de même accueilli 60 000 nouveaux habitants et un parc d'activités parmi les plus étendus d'Europe dans le domaine de la logistique* » (Audal, 2012c, p.80). Pendant plus de trente ans, le nouvel établissement public (Epida) et le syndicat communautaire d'aménagement, devenu syndicat d'agglomération nouvelle (San) en 1983, sous tutelle de l'Etat, vont orienter les politiques d'aménagement des communes. En 2007, la Capi est créée et ce n'est qu'à cette date que les communes de la vallée urbaine ont pu commencer s'émanciper du joug de l'Etat, en se rapprochant du droit commun concernant l'urbanisme, la fiscalité et le statut administratif. Ainsi, la Capi constitue encore une intercommunalité naissante dont les services et le pouvoir

²⁸ Voir le Chapitre 4. Identification (Partie 2).

d'agglomération sont en cours de structuration au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. Elle est par ailleurs en cours d'élaboration d'une stratégie d'agglomération dénommée Plan d'aménagement durable (PAD) réalisée par l'Agence d'urbanisme de Lyon depuis 2012. Les élus de la Capi sont désireux de renforcer leur relation à la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry pour assoir leur accessibilité dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Son inscription en tant qu'action prioritaire du Pôle métropolitain a constitué une condition à l'adhésion de la Capi au sein du dispositif de coopération.

1.5 Élément de structure majeur du territoire métropolitain : constitution progressive d'un espace intermédiaire de projet

Au sein du territoire de l'Est lyonnais, la réalisation de la plateforme Lyon-Saint Exupéry constitue un véritable fil directeur ou marqueur territorial de la succession des grandes étapes de politiques d'aménagement qui ont participé à la structuration progressive de l'aire métropolitaine lyonnaise. C'est dans ce temps long, environ quarante ans, que s'inscrit le territoire de l'Est lyonnais. Comme le souligne Michel Rivoire, en poste au sein de l'Oream à la fin des années 1960 : « *Le cycle d'aménagement d'une ville est très long, il dure souvent au moins trente ans. Certains choix de l'Oream pour la région lyonnaise sont constitutifs du développement actuel* » (Audal, 2012c, p.70). La plateforme Lyon-Satolas constitue un objet témoin de l'héritage passé avec lequel le processus de planification territoriale (Temps 3) doit aujourd'hui nécessairement composer, afin notamment d'assurer l'intégration de cet équipement majeur au sein du système métropolitain en relation avec la réalisation des projets d'aménagement à venir. « *La plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry est issue d'une planification sous la responsabilité de l'Etat relevant de ce que certains appellent le 'keynésianisme spatial'. C'est aujourd'hui un contexte fort différent qui préside aux destinées de cet équipement et de l'espace qui l'a vu se construire il y a plus de trente-cinq ans* » (Audal, 2012c, p.70). En tant qu'élément projectif, cet équipement inscrit l'ensemble du territoire dans les politiques d'aménagement futures. Il porte en lui les traces des politiques passées et projette le territoire dans les défis à venir, notamment au regard de l'avènement du nouveau carrefour lyonnais au cœur de la couronne verte métropolitaine et au croisement de plusieurs corridors de transports européens. Synecdoque temporelle, il est impliqué dans des temporalités emboîtées liées à d'importants projets d'infrastructures ferroviaires et logistiques, avec des incertitudes importantes quant au calendrier de leur réalisation. La plateforme Lyon-Saint Exupéry est porteuse de l'avènement d'un ordre nouveau, d'une transformation de la structure du territoire métropolitain encore fortement centralisé par le cœur de l'agglomération lyonnaise, notamment au regard de l'organisation du réseau de transport. La plateforme Lyon-Saint Exupéry participe ainsi à la structuration d'un nouvel espace interprétatif.

La plateforme Lyon-Saint Exupéry constitue également un objet-controversé. Différentes formes de coalitions habitants-usagers (associations, collectifs, etc.) gravitent autour de l'élément de structure. Ils revendiquent leurs préférences. Leur mobilisation au sein du territoire d'accueil résulte de mouvements

de protestation contre le développement des nuisances dans l'Est lyonnais, à l'image de l'association Acenas opposée à l'extension de l'aéroport. Ces coalitions citoyennes peuvent également s'affirmer en tant que porteurs de projets en faveur des transports collectifs, à l'image du Collectif Par Fer qui milite pour l'extension du tram-train jusqu'à Crémieu dans le Nord-Isère. La plateforme Lyon-Saint Exupéry, et plus largement son territoire d'accueil, l'Est lyonnais, est ainsi devenue un objet de contestation et de cristallisation de scènes d'échanges associant expertises scientifiques et savoirs profanes à l'image des forums hybrides. Ces derniers peuvent contester la véracité des données techniques et du discours scientifique formalisés par les pouvoirs publics ou le gestionnaire de l'aéroport, et fournir leur propre expertise ou interprétation des données scientifiques. Ces scènes d'échanges peuvent être institutionnalisées à l'image de la Cocio qui réunit les collectivités locales, les représentants de l'aéroport (gestionnaires, compagnies aériennes, etc.) et les associations de riverains et de protection de l'environnement. L'actualité récente à Nantes confirme par ailleurs que les places aéroportuaires peuvent devenir des lieux symboliques d'intense mobilisation citoyenne qui, à partir d'une problématique infrastructurelle, monte en généralité pour défendre plus globalement une conception renouvelée de la société. Ces mobilisations citoyennes questionnent les modalités de conduite de la concertation en France. Au niveau de la plateforme Lyon-Saint Exupéry et de l'Est lyonnais, les mouvements de contestation et les conflits d'usages risquent vraisemblablement de s'amplifier dans les années à venir entre préservation des terres agricoles, maintien de la qualité de vie pour les populations résidentes, développement de l'activité aéroportuaire et accueil de nouveaux équipements logistiques et d'infrastructures ferroviaires, et finalement l'affirmation progressive du nouveau carrefour lyonnais.

Objet-témoin, controversé et élément projectif, on retrouve là les caractéristiques de la plateforme multimodale comme objet transitionnel. Elle constitue un élément de structure majeur de l'aire métropolitaine lyonnaise. Localisé au sein de la commune de Colombier-Saugnieu et de la CCEL sur un périmètre total de deux milles hectares, les enjeux et les problématiques territoriales inhérentes à cet équipement métropolitain transcendent les périmètres institutionnels fragmentés du tiers espace. Les problématiques liées à l'aéroport et aux nombreuses infrastructures existantes ou projetées dépassent de loin son simple territoire d'accueil. La plateforme est un objet partagé dont la gestion est actuellement assurée conjointement par l'Etat, la CCI, le Grand Lyon, le Département du Rhône et la Région Rhône-Alpes. L'équipement intéresse par ailleurs une grande diversité d'acteurs au sein du territoire métropolitain lyonnais, aussi bien publics que privés. *Lieu identifié* de projet, la plateforme est ainsi inscrite au sein du programme de travail de l'ensemble des dispositifs de coopération et de gouvernance à l'échelle métropolitaine²⁹ : au sein de l'inter-Scot en tant qu'EIM, de la DTA en tant que territoire spécifique, du Pôle métropolitain en tant qu'action prioritaire, et enfin de la Rul au regard de l'implantation des équipements logistiques. En tant qu'élément de structure majeur du territoire

²⁹ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

métropolitain, objet transitionnel, la plateforme configure conjointement le territoire et les réseaux d'acteurs. Elle engendre ainsi la constitution d'un espace transitionnel (ou espace intermédiaire d'expérience) dont elle constitue le nouveau centre de gravité. Cet espace se traduit, au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, en tant que territoire de projet. Il engage le document dans la mise en œuvre par une démarche de projet complémentaire au plan, en aval de son approbation, et se concrétise par la stratégie guide pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère.

La plateforme Lyon-Saint Exupéry participe ainsi à la structuration et à la stabilisation progressive d'une échelle intermédiaire de projets au sein du grand territoire métropolitain. De part la présence d'équipements majeurs existants et à venir, la plateforme participe à la mise en tension de nombreuses échelles d'approche du territoire. Elle introduit une verticalité dans l'espace qu'elle définit. Fragment du territoire métropolitain susceptible d'en exprimer la quintessence et la totalité, elle télescope les échelles d'approche du territoire métropolitain. Entre le Grand Lyon et la Capi, l'échelle intermédiaire de projet partagé autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry saisit les dynamiques et les problématiques de durabilité propres aux nouvelles réalités territoriales métropolitaines, tiers espaces ou entre-villes, en les positionnant au centre de l'analyse et non plus selon une logique centre/périphérie imposée par les périmètres institutionnels. La plateforme Lyon-Saint Exupéry résulte, dans les années 1970, d'une planification traditionnelle descendante (Temps 1) pilotée par les services de l'Etat dans le cadre du Sdam de la métropole d'équilibre tricéphale Lyon-Grenoble-Saint-Etienne. Au cours des années 1980, elle devient localement un site stratégique de développement au sein de la démarche Lyon 2010 menée par la Courly (Temps 2), en lien notamment avec l'arrivée de la gare TGV. La problématique de l'aménagement et du développement de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, dont les potentialités sont encore sous exploitées, n'est pas nouvelle dans l'aire métropolitaine lyonnaise, en témoigne la démarche Satolas 2015 menée dans le cadre de la révision de l'APPM à la fin des années 1980. Ces ambitions préalables ont des traits de similitudes avec la démarche d'élaboration de la stratégie guide engagée par les services de l'Etat, vingt ans plus tard. L'espace transitionnel associé à la plateforme émerge ainsi progressivement à travers le parcours d'évolution de la planification et s'affirme finalement au sein du territoire métropolitain et de ses enjeux de durabilité, au croisement entre *logique top down* et *bottum up* au cours du processus de planification territoriale (Temps 3).

La plateforme Lyon-Saint Exupéry présente donc toutes les caractéristiques de l'objet transitionnel de la planification territoriale (Temps 3). A travers la fabrication d'un espace transitionnel qui a progressivement murit depuis les années 1970, elle constitue aujourd'hui un élément de structure majeur du territoire métropolitain lyonnais en tant qu'objet configurant des réseaux d'acteurs. Si la plateforme est un objet transitionnel, quels sont les conditions d'affirmation de Saint-Exupéry en tant que *lieux transactionnels* ? Quelle est la nature des relations entre la plateforme et le développement de son

territoire d'accueil ? La démarche entreprise par les DDT du Rhône et de l'Isère, sous maîtrise d'œuvre du groupement Güller&Güller-Acadie, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide des territoires autour de Saint-Exupéry, participe-t-elle de la convergence vers *l'idéal transactionnel* ? Ces questions sont traitées dans les deux chapitres suivants. La seconde section de ce chapitre est consacrée au second *lieu identifié* de projet au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, et de son élément de structure central, l'A89. En quoi ce nouveau barreau autoroutier inauguré en 2013 peut être également assimilé à un objet transitionnel de la planification territoriale (temps 3) ? Quelles sont ses spécificités par rapport à la plateforme Lyon-Saint Exupéry décrite comme un élément de structure majeur du territoire métropolitain ?

2. L'A89 comme objet transitionnel

2.1 Transeuropéenne et autoroute des présidents

Inaugurée en février 2013, la réalisation de l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny constitue le dernier tronçon d'une infrastructure nationale et européenne de liaison Est-Ouest qui relie Lyon à Bordeaux, en passant par Clermont-Ferrand. Dénommée la Transeuropéenne, elle connecte plus largement la façade Atlantique à l'Europe Centrale par Genève. Le projet d'établir une connexion autoroutière directe entre Bordeaux, Lyon et Genève remonte aux années 1980. Le tracé de l'A89 est inscrit dans le Schéma national autoroutier en 1987, à l'initiative de Jacques Chirac, nommé premier ministre un an plus tôt. La réalisation de l'A89 s'inscrit dans un contexte de décentralisation. Son tracé transversal résulte d'une conception girondine de l'aménagement du territoire en France et vient contredire un réseau autoroutier largement centralisé sur Paris, structuré sur la période 1960-1970 (Fig. 30). La réalisation de l'A89 participe au maillage du réseau autoroutier national, trait d'union entre quatre autoroutes Nord/Sud : l'A10 entre Orléans et Bordeaux, l'A20 entre Vierzon et Montauban, l'A71/A75 entre Paris et Montpellier, et enfin l'A6/A7 entre Paris et Marseille. Dans une logique d'équilibre territorial et malgré un tracé sinueux lié à une géographie contraignante, cette infrastructure autoroutière a été voulue comme un outil privilégié de désenclavement de l'ensemble du massif central. Entre ses deux extrémités (Bordeaux et Lyon), l'A89 dessert un réseau de villes moyennes (Brive la Gaillarde, Clermont Ferrand, Thiers, Roanne, etc.). Sur une distance de cinq cents kilomètres, le tracé de l'infrastructure passe à proximité des fiefs de quatre Présidents de la République successifs : le Cantal pour Georges Pompidou, le Puy de Dôme pour Valérie Giscard D'Estaing, et la Corrèze pour Jacques Chirac et François Hollande, ce qui lui vaudra le surnom d'autoroute des Présidents (Fig. 31).

En 1992, l'Etat signe le contrat de concession aux Autoroutes du Sud de la France (ASF), pour la totalité de l'A89 jusqu'à l'A46. Créée en 1957, Autoroutes du Sud de la France (ASF) constitue depuis 2006 une société du groupe VINCI Autoroutes, suite à la décision du gouvernement français de se désengager des sociétés autoroutières. VINCI Autoroutes est le premier opérateur d'autoroutes en concession en Europe. Le réseau de ses quatre concessionnaires (ASF, Cofiroute, Escota et Arcour) couvre le Sud et l'Ouest de la France, et représente la moitié du réseau concédé national, soit plus de quatre mille kilomètres (Fig. 32). Les travaux de réalisation de l'A89 débutent en 1996, et permettent en une décennie de relier progressivement Bordeaux à Clermont-Ferrand. Malgré une série de recours portés par des associations de riverains et des élus locaux écologistes contre le contrat de concession, en 2009, le Conseil d'Etat confirme l'attribution du tronçon Balbigny/La Tour de Salvagny au réseau ASF et valide le principe d'adossement. Ce dernier consiste à faire financer la construction d'une infrastructure par les recettes générées par l'ensemble du réseau. L'adossement était considéré en France comme une forme de solidarité des territoires. Cette procédure a été interdite par une Directive européenne transposée en France en 1993 par la loi Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. L'A89 est la dernière infrastructure financée par adossement en France. Les travaux de réalisation du dernier tronçon de l'A89 se déroulent de 2008 à 2013.



Fig. 30 : Historique de mise en service des autoroutes du réseau français (Source : www.developpement-durable.gouv.fr [Consulté le 16 septembre 2014])



Fig. 31 : Tracé de l'A89 entre Bordeaux et Lyon (Source : www.vinci-autoroutes.com [Consulté en septembre 2013])

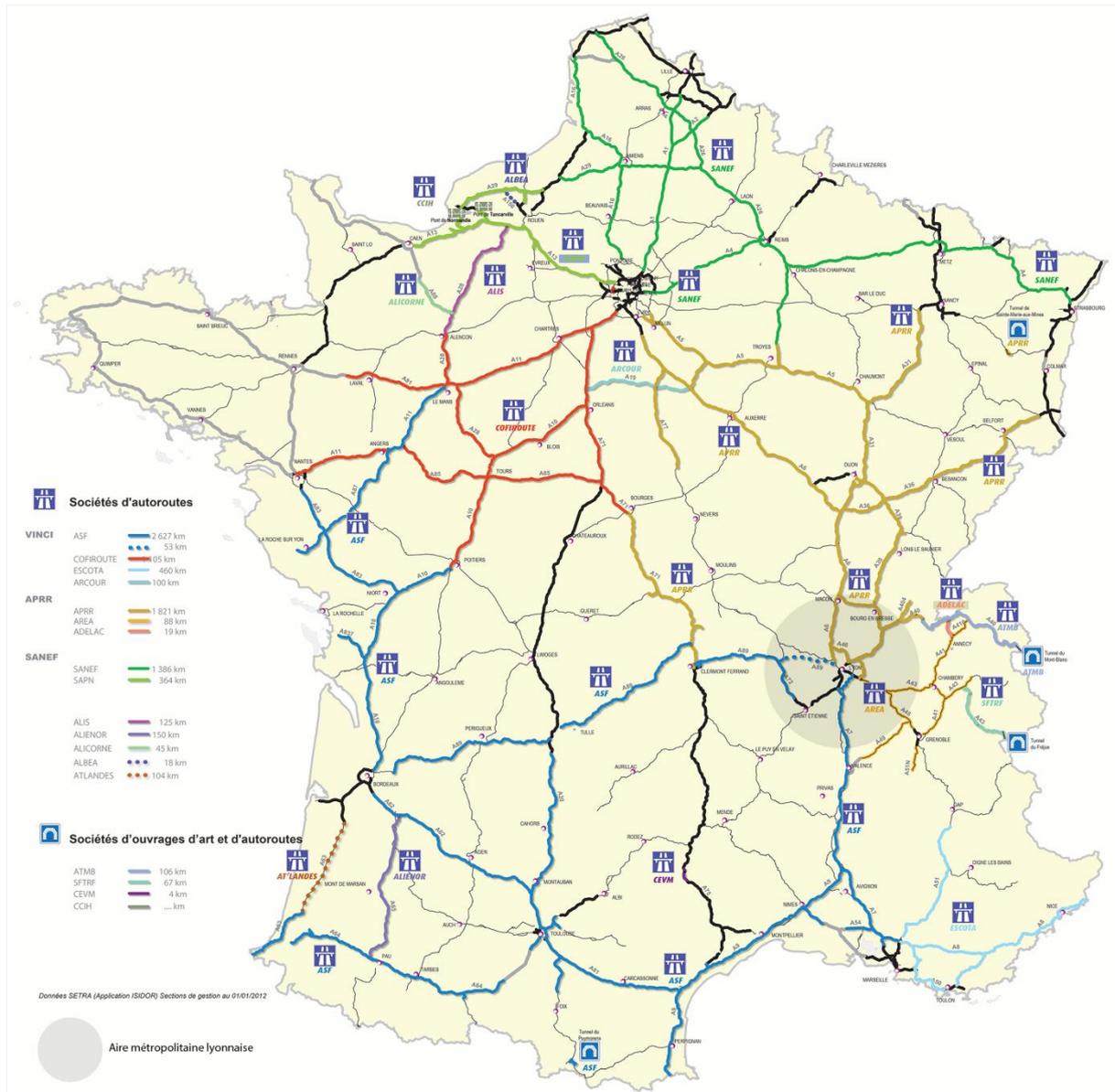


Fig. 32 : Les sociétés concessionnaires du réseau autoroutier français en 2012 (Source : www.developpement-durable.gouv.fr [Consulté le 16 septembre 2014])

2.2 L'A89 dans l'aire métropolitaine lyonnaise : objet controversé entre Loire et Rhône

Le dernier tronçon de l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny est inauguré en janvier 2013 sous le tunnel de Violay, symboliquement, à la frontière entre les départements de la Loire et du Rhône. Cette inauguration vient conclure un projet d'infrastructure initié il y a plus de vingt ans. Objet controversé, la réalisation de l'A89 participe à la structuration de différentes coalitions d'acteurs. Les élus ligériens et Ouest rhodaniens se mobilisent en sa faveur, alors que différents groupes d'acteurs, réunis sous la forme d'associations de riverains et de protection de l'environnement, s'opposent à sa réalisation dans une frange Ouest métropolitaine jusqu'alors vierge d'infrastructure autoroutière. L'A89 trouve notamment

une forte contestation au niveau de son embranchement au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise (Fig. 33 et 34). La réalisation de l'A89 résulte ainsi d'un long parcours juridique où les différentes étapes de validation administratives du tracé de l'infrastructure font face à de nombreuses oppositions, plus ou moins encadrées et détournées par les dispositifs de concertation proposés par l'Etat. En 1997, l'A89 fait l'objet d'une première enquête publique sur la base d'un tracé reliant l'A6, puis l'A46, par Les Chères et Quincieux, entre Lyon et Villefranche-sur-Saône. Malgré l'avis favorable de la commission d'enquête obtenu un an plus tôt, le gouvernement décide finalement en 1999 de ne pas mener à terme la procédure de Déclaration d'utilité publique (DUP). Cette décision est motivée par le lancement au même moment d'un débat d'opportunité³⁰ sur le Contournement Ouest de Lyon (COL), dont la branche nord permettrait de relier l'A89 à l'A6. Le gouvernement lance donc séparément une mise à l'étude de l'aménagement de l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny. Parallèlement, les conditions de raccordement A89-A6 sont mises à l'étude, car la réalisation du COL ne peut finalement pas avoir lieu à l'horizon de la mise en service de l'A89³¹. La section A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny et le raccordement A89-A6 font l'objet de procédures distinctes. Les services de l'Etat reportent à plus long terme la problématique du raccordement de l'A89 au réseau autoroutier lyonnais et préfèrent assurer la réalisation de la section entre Balbigny et la Tour de Salvagny concédée à ASF. En 2001, cette dernière est à nouveau soumise à enquête publique et obtient un avis favorable de la commission d'enquête sous réserve d'un raccordement à l'A6. Deux ans plus tard et dans la continuité de la procédure juridique de réalisation d'une infrastructure, le gouvernement publie un décret prononçant la DUP.

En 2006, des recours juridiques sont portés auprès du Conseil d'Etat contre l'avenant au contrat de concession passé entre l'Etat et ASF, dix ans plus tôt, sur l'intégralité de l'A89 entre Bordeaux et Lyon. Une proposition de loi est votée en urgence afin de légaliser le contrat. Les recours juridiques remettent en cause la conformité de la procédure d'adossment par rapport aux règles issues des directives européennes relatives aux obligations de mise en concurrence. Les recours portent donc sur le mode de financement de l'A89. Ils sont argumentés par Etienne Tête, conseiller régional écologiste qui utilise ses compétences juridiques afin de bloquer la réalisation de grands projets d'infrastructures autour de Lyon³². Les recours sont déposés au Conseil d'Etat par des associations locales cosignatrices, notamment Alcaly et SCL :

³⁰ Le débat d'opportunité est introduit par la circulaire Bianco de 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures. En phase amont, ce temps d'échange doit permettre de discuter de son intérêt économique et social ainsi que de son impact en matière d'aménagement du territoire. Il préfigure la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) en 1995.

³¹ Les projets de contournements routiers et ferroviaires (COL et CFAL) font l'objet d'un débat public conjoint, entre 2001 et 2002. D'importants mouvements de contestations se manifestent alors contre le COL et aucune décision n'est prise concernant sa réalisation. En 2013, la commission Mobilité 21 reporte le projet d'infrastructure après 2030.

³² Auparavant Etienne Tête a déjà obtenu l'annulation du périphérique Nord de l'agglomération lyonnais entre Bouygues et le Grand Lyon et tente également d'entraver la réalisation du Grand-Stade à Décines dans l'Est Lyonnais.

- Alternative au Contournement Autoroutier de Lyon (Alcaly), créée en 2000, regroupe aujourd'hui les élus de cent-dix communes (soit deux cent quatre-vingt-dix mille habitants) répartis sur cinq départements : Rhône, Loire, Isère, Drôme et Ardèche. L'association est créée initialement en opposition à trois grands projets d'infrastructures autoroutières prévus par l'Etat au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise : COL, A45 (entre Lyon et Saint-Etienne) et A89. L'association milite pour le développement des transports en commun des personnes et des marchandises.
- Sauvegarde des Coteaux du Lyonnais (SCL) fédère plus d'une trentaine d'associations locales et comités locaux. Cette fédération d'associations est également opposée aux différentes infrastructures autoroutières prévues par l'Etat (COL, A45 et A89) qui impacteront à long terme l'Ouest lyonnais.

Les membres d'Alcaly remettent en cause les modalités de raccordement de l'A89 à l'A6. Ils sont « favorables à une transversale Bordeaux-Genève, mais contre la réalisation d'une nouvelle pénétrante dans l'agglomération lyonnaise »³³. Depuis leur création il y a une dizaine d'années, et en relation avec de nombreuses autres associations, Alcaly et SCL ont su structurer un réseau d'acteurs et de ressources solides pour peser dans les décisions d'aménagement. Au-delà de leur posture d'opposition, elles constituent aujourd'hui de véritables forces de contre-propositions. Les rebondissements juridiques, fortement médiatisés dans la presse locale, participeront à favoriser la mobilisation des pro- et anti-A89. Après un premier avis favorable à l'annulation de l'adossement, la Commission européenne et le Conseil d'Etat soutiennent finalement la procédure engagée entre l'Etat et ASF en 2005 et 2009. La validation du Conseil d'Etat fait suite à une forte mobilisation des élus ligériens, notamment Pascal Clément, Président du conseil général de la Loire et ancien garde des sceaux, et de l'Ouest rhodanien, notamment Tarare. Les opposants critiquent alors les pressions exercées auprès du Conseil d'état. La Présidente d'Alcaly, parle de mascarade de démocratie participative (Mauret, 2009 dans Audal, 2012g). La réalisation de l'A89 peut finalement se poursuivre alors qu'ASF a entre-temps précisé le tracé de l'infrastructure, réalisé les premières réunions publiques d'information en 2007, et obtenu les autorisations administratives, arrêtés préfectoraux, lois sur l'eau et espèces protégés, afin d'engager les premiers travaux sur les ouvrages les plus importants dès 2008, et ainsi éviter toute remise en cause du projet déjà engagé.

Si le barreau entre Balbigny et la Tour de Salvagny est aujourd'hui achevé, l'A89 en revanche n'est toujours pas connectée au réseau autoroutier lyonnais. Des aménagements temporaires ont été réalisés sur le réseau national (N7 et N489) afin d'accueillir le trafic supplémentaire lié à l'inauguration de l'A89 en 2013. Les modalités de raccordement de l'infrastructure au réseau existant font encore aujourd'hui l'objet de débats et de contestations importantes. Deux enquêtes publiques ont eu lieu début 2008. La première pour un projet de liaison A89/A6 au niveau de la porte Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, liaison

³³ Extrait du site internet d'Alcaly : www.alcaly.org [Consulté le 25 octobre 2013]

directe par Limonest. La seconde pour réaliser une liaison A46/A6 entre les Chères et Quincieux. Nommée A446, la liaison A46/A6 est actuellement en cours de réalisation. L'achèvement des travaux est prévu en 2015. Aujourd'hui la liaison A89/A6 fait toujours l'objet de nombreuses contestations. Les services de l'Etat ne parviennent pas à trouver un accord autour d'une liaison directe. Les opposants, dont le Grand Lyon, lui reprochent de constituer une nouvelle pénétrante, ce qui va à l'encontre des orientations contenues dans le Scot et le PDU dans l'agglomération lyonnaise, et vient surtout contredire la fonction initiale de l'A89 en tant que transversale Bordeaux-Genève. Au moment de l'enquête, une liaison A89/A6/A446 plus au nord est négociée au sein d'un comité de pilotage associant les communes concernées, le Grand Lyon, le Conseil Général du Rhône et les services de l'Etat. Cette seconde liaison accueillant le trafic de transit, fonction initialement dédiée à l'A89, serait complémentaire à la liaison directe par Limonest accueillant le trafic d'échange.

Liaison A89/A6 : l'Ouest lyonnais sonne la rébellion

Hier soir à Limonest, les élus ont été confortés par la présence de 300 personnes prêtes à se mobiliser contre le projet de liaison entre l'A89 et l'A6

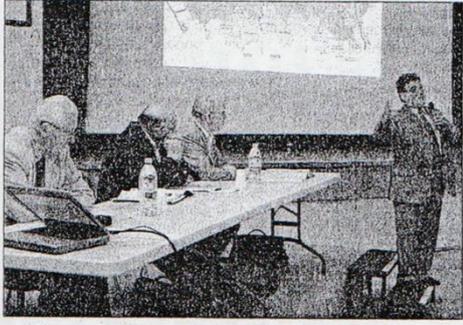
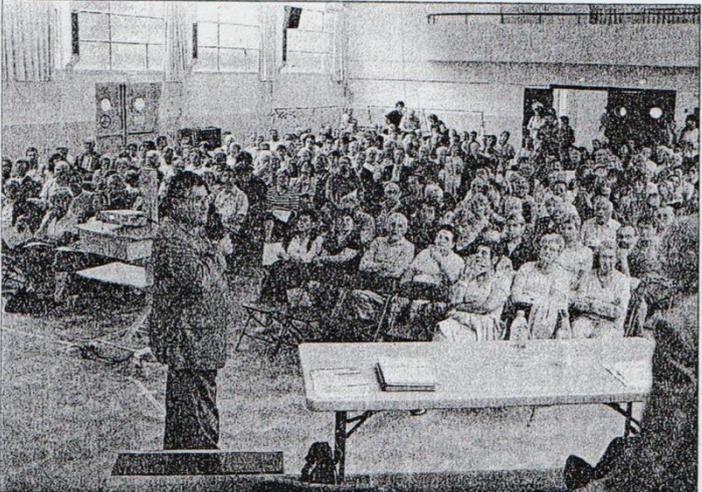
ILS N'ONT PAS MÂCHÉ leurs mots, les élus de l'Ouest lyonnais. « Projet incohérent, absurde ! ». « On va saccager le cadre de vie des habitants ». « Si on ne bouge pas, on se fera avoir sur toute la ligne ». C'est de la liaison entre l'A89 et l'A6 dont les maires de plusieurs communes (Limonest, Lissieu, La Tour-de-Salvagny, Ecully et Dommartin) parlaient hier soir dans une salle des fêtes de Limonest pleine à craquer. Si les élus avaient des doutes sur la capacité des citoyens à se mobiliser contre ce projet, les voilà rassurés.

Un itinéraire jugé « irréaliste »
On a bel et bien sonné la rébellion hier soir, à l'heure où la liaison A89/A6, jugée primordiale par l'Etat, n'en est qu'au stade d'une idée, avec quand même l'ambition affichée par l'ex-ministre des Transports d'aboutir à une enquête publique fin 2007. Aujourd'hui, l'A89 en provenance de Balbigny s'arrête à l'Ouest de la Tour. Pour rejoindre l'A6, elle prolongerait sa route sur la RN7, puis ferait une jonction avec la RN489 grâce à un échangeur, puis avec la RN6, aux Longes, au moyen d'un second échangeur, avant de rejoindre l'A6 au sud du Bois-Dieu, à Lissieu, au prix d'un aménagement de routes qui fait penser, sur la carte, à un plat de spaghetti. C'est cet itinéraire qui donne des boutons aux élus : « Il menace l'environnement, la santé, va provoquer des expropriations, générer un péage pour les habitants de l'Ouest qui voudront se rendre à Lyon et en revenir, et créer une nouvelle pénétrante alors qu'il faut réduire les déplacements et renforcer les transports en commun ». Voilà les arguments développés par Alain Feugier, secrétaire général d'Alcaly, la structure qui représente 110 communes de 4 départements. Pour achever de convaincre l'auditoire, Guy Jubeau, président de l'association de défense de l'environnement pour Lissieu, est venu évoquer une étude très récente qui montre les méfaits de la proximité d'une autoroute pour la santé des enfants.

Dans la salle, les 300 spectateurs étaient de toute façon déjà convaincus. Sauf peut-être dans le secteur de Civrieux, Marcilly ou Lozanne où l'on craint, si l'Ouest aboie trop fort, d'hériter d'un tracé plus au nord. A l'Ouest, c'est désormais une certitude, les habitants sont prêts à bouger et l'ont fait clairement savoir dans le petit débat qui a suivi. « S'il faut bloquer les routes ou mettre des tracteurs devant le tunnel de Fourvière, nous irons, car ne rêvons pas, nous n'obtiendrons rien de façon démocratique » a lancé l'un d'eux sous une ovation. Et maintenant, on remet ça ce soir à Lissieu.

Xavier Breuil
xbreuil@leprogres.fr

> NOTE
Réunion publique ce mercredi 23 mai à 20h30 à la salle polyvalente de Lissieu.



Plus de 300 personnes ont participé hier soir à cette première réunion publique à Limonest, avant un nouveau rendez-vous ce soir à Lissieu
/ Photo Michel Matray

Max Vincent, maire de Limonest, José Mansot, maire de la Touff de Salvagny, Alain Feugier secrétaire général d'Alcaly et Guy Jubeau président de l'Adel, hier soir à la tribune à Limonest. Ils seront rejoints plus tard par les maires de Lissieu, Ecully et Dommartin
/ Photo Michel Matray

Fig. 33 : Mobilisation contre le projet de liaison entre l'A89 et l'A6 (Source : Le Progrès, 23 avril 2007 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012)

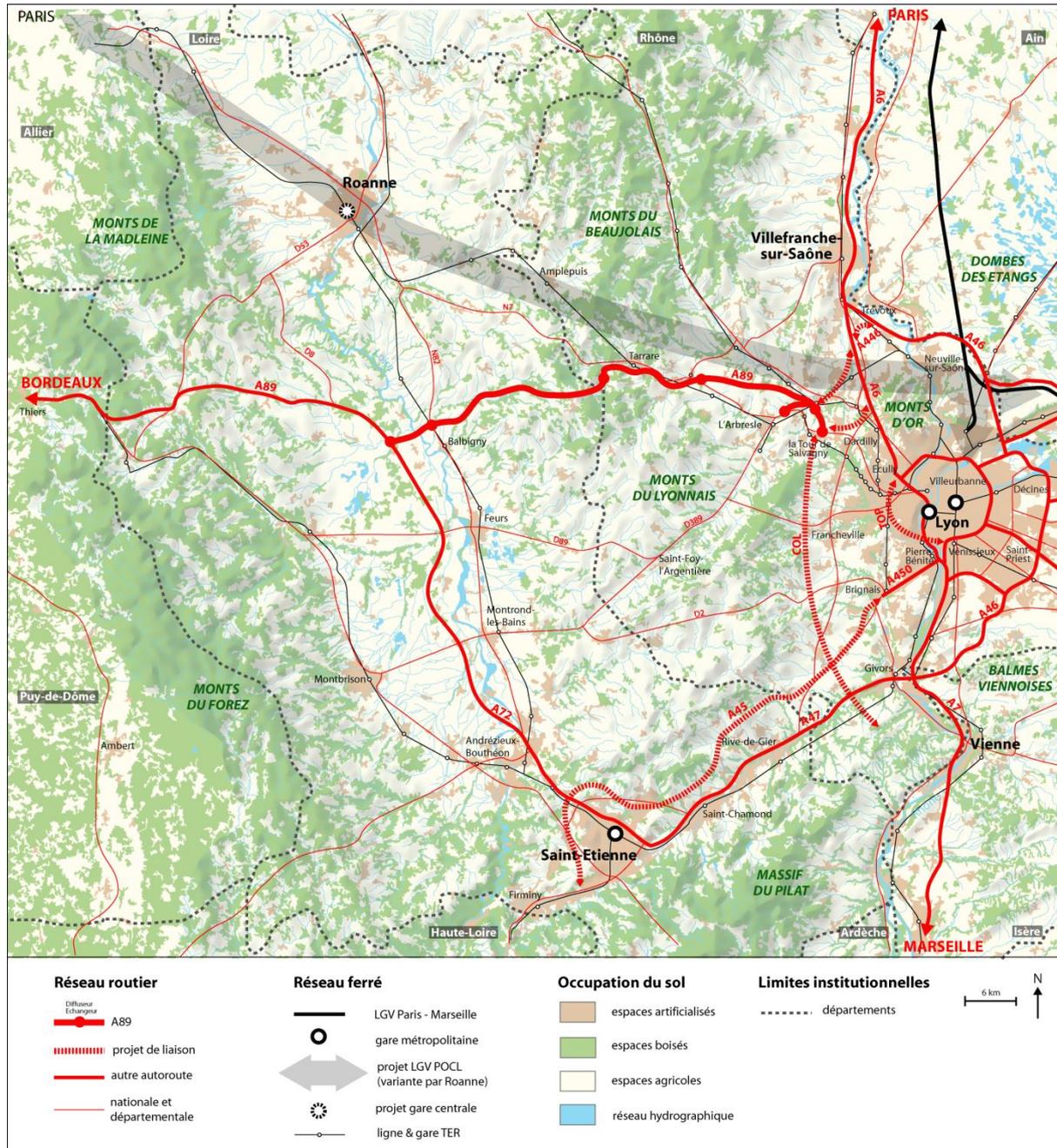


Fig. 34 : Inscription de l'A89 dans le système métropolitain lyonnais (Source : Dugua, 2014)

Dans le cadre de la réalisation de l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny, entre 2008 et 2013, ASF insiste sur l'intégration paysagère et environnementale du barreau autoroutier, en coopérant avec plusieurs associations écologistes qui acceptent le partenariat (Fig. 36). Cette attention portée à l'intégration paysagère est l'occasion pour ASF de répondre aux vives critiques dont a fait l'objet localement la réalisation de l'infrastructure, mais aussi de défendre une conception innovante qui prend en compte les enjeux actuels du développement durable. A l'initiative d'ASF, les parties prenantes de la démarche collaborative s'engagent à signer une « *Charte de concertation avec les milieux associatifs, pour*

la prise en compte de l'environnement de la future autoroute A89 »³⁴. Les dispositions mises en œuvre concernent notamment le maintien des continuités écologiques par la réalisation d'ouvrages d'art dit courants (passages petite et grande faune, rétablissement de cours d'eau, etc.), la préservation de la faune et de la flore, l'intégration paysagère de l'infrastructure, la sensibilisation et la formation des ouvriers, etc. L'investissement total dédié à l'environnement dans le cadre de la réalisation de l'A89 est estimé par ASF à cent cinquante millions d'euros, soit 10% du coût total de l'infrastructure. Le nouveau barreau autoroutier est ainsi qualifié par ASF d'éco-autoroute. L'infrastructure résulte d'une étroite collaboration avec les acteurs locaux et particulièrement les associations de protection de la nature dont l'expertise a permis d'innover en terme d'intégration environnementale : « L'A89 est exemplaire de la capacité de dialogue, des actions concertées et de la cogouvernance qui peuvent être mis au service de l'intérêt public par l'Etat, les collectivités locales, les associations de protection de l'environnement et un partenaire privé. Les bases de dialogue font l'objet d'engagements cosignés avec le milieu associatif, pour prendre en compte l'environnement de la conception du projet jusqu'à la fin des travaux. Les travaux de l'A89 Balbigny-La Tour de Salvagny ont été menés avec l'objectif de préserver la biodiversité dans une région encore vierge d'infrastructures de cette envergure. » (Vinci Autoroutes, 2013, p.5). Les chiropteroducs, littéralement chemins à chauve-souris, constituent l'une des innovations environnementales majeures testées dans le cadre de la réalisation de l'A89 et largement valorisées par ASF. Localisés le long des couloirs de vols identifiés par les associations de protection de l'environnement, ces ouvrages assurent la continuité du corridor entre deux zones d'habitats de chauves-souris. Au nombre de deux sur l'ensemble du tracé de l'A89, les chiropteroducs doivent permettre de guider le vol des chauves-souris au-dessus de l'infrastructure (Fig. 35)³⁵.



Fig. 35 : Installation d'un chiropteroduc sur l'A89 (Source : www.denisriou.com [Consulté le 26 octobre 2013])

³⁴ Dans le Département du Rhône, cette charte est cosignée par ASF, la FRAPNA Rhône, le Centre Ornithologique Rhône-Alpes, la Fédération du Rhône pour la Pêche et la Protection du milieu aquatique, la Fédération des Chasseurs du Rhône, le Conservatoire Régional des Espaces naturels, le Comité des Fédérations de Pêche Rhône-Alpes et Nature et Humanisme.

³⁵ Le chiropteroduc est une structure à écholocation pour chiroptères. L'écholocation est un système de repérage utilisé par certains animaux et notamment les chauves-souris. Ce système remplace leur vision très faible et repose sur les propriétés physiques des ondes sonores. Les chiroptères envoient des ondes qui vont heurter tous les obstacles puis revenir aux oreilles, donnant aux chauves-souris une image en trois dimensions de leur environnement.

Limiter l'impact écologique de l'A89, « Un chantier dans le chantier »

Un groupe de pilotage s'est formé avec ASF et des associations de protection de l'environnement pour que le chantier de l'A89 ait le moins d'impacts possibles sur le milieu. Depuis deux ans, il se réunit régulièrement et discute faune et flore

Table ronde, mercredi après-midi, dans les locaux de Vinci construction terrassement, boulevard de la Turdine à Tarare. Cela ressemble à une réunion de chantier. A la différence près que l'on n'y cause pas uniquement de l'avancée des travaux de l'A89 mais aussi de la lutte contre l'invasion de la renouée du Japon et des mesures à mettre en œuvre pour l'éviter

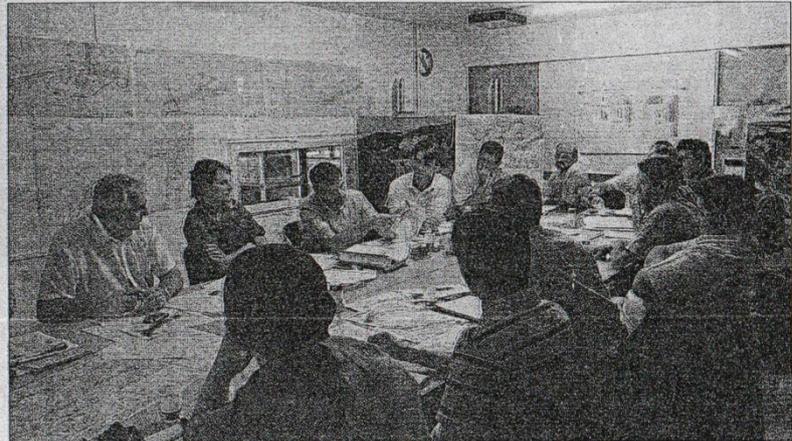
Des nichoirs à chauve-souris dans le viaduc de Goutte Vignole

lors des différentes phases du chantier ainsi que lorsque l'autoroute sera exploitée. A la différence près aussi que la moitié des interlocuteurs présents autour de Jean-Jacques Lacaze, directeur opérationnel ASF, ne sont ni constructeurs, ni entrepreneurs. Ils sont issus du milieu associatif de protection de l'environnement. De la fédération régionale de la protection de la nature (Frapna), du centre ornithologique Rhône-Alpes (Corax), de la fédération de chasse, de celle de la pêche, du conservatoire régional des espaces naturels (Cren). Signataires avec ASF d'une charte de cinq pages, ces associations collaborent depuis deux ans à un groupe de pilotage et apportent leur con-

naissance ou leur sens critique pour faire en sorte que « les effets négatifs du tracé autoroutier » soient moindres sur le milieu et que « la future infrastructure soit durablement respectueuse des ressources naturelles et du paysage ». Des réunions, comme celle de mercredi, sont organisées à cette fin tous les trois mois.

« La renouée du Japon est une vraie gageure », insiste l'un des membres d'une association alors qu'un diagnostic vient d'être fait pour connaître les zones risquant d'être infectées. Il continue : « Cette invasive tue la biodiversité. Même une coccinelle ne s'installe plus. Sans compter qu'en hiver, c'est moche. Il faudra faucher les talus lors de l'exploitation de l'autoroute pour épuiser la plante. »

A l'adresse des entreprises : « Que proposez-vous pour ne pas contaminer les autres chantiers avec les remblais qui contiendraient des rhizomes ? » Réponse de Vinci construction terrassement : « Les engins resteront dans leur zone afin de ne pas transporter de résidus de terre et les déblais de terre ne seront pas transportés sur d'autres secteurs du chantier. Quant aux remblais, ils seront fauchés. » Dans la charte qui rappelle que « la collaboration des associations signataires



Au menu de la rencontre de mercredi, la renouée du Japon ou comment éviter sa propagation / Photo Tatiana Vazquez

n'induit pas que celles-ci sont favorables au projet autoroutier. », il est précisé que c'est ASF, « conscient de la nécessité d'intégrer les principes du développement durable dans toutes les activités humaines », qui fournira au groupe de pilotage tous les moyens nécessaires, y compris financiers, pour atteindre l'objectif qu'il s'est

assigné. On lui doit par exemple, la dernière pêche électrique qui a permis de sortir du Boussuivre (et de sauver) écrevisses à pattes blanches et truitelles alors que le terrassement a commencé route de Violay. On lui doit aussi les bassins de rétention construits à proximité des différents chantiers chargés de recueillir les eaux de pluie ou de ruis-

sellement afin de ne pas polluer les cours d'eau. Jean-Jacques Lacaze : « C'est la première fois que la notion de développement durable est autant intégrée dans la réalisation d'une autoroute. Pour nous, c'est un chantier dans le chantier. » Bientôt des nichoirs à chauve-souris, spécialement pensés par la Frapna, seront construits et

intégrés dans les piles du viaduc de Goutte Vignole ou à la sortie du tunnel de Joux-Violay. Des corridors souterrains seront aussi construits au niveau de la Bussière pour permettre le passage d'une rive à l'autre de l'autoroute : chevreuils, sangliers, chiens et petits rongeurs. Tatiana Vazquez

Fig. 36 : Limiter l'impact écologique de l'A89 (Source : Le Progrès, 10 juillet 2009 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012)

La réalisation des cinquante kilomètres de la section Balbigny-La Tour de Salvagny représente un investissement important, un milliard et demi d'euros, à la charge de Vinci Autoroutes, financé sur la base de la procédure d'adossement, à partir des bénéfices issus des péages de l'A7. Le coût de l'infrastructure s'explique en raison d'une géographie particulièrement contraignante dont le tracé, au cœur du Massif Central, a nécessité la réalisation de nombreux ouvrages d'art majeurs (viaducs et tunnels). En assurant cet investissement, le maître d'ouvrage de l'infrastructure vante son rôle moteur pour l'économie du territoire. L'infrastructure est présentée par le gestionnaire privé comme accélérateur de croissance pour l'économie locale : « L'ouverture d'un axe autoroutier est un facteur d'amélioration de la productivité, et favorise l'extension des zones de chalandises de l'ensemble du tissu économique local. L'A89 a été décidée et construite pour libérer le potentiel économique des régions qu'elle traverse, en favorisant l'accessibilité et le développement des échanges. L'A89 est à la fois un lien régional et national et enfin, un lien vers l'Europe. » (Vinci Autoroutes, 2013). Cette vision est également défendue par les élus ligériens et de l'Ouest Rhodanien (Fig. 36). Tous ont fait preuve d'une forte mobilisation pour accueillir la nouvelle infrastructure. Ces territoires de la frange Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise, pendant longtemps en

déclin démographique et économique, voient l'arrivée de l'A89 comme la promesse d'une nouvelle accessibilité et à terme d'une attractivité renforcée : « *Au niveau régional, cette voie dessert le Pays Roannais et l'ouest du pays Beaujolais, secteur en crise, qui attendent depuis longtemps cet équipement, facteur essentiel de revitalisation. La ville de Tarare et les Tararois subissent de plein fouet les effets d'une désindustrialisation massive, avec un secteur textile à l'agonie* » (Paccoud, 2008 dans Audal, 2012). Pour Gilles Clément qui a défendu le projet A89 durant plus de vingt ans au Conseil général de la Loire, à l'Assemblée nationale et au Gouvernement, « *l'A89 est une chance formidable pour la Loire et l'Ouest roannais : dans quelques années, ce territoire sera placé au cœur d'un fantastique nœud d'échanges de dimension nationale voir européenne. Nos espoirs sont à la mesure de cette perspective : des créations d'entreprises et d'emplois, des déplacements plus sûrs et plus faciles, une nouvelle attractivité pour de nouveaux habitants... peu de territoires vont connaître un tel appel d'air, c'est à la fois une chance, mais aussi un défi.* » (ASF, 2006, p.19).



Fig. 37 : Mobilisation en faveur de l'A89 (Source : Le Progrès, 1 novembre et 22 octobre 2008 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012)

2.3 Des gains de temps et un trafic non significatifs mais un bouleversement des représentations entre Loire et Rhône

La section de l'A89 Balbigny-La Tour de Salvagny représente une longueur totale d'environ cinquante kilomètres entre les départements de la Loire et du Rhône. D'Est en Ouest, l'infrastructure traverse au total une vingtaine de communes avec une bifurcation au niveau de l'Arbresle. Le barreau autoroutier comporte six diffuseurs : cinq sont situés dans le Rhône (Joux, Saint-Romain-de-Popey, l'Arbresle, Lozanne, Lentilly) et un dans la Loire (Balbigny). L'autoroute est gratuite depuis l'Arbresle jusqu'à la Tour de Salvagny au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise. Le territoire d'étude est bordé par des grands axes autoroutiers et voies rapides Nord-Sud : à l'Est par les autoroutes A6 et A7, et à l'Ouest par l'A72 et la RN82 reliant Roanne à l'Agglomération stéphanoise par Balbigny et Feurs, dans le Centre Loire. Avant la

réalisation de l'A89, les déplacements Est-Ouest entre Rhône et Loire sont largement contraints par le relief accidenté (Fig. 39). La RN7 - axe national historique - permet de rejoindre Roanne à partir de Lyon et constitue l'unique transversale au Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise. Entre Roanne et la Tour de Salvagny, la RN7 franchit les reliefs des Monts du Lyonnais, rendant difficile l'accessibilité de Roanne depuis Lyon. Avec un tracé comportant des pentes importantes et des virages sinueux, l'altitude entraîne des conditions de viabilité hivernale difficiles. La RN7 est un itinéraire accidentogène : le Col du Pin Bouchain (760 mètres) est classé parmi les cinquante principaux points noirs du réseau routier national (Audal, Epures, 2013c). Dans ce contexte, l'A89 constitue une alternative de fiabilité et de sécurité à la RN7.

Initialement, la réalisation de ce nouveau barreau autoroutier répond à des déplacements de transit Est-Ouest entre Bordeaux, Lyon puis Genève. Les gains de temps entre Bordeaux et Lyon sont de deux heures et entre Clermont Ferrand et Lyon d'une heure et vingt minutes. Alors que le train était auparavant compétitif, entre Bordeaux, Clermont-Ferrand et Lyon, avant la réalisation de l'A89, il ne l'est plus aujourd'hui. Par contre, au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, les gains de temps offerts par l'A89 pour rejoindre le centre de Lyon (estimés en heures creuses) ne sont pas significatifs (Fig. 38). Le temps de trajet entre Roanne et le centre de Lyon diminue d'une vingtaine de minutes. Il faut désormais environ une heure et vingt minutes pour rejoindre Lyon depuis l'agglomération roannaise, ce qui reste moins compétitif que le TER. Entre Tarare et Lyon, le gain de temps est également de l'ordre d'une vingtaine de minutes, pour un temps de trajet d'environ quarante minutes. Le train demeure toujours plus compétitif. De même, il faut compter une trentaine de minutes pour rejoindre le centre de Lyon depuis l'Arbresle via l'A89. Ce temps de parcours est toujours légèrement inférieur en TER. Les gains de temps les plus significatifs offerts par l'A89 pour rejoindre le centre de l'agglomération lyonnaise concernent les communes du Forez au centre de la Loire. A l'intersection entre la RN82 et l'A89, il faut désormais une vingtaine de minutes pour rejoindre Balbigny depuis Lyon soit un temps de trajet de l'ordre de cinquante minutes alors qu'il n'existe pas d'alternative directe en train. Le seuil de temps maximal admissible pour les navettes domicile-travail est estimé à environ une heure. Ainsi avec l'A89, les communes du Centre Loire (Balbigny, Feurs, etc.) et toutes les communes localisées à proximité du nouveau barreau autoroutier (et notamment de ses échangeurs) passent en dessous de ce seuil de temps pour rejoindre l'agglomération lyonnaise. Au-delà des relations avec le centre de l'agglomération lyonnaise, largement dépendantes de la saturation du trafic (en heure pleine) sur l'A6 à l'entrée Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, l'A89 favorise les relations de polarité à polarité entre le Rhône et la Loire. Ainsi, le temps de parcours entre Balbigny et Tarare est réduit de moitié. Les deux polarités ne sont plus distantes que de quinze minutes. Le gain de temps est également de l'ordre de quinze minutes pour un déplacement entre l'Arbresle, Tarare ou Roanne. Si le temps de parcours entre Tarare et Roanne via la RN7 ou l'A89 est globalement identique, ce dernier devient néanmoins plus fiable avec la nouvelle infrastructure.

	Sans A89	Avec A89	Gain de tps	TER/TGV	Tps avec A89 par rapport au train
Bordeaux/Lyon	7h30	5h20	2h10	6h15	- 55 min
Clermont-Ferrand/Lyon	3h20	2h	1h20	2h30	-30 min
Roanne/Lyon	1h40	1h19	21 min	1h10	+ 9 min
Balbigny/Lyon	1h16	53 min	23 min	>1h20	- 27 min
Feurs/Lyon	1h21	1h05	16 min	>1h20	-15 min
Tarare/Lyon	57 min	39 min	18 min	35min	+ 4 min
L'Arbresle/Lyon	37 min	33 min	4 min	30 min	+ 3 min
Roanne/Tarare	43 min	41 min	2 min	35 min	+ 6 min
Tarare/L'Arbresle	23 min	7 min	16 min	15 min	- 8 min
Balbigny/Tarare	30 min	15 min	15 min	>1h	- 45 min

Fig. 38 : Gains de temps avec l'A89 estimés en heures creuses (Source : Dugua, 2014 ; Données : Audal, Eures, 2013c et www.voyages-sncf.com [Consulté en octobre 2013])

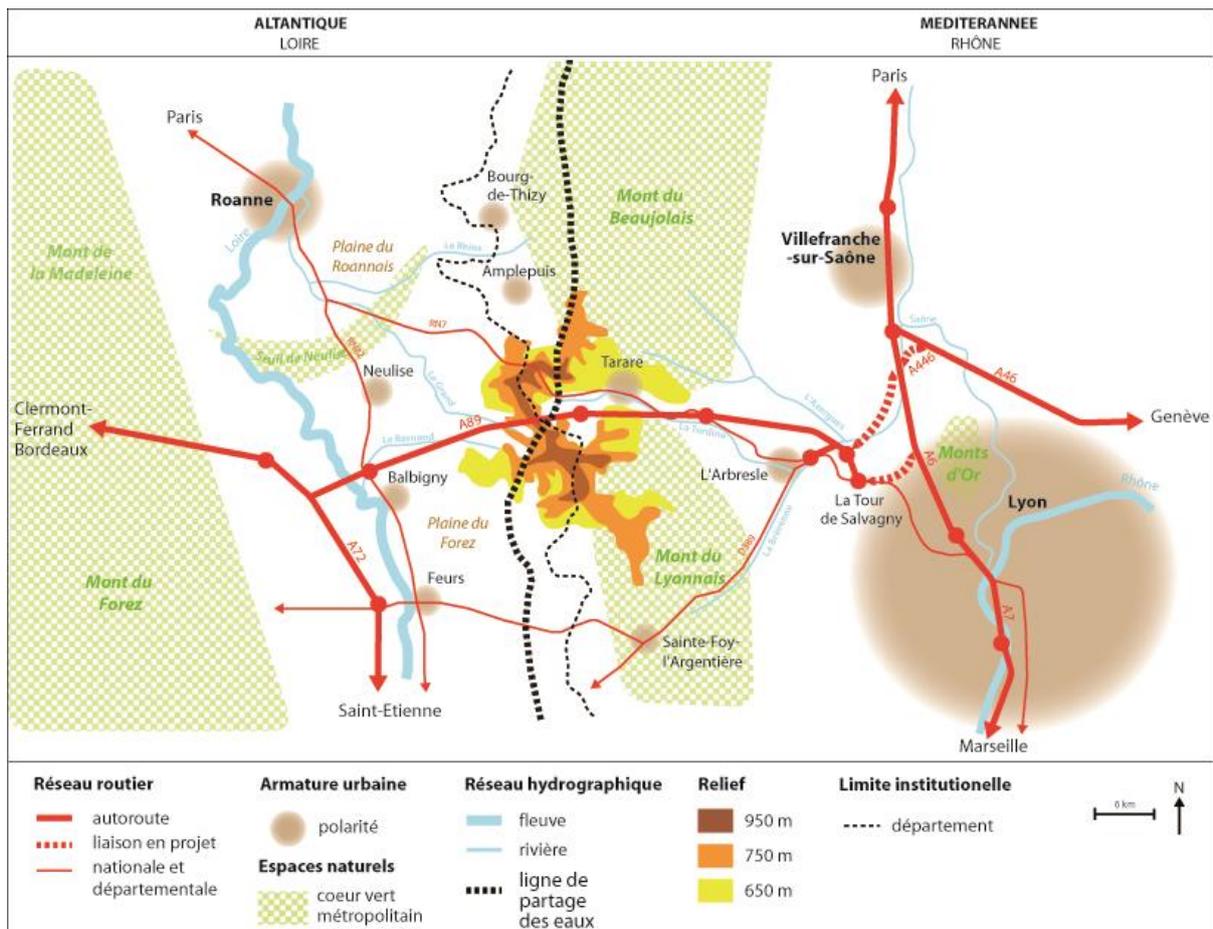


Fig. 39 : Le barreau A89 entre Loire et Rhône (Source : Dugua, 2014)

Ces gains de temps (estimés en heures creuses) sont à relativiser. En effet, l'accessibilité du centre de l'agglomération lyonnaise via l'A89 est soumise à une forte congestion routière en heure de pointe. La connexion au niveau de la porte Nord-Ouest lyonnaise génère un accroissement du trafic sur le réseau existant, d'autant plus qu'aujourd'hui l'A89 n'est pas connectée au réseau autoroutier. Les comptages réalisés par la direction interdépartementale des routes Centre-Est donnent une augmentation du trafic autour de 17% sur la RN7 au niveau de la Tour de Salvagny (soit environ trente-cinq mille véhicules jour). Si les gains de temps liés à l'A89 ne sont pas significatifs, le trafic observé depuis son inauguration est également relativement faible. Sur l'ensemble du barreau, l'A89 compte en moyenne un trafic de dix mille véhicules par jour³⁶. Ce chiffre est légèrement inférieur aux prévisions d'ASF estimées entre douze mille et treize mille véhicules par jour. Le maître d'ouvrage considère que l'infrastructure rentrera petit à petit dans l'habitude des usagers, via notamment l'inscription du nouveau tracé dans les GPS³⁷. Ce faible trafic observé sur l'ensemble du barreau attise les critiques des élus écologistes pour qui on a réalisé « *une autoroute à 1,5 milliard d'euros pour l'équivalent du trafic d'une route départementale* »³⁸. A l'inverse, les services de l'Etat revendiquent une baisse de trafic de l'ordre de 6% sur l'A47, expliquée comme résultant en partie de l'utilisation du nouvel itinéraire pour rejoindre l'agglomération lyonnaise depuis l'Ouest. Au-delà des gains de temps et du trafic, globalement non significatifs, les changements apportés par l'arrivée de l'A89 aux portes de l'agglomération lyonnaise repose principalement dans le bouleversement des représentations géographiques de la distance perçue entre Rhône et Loire. Selon Roger Brunet, la distance sociale compte plus que la distance physique : « *La distance n'a d'existence réelle en géographie que comme transaction sociale* » (Brunet, 2009, p.1).

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne insistent sur ce point : « *L'importance des changements apportés par l'infrastructure ne tiendra pas tant aux gains de temps de parcours qu'à l'amélioration de la fiabilité et de la sécurité des déplacements. La réalisation de l'A89 engendre un bouleversement de la perception de la distance entre Loire et Rhône. Le rapprochement entre les territoires tient autant du vécu que des pratiques réelles de déplacement* » (Audal, Epures, 2013c). La géographie du territoire d'étude permet de comprendre les bouleversements de représentations engendrés par le nouveau barreau autoroutier (Fig. 40). Il a existé pendant longtemps une certaine méconnaissance entre les territoires du Rhône et de la Loire. L'A89 traverse un ensemble de reliefs qui historiquement ont joué un rôle de barrière dans l'organisation et la représentation des dynamiques territoriales : Monts du Beaujolais et Monts du Lyonnais côté Rhodanien, Monts de la Madeleine et du Forez côté ligérien. Les reliefs ont eu un rôle déterminant dans la construction des représentations des relations entre territoires. Une peinture de William Turner réalisée en 1828 illustre un accident de diligence dans le col du Pin Bouchain depuis Tarare en direction de Roanne, alors que l'auteur revient d'un

³⁶ A titre de comparaison, l'A7 (entre Fourvière et l'A47) représente un trafic estimé à cent vingt mille véhicules par jour.

³⁷ Intervention d'ASF sur France 3 Rhône Alpes, le 28 juin 2013.

³⁸ Intervention de Jean-Charles Koolhass au Conseil régional, le 5 février 2013

voyage en Italie (Fig. 41). « L'A89 vient aplanir une géographie, elle gomme le col du Pain Bouchain » (Audal, Epures, 2013c). En traversant d'Est en Ouest la ligne de partage des eaux entre Atlantique et Méditerranée, l'A89 constitue le trait d'union entre deux mondes géographiques distincts au cœur des dynamiques de métropolisation (Fig. 39). De façon imagée, Sébastien Rolland, coordinateur de l'inter-Scot au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, parlera du « Gibraltar routier à l'Ouest de la métropole »³⁹.



Fig. 40 : La ville de Tarare en contrebas de l'A89 (Viaduc de Goutte Vignole) (Source: www.asf-a89.com [Consulté le 21 octobre 2013])



Fig. 41 : La diligence accidentée sur la montagne de Tarare (Turner, 1828) (Source: Audal, Epures, 2013c, p.67)

³⁹ Extrait de la Rencontre des présidents de l'inter-Scot, 21 juin 2012, Tarare

2.4 Barreau Est-Ouest et LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon : ouverture future vers le grand ouest métropolitain

En réponse à la montée en puissance des enjeux environnementaux et de développement durable, les politiques européennes (Commission européenne, 1999) et nationales (Duron, 2013) en matière de transport et de mobilité sont aujourd'hui principalement dédiées au ferroviaire. Afin d'inscrire le raisonnement dans une dimension prospective d'organisation des réseaux de transports à long terme, au-delà de l'organisation du réseau autoroutier en France, il convient d'interroger les modalités d'intégration de l'A89 au sein des réseaux ferroviaires à grande vitesse nationaux et européens. L'axe Est-Ouest structuré par l'A89 s'inscrit-il dans la logique des politiques européennes en matière de transport ferroviaire comme semble vouloir le suggérer ASF⁴⁰ ? Le réseau de transport transeuropéen (RTE-T) est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union Européenne arrêté par le Parlement et le Conseil européen en 1996. Il a pour ambition de favoriser le développement des échanges, en particulier par l'interopérabilité complète des différents réseaux constitutifs, et ainsi permettre la création d'un véritable marché unique, d'augmenter la part modale des modes de transport les plus respectueux de l'environnement (Communauté européenne, 2001). Depuis 2004, une liste de trente projets prioritaires est arrêtée pouvant bénéficier de financements européens à hauteur maximum de 20%. Ces projets prioritaires structurent un ensemble de grands corridors européens dédiés au transport de voyageurs et/ou de marchandises (Communauté européenne, 2010). Dans une logique d'équilibre territorial par rapport à la dorsale européenne, ou banane bleue (Brunet, 1973), l'un des objectifs poursuivis par l'UE est de structurer un axe Est-Ouest, appelé corridor Méditerranéen, permettant à terme de relier l'Europe de l'Est à la péninsule Ibérique⁴¹. Sur sa partie Ouest (au-delà de Lyon), le corridor méditerranéen contourne le Massif Central par la vallée du Rhône pour rejoindre l'Espagne via Perpignan et Barcelone. L'axe structuré par l'A89 entre Lyon et Bordeaux ne relève donc pas des corridors de transport privilégiés par l'Union Européenne. La nouvelle infrastructure autoroutière constitue une liaison nationale Est-Ouest entre deux corridors orientés Nord-Sud : le Rhin-Rhône auquel se juxtapose le corridor méditerranéen à l'Est et le Lisbonne-Strasbourg par Bordeaux et Paris, à l'Ouest (Fig. 42).

Bien que le fuseau A89 ne soit associé à aucun grand corridor européen, en France deux projets de LGV engagent la structuration d'une liaison Est/Ouest au cœur du territoire national : la LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon (POCL) et le barreau Est-Ouest. Inscrits en 2011 au Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), suite à la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement et plus récemment au sein du rapport Mobilité 21, leur réalisation est cependant prévu à long terme et très long terme, dans un contexte de crise économique qui limite les engagements

⁴⁰ Selon ASF, l'A89 s'inscrit sur « *le tracé du corridor fret européen n°5* » (www.asf-a89.fr, [Consulté en octobre 2013])

⁴¹ Le projet de LGV Lyon-Turin (La Transalpine) constitue un maillon (élément central) de ce grand corridor européen.

financiers sur de nouveaux projets de grandes infrastructures. En 2011, le SNIT fait l'inventaire des projets ferroviaires de portée nationale dont la réalisation est prévue à l'horizon de vingt ou trente ans. L'Etat s'engage à contribuer à hauteur de seize milliards d'euros au financement de deux mille kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici à 2020. La réalisation de la LGV POCL et du barreau Est-Ouest s'inscrit dans le cadre d'un programme supplémentaire qui doit suivre la réalisation d'un premier paquet de lignes prévues à l'horizon 2020 (Fig. 43)⁴². La LGV POCL et le barreau Est-Ouest impactent potentiellement tous deux le territoire d'étude (l'EIM A89-RN82) à l'Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise. Ils augurent la structuration d'un axe Est-Ouest au centre de la France et potentiellement une ouverture lyonnaise vers le grand Ouest, en positionnant encore davantage le territoire métropolitain en tant que carrefour européen au croisement entre un axe historique Nord-Sud (Rhin-Rhône-Méditerranée) et un axe émergent Est-Ouest (Europe de l'est-Alpes-Auvergne-Atlantique). Le Snit fait effectivement valoir la volonté de structurer à terme des corridors nationaux transversaux assurant le maillage du territoire en complément des corridors historiques orientés Nord-Sud, faisant par ailleurs l'objet des investissements prioritaires au niveau européen : *« L'ancrage de notre territoire métropolitain et la compétitivité internationale de nos principaux pôles économiques réclament de disposer de corridors européens puissants et fluides. Les corridors classiques Nord-Sud, rhodanien et atlantique, doivent désormais se croiser avec des corridors Ouest-Est, qui doivent connecter notre façade maritime, atlantique et méditerranéenne, aux métropoles d'Europe centrale et d'Europe de l'Est »* (MEDTL, 2011, p.196). L'inscription du projet de barreau Est-Ouest au Snit, dont les modalités de réalisation sont par ailleurs encore très incertaines, s'inscrit dans cette logique de maillage du territoire national. L'idée de structurer une liaison Est-Ouest traversant le centre de la France est ancienne. Son inscription au Snit émane en grande partie du travail de lobbying mené depuis plus de dix ans par l'Association logistique transport Ouest (ALTRO).

⁴² Les investissements prioritaires portent sur la ligne Sud-Europe Atlantique (Tour-Bordeaux, Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers Limoge), la ligne Bretagne-Pays de la Loire, l'arc méditerranéen (contournement de Nîmes et de Montpellier, lignes Montpellier-Perpignan et Provence-Alpes-Côte d'Azur), la desserte de l'Est de la France (achèvement ligne Paris-Strasbourg, Rhin-Rhône), l'interconnexion Sud des lignes à grande vitesse en Ile-de-France et enfin les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin.

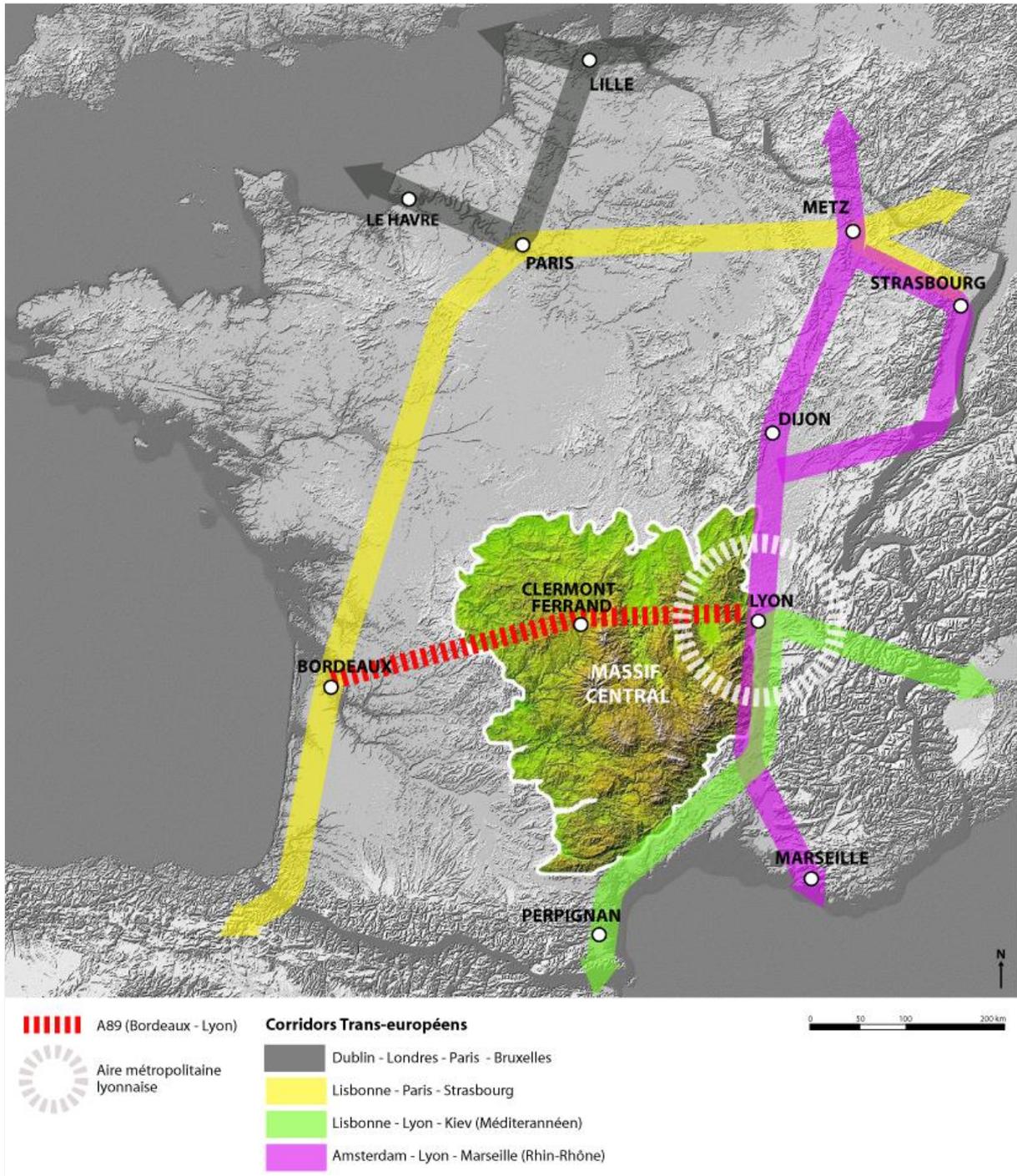


Fig. 42 : L'A89 et le Réseau transeuropéen de transport en France. (Source : Dugua, 2014)

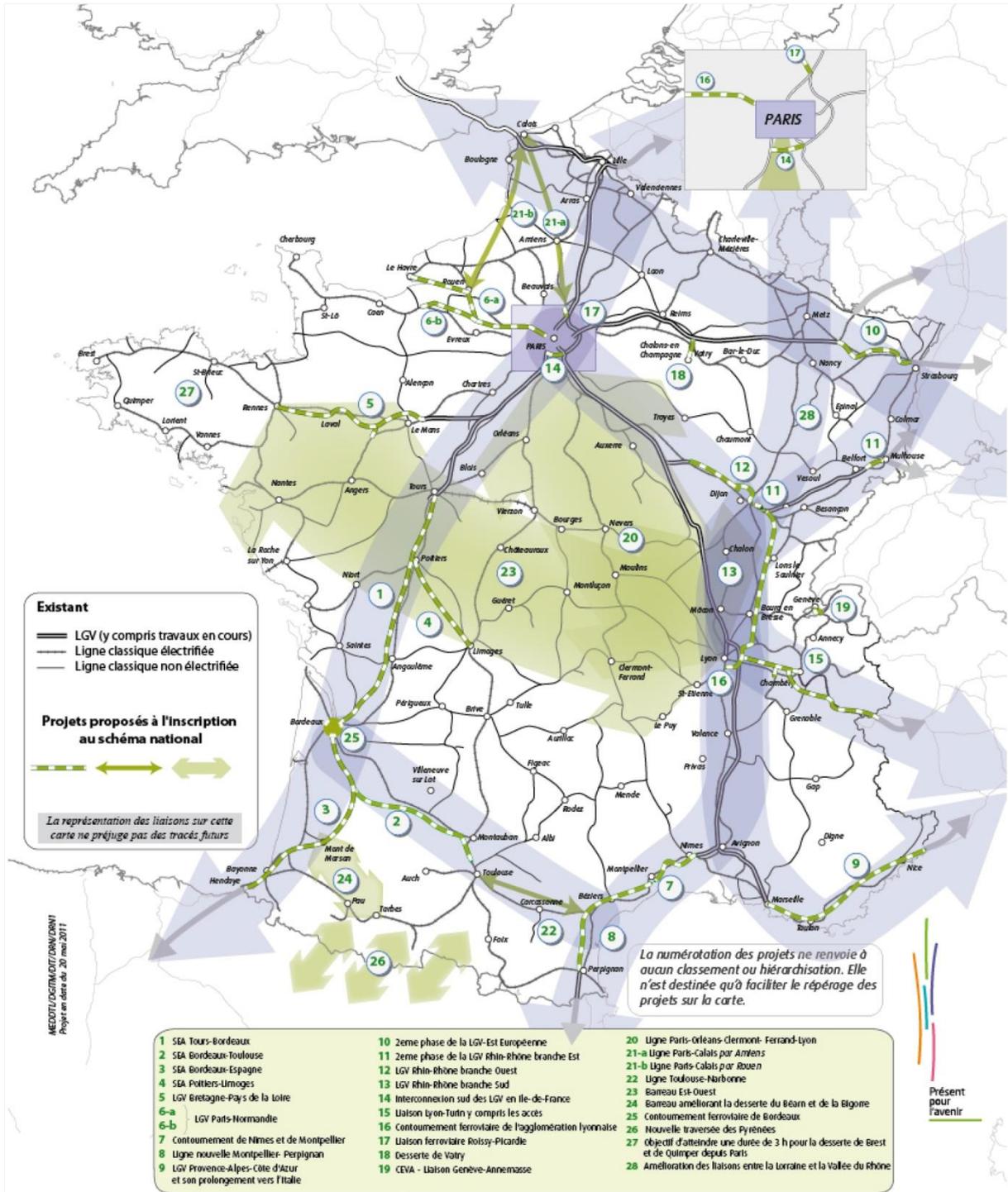


Fig. 43 : Projets ferroviaires inscrits au Snit (Source : MEDTL, 2011)

En 2000, un ouvrage intitulé « *La Transversale Alpes Atlantique. Le trait d'union entre Europe et Océan* », écrit par trois membres fondateurs d'ALTRO, décrit en détail les modalités de réalisation d'un projet de Transversale Alpes Auvergne Atlantique (appelé Transline ou T3A) permettant de mettre enfin un terme à la centralisation parisienne de l'organisation du réseau de transport français : « *L'Atlantique et les Alpes semblent ainsi séparés à jamais, interdits de tout destin commun. [...]. Et pourtant qu'y a-t-il entre l'Atlantique et les Alpes ? Quel obstacle infranchissable se dresse-t-il pour hypothéquer tout développement de relations horizontales ? Le Massif Central ! Point culminant 1885 m. A l'heure où l'on vient d'achever la construction du tunnel sous La Manche, à l'heure où l'on envisage de réaliser des tunnels de 50 km sous les Alpes et de 41 km sous les Pyrénées, le Massif Central serait donc le seul obstacle infranchissable qu'il nous resterait dans l'hexagone* » (Caniaux, Joindot, Roccon, 2000, p.7). Les trois auteurs défendent l'idée d'un projet de liaison ferroviaire mixte (voyageur et fret) reliant Lyon à l'Arc Atlantique, via le Massif central. Depuis sa création, l'association a su mobiliser un nombre important d'acteurs (collectivité, acteurs économiques, associations, citoyens) en vue de créer une dynamique forte en faveur du projet. L'association regroupe notamment trente-sept collectivités du centre de la France. ALTRO est désormais reconnu au niveau national comme une association influente dans le domaine de la grande vitesse ferroviaire. Le projet Transline est structuré autour de trois branches complémentaires (Fig. 44) : la branche Ouest (Limoges/Caen)⁴³, la branche centrale européenne (Bordeaux/Lyon) et enfin la branche Nord (Clermont-Ferrand/Paris). Le projet de LGV POCL intègre ainsi le projet Transline en constituant sa branche Nord. La branche centrale entre Lyon et Bordeaux est présentée comme un prolongement Est-Ouest de la LGV Lyon-Turin. Transline devient ainsi une alternative au corridor européen permettant de relier la péninsule ibérique à l'Europe de l'Est (Lisbonne-Kiev), alors que la commission européenne privilégie aujourd'hui plutôt un tracé Nord-Sud par Montpellier et Barcelone.

Le projet de LGV POCL fait l'objet d'un débat public entre 2011 et 2012 où RFF précise les options potentielles, sur la base de quatre scénarios initiaux, et recueille l'avis des élus et autres acteurs locaux concernés par le projet. La LGV POCL doit permettre à terme de relier Paris à Lyon par une nouvelle ligne de près de cinq-cents kilomètres. RFF identifie un territoire de projet POCL qui s'étend sur cinq régions (Auvergne, Bourgogne, Centre, Ile de France, Rhône-Alpes) et quinze départements, soit dix-sept millions d'habitants (Fig. 45). Ce vaste territoire est resté jusqu'à présent à l'écart de la grande vitesse ferroviaire et se caractérise par ses faibles densités de population. A l'exception des grandes agglomérations de Paris, Lyon Orléans et Clermont-Ferrand, il s'organise autour de nombreuses villes moyennes. D'un point de vue économique, le territoire du projet POCL est structuré par trois ensembles régionaux : deux aires particulièrement dynamiques aux extrémités Nord et Sud, les métropoles parisienne et lyonnaise, et une aire au développement plus contrasté qui constitue l'espace central français. En 2007, le projet est né de la recherche d'une réponse adaptée à deux besoins considérés jusqu'alors de façon isolée : une meilleure

⁴³ Le maillon LGV Poitiers-Limoge constitue un premier segment de la branche Ouest.

accessibilité des territoires du centre de la France (enjeu d'aménagement du territoire), et la désaturation de la LGV Paris-Lyon existante (enjeu de transport et de mobilité) (RFF, 2011). Le territoire central n'est pas relié efficacement aux grandes villes nationales et européennes par le réseau ferroviaire. Pour profiter de la dynamique de développement dans laquelle elles sont engagées, les villes moyennes du centre de la France, mais également les capitales régionales Orléans et Clermont-Ferrand, ont besoin d'être reliées aux grandes métropoles que sont Paris et Lyon. Le projet de LGV POCL répond également à la croissance des déplacements Nord-Sud et à la saturation à venir de la LGV Paris-Lyon qui constitue l'axe ferroviaire à grande vitesse le plus chargé de France et d'Europe⁴⁴. Les améliorations prévues, tant sur le matériel roulant que sur l'infrastructure, ne permettront pas de répondre à la demande. Un projet de doublement de la LGV Paris-Lyon existante est ainsi devenu indispensable. En 2007, en vue de la définition du projet d'infrastructure, l'Etat fixe les quatre objectifs suivants à RFF: assurer un temps de parcours entre Paris et Clermont-Ferrand inférieur à deux heures, relier Orléans au réseau TGV, améliorer la desserte de Bourges et des villes du grand centre et enfin constituer un itinéraire pertinent alternatif à l'actuelle LGV Paris-Lyon. Des objectifs complémentaires ont émergé des démarches de concertation menées en parallèle des études réalisées par RFF : une amélioration de la liaison ferroviaire entre Auvergne et Rhône-Alpes, une amélioration des relations transversales entre la façade Atlantique, Rhône-Alpes et l'Europe de l'Est, une connexion ferroviaire avec des plateformes aéroportuaires et enfin une articulation cohérente avec les réseaux de transports en commun contribuant à leur développement (RFF, 2011). RFF définit alors quatre scénarios pour le tracé de la LGV POCL : Ouest-Sud, Ouest, Médian et Est. Tous, à l'exception du scénario Ouest-Sud, proposent deux variantes entre Nevers et Lyon, la première par Macon au Nord de Lyon, la seconde par Roanne à l'Ouest (Fig. 46).

⁴⁴ Le trafic est passé de six millions de voyageurs en 1981 à trente-neuf millions en 2008. Les estimations du trafic indiquent qu'environ cinquante-sept millions de voyageurs emprunteraient la LGV Paris-Lyon à l'horizon 2025, et soixante-sept millions à l'horizon 2035 (RFF, 2011).

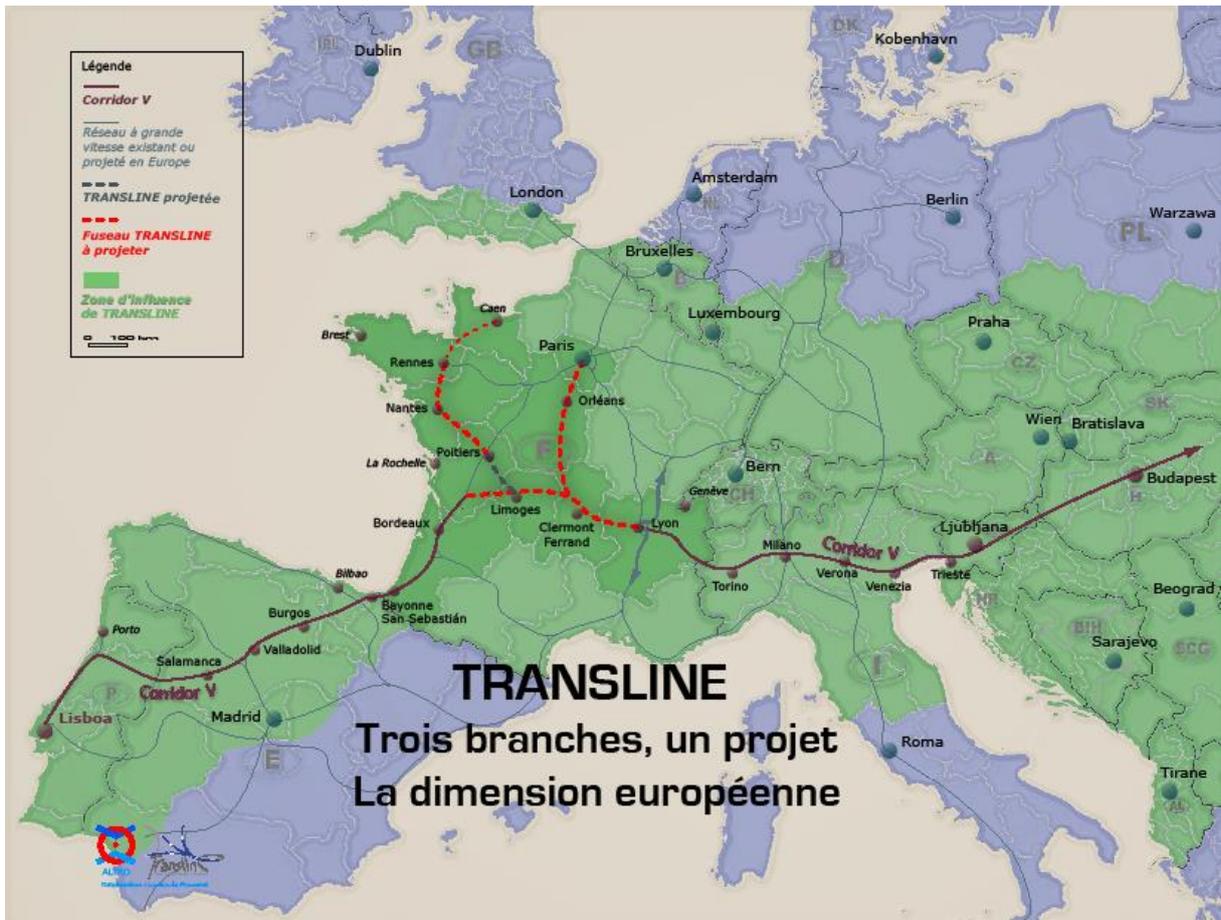


Fig. 44 : Les trois branches du projet Transline (Source : www.altro.org [Consulté le 9 octobre 2013])



Fig. 45 : Le territoire du projet POCL (Source : RFF, 2011)

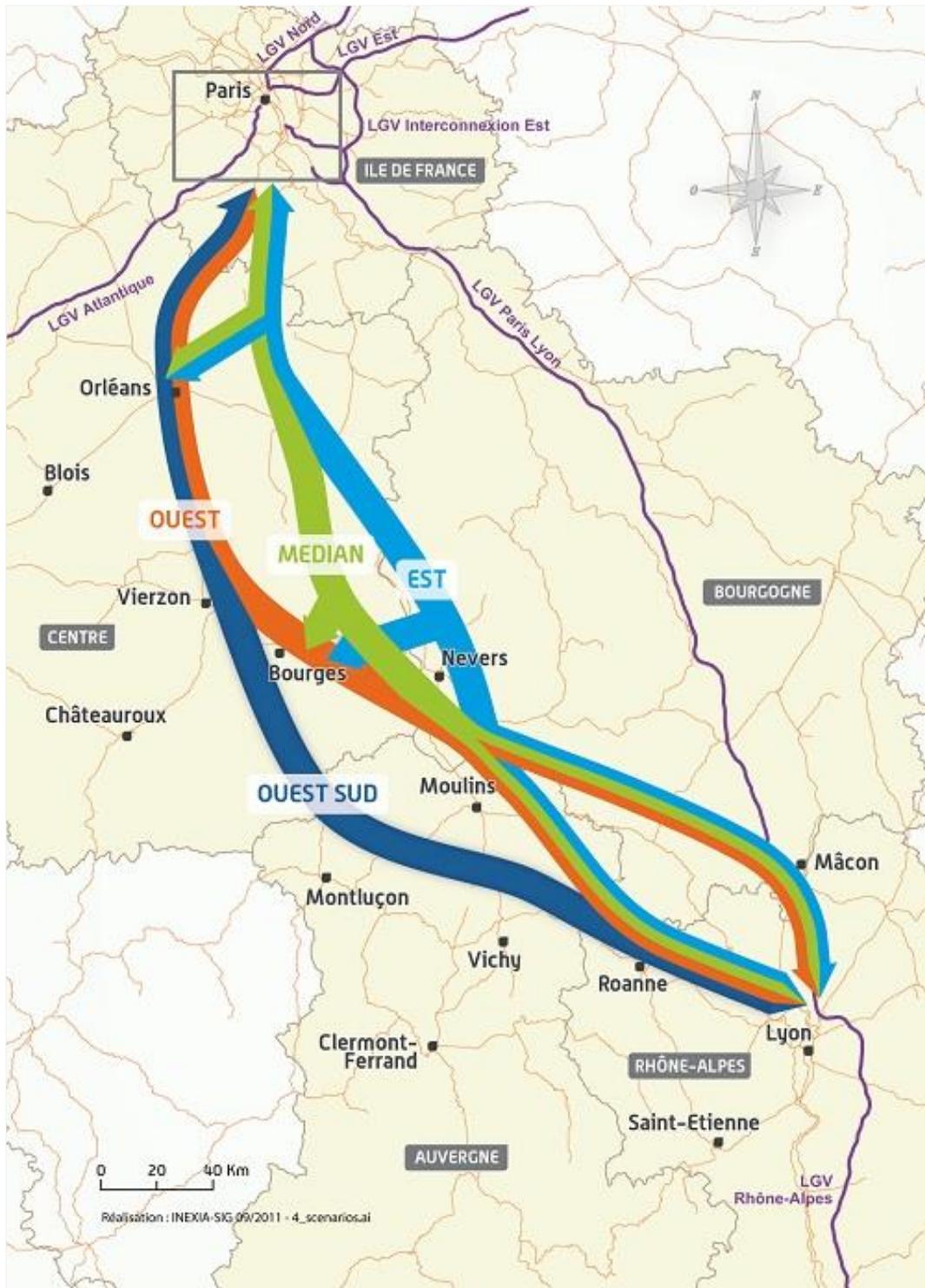


Fig. 46 : Tracé des quatre scénarios du projet POCL (Source : RFF, 2011)

2.5 L'agglomération roannaise comme porte métropolitaine nord-ouest

En 2011, la Commission nationale du débat public (CNDP) décide d'organiser un débat sur le projet de LGV POCL proposé par RFF. Le débat public est une procédure encadrée permettant une participation large d'acteurs au processus décisionnel (collectivités, associations, citoyens, etc.)⁴⁵. La CNDP détermine si un débat public doit être organisé sur les projets dont elle est saisie par les maîtres d'ouvrage⁴⁶. Si tel est le cas, la commission crée les conditions pour que le public soit informé le plus largement possible, qu'il puisse poser des questions, recevoir des réponses, donner son avis et faire des propositions. Le débat doit permettre une mise en discussion de l'opportunité du projet, un examen de ses variantes et de toutes ses caractéristiques (CNDP, 2011). Sur une durée de quatre à six mois, il est animé par une Commission particulière du débat public (CPDP)⁴⁷, depuis sa préparation jusqu'à son bilan. Cette commission ne se prononce pas sur le fond du projet soumis au débat et ne donne aucun avis propre. A la différence de l'enquête publique, le débat public s'inscrit en phase amont du projet (Fig. 47). A partir des échanges argumentés, il doit permettre au maître d'ouvrage de bénéficier d'éléments d'appréciation et d'amélioration de son projet mais ne débouche sur aucun avis, décision ou obligation juridique. Entre 2011 et 2012, le débat sur le projet de LGV POCL se traduit par vingt-sept réunions publiques dans différentes villes du territoire de projet POCL (Fig. 48). La préparation de ces différentes réunions fait l'objet d'un important dispositif organisationnel afin d'assurer l'information et la participation du public : conférences et réunions de presse, réseaux sociaux, livrets d'information, dépliants de poche, CD Rom, Journal du débat public, newsletters, sites internet, bus itinérant, panneaux d'exposition, cahiers d'acteurs, etc. L'ensemble représente un budget total d'un peu moins de deux millions d'euros à la charge du maître d'ouvrage RFF.

Durant quatre mois, le débat public du projet POCL fait l'objet d'une intense mobilisation, plus de quatorze mille personnes participent aux vingt-sept réunions publiques, qualifiée par la CNDP comme le « *ratio de participation le plus élevé de l'histoire du débat public* », révélant une « *véritable adhésion populaire* » (CNDP, 2012, p.5). Le bilan rédigé par la CNDP insiste sur la forte capacité de mobilisation d'un large panel d'acteurs en amont et au cours de la réalisation d'un projet d'infrastructure : « *Si les élus, les acteurs économiques, les associations et les relais d'opinion ont désormais bien compris le rôle déterminant du débat public dans la vie d'un projet d'infrastructure, le grand public lui-même peut s'en saisir en participant massivement aux réunions publiques, en posant de multiples questions, en donnant son avis* » (CNDP, 2012, p.5). Le projet POCL apparaît comme « *porteur de promesses* » et « *réparateur*

⁴⁵ L'introduction du débat public dans le système juridique français résulte de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier (1995). Son importance a été renforcée par la loi relative à la démocratie de proximité (2002) et par son décret d'application relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public (2002) modifiée, suite au Grenelle, par la loi portant engagement national pour l'environnement (2010).

⁴⁶ La loi relative à la démocratie de proximité confère à la CNDP le statut d'autorité administrative indépendante. Ce statut a pour but d'asseoir la légitimité de cette instance, qui est garante devant le public de l'impartialité, de la transparence et de la sincérité du débat public.

⁴⁷ Son président est nommé par la CNDP, ainsi que ses membres, sur proposition du Président.

d'une injustice », et une « *chance historique de désenclavement, de relance économique et démographique* » pour des territoires jusqu'alors écartés des grands axes de communication européens et nationaux (CNDP, 2012). C'est le cas notamment de l'agglomération roannaise, au Nord-Ouest du territoire métropolitain lyonnais, ville-moyenne industrielle aujourd'hui en reconversion et qui a connu pendant longtemps un important déclin démographique.

Au même titre que l'A89, les élus roannais voient dans le projet POCL, la promesse de leur inscription au sein du système métropolitain lyonnais après avoir été écarté des axes de communication nationaux majeurs (A6/A7 et LGV Paris-Lyon) (Fig. 51). La réunion publique de Roanne attire plus de mille personnes (Fig. 49). La participation est la plus forte après Montluçon, Nevers et Châteauroux, toutes trois également villes-moyennes, désireuses de s'inscrire dans des systèmes métropolitains via la grande vitesse. Le Grand Roanne publie un cahier d'acteurs cosigné par plus d'une dizaine de collectivités de la frange Ouest métropolitaine lyonnaise (Fig. 50). Le projet POCL cristallise ainsi des coopérations entre collectivités en vue de défendre la réalisation de l'infrastructure en réponse à des problématiques partagées (enclavement, perte d'attractivité, déclin démographique) : « *La LGV POCL est une infrastructure attendue, soutenue et portée par l'ensemble des collectivités d'Auvergne et de Rhône-Alpes qui ont la volonté de mettre cet outil au service de leur projet de territoire. Solidaires dans leur approche, déterminées dans la promotion des fonctionnalités qui donnent du sens à leur projet de développement territorial, les 12 collectivités réaffirment avec force leur intérêt pour un projet POCL qui sache concilier réalisme socio-économique et aménagement du territoire, au service de 3,4 millions d'habitants et des 'forces vives' qui en assurent le développement* » (Grand Roanne, 2011, p.1).

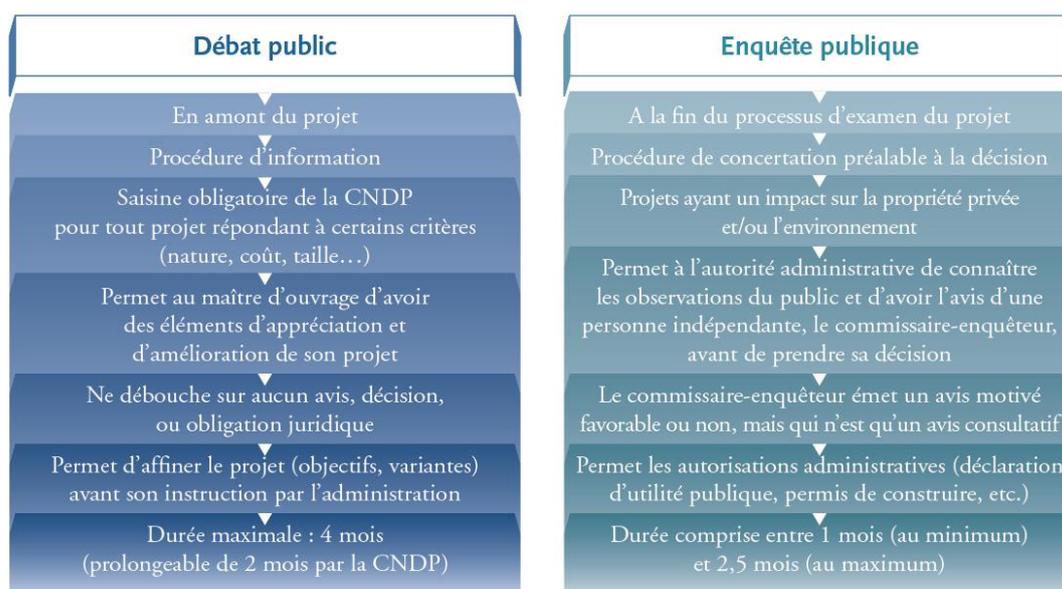


Fig. 47 : Débat public versus enquête publique (Source : CNDP, 2011)

	Date	Lieu	Nature	Thème
2011	04/10	Clermont-Ferrand	Réunion d'ouverture	
	05/10	Orléans	Réunion d'ouverture	
	12/10	Vichy	Réunion de proximité	
	13/10	Roanne	Réunion de proximité	
	18/10	Moulins	Réunion de proximité	
	19/10	Mennecy	Réunion de proximité	
	03/11	Bourges	Réunion de proximité	
	04/11	Guéret	Audition publique	
	08/11	Mâcon	Réunion de proximité	
	09/11	Nevers	Réunion de proximité	
	15/11	Moulins	Réunion thématique	Quel niveau de grande vitesse ? Quels impacts sur l'économie du projet LGV POCL et sur le territoire ?
	16/11	Châteauroux	Réunion de proximité	
	23/11	Montluçon	Réunion de proximité	
	24/11	Orléans	Réunion thématique	L'économie du projet LGV POCL et son financement
	30/11	Blois	Réunion de proximité	
	01/12	Villefranche-sur-Saône	Réunion thématique	La LGV POCL et son insertion dans la région lyonnaise
	06/12	Vierzon	Réunion de proximité	
	07/12	Clermont-Ferrand	Réunion thématique	La LGV POCL et l'aménagement du territoire
	13/12	Lyon	Audition publique	LGV POCL : et le fret ?
	14/12	Bourges	Réunion thématique	LGV POCL et les enjeux environnementaux : milieux naturels
11/12	Orly	Réunion thématique	La LGV POCL et son insertion en Ile-de-France	
2012	12/01	Saint-Etienne	Réunion de proximité	
	17/01	Nevers	Réunion thématique	La LGV POCL et les transport régionaux
	18/01	Lieusaint	Réunion de proximité	
	19/01	Gien	Réunion thématique	La LGV POCL et les enjeux environnementaux : milieux humains
	24/01	Clermont Ferrand	Réunion de synthèse	
	25/01	Orléans	Réunion de cloture	

Fig. 48 : Les réunions publiques du débat (Source: CNDP, 2011 ; Infographie : Dugua, 2014)

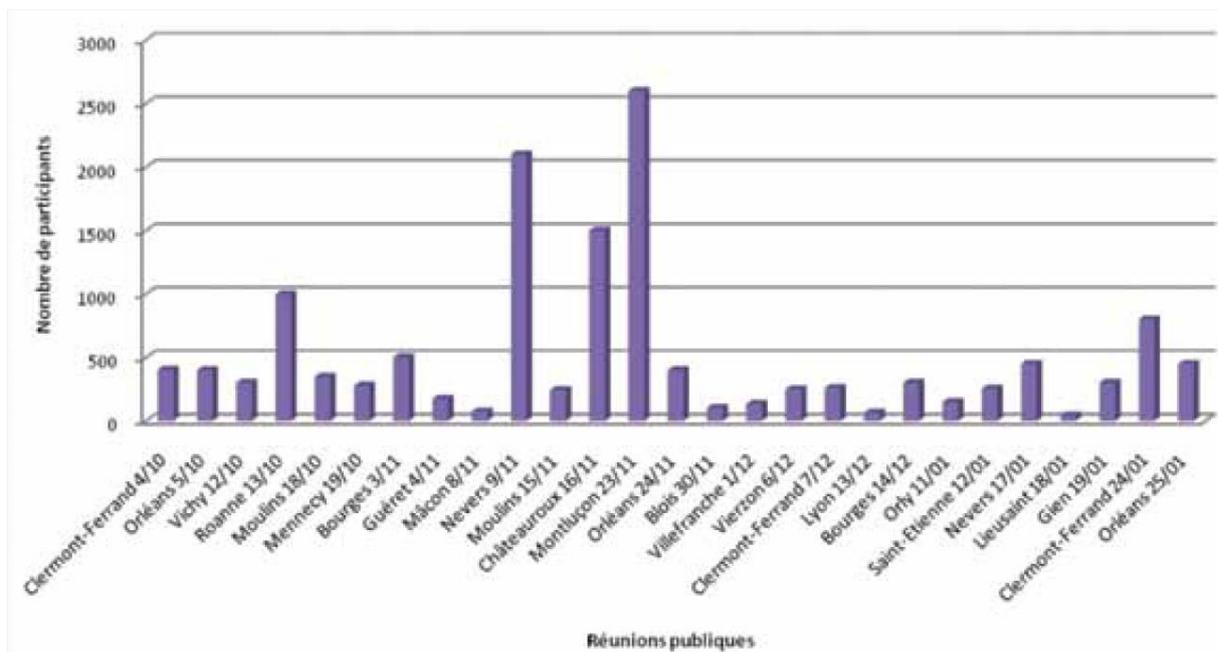


Fig. 49 : Mobilisation lors des réunions publiques (Source: CNDP, 2012)



Fig. 50 : Les douze collectivités cosignataires du cahier d'acteurs. (Source : Grand Roanne, 2011)

LAURE DÉROCHE, maire de Roanne

« La LGV, chance historique pour Roanne »

Comment vous positionnez-vous face à l'Euro métropole lyonnaise ?
 Roanne et le Grand Roanne soutiennent le mouvement de métropolisation renforcée entre Lyon, Saint-Etienne et la communauté d'agglomération Porte de l'Isère. Je souhaite que le réseau des villes soit l'armature urbaine de l'Euro métropole. Pour ne pas être asphyxié, Lyon a tout intérêt à ce que le territoire de la métropole soit aménagé de façon cohérente et équilibrée. Lyon ne peut pas ignorer les territoires alentour. Le Roannais doit faire partie de l'offre métropolitaine.

Qu'attendez-vous de l'A 89 ?
 L'A 89 est intéressante pour Roanne à condition que la RN82 soit mise à 2 x 2 voies de façon concomitante entre Balbigny et Roanne. Mais j'ai des craintes. Les premiers travaux de terrassement et d'ouvrages devraient être réalisés à l'horizon 2014 et il manque 30 millions d'euros pour les boucler. L'A 89 doit être un outil d'aménagement du territoire qui ne doit pas entraîner de concentration autour de l'échangeur de Balbigny, au détriment de Roanne. A nous d'organiser une véritable offre foncière dans l'agglomération roannaise.

Que représente la future LGV Paris-Lyon ?
 C'est une chance historique pour Roanne de se repositionner comme carrefour, comme l'entrée ouest de Rhône-Alpes et l'entrée est d'Auvergne. Le projet de LGV est primordial. Dix collectivités de Rhône-Alpes et d'Auvergne ont signé en octobre 2009 à Roanne une déclaration commune, renouvelant leur engagement pour l'aboutissement de ce projet. On travaille maintenant à faire converger les points de vue avec les agences d'urbanisme de Saint-Etienne et de Clermont-Ferrand dans la perspective du débat public qui commencera en 2011.

PROPOS RECUEILLIS PAR VINCENT CHARBONNIER

Fig. 51 : La LGV POCL : chance historique pour Roanne (Source : Le Moniteur, 2010 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012)

Le débat public a porté sur les quatre scénarios proposés par RFF. Aucun des scénarios ne s'est dégagé comme la réponse évidente et partagée à l'ensemble des enjeux (RFF, 2012). Le scénario Est est rapidement écarté par la quasi-totalité des participants car ne répondant pas à l'enjeu d'aménagement du territoire. La problématique des relations ferroviaires transversales émerge régulièrement au cours des échanges, le plus souvent parmi les défenseurs du scénario Ouest-Sud et notamment parmi les membres d'ALTRO. Pour eux, POCL doit constituer l'amorce du barreau Est-Ouest offrant une ouverture sur la façade Atlantique (Altro, 2011). Le scénario Médian présente néanmoins des bénéfices socio-économiques supérieurs aux scénarios Ouest-Sud et Ouest, grâce à des meilleures performances sur les liaisons Nord/Sud⁴⁸. L'analyse des impacts environnementaux pénalise par ailleurs les scénarios Ouest et Ouest-Sud. RFF décide finalement de retenir les scénarios Ouest et Médian dans leur variante par Roanne comme scénarios de base. La variante par Roanne (plutôt que Macon) pour rejoindre Lyon fait rapidement l'unanimité. Le développement des relations entre l'Auvergne et Rhône-Alpes, et donc entre la plaque urbaine clermontoise et l'aire métropolitaine Lyonnaise, constitue désormais un enjeu majeur du tracé POCL. Des rapprochements ont été amorcés entre la plaque urbaine Clermont Auvergne Métropole et la Région Urbaine de Lyon depuis 2005. « *Le choix de se tourner vers l'aire métropolitaine lyonnaise et Rhône-Alpes est inscrit dans tous les documents d'orientation et de prospective, établis par l'Etat et tous les niveaux de collectivités territoriales auvergnates. Cette stratégie politique est fondée sur la proximité entre les deux capitales régionales (170 km), l'intensité des échanges économiques interrégionaux et la conviction partagée par l'ensemble des acteurs du développement local que les deux aires métropolitaines ont un destin lié, en raison de la structure de leur entrepreneuriat et de leur dynamisme économique et culturel* » (Grand Roanne, 2011, p.3). Le débat est alors ouvert sur le développement progressif des échanges entre les Alpes et l'arc Atlantique. « *POCL constitue une première étape déterminante d'accélération des relations entre Rhône-Alpes et les régions de la façade Ouest, qui sera amplifiée ultérieurement avec la réalisation du barreau Est-Ouest.* » (Grand Roanne, 2011, p.2).

Au nord de la Loire, la variante par Roanne projette l'ancienne ville industrielle dans une position nouvelle au carrefour entre Clermont-Ferrand, Saint-Etienne et Lyon (Fig. 53). « *Un des grands défis de l'agglomération est de se positionner au sein de l'espace métropolitain lyonnais et d'en constituer un des pôles organisateurs. [...] Le tracé retenu à l'issue du débat public devra repositionner Roanne sur les grands axes de communication nationaux et européens et permettre aux Roannais de bénéficier de liaisons ferroviaires performantes en direction de l'Île de France (environ 1h30), de Lyon (environ 30 min), de Saint-Etienne (environ 45 min) et de la plaque urbaine clermontoise (environ 50 minutes)* » (Ville de Roanne, 2011, p. 2). Les élus de l'agglomération roannaise trouvent à travers le projet POCL les conditions de leur intégration au système métropolitain lyonnais en position d'interface avec les polarités émergentes des régions voisines (Fig. 52). « *Un tracé par Roanne est l'opportunité pour ce territoire de s'affirmer en tant*

⁴⁸ La SnCF et la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) défend ce scénario jugé moins coûteux et permettant des gains de temps significatifs sur la liaison Paris-Lyon.

que porte d'entrée Ouest de la région Rhône-Alpes et de la métropole lyonnaise, connectée à Paris et ouverte sur l'Auvergne et la façade Atlantique » (Ville de Roanne, 2011, p.1). De la même façon, le Scot Roannais défend la variante par Roanne en s'appuyant sur l'un des objectifs partagés de l'inter-Scot : « *La desserte de Roanne par la LGV POCL s'inscrit dans les objectifs d'une métropole ouverte, par un renforcement de la légitimité de la polarité roannaise, notamment en constituant la porte métropolitaine Nord-Ouest ouverte sur l'Auvergne et au-delà, l'Arc Atlantique* » (Syepar, 2012, p.3). L'arrivée de POCL par Roanne est également présentée dans un objectif à long terme de rééquilibrage du développement métropolitain lyonnais vers l'Ouest afin notamment de répondre à la saturation de la frange Est.

Deux options sont envisageables concernant la desserte de Roanne : la création d'une gare ex-nihilo au nord de l'agglomération ou un débranchement en gare centrale. Les élus du Roannais souhaitent une gare TGV de centre-ville afin de bénéficier de la dynamique urbaine induite, mais aussi d'une connexion à Saint-Etienne que l'autre option ne permet pas. L'agglomération stéphanoise soutient également l'option gare centrale qui améliore son accessibilité TGV à Paris par Roanne et non plus uniquement via l'agglomération Lyonnaise. Les bouleversements géopolitiques engendrés ne sont pas négligeables. Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, Saint-Etienne est aujourd'hui essentiellement tournée vers Lyon dont elle est distante d'une cinquantaine de kilomètres. Malgré cette forte proximité géographique, Saint-Etienne Métropole dispose d'une faible accessibilité TGV. L'agglomération Sud ligérienne est dépendante du hub ferroviaire de la Part Dieu et de sa connexion TER via la vallée du Gier, tous deux étant aujourd'hui largement saturés. Une connexion TGV via Roanne est l'occasion de réduire sa dépendance vis-à-vis du hub de la Part Dieu. Le projet POCL participe à l'émancipation de l'agglomération stéphanoise, forte de sept cents mille habitants et trois cents mille emplois, dans le système métropolitain lyonnais. « *Le projet POCL constitue la première opportunité depuis 1985 pour améliorer le temps de parcours de la liaison Paris-Saint Etienne ! [...] Cette fonctionnalité ne s'oppose pas, mais au contraire complète les actions menées sur la liaison ferroviaire Lyon-Saint Etienne-Firminy, qui est appelée à renforcer son rôle de barreau métropolitain TER rapide et fréquent pour des usages quotidiens* » (Saint-Etienne Métropole, 2011, p.4). La connexion du projet POCL au cœur de l'agglomération lyonnaise offre deux alternatives complémentaires : un branchement en gare de la Part-Dieu et/ou au niveau de la gare Perrache. Une connexion à la plateforme Lyon-Saint-Exupéry est également soumise au débat. Le Grand Lyon milite pour que le projet POCL renforce l'accessibilité du hub de la Part-Dieu, cœur névralgique de tout le réseau lyonnais, mais souhaite auparavant engager les travaux programmés de résorption du NFL (Grand Lyon, 2012). Le Grand Lyon admet néanmoins qu'à terme, différentes autres connexions complémentaires à la Part-Dieu sont envisageables afin de multiplier les portes d'entrées au sein du système métropolitain lyonnais notamment via Lyon-Perrache, Lyon-Saint Exupéry et Saint-Etienne Châteaureux, afin « *d'asseoir un développement équilibré de l'espace métropolitain Lyonnais en offrant dans chaque bassin de vie de cette vaste région européenne un accès à Paris en moins de 2 h 20.* » (Grand Lyon, 2012, p.4).

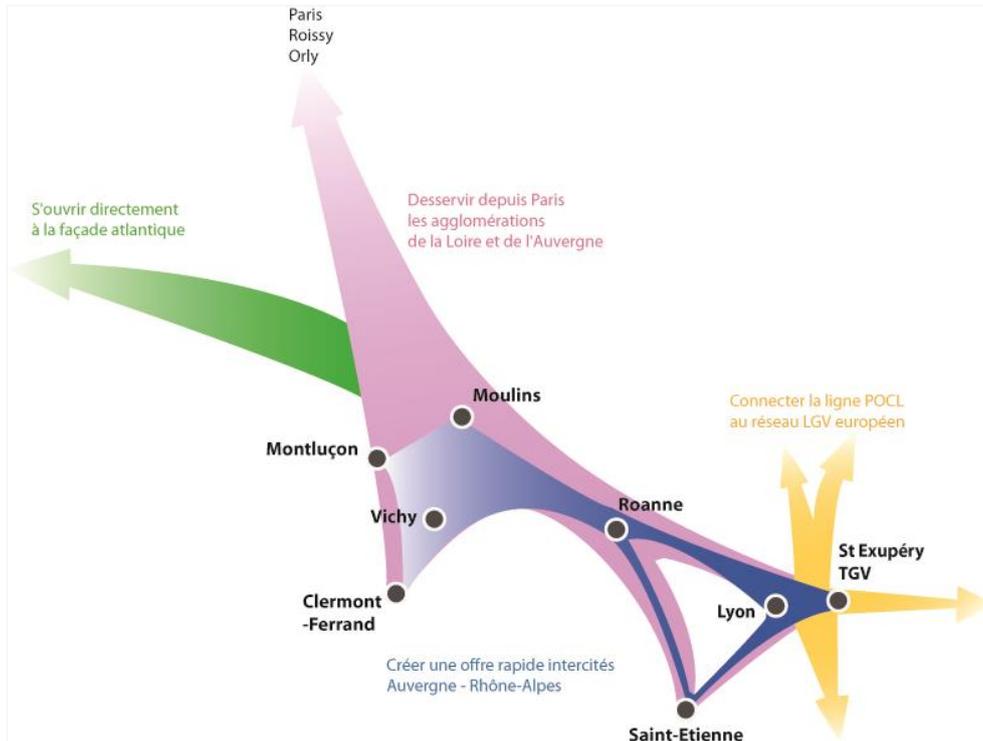


Fig. 52 : Fonctionnalités de POCL dans l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Grand Roanne, 2011)

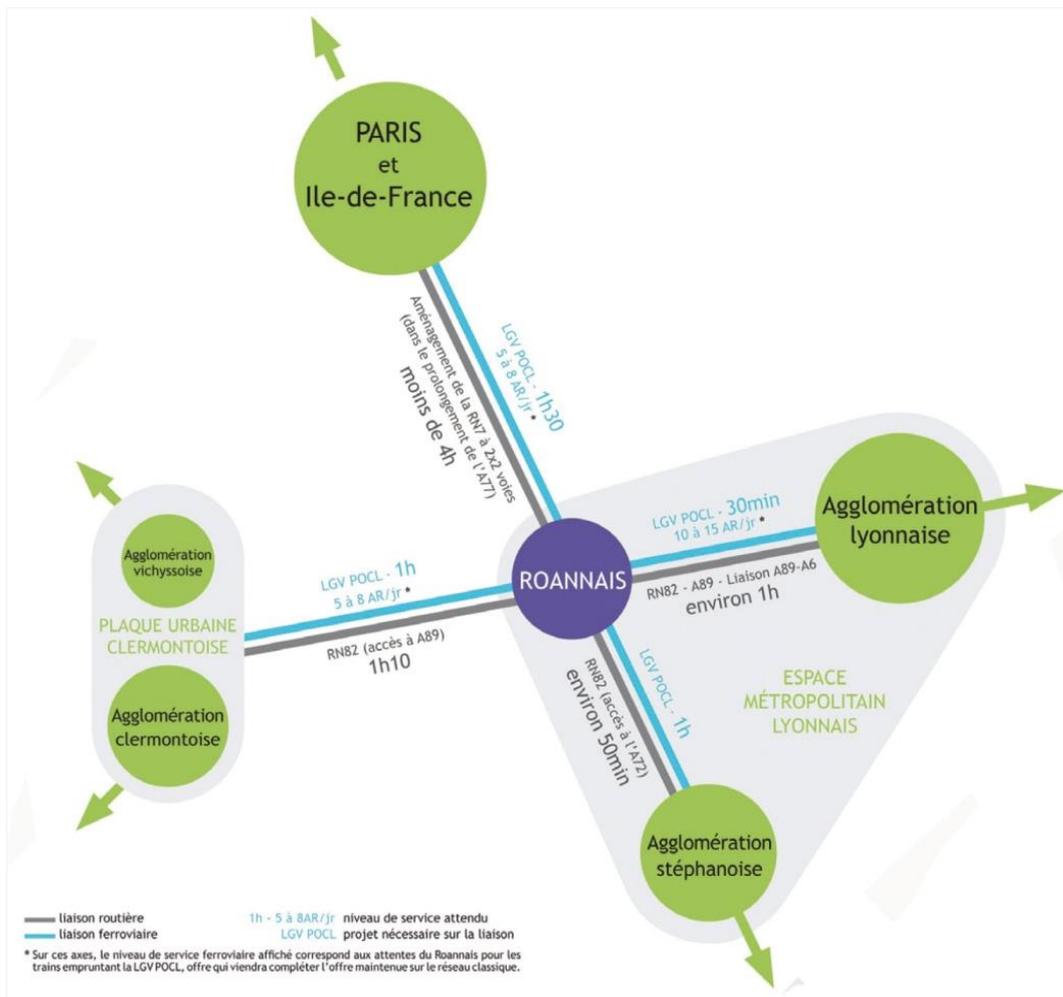


Fig. 53 : Le Roannais comme porte métropolitaine Nord-Ouest (Source : MEDEF Loire Nord Roanne, 2012)

	ACTUELLEMENT	AVEC POCL
Roanne - Lyon	1h15 en moyenne 340 000 voyageurs par an ¹ , 2 voies non électrifiées	30 min
Roanne-St-Etienne	1h12 105 000 voyageurs par an ¹ , 2 voies non électrifiées	40 à 50 min
Roanne-Clermont Ferrand	1h20 en moyenne 15 000 voyageurs par an ¹ , 2 voies non électrifiées	50 min
Roanne-Paris	3h05 avec rabattement vers le Creusot (1h45 de car) ou vers Lyon Part-Dieu (1h15 de TER)	1h20 à 1h30 direct

Fig. 54 : Accessibilité ferroviaire de Roanne avec POCL (Source : Ville de Roanne, 2011)

En 2013, dans le cadre de la commission Mobilité 21, le gouvernement Ayrault, repousse la réalisation du projet POCL après 2030, mais autorise néanmoins la poursuite des études afin d'approfondir sa définition⁴⁹. La perspective de saturation de la LGV Lyon-Paris constitue une certitude plus qu'une hypothèse, mais l'horizon temporel de cette saturation est en revanche plus incertain. « *La réalisation du projet devra être engagée dès que les conditions génératrices seront solidement établies. Des avis divergents se sont exprimés dans ce contexte sur le calendrier d'engagement de l'opération. Après en avoir longuement débattu, la commission estime majoritairement que les conditions ne devraient pas permettre de justifier l'engagement des travaux avant 2030* » (Duron, 2013, p.59). Il convient alors d'actualiser régulièrement les études prospectives pour mieux préciser l'horizon de saturation de la ligne Paris-Lyon.⁵⁰ La commission prévoit par ailleurs une provision budgétaire globale de deux milliards d'euros en vue de réaliser d'éventuels premiers travaux sur la LGV POCL au même titre que le CFAL. Les incertitudes sont encore plus importantes concernant le barreau ferroviaire Est-Ouest inscrit au SNIT en 2011. Le projet est repoussé à un horizon plus lointain (au-delà de 2050). « *A ce stade, la pertinence d'une telle liaison sous forme d'un ou de plusieurs nouveaux barreaux reste à démontrer* » (Duron, 2013). Les études d'approfondissement du projet sont donc interrompues.

⁴⁹ La loi portant engagement national pour l'environnement précise que les modalités de participation du public après le débat font dorénavant partie de l'objet du débat. Le maître d'ouvrage poursuivra donc la démarche d'information et de participation tout au long de l'élaboration du projet. Ce dialogue entre le maître d'ouvrage et les acteurs locaux constitue une forme d'aide à la décision favorisant l'inscription territoriale du projet (RFF, 2011).

⁵⁰ La commission recommande la mise en place d'un observatoire des conditions d'exploitation de la ligne existante et de l'évolution des trafics, afin de mieux cerner l'horizon d'opportunité du projet.

2.6 Éléments de structure métropolitains : constitution d'un espace intermédiaire de coopération

Liaison Est-Ouest entre Bordeaux et Lyon, la réalisation de l'A89 résulte d'une planification traditionnelle (Temps 1), pilotée par les services de l'Etat et initiée dans les années 1980, lorsque l'infrastructure est inscrite dans le Schéma national autoroutier. Son tracé transversal résulte d'une conception girondine de l'aménagement du territoire et vient contredire un réseau autoroutier largement centralisé sur Paris. En 2013, l'inauguration du dernier tronçon entre Balbigny et la Tour de Salvagny, au Nord-Ouest de l'aire métropolitaine, constitue ainsi un objet témoin des politiques d'aménagement du territoire passées. Dans le même temps, l'A89 constitue un élément projectif porteur d'un ordre nouveau : nouvel espace interprétatif fondé sur une configuration renouvelée du système métropolitain lyonnais. L'A89 engage une ouverture vers l'Ouest alors qu'historiquement l'aire métropolitaine est tournée vers sa frange Est, à l'image du contenu du Sdal Lyon 2010 et du Sdam de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne. La Plaine de l'Est lyonnais est propice au développement alors que les reliefs de l'Ouest lyonnais, des Monts d'Or et des Monts du Lyonnais à l'Ouest, constituent une barrière naturelle. L'essentiel des équipements et des infrastructures de transport ont été réalisés à l'Est de l'agglomération lyonnaise à l'image de l'organisation du réseau autoroutier (Fig. 55). Les populations de l'Ouest lyonnais, majoritairement plus aisées que l'Est lyonnais, se sont toujours opposées à la réalisation d'infrastructures routières dans une logique de préservation du cadre environnemental. Le diagnostic territorial réalisé par les Agences d'urbanisme insiste sur le fait que la réalisation de l'A89 engendre, symboliquement et psychologiquement, un bouleversement des représentations en traversant d'Est en Ouest la ligne de partage des eaux entre Atlantique et Méditerranée. Au sein du système métropolitain, le nouveau barreau autoroutier engendre un renforcement des interdépendances entre Loire et Rhône. « *L'A89 marque un nouveau lien physique entre les secteurs de l'Ouest métropolitain, notamment en arrimant le Roannais à l'agglomération lyonnaise. L'infrastructure constitue un maillon physique dans la construction du Grand Ouest métropolitain* » (Audal, Epures, 2013, p.74).

Au même titre que l'A89, le projet de LGV POCL inscrit l'ensemble du territoire dans les politiques d'aménagement futures en annonçant l'affirmation potentielle du carrefour roannais au sein du système métropolitain lyonnais. Le projet POCL augure une ouverture du système ferroviaire français des Alpes vers la façade Atlantique, et le choix de la variante par Roanne engage le système lyonnais vers le Grand Ouest métropolitain par le développement des relations interrégionales entre l'Auvergne et Rhône-Alpes. Roanne, ancienne ville industrielle, se projette alors comme porte métropolitaine au carrefour entre Lyon, Saint-Etienne et la plaque urbaine Clermontoise, avec une accessibilité renforcée en direction de Paris. Cette ouverture annoncée du réseau ferroviaire dans une logique transversale Est-Ouest est aujourd'hui une réalité concernant l'organisation du réseau autoroutier. Les incertitudes demeurent importantes quant aux temporalités de réalisation des infrastructures ferroviaires. Si le barreau ferroviaire Est-Ouest

prévue dans le SNIT est repoussé à un horizon lointain, les études concernant le projet POCL se poursuivent. L'échéance de sa réalisation dépend à long terme de la saturation de la ligne LGV existante Paris-Lyon qui enclenchera le processus d'ouverture vers l'Ouest.

Le barreau de l'A89, entre Balbigny et la Tour de Salvagny, constitue un objet controversé dans le Nord-Ouest métropolitain lyonnais et sa réalisation a été ponctuée de retournements juridiques. Le débat concernant l'impact de l'infrastructure a animé le territoire durant plus de vingt ans et a engendré différentes formes de coalitions en faveur ou contre le barreau autoroutier. Aujourd'hui, la contestation tend à se cristalliser autour du branchement A89/A6, aux portes de l'agglomération lyonnaise où les modalités de raccordement de la nouvelle infrastructure au réseau existant demeurent toujours problématiques. Les enjeux écologiques ont par ailleurs été l'occasion de stabiliser un partenariat entre ASF et plusieurs associations de protection de l'environnement, formalisé sous la forme d'une charte. Même si les aménagements visant à limiter l'impact écologique de l'infrastructure sont considérés par beaucoup comme dérisoires et simples affichages d'ASF en faveur d'une conception durable des infrastructures routières contemporaines, il n'empêche que cette collaboration a le mérite d'exister et de dépasser le simple clivage opposant les pro- et anti-A89. Au Nord-Ouest du système métropolitain lyonnais, le débat public autour du projet POCL engage également une très forte mobilisation d'une grande diversité d'acteurs en faveur de la réalisation du projet d'infrastructure. La procédure du débat public en amont du projet favorise la constitution d'un véritable réseau sociotechnique permettant à RFF de préciser les objectifs et le choix du tracé, et localement, d'organiser les conditions d'accueil de l'infrastructure en affirmant notamment le carrefour roannais comme porte métropolitaine Nord-Ouest. L'analyse montre ainsi une forme de basculement de la mobilisation des acteurs, notamment des élus ligériens, de l'A89 au POCL, d'un objet à l'autre. Les deux infrastructures répondent à des enjeux d'accessibilité et de desserte de petites et moyennes polarités jusqu'alors écartées des grands axes de transport.

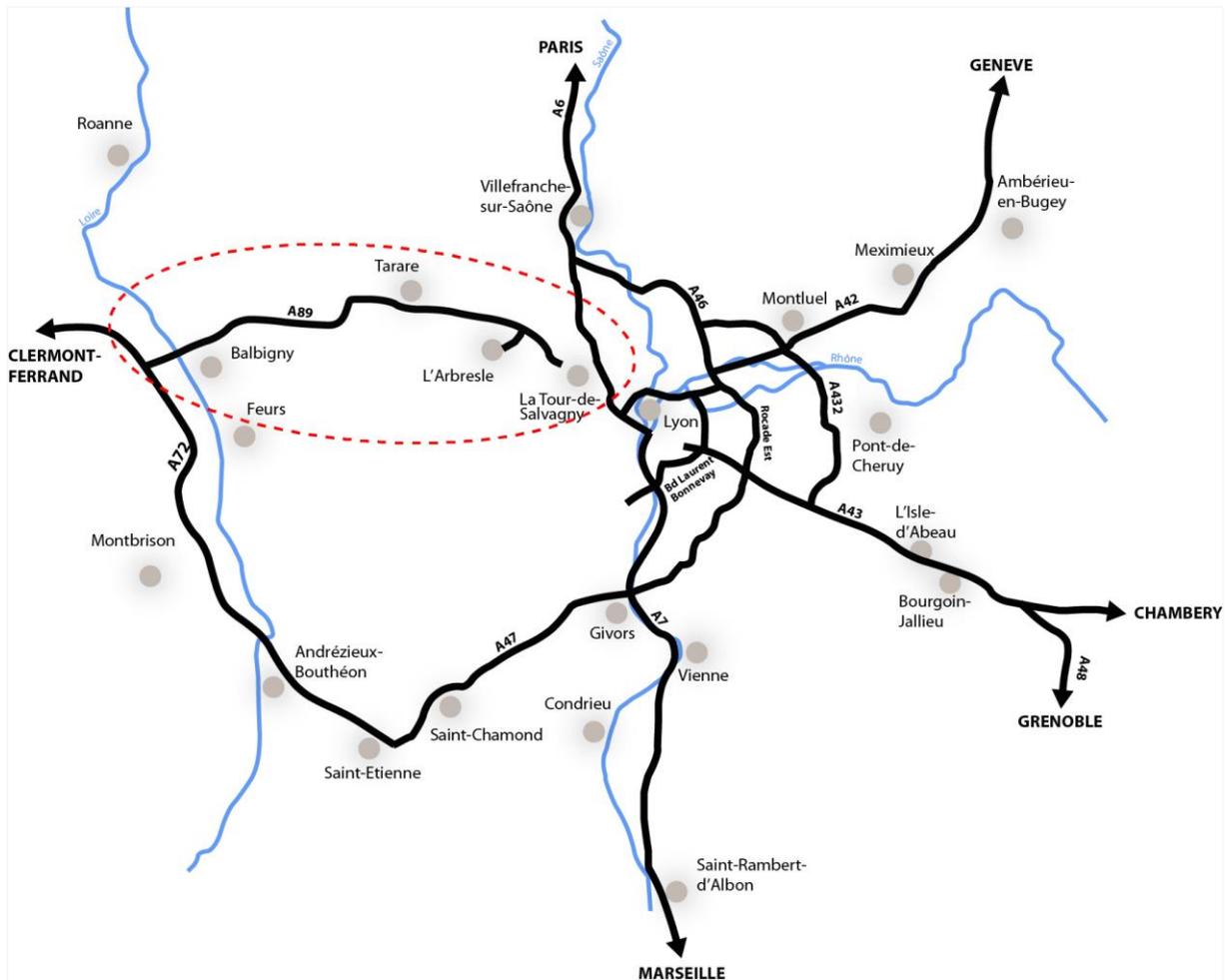


Fig. 55 : Organisation du réseau autoroutier lyonnais en 2013 (Source : Dugua, 2014)

Objet témoin, controversé et projectif, l'A89 a les caractéristiques de l'objet transitionnel, au même titre que la plateforme Lyon-Saint Exupéry. Les problématiques inhérentes à l'A89 transcendent les périmètres institutionnels. A l'interface entre de nombreux périmètres institutionnels, au même titre que la plateforme Lyon-Saint Exupéry, le barreau autoroutier intéresse une grande diversité d'acteurs aussi bien publics que privés. La réalisation de cette infrastructure a engendré une importante mobilisation des élus ligériens et de l'Ouest rhodanien durant plus de vingt ans. Dans le sens du discours affiché par ASF, les défenseurs de l'autoroute voient en elle une attractivité retrouvée pour des territoires touchés par la crise industrielle et le déclin démographique. Si l'A89 constitue un objet transitionnel, le projet de LGV POCL présente les mêmes caractéristiques (objet témoin, controversé et projectif) et donc constitue à ce titre également un objet transitionnel. L'un réalisé, l'autre en projet, tous deux structurent l'organisation des réseaux d'acteurs au sein d'un même territoire, le Nord-Ouest métropolitain lyonnais, soucieux d'affirmer son positionnement dans le système métropolitain lyonnais aux côtés des principales autres polarités urbaines. En tant qu'éléments de structure du territoire métropolitain, objets transitionnels, l'A89 et le projet de LGV POCL configurent conjointement le territoire et les réseaux d'acteurs.

Lieu identifié de projets, l'A89 apparaît dans les dispositifs de coopération et de gouvernance à l'échelle métropolitaine, sous différentes formes et périmètres, mais dans une moindre mesure que la plateforme Lyon-Saint Exupéry à l'Est⁵¹. Les territoires autour du barreau autoroutier sont identifiés comme EIM A89-RN82 au sein du dispositif inter-Scot. La DTA, dont le périmètre ignore la frange Ouest métropolitaine lyonnaise, identifie néanmoins le territoire spécifique lié à l'embranchement entre l'A89 et le réseau autoroutier lyonnais : territoire autour de l'Arbresle. Ce territoire est également identifié dans le Scot de l'agglomération lyonnaise en tant que territoire de projet de la Porte Nord-Ouest. Les territoires autour de l'A89 ne constituent pas une action prioritaire du Pôle métropolitain, davantage focalisé sur les espaces interstitiels entre les trois quatre agglomérations membres du dispositif. Dans le cadre du Schéma de cohérence logistique de la Rul, l'autre extrémité, l'intersection entre l'A89 et la RN82 (secteur de Balbigny) apparaît comme un site logistique potentiel entre Roanne et Saint-Etienne. Au sein du système métropolitain lyonnais, le nouveau barreau autoroutier entre Balbigny et la Tour de Salvagny engendre ainsi la constitution d'un espace transitionnel, ou espace intermédiaire d'expérience, dont elle constitue le nouveau centre de gravité et dont la superficie est bien plus importante que l'espace transitionnel lié à la plateforme Lyon-Saint Exupéry. En introduisant une verticalité dans l'espace qu'elle définit, l'A89 participe à la structuration d'une échelle intermédiaire de projet au sein du tiers espace entre Lyon et Roanne, territoire jusqu'alors vierge de toute infrastructure, majoritairement constitué d'espaces naturels et agricoles et d'une trame urbaine constituée de petites et moyennes polarités.

Ainsi, la plateforme Lyon-Saint Exupéry à l'Est de l'agglomération lyonnaise et l'A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny constituent tous deux des objets transitionnels, éléments de structure importants du système métropolitain lyonnais qui configurent simultanément l'organisation du territoire et des réseaux d'acteurs. Ils sont tous deux liés et associés à d'autres objets existants ou projetés qui affirment leur capacité de structuration progressive d'espaces transitionnels au sein desquels les acteurs sont potentiellement amenés à coopérer : le CFAL, la LGV Lyon-Turin et les plateformes logistiques notamment pour le carrefour de Lyon-Saint Exupéry et le projet de LGV POCL pour le carrefour roannais et la porte métropolitaine Nord-Ouest. Les deux objets et les espaces transitionnels associés n'ont néanmoins pas la même intensité ou le même niveau de maturité au sein du système métropolitain. Issue de la politique des métropoles d'équilibre, la structuration progressive de l'espace transitionnel associé à la plateforme dispose d'une antériorité plus importante. Par ailleurs, l'amplitude de la verticalité introduite par la plateforme et l'espace intermédiaire de coopération qu'elle définit est supérieure à celle de l'A89. La plateforme multimodale est un objet partagé qui intéresse et mobilise d'avantage d'acteurs, notamment du fait de la présence de l'aéroport international associé à une gare TGV. Ses effets structurants sont plus importants. Historiquement, le système métropolitain lyonnais est orienté en direction de sa frange Est. Il

⁵¹ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

n'empêche que l'espace transitionnel constitué par la réalisation de l'A89 peut à long terme s'affirmer encore davantage avec la réalisation de la LGV POCL. La configuration de l'ensemble du système métropolitain lyonnais serait alors largement bouleversée. La démarche consiste à interroger la relation entre les deux objets transitionnels traités (la plateforme et l'A89) et leur territoire d'accueil respectif, c'est-à-dire les deux espaces transitionnels qu'ils définissent, identifiés dans le cadre de l'inter-Scot en tant qu'EIM. Cette première étape traitée dans le chapitre suivant (*Chapitre 3. Diagnostics*) permettra par la suite (*Chapitre 4. Résultats*) de définir les conditions de convergence et de divergence par rapport à l'*idéal transactionnel* au regard des modalités d'investissement des deux terrains d'études.

| CHAPITRE 3. Diagnostics |

Les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 comme formes plates et creuses

Le développement du chapitre précédent (*Chapitre 2. Mise au point*) montre que la plateforme Lyon-Saint Exupéry, à l'Est de l'agglomération lyonnaise, et le nouveau barreau autoroutier entre Balbigny et la Tour de Salvagny, au Nord-Ouest, constituent des objets transitionnels au sein du système métropolitain lyonnais. Objets-témoins, controversés, partagés et annonceurs d'un ordre nouveau, d'une configuration renouvelée du système métropolitain, ces éléments de structure participent à l'émergence progressive d'un espace transitionnel au sein duquel les acteurs sont potentiellement amenés à interagir et coopérer. Localisés au cœur d'espaces d'interface, ces objets transitionnels repositionnent les nouvelles réalités métropolitaines (existantes ou émergentes), qualifiées de tiers espaces ou *zwischenstadt*, au centre de l'analyse et non pas dans une logique centre/périphérie, imposée par les découpages institutionnels. L'analyse montre par ailleurs que les espaces transitionnels liés aux deux objets (la plateforme multimodale et l'autoroute) n'ont pas la même intensité, maturité et antériorité au sein du système métropolitain. La plateforme multimodale qui associe un aéroport international à une gare TGV, depuis le milieu des années 1990, dispose d'une capacité structurante plus importante que l'A89, du fait de l'antériorité de l'équipement issu de la politique des métropoles d'équilibre et d'une organisation métropolitaine historiquement tournée vers sa frange Est. Le développement de ce chapitre traite de la relation entre les deux objets transitionnels et leur territoire d'accueil respectif, *lieux identifiés* de projets au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82. Quelle est la nature du développement autour de la plateforme et de l'A89 ? Les deux EIM investis par l'inter-Scot constituent-ils des lieux tels que Marc Augé (1992) et Martin Heidegger (1971)¹ les conçoivent ? Quelle est la nature des relations socio-spatio-temporelles entre les différents objets (existants et projetés) constitutifs des deux espaces transitionnels, espace intermédiaire d'expérience entre le niveau local et niveau métropolitain ? Le chapitre dédié à la description théorique de *l'idéal transactionnel* (*Chapitre 1. Focus*) montre que l'émergence du *lieu transactionnel*, au sein du tiers espace, engage le passage de la forme plate et creuse à la forme pleine, par un processus de mise à l'équerre. La

¹ Voir le *Chapitre 1. Focus*.

notion de plateforme telle que définie par Arnaldo Bagnasco a notamment été mobilisée pour construire la démonstration. En quoi l'EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 constituent-ils des formes plates, supports lisses illimités et déterritorialisés, et creuses, dépourvues d'identité socio-spatio-temporelle au sein du système métropolitain ? De quelle manière les différents objets constitutifs des deux espaces transitionnels sont-ils susceptibles de rentrer en synergie ? Quelles sont les conditions du passage de la forme plate et creuse à la forme pleine où le lieu acquiert une représentation de soi-même et une unité minimum ? Voilà autant de questions qui structurent le développement de ce chapitre organisé à partir de quatre sections. Les deux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 sont traités successivement. Les deux premières sections concernent l'EIM Lyon-Saint Exupéry interpellé en tant que forme plate puis creuse. Selon une méthodologie identique, les deux sections suivantes traitent de l'EIM A89-RN82, également interpellé en tant que forme plate puis creuse. Le chapitre est rédigé à partir des éléments de diagnostic issus des travaux des Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, dans le cadre de l'inter-Scot, et par ailleurs, à partir des éléments d'étonnement du groupement Güller&Güller-Acadie, dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide concernant l'EIM Lyon-Saint Exupéry.

1. L'EIM Lyon-Saint Exupéry comme forme plate

1.1 La plateforme : somme d'objets entreposés côte-à-côte

Au-delà de l'APPM réalisé par les services de l'Etat, la SA ADL est chargée d'élaborer un Plan de composition générale qui, dans le cadre de Saint-Exupéry, prend la forme d'un schéma directeur révisé périodiquement. A la différence de l'APPM qui définit l'emprise et l'organisation globale de la plateforme à long terme, le schéma directeur est un document de planification aéroportuaire à court et moyen terme, doté d'une double fonction. Il définit à la fois la stratégie aéroportuaire, à savoir les conditions du développement du trafic aérien (types de compagnie, scénarios de croissance, positionnement de l'aéroport dans un contexte mondial concurrentiel, etc.), mais aussi, la stratégie extra-aéroportuaire (aménagement de la plateforme, localisation des principaux équipements, nature et conditions de développement des réserves foncières, etc.), à travers notamment le phasage et la programmation des investissements à venir. La première version du Schéma directeur de la plateforme Lyon-Saint Exupéry date de 2000. Elle est révisée en 2008 par ADL, et s'intitule alors, le « *Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020* » (Fig. 56). Le document prévoit alors une évolution d'un peu plus de sept millions de passagers en 2007, à quinze millions en 2020. Un nouveau Schéma

directeur est en cours d'élaboration en vue de la création future du second doublet de pistes, sur la partie Ouest de la plateforme Lyon-Saint Exupéry². Ce dernier remplacera le Schéma directeur Est.

Le contenu et la formalisation graphique du schéma directeur de 2008 sont révélateurs de la nature des relations entre la plateforme et son territoire d'accueil, soit l'Est lyonnais et plus largement l'aire métropolitaine lyonnaise. ADL rencontre des difficultés à retranscrire sa stratégie de développement aéroportuaire en termes de schéma d'aménagement et de mode d'occupation de la plateforme, et finalement à porter une vision urbanistique et territoriale à l'organisation et aux conditions d'intégration des différents objets qui la structurent, en relation avec son environnement extérieur. Dans le cadre de l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise, une étude commanditée par le Sepal mentionne que *« le schéma directeur actuel est insuffisant pour coordonner harmonieusement le développement des activités non-aéronautiques et l'affectation des surfaces foncières associées. Nous recommandons que l'aéroport entreprenne une définition de sa stratégie de long terme et qu'en découle un schéma d'occupation des sols qui intègre l'ensemble des composantes de cette stratégie dans une vision du développement ultime de l'aéroport [...] »* (Sepal, 2009, p.26). Elaboré en 2008 par le bureau d'étude Aéroports de Paris Ingénierie, le Schéma directeur Est se cantonne au périmètre de la plateforme et est construit sur la base d'un langage graphique, d'un vocabulaire technique et de l'accumulation de données chiffrées, que seuls les spécialistes du domaine aéroportuaire sont aptes à maîtriser, traduire et assimiler. Sa stratégie extra-aéroportuaire résulte par ailleurs d'une logique d'opportunité où chaque élément/objet (zones d'activités, espaces de parkings, voies de circulations, pistes d'envol, réseau routier, terminaux, etc.) est juxtaposé ou entreposé côte à côte, sans parti d'aménagement clairement affirmé. *« L'affectation des surfaces ne découle pas de la vision ultime de la plateforme découpée en macro-zones d'activités mais plutôt d'une construction opportuniste constituée de la mise bout-à-bout des projets connus à ce jour. Les attentes des occupants de chacune des surfaces ne semblent pas avoir été prises en compte dans l'affectation des surfaces. Enfin, il ne semble pas y avoir eu de concertation avec les collectivités riveraines au sens large. Il résulte des constats ci-dessus un manque de lisibilité du schéma d'occupation des sols, une perte d'opportunités et le risque d'engager des développements structurants et coûteux qui devront être remis en cause dans quelques années »* (Sepal, 2009, p.28). L'essentiel des investissements non-aéronautiques financés par ADL sont liés aux parkings et à la voirie, aménagements provisoires utilisant des espaces fonciers de qualité, propices à d'autres formes de développement. La surface importante dédiée aux parkings et leur coût élevé assure au gestionnaire une rentabilité directe et rapide à court terme pour le financement d'autres équipements notamment aéroportuaires (Audal, 2012c).

² Suite à l'élaboration de la stratégie guide, le cabinet Güller&Güller accompagne ADL dans l'élaboration de son nouveau schéma directeur. Son contenu n'est pas connu à ce jour.

La plateforme Lyon-Saint Exupéry constitue ainsi une sorte de zone grise, ou *no man's land*, dans laquelle la SA ADL, ses actionnaires et les quelques consultants qui participent à l'élaboration de sa stratégie, sont les seuls à disposer d'un minimum d'intelligibilité. C'est d'ailleurs le constat du manque de dialogue avec le gestionnaire de la plateforme qui motive en partie l'inscription de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au programme de travail de l'inter-Scot en 2010, sous l'impulsion de Serge Menuet, Président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné³. Dans la plupart des documents de planification territoriale, notamment la DTA et le Scot de l'agglomération lyonnaise, la plateforme apparaît ainsi comme un polygone opaque reprenant le tracé de l'APPM de 1999, sans représenter et spatialiser le contenu et la nature des relations entre les différents objets qui la constituent. A travers la réalisation du diagnostic territorial, l'Agence d'urbanisme réalise une carte-inventaire des équipements et de la configuration interne de la plateforme multimodale (Fig. 57). L'usage de la cartographie est l'occasion de rendre plus lisible, transparente et donc intelligible l'organisation de la plateforme, et sa relation avec les autres objets et éléments de structure, constitutifs de l'environnement extérieur. La démarche adoptée par l'Agence d'urbanisme de Lyon vise à localiser les principaux équipements (aéroportuaires, administratifs et ferroviaires), l'organisation des réseaux de transports (routiers et ferroviaires), mais aussi des principales zones d'activités économiques existantes et les projets d'extension prévus par ADL. A long terme, le gestionnaire cherche à poursuivre activement une stratégie de développement axée sur les recettes extra aéronautiques. La société cherche à développer des parcs tertiaires, des espaces logistiques, des activités d'hôtellerie, des centres de conférences, ou encore des activités commerciales. « Cette stratégie vise à faire de la plateforme un véritable 'airport city', à l'image des modèles de développement endossés par les principales plateformes aéroportuaires européennes (Manchester, Francfort, Amsterdam) où jusqu'à 80% du chiffre d'affaires est lié à des activités non liées au trafic aérien » (Audal, 2012c, p.79). Le projet à court terme porté par ADL concerne la commercialisation d'une petite zone de six hectares au sud de la plateforme pour un centre de formation et d'affaires. A plus long terme, ADL envisage la commercialisation de deux tènements de l'ordre de cinquante à soixante hectares, situés au Nord et au Sud de l'APPM. Le développement de ces deux tènements est soumis à l'accord de la DGAC, sur la base d'un schéma directeur réactualisé à l'horizon 2020, précisant les intentions d'aménagement sur les neuf cents hectares de la zone Ouest. On retrouve là les dispositions du Scot de l'agglomération lyonnaise qui conditionne l'ouverture à l'urbanisation de la plateforme, à l'adoption d'un plan d'organisation et de composition générale en cohérence avec les sites économiques programmés sur les territoires voisins⁴.

³ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

⁴ Ibidem

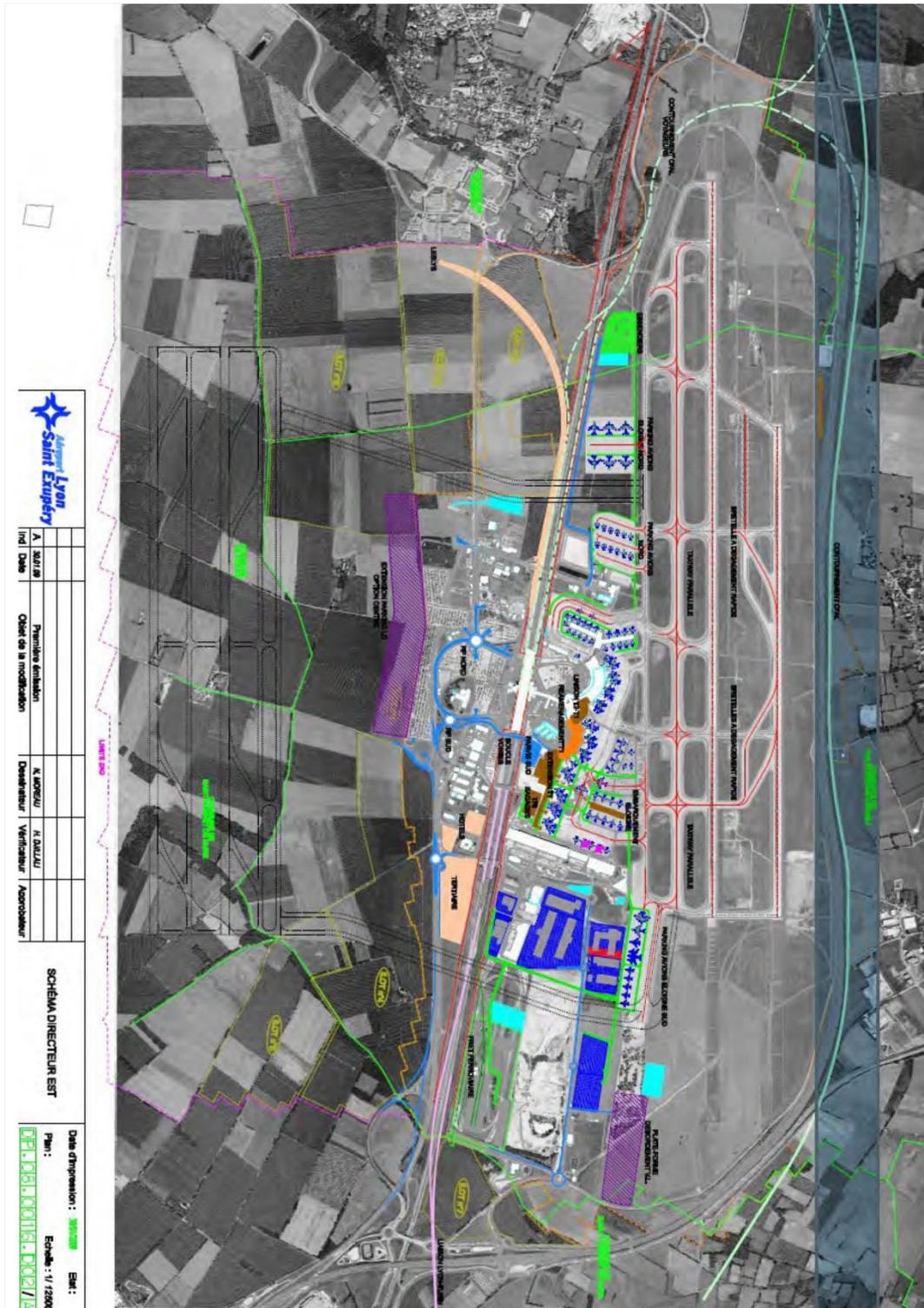


Fig. 56 : Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020 (Source : Audal, 2012c, p.37)

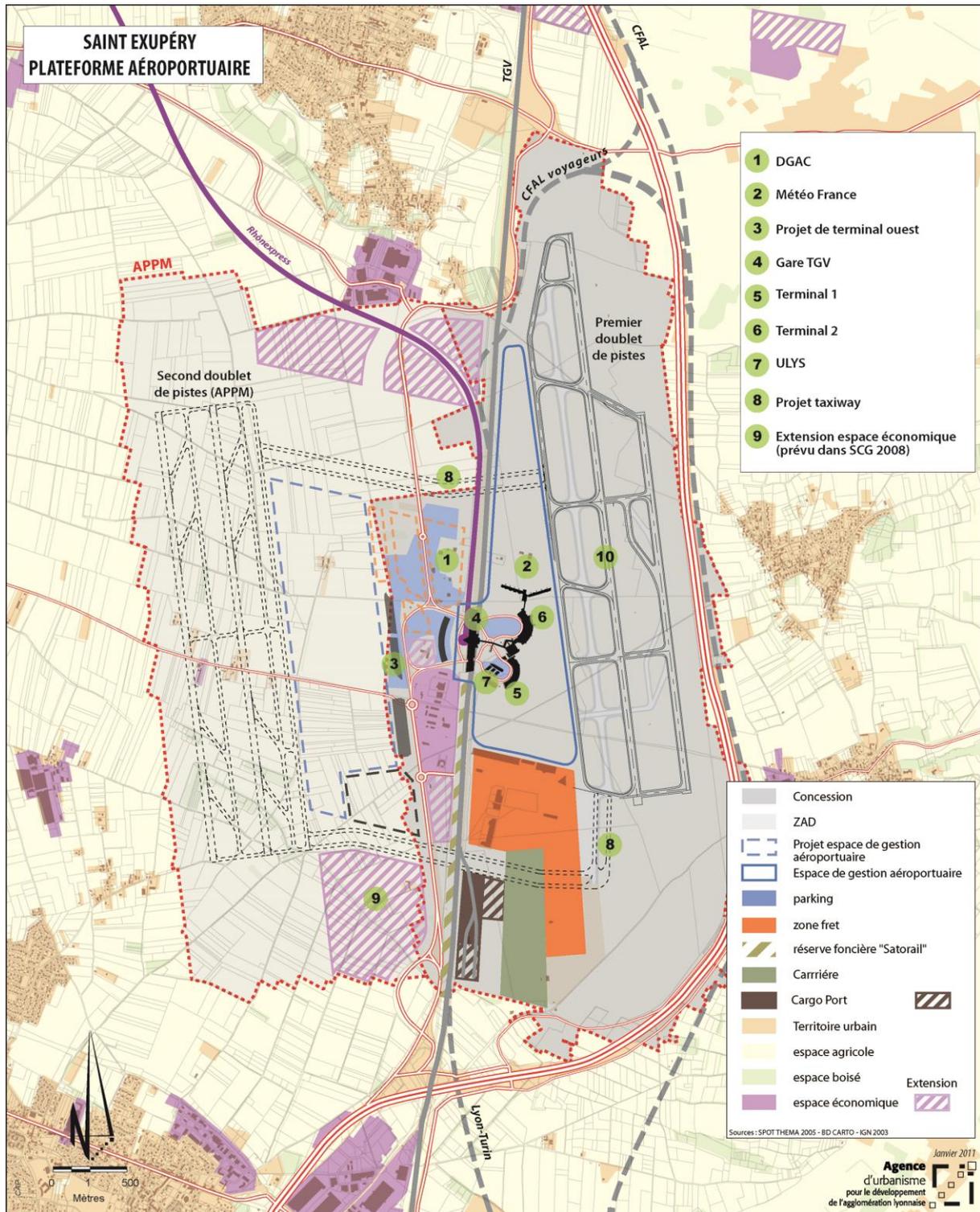


Fig. 57 : Organisation interne de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.43)

1.2 Artificialisation éparse et progressive de l'EIM Lyon-Saint Exupéry

L'aménagement de la plateforme est géré par la planification dite aéroportuaire (PEB, APPM et schéma directeur), alors que le reste du territoire de l'EIM Lyon-Saint Exupéry dépend de la planification territoriale organisée principalement par la DTA et les Scot avec lesquels les différents PLU doivent être compatibles. La plateforme, zone grise constituée d'une somme d'objets entreposés côte à côte, et son territoire d'accueil, l'Est lyonnais, sont ainsi traités au sein de documents de planification distincts. Le diagnostic territorial de l'Agence d'urbanisme de Lyon traite au contraire conjointement les deux mille hectares de la plateforme multimodale et la vingtaine de communes constitutives de l'EIM Lyon-Saint Exupéry. Les représentations graphiques placent ainsi la plateforme au centre de l'analyse. A l'image de l'élément de structure central - objet transitionnel - le territoire qui l'accueille relève également d'aménagements ponctuels et successifs, selon une simple logique d'opportunité foncière, au coup par coup, parcelle après parcelle. Francesco Indovina parle à ce titre de ville occasionnelle et de planification passoire (Indovina, 1992, cité dans Baratucci, 2006). Les différentes maîtrises d'ouvrages (communes, intercommunalités) exploitent, sans réflexion globale et logique d'ensemble, les réserves foncières contenues dans les documents d'urbanisme et ce, malgré les contraintes réglementaires fixées notamment par le territoire spécifique de la DTA⁵.

A partir du traitement de la base de données satellitaires Spot Thema, l'Agence d'urbanisme quantifie, qualifie et spatialise l'artificialisation du sol au cours de la dernière décennie (Fig. 58). Les observations réalisées sont sans appel : *« Au total, près de 1053 hectares ont été artificialisés durant la période 2000-2010. Au regard de la superficie totale de l'espace d'interface (34 450 hectares), on peut qualifier ce chiffre de considérable : de l'ordre de 13% du territoire artificialisé en plus, sur les dix dernières années. »* (Audal, 2012c, p.60). Les surfaces occupées par l'agriculture, plus particulièrement sous la forme de terres arables et d'espaces prairiaux agricoles, sont celles qui ont été principalement artificialisés dans le périmètre d'étude entre 2000 et 2010, soit 80% des surfaces dont l'occupation a muté. Sur la période 2000-2010, près de mille hectares ont été prélevés à l'agriculture (Audal, 2012c). Ces mutations des espaces agricoles et naturels s'opèrent à destination principalement des zones d'activités économiques (44%), des zones bâties à prédominance d'habitat (32%), des infrastructures de communication (12%), et enfin pour les besoins d'extraction de matériaux, de décharges et de chantiers (12%). La carte issue de l'analyse Spot Thema de mutation des surfaces foncières sur la période 2000-2010, montre l'éclatement et l'éparpillement de l'artificialisation de sols en continuité de l'existant (Fig. 58). La somme des projets ponctuels, de tailles plus ou moins importantes, constitue finalement et progressivement une superficie considérable. L'urbanisation nuit peu à peu à l'intégrité de la couronne verte métropolitaine, aux qualités intrinsèques et aux potentialités du site (Audal, 2012c).

⁵ L'impact et les dispositions de la DTA concernant le territoire spécifique Espace interdépartemental autour de Lyon-Saint Exupéry sont traités plus en détails dans la section suivante.

L'artificialisation lente et progressive accentue par ailleurs les conflits d'usage au sein du territoire entre préservation de la couronne verte métropolitaine, implantation de zones d'activités économiques et résidentielles et développement des activités aéroportuaires. L'identification de sites stratégiques de développement économique dans les documents de planification successifs et les projets d'infrastructures ferroviaires et d'équipements logistiques, notamment au Sud de la plateforme, contribuent à faire monter la pression foncière et à développer l'appétit des aménageurs et investisseurs soucieux de se positionner dans un territoire doté d'une forte accessibilité (Fig. 61).

Le diagnostic territorial révèle une multiplication de zones d'activités au contact du réseau départemental ou à proximité des échangeurs autoroutiers (Fig. 59 et 60). Sans logique et cohérence d'ensemble, la nature de leur développement va en contradiction avec l'ambition métropolitaine initiale du site. C'est d'ailleurs le constat de la dilapidation des réserves foncières, au profit d'activités locales, qui motive l'inscription de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au programme de travail de l'inter-Scot en 2010 sous l'impulsion de Serge Menuet, Président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné⁶. L'EIM Lyon-Saint Exupéry est un territoire très dynamique sur le plan économique, terre d'accueil de l'industrie et de la logistique à l'échelle de la métropole lyonnaise. En 2007, selon le recensement de la population, le territoire d'étude représente environ soixante-deux mille emplois (privés et publics). Ils sont principalement concentrés sur quelques polarités : Saint Quentin Fallavier, Meyzieu, Genas et dans une moindre mesure Colombier Saugnieu. Environ cinq mille emplois sont localisés sur la plateforme. Au cours de la dernière décennie, neuf mille emplois supplémentaires ont été créés, ce qui représente une croissance de 20%, près de deux fois supérieure à celle du territoire de l'inter-Scot. Les principaux moteurs de cette croissance sont le transport logistique, les services aux entreprises, la finance, l'immobilier et le BTP. La progression de ces secteurs compense la chute de l'emploi industriel qui reste toutefois le premier pourvoyeur d'emplois du périmètre d'analyse. Le secteur d'étude se distingue par ailleurs par l'importance du secteur du transport-logistique par rapport au reste de l'aire métropolitaine lyonnaise (Audal, 2012c). Le tissu économique du territoire se construit autour de quelques grands sites d'activités métropolitains, mais aussi par une diffusion de zones de petite taille. Les plus importantes zones d'activités sont le Parc international de Chesne, au sein de la Capi, qui constitue, depuis le début des années 2000, l'une des premières zones logistiques françaises dont les réserves foncières commencent à manquer, la zone industrielle de Meyzieu-Jonage et enfin la plateforme Lyon-Saint Exupéry. Par ailleurs, en relation avec la DTA, le Scot de l'agglomération lyonnaise réserve au Sud-Est de la plateforme un espace de trois cents hectares, dit Portes du Dauphiné. Actuellement dédié à l'extraction de matériaux, il doit constituer à terme un nouvel espace économique de grande ampleur à vocation de parc technologique. L'urbanisation de ce site est soumise à des conditions particulières au même titre que la plateforme, notamment l'élaboration d'un plan de composition générale. Au-delà de ces grandes zones, il existe une multitude de petites zones

⁶ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

d'activités ou artisanales (moins de dix hectares) réparties tout autour de la plateforme, entre les principaux sites économiques, à proximité des échangeurs, mais aussi organisées par le réseau de voirie secondaire : ZA Terre-Valet à Saint-Laurent-de-Mure, ZA des Mariages et des Bruyères à Pusignan ou encore ZI de Colombier-Saugnieu. L'élaboration du diagnostic par l'Agence d'urbanisme de Lyon révèle toute la difficulté à recenser les projets de zones et les surfaces d'extension projetées, du fait du cloisonnement des scènes de développement économique, mais aussi d'une forme de rétention de l'information et de concurrence entre des territoires voisins.

Le développement économique de l'EIM Lyon-Saint Exupéry est alimenté par les nombreux projets d'infrastructures de transport routier qui accroît encore son accessibilité. Au-delà du réseau autoroutier, le territoire est desservi par un réseau dense de routes nationales et départementales dont le développement fragmente encore un peu plus la couronne verte métropolitaine et crée des délaissés de voiries qui favorisent finalement l'artificialisation (Fig. 61). Mise en service entre 2011 et 2012 par les Départements du Rhône et de l'Isère, les déviations de Pusignan et de Janneyrias, au Nord de la plateforme (Fig. 59), sont symptomatiques du développement de l'EIM, alors même que le Scot et le PDU de l'agglomération lyonnaise proscrivent la création de toute nouvelle pénétrante routière en direction du centre. Ces nouvelles infrastructures issues d'anciens schémas routiers résultent de revendications portées par les élus locaux, également conseillers généraux au sein du Département du Rhône ou de l'Isère, sans réflexion d'ensemble sur le devenir des territoires autour de la plateforme et sur leur impact en matière d'aménagement du territoire à long terme. Elles vont à l'encontre de la politique affichée par les départements revendiquant une prise en compte des enjeux de durabilité. Cet extrait d'entretien mené auprès du chargé de mission Isère Nord au Conseil Général est révélateur de ce double discours entre durabilité et réalisation de projets routiers : *« Pour des raisons budgétaires et liées aux enjeux révélés par le Grenelle, on ne peut plus développer le réseau routier de la même façon que par le passé surtout si l'on veut favoriser un report modal vers le ferroviaire en particulier. Mais là ce sont des projets [les déviations] qui ont été initiés avant que toute la réflexion ait été menée. Si c'était à refaire, peut-être que la question se poserait. [...] Ces infrastructures étaient trop engagées pour ne pas être réalisées, et en plus elles répondent à un réel besoin. La traversée de Pont de Chérucy est très compliquée en heure pleine. On est plus en capacité d'écouler le trafic dans ce secteur-là et il n'y a pas d'alternative en transport en commun »*⁷. Ces déviations intensifient la pression foncière et le développement de zones d'activités au Nord de la plateforme, selon un axe Est-Ouest, et entre les Scot de l'Agglomération lyonnaise et Boucle du Rhône-en-Dauphiné. *« Il existe une forme de concentration d'espaces économiques dans le secteur de la déviation de Pusignan/Janneyrias/Villette-d'Anthon. [...] Les projets de zones de Charvas, Syntex Parc, zone de Salonique, zone de Saint-Pierre, représentent à elles seules plus de 100 hectares de sites économiques à proximité de l'échangeur n°3 de l'A432 »* (Audal, 2012c, p.52). Ce nouvel axe économique rappelle le

⁷ Extrait d'un entretien enregistré avec le chargé de mission Isère Nord au Conseil Général de l'Isère, le 20 mars 2012, à Bourgoin Jaillieu.

développement linéaire au Sud de la plateforme entre Saint-Laurent de Mure et Lyon, le long de la RN6, également appelé la Route du meuble, où se sont développées des zones résidentielles et des espaces commerciaux constituant un continuum urbain, en dehors de toute planification. L'Agence d'urbanisme insiste sur le risque de cloisonnement des politiques de développement économique portées par ADL dans le cadre de son schéma directeur, et celles conduites par les différentes collectivités locales dans le cadre de leur politique d'aménagement (Audal, 2012c).

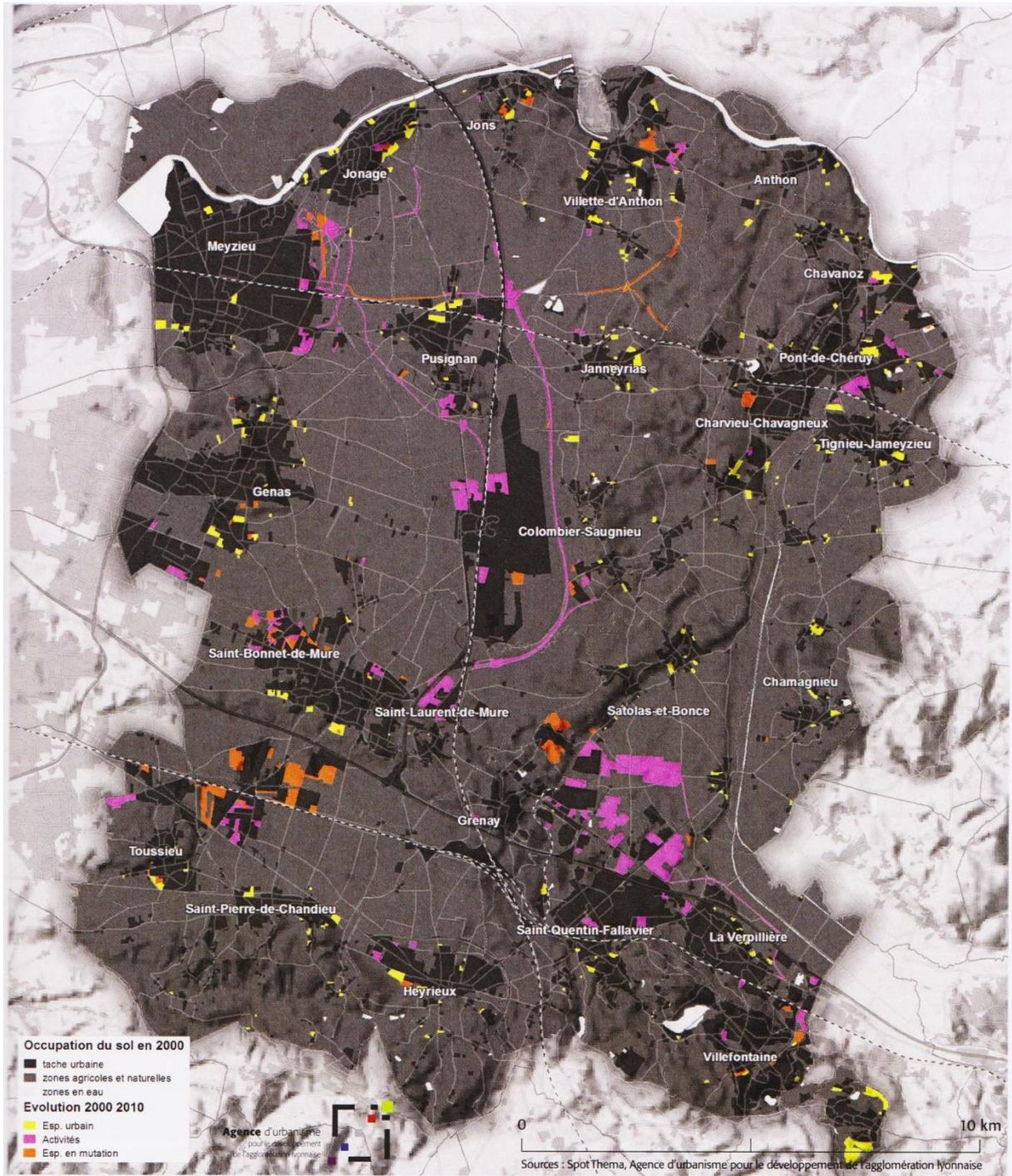


Fig. 58 : Artificialisation de l'EIM Lyon-Saint Exupéry entre 2000 à 2010 (Source : Audal, 2012c, p.51)

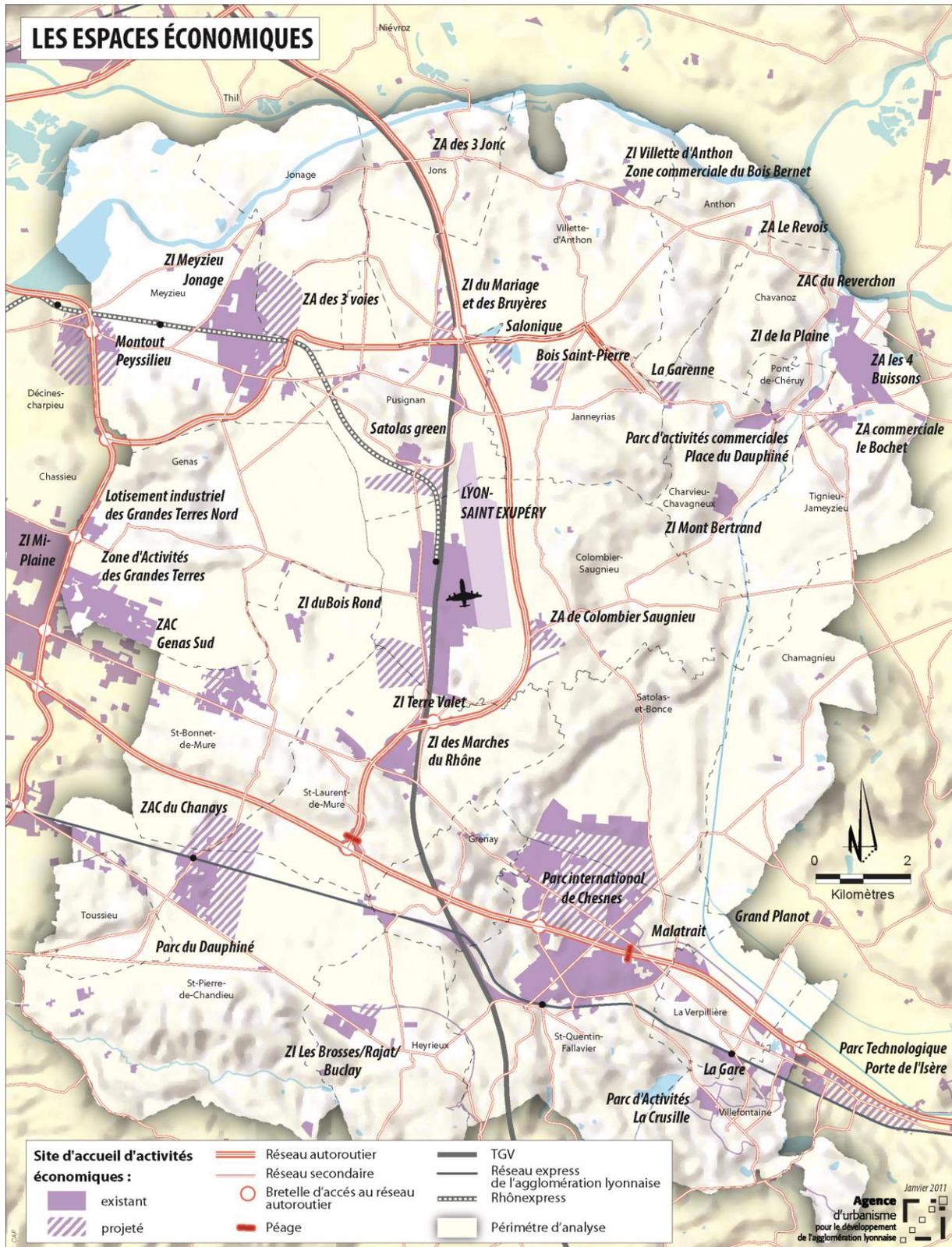


Fig. 59 : Les projets de zones d'activités dans l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.51)

Scot	Nom ZA	Commune	Surface existante (ha)	Surface disponible (ha)	Surface projetée (ha)
Agglomération lyonnaise	ZI Meyzieu Jonage	Meyzieu Jonage	320		109
	ZA des trois voies	Pusignan	1	0	
	ZA des trois Jonc	Jons	2	0	
	Satolas Green	Pusignan			45
	Lotissement industriel des Grandes Terres Nord	Genas		2,2	
	Zone d'activités des Grandes Terres	Genas	17	2	
	ZAC Genas Sud	Genas		37	
	ZI Mi-Plaine	Saint-Priest/Chassieu	300	0	
	ZI du Bois Rond	Saint-Bonnet-de-Mure	85	0	
	ZAC du Chanays	Saint-Bonnet-de-Mure	22	7	
	ZI Terre Valet	Saint-Laurent-de-Mure	15	70	
	ZI des Marches du Rhône	Saint-Laurent-de-Mure	58	3	
	ZA de Colombier Saugnieu	Colombier-Saugnieu	9	4,7	6
	Parc du Dauphiné	Saint-Pierre-de-Chandieu			300
Boucle du Rhône en Dauphiné	ZI du Mariage et des Bruyères	Villette d'Anthon	0	0	42
	Salonique	Janneyrias	0	0	13
	Bois Saint Pierre	Janneyrias	11,8	11,8	0
	ZI Villette d'Anthon Zone commerciale du Bois Bernet	Villette d'Anthon	35	4	0
	ZA le Revois	Anthon	11	9	0
	ZAC du Reverchon	Chavanoz	46,5	22,5	4
	ZA les quatre buissons	Tignieu-Jameyzieu	12,5	0	30
	ZI de la Plaine	Pont-de-Chéruy	19	2	0
	ZA commerciale le Bochet	Tignieu-Jameyzieu	8	0	10
	Parc d'activités commerciales Place du Dauphiné	Charvieu-Chavagnieu	0	0	5
	La Garenne	Charvieu-Chavagnieu	0	0	13
	ZI Mont Bertrand	Charvieu-Chavagnieu	25		
Nord-Isère	Parc international de Chesnes	Saint-Quentin-Fallavier	600	60	80 à 200
	Malatrait	La Verpillière	10		
	Grand Planot	La Verpillière	6		
	Parc technologique Porte de l'Isère	L'Isle d'Abeau	181	25	64
	La gare	La Verpillière	1		
	Parc d'activités La Crusille	Villefontaine	20	-1	
	ZI Les Brosses/Rajat/Buclay	Heyrieux	46	10	

Fig. 60 : Inventaire des projets de zones d'activités dans les Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.50)

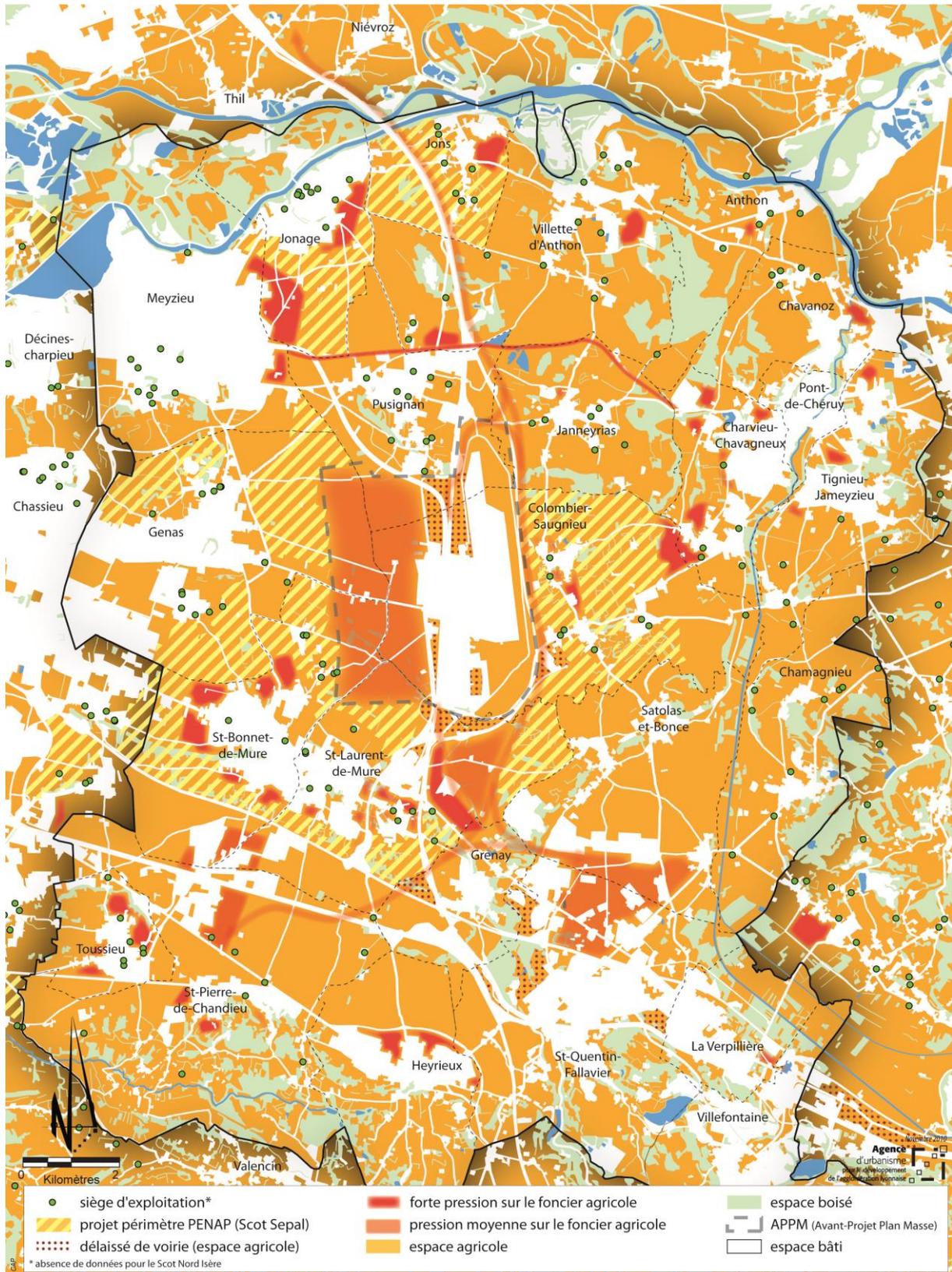


Fig. 61 : Pression foncière et précarisation de l'activité agricole dans l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.51)

1.3 Une banalisation de la périurbanisation

L'EIM Lyon-Saint Exupéry est un territoire attractif avec un taux de croissance annuel de la population de 0,8% sur la période 1999-2007, soit un gain d'environ huit mille habitants, ce qui est équivalent à la moyenne métropolitaine (Fig. 65). Après la vague périurbaine des années 1970-1980, en lien avec les dynamiques de métropolisation, la croissance de la population a néanmoins tendance à se tasser depuis les années 1990 (Fig. 64). L'EIM Lyon-Saint Exupéry compte malgré tout soixante mille emplois pour cent quarante mille habitants en 2007, soit l'équivalent d'une ville comme Clermont Ferrand, Brest ou Le Mans. La population de l'EIM est répartie en quatre bassins de vie : l'agglomération pontoise, l'Est lyonnais, Meyzieu et la Porte de l'Isère (Audal, 2012c). Les communes les plus peuplées sont Meyzieu (vingt-neuf mille habitants), Villefontaine (dix-huit mille sept-cents habitants) et Genas (onze mille cinq-cents habitants). En valeur relative, ce sont les petites communes parmi les moins peuplées du périmètre d'analyse, qui affichent le dynamisme le plus important à l'image de Chamagnieu, Satolas-et-Bonce, Janneyrias, Grenay et Toussieu (Fig. 63). La faible croissance démographique des grandes agglomérations contraste nettement avec le dynamisme des petites communes rurales.

Dans les années 1970-1980, l'espace d'interface subit un véritable boom résidentiel lié à la première vague de périurbanisation. En moins de quinze ans, entre 1975 et 1989, plus de vingt mille logements ont été construits dans le périmètre d'analyse. Le territoire d'interface constitue encore aujourd'hui un territoire très attractif au plan résidentiel, notamment pour les jeunes familles. Le développement a lieu essentiellement sous la forme de maisons individuelles : plus de 70% de la construction en moyenne sur le territoire d'étude (Fig. 66). Si la majorité des communes du périmètre d'analyse présente une prédominance de l'habitat individuel, les principales polarités urbaines présentent néanmoins des parts de collectif plus équilibrés (Meyzieu, Charvieu-Chavagneux, La Verpillère, Villefontaine, Pont-de-Chéruy). Dans le cadre du diagnostic territorial, l'Agence d'urbanisme confronte alors la forme du développement urbain, telle qu'observée à travers le traitement de ses bases de données et clichés satellitaires, avec les objectifs fixés dans les documents de planification précédents et notamment le Sdam Lyon-Grenoble-Saint-Etienne : *« Alors que la ville nouvelle devait polariser la croissance dans la partie Est de l'aire métropolitaine, le fait périurbain s'est établi ici comme ailleurs. La population du périmètre d'analyse a triplé en quarante ans. Toutes les communes se sont avérées attractives, malgré la présence de l'aéroport. Comme sur d'autres fronts périurbains, le développement s'est ici opéré sous la forme de nappes pavillonnaires »* (Audal, 2012c).

L'Agence d'urbanisme décrit ainsi le territoire comme un espace multipolarisé caractéristique de la ville diffuse. Elle cherche alors à décrire et caractériser, non sans difficulté, les dynamiques et la forme du développement de l'EIM, résultat des nouvelles réalités territoriales issues des dynamiques de métropolisation. *« Le processus de périurbanisation s'est déroulé par vagues successives. Il n'est pas*

exempt de polarisation. Nous sommes non pas dans une marge urbaine, mais plutôt dans un espace d'entre-deux, dont l'organisation dépend de plusieurs polarités urbaines distinctes » (Audal, 2012c, p.18). Tiers espaces ou entre-villes, le territoire d'étude est constitué d'un assemblage composite d'espaces naturels, agricoles et urbains, de développements pavillonnaires éparses, de lotissements et de petits collectifs et de nombreuses zones d'activités, dans un territoire segmenté de part et d'autre par de grandes infrastructures (Fig. 62). Initialement composé d'un tissu de bourgs et de petits villages, parsemés au sein d'une trame agricole et naturelle dominante, le territoire d'étude a connu des taux de croissance de la population très importants au début des années 1970. Cette croissance spectaculaire a été faiblement encadrée par la planification traditionnelle (Temps 1), notamment supracommunale. Le territoire d'étude demeure toujours très attractif du fait de sa situation d'interface entre deux principaux bassins d'emplois de l'aire métropolitaine, l'agglomération lyonnaise et le Nord Isère. Si la principale vague de périurbanisation est achevée, le territoire poursuit sa dynamique de transformation. Il convient alors moins de créer de nouveaux espaces que d'intervenir sur une ville existante, de faible densité en l'accompagnant dans sa mutation progressive. On retrouve là les propos de Martin Vanier (2003) concernant le tiers espace en quête d'une identité positive entre urbanité et ruralité dans des territoires souvent considérés comme le « *rejeton inavouable de la société métropolitaine* ».



Fig. 62 : La commune de Saint-Laurent de Mure au sein de l'EIM Lyon-Saint Exupéry
(Source : Photothèque de l'Agence d'urbanisme de Lyon)

	Population		Evolution entre 1999 et 2007	
	2007	1999	Croissance en volume	Taux de croissance annuel (%)
Meyzieu	29 014	28 019	995	0,4
Villefontaine	18 721	17 757	964	0,7
Genas	11 531	11 133	398	0,4
Charvieu-Chavagneux	7 733	7 876	- 143	- 0,2
Saint-Quentin-Fallavier	6 130	5 847	283	0,6
Saint-Bonnet-de-Mure	6 090	5 605	485	1
La Verpillère	6 018	5 688	330	0,7
Jonage	5 767	5 364	403	0,9
Tignieu-Jamezieu	5 435	4 835	600	1,5
Saint-Laurent-de-Mure	4 914	4 697	217	0,6
Pont-de-Chéruy	4 842	4 546	296	0,8
Heyrieux	4 646	4 158	488	1,4
Saint-Pierre-de-Chandieu	4 407	4 128	279	0,8
Villette d'Anthon	4 143	3 906	237	0,7
Chavanoz	4 127	3 943	184	0,6
Pusignan	3 482	3 098	384	1,5
Toussieu	2 367	2 018	349	2
Colombier-Saugnieu	2 261	2 079	182	1,1
Satolas-et-Bonce	1 975	1 648	327	2,3
Chamagnieu	1 469	1 180	289	2,8
Grenay	1 419	1 191	228	2,2
Janneyrias	1 407	1 170	237	2,3
Jons	1 275	1 095	180	1,9
Anthon	943	920	23	0,3
Périmètre d'analyse	140 116	131 901	8 215	0,8
CCPDLS	23 196	22 361	835	0,5
CCEL	29 553	27 707	1 846	0,8
Capi	93 886	85 513	8 373	1,2
Grand Lyon	1 257 117	1 193 384	63 733	0,7
Aire urbaine de Lyon	1 757 180	1 647 722	109 458	0,8

Fig. 63 : Evolution démographique des communes entre 1999 et 2007 au sein de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.19)

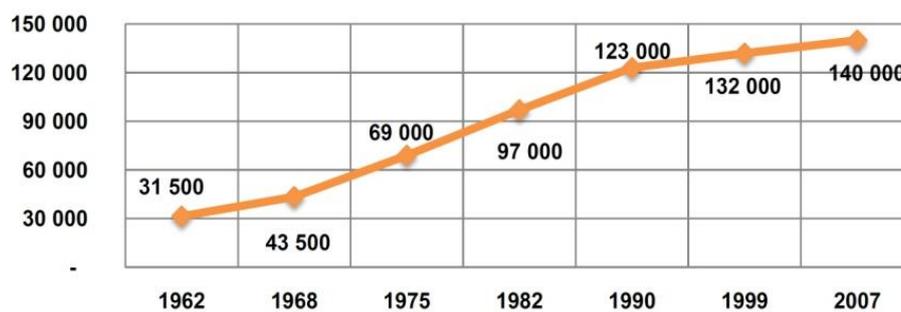


Fig. 64 : Evolution de la population de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c,

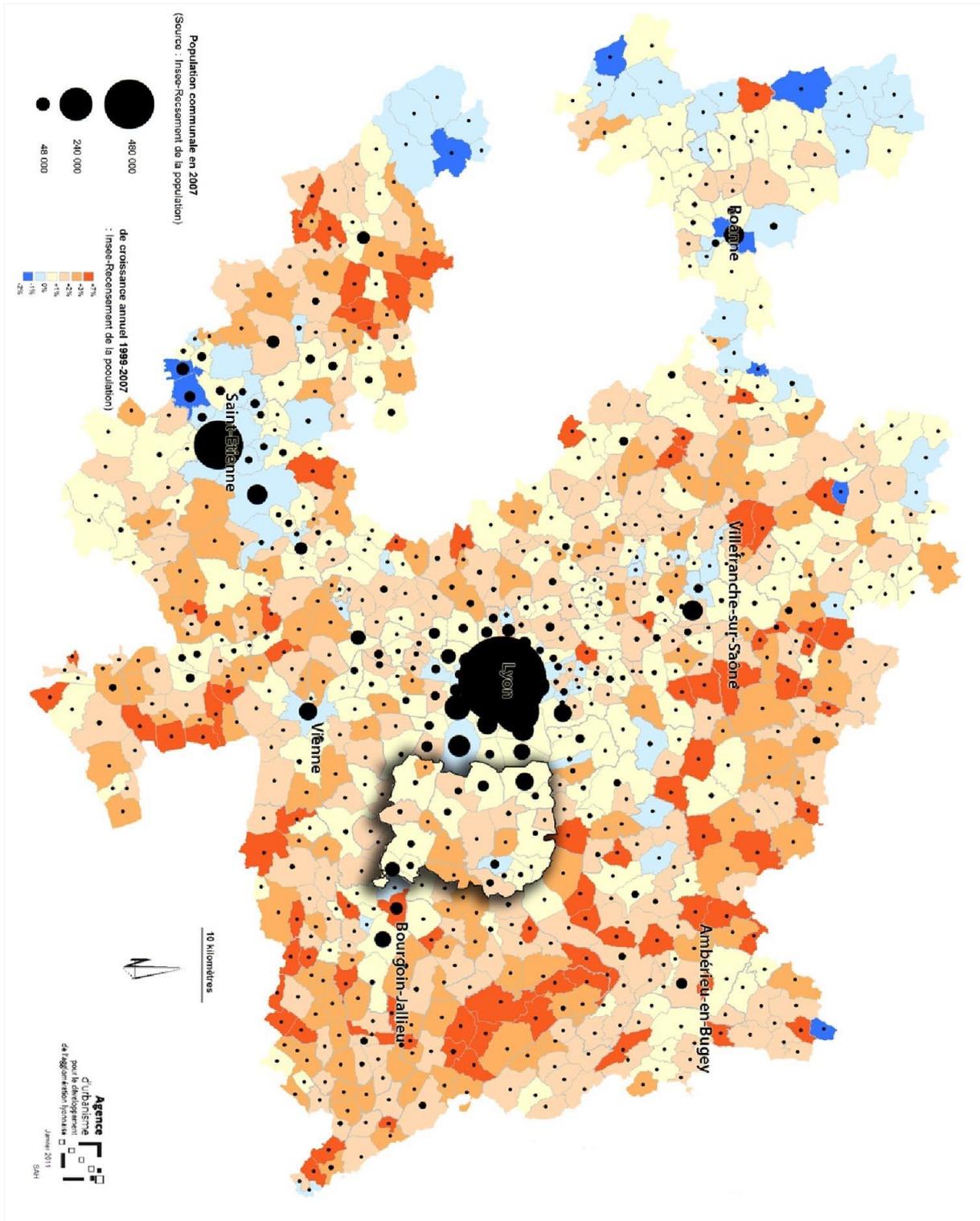


Fig. 65 : Population communale en 2007 et taux d'évolution annuel entre 1999 et 2007 de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2012c, p. 25)

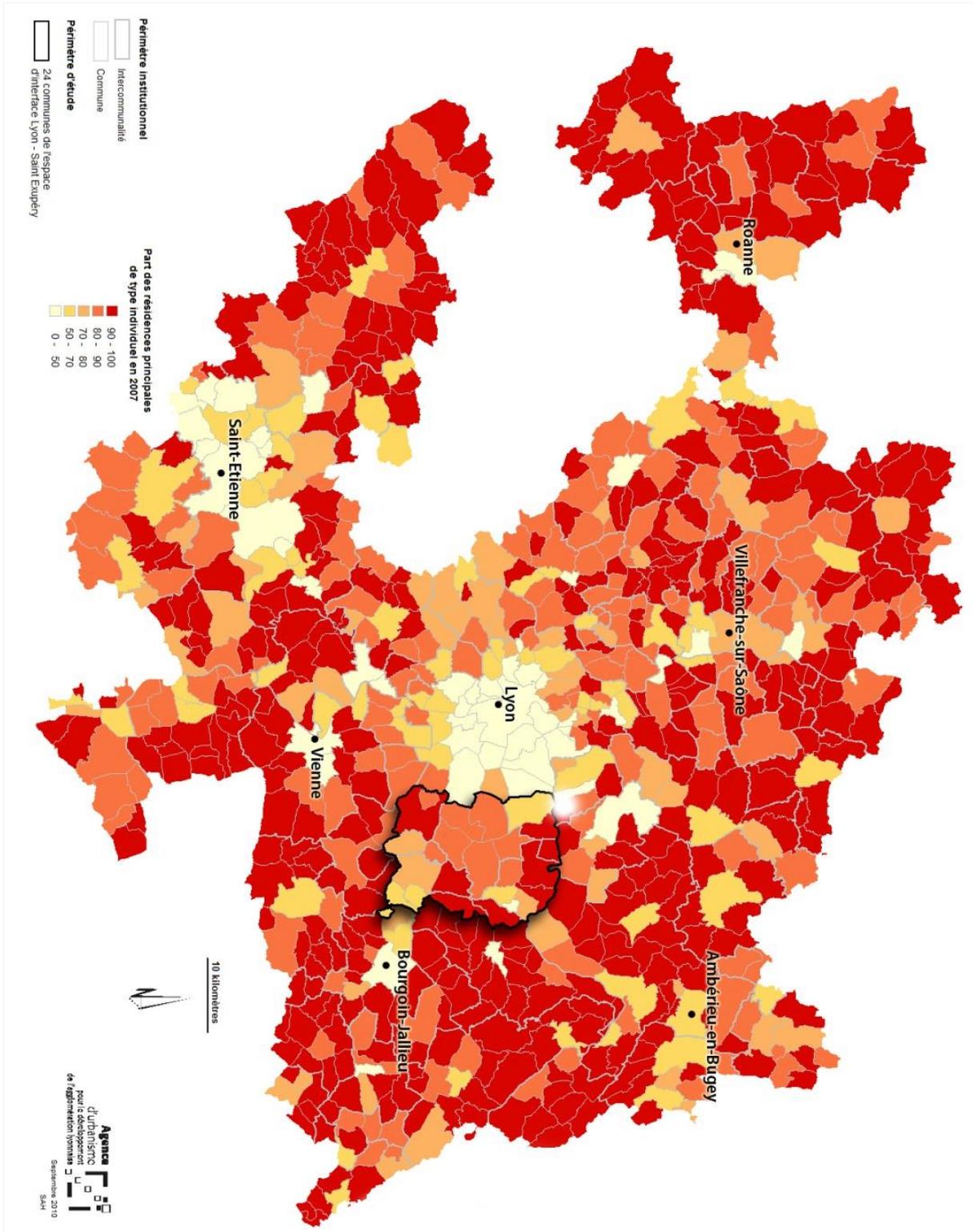


Fig. 66 : Part des résidences principales de type maison individuelle de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine en 2007 (Source : Audal, 2012c, p. 23)

1.4 Un socle environnemental comme support

Inscrit dans la Plaine de l'Est lyonnais, l'espace d'interface offre des paysages variés et un riche patrimoine naturel (Fig. 69). « *Son identité s'ancre dans des paysages où l'eau, les promontoires et les espaces agricoles dessinent une marqueterie singulière* » (Audal, 2012c, p.13). Il est délimité au Nord par le cours du Rhône à l'amont de Lyon et au Sud par les reliefs des collines du Nord Dauphiné. La rocade Est marque la frange Ouest du territoire d'étude. A l'Est, il est échancré par la vallée de la Bourbre bordée par un système collinéen, résultats des accumulations glacières et du travail des cours d'eau. Le territoire d'étude associe des paysages de buttes (Pusignan, Saint-Bonnet-de-Mure, Villette-d'Anthon), des ambiances bocagères (Genas) ou encore des espaces franchement agrestes (balmes de Saint-Pierre-de-Chandieu). L'EIM est marqué par « *la forte prégnance de superstructures et de hauts reliefs, points de focalisation visuelle : tour de contrôle de l'aéroport, arche de la gare TGV, lignes à haute-tension, ponts ferroviaires, remblais autoroutiers, châteaux d'eau, bâtiments industriels et logistiques, centrale nucléaire du Bugey. Tous ces éléments composent autant de séquences qui alternent paysages intimes, voire bucoliques et paysages industriels* » (Audal, 2012c, p.11). Le diagnostic territorial réalisé par l'Agence d'urbanisme cherche ainsi à faire valoir la richesse du patrimoine naturel et environnemental de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, trop souvent considéré comme banal, simple support ou socle au développement urbain et aux infrastructures de transports et logistiques. L'espace d'interface est qualifié de représentatif de la trame verte et bleue métropolitaine. Il porte l'un des principaux maillons de la couronne verte métropolitaine. « *Zones humides - marais de Charvas et sources de l'Ozon - Rives de la Bourbre, berges du canal de Jonage, confluence du Rhône et de l'Ain, anciens moulins et tanneries, le territoire présente partout la marque de l'eau à travers son patrimoine bâti et ses paysages* » (Audal, 2012c, p.11) (Fig. 68).

La carte de Cassini rappelle qu'au XVIIIème siècle, l'actuel territoire de l'aéroport était couvert d'un vaste massif forestier (Fig. 67). « *Deux siècles plus tard, la vieille sylvie a été remplacée par deux pistes, une tour de contrôle, des parkings et par l'Oiseau de Calatrava, comme une silhouette empreinte de nature* » (Audal, 2012c, p.16). L'EIM demeure aujourd'hui un territoire très protégé d'un point de vue environnemental. Il bénéficie d'une grande diversité de dispositifs en matière d'espaces protégés : Znieff 1 et 2, zones Natura 2000, Espaces naturels sensibles (Fig. 69). La plateforme est d'ailleurs localisée sur le périmètre d'une ZNIEFF, symbole des nombreux conflits d'usages avec lesquels le territoire doit composer. La plateforme abrite également deux expérimentations originales en matière de recherche agricole et écologique : créé en 1976, le Centre régional d'expérimentation agricole de Saint-Exupéry (Créas) a pour mission l'expérimentation et la recherche appliquée, et notamment la lutte contre l'ambrosie ; par ailleurs depuis 2008, première en Europe, dix ruches sont installées à proximité des pistes afin d'étudier la qualité environnementale du site (quantité de polluant, impact de l'aéroport, biodiversité, etc.). Les abeilles sentinelles de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry sont ainsi utilisées en tant que bio-indicateurs. Ces démarches innovantes convergent « *vers un nouveau regard porté sur l'aéroport*

comme lieu d'expérimentation pour l'agriculture, la diversité écologique et la préservation de l'environnement » (Audal, 2012c, p.17).

L'agriculture constitue une ressource importante de la couronne verte métropolitaine, identifiée dans tous les documents de planification depuis plus d'une quarante ans. En 2000, un peu plus de 50% de l'EIM est cultivé. Trois entités agricoles structurent l'espace d'interface : la plaine de l'Est, la basse vallée de la Bourbre et enfin le Piémont de l'Isle Crémieu (Audal, 2012c). La grande culture céréalière constitue l'activité agricole dominante, notamment dans la plaine de l'Est qui occupe l'essentiel de l'espace d'interface. Même si leurs caractéristiques sont différentes, les trois entités ont pour point commun un dynamisme des pratiques agricoles, résultat des initiatives locales et des efforts des collectivités pour les soutenir, à l'instar du Conseil général du Rhône dont les aides, dans les années 1980, ont permis de moderniser le réseau d'irrigation de la plaine de l'Est. La fragmentation du territoire par les infrastructures de transports et le développement urbain intensif engendre néanmoins le morcellement des parcelles et donc la précarisation de l'économie agricole. Entre les années 1980 et 2000, la Surface agricole utile (SAU) a diminué de 16% au sein de l'EIM Lyon-Saint Exupéry. Si l'économie agricole est mise en péril par l'artificialisation des sols, inversement, les prélèvements et les pollutions induits par l'exploitation de grandes cultures nuisent à la ressource en eau dont la préservation et la gestion est un enjeu particulièrement fort sur le territoire d'étude.

L'EIM Lyon-Saint Exupéry accueille la nappe de l'Est lyonnais et ses trois principaux couloirs d'écoulements des eaux souterraines en direction de la nappe alluviale du Rhône : couloir de Meyzieu, Décines et Heyrieux (Fig. 70). Ces couloirs d'alimentation drainent la nappe phréatique de l'Est lyonnais et convergent vers le Rhône Amont. La nappe de l'Est lyonnais constitue la principale ressource en eau potable de l'agglomération lyonnaise. Elle est particulièrement vulnérable aux pollutions superficielles. Les études hydrologiques montrent des signes considérables d'altération de la ressource (disparition ou dégradation de zones humides, altération de la qualité des cours d'eau, etc.). Il existe également des menaces sur la quantité de la ressource avérée (Quatre Chênes) ou pressentie (Meyzieu, Miribel Jonage). Le Sage de l'Est lyonnais vise ainsi à préserver cette ressource stratégique pour l'alimentation en eau potable des populations, par une série d'actions ciblées de sensibilisation et de gestion (CLE, 2009). Le Sage de la Bourbre (et de ses affluents), en Isère, à l'Est de la plateforme répond, quant à lui, plutôt à des problématiques de gestion des crues et des inondations. La plateforme Lyon-Saint Exupéry est ainsi localisée à l'interface de deux Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). Tous deux sont liés à des systèmes hydrologiques distincts, mais sont connectés au Rhône.

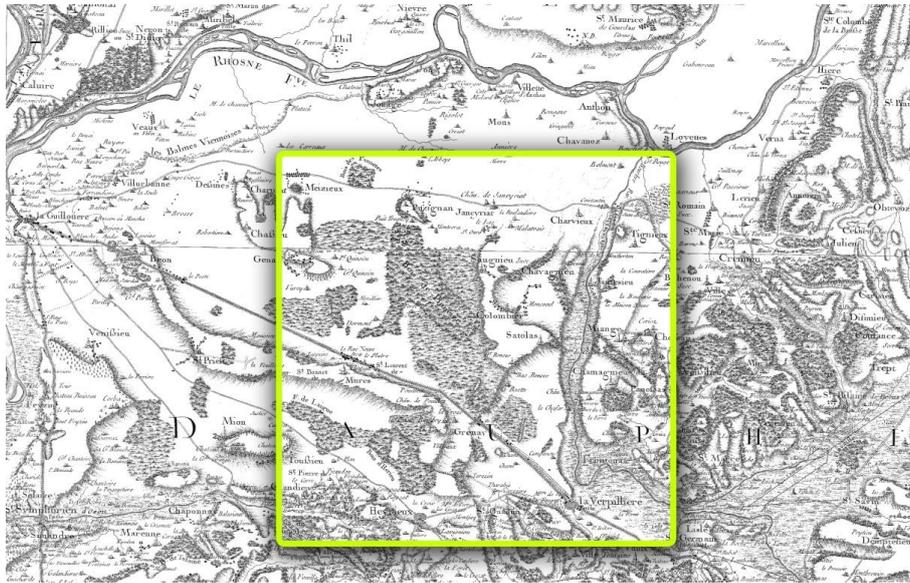


Fig. 67 : L'EIM Lyon-Saint Exupéry au XVIIIème siècle selon la carte de Cassini (Source : Audal, 2012c, p.16)



Fig. 68 : La vallée de la Bourbre à l'Est de la plateforme aéroportuaire (Source : Audal, 2012c, p.12)



Fig. 69 : Patrimoine naturel inventorié et/ou géré de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.13)

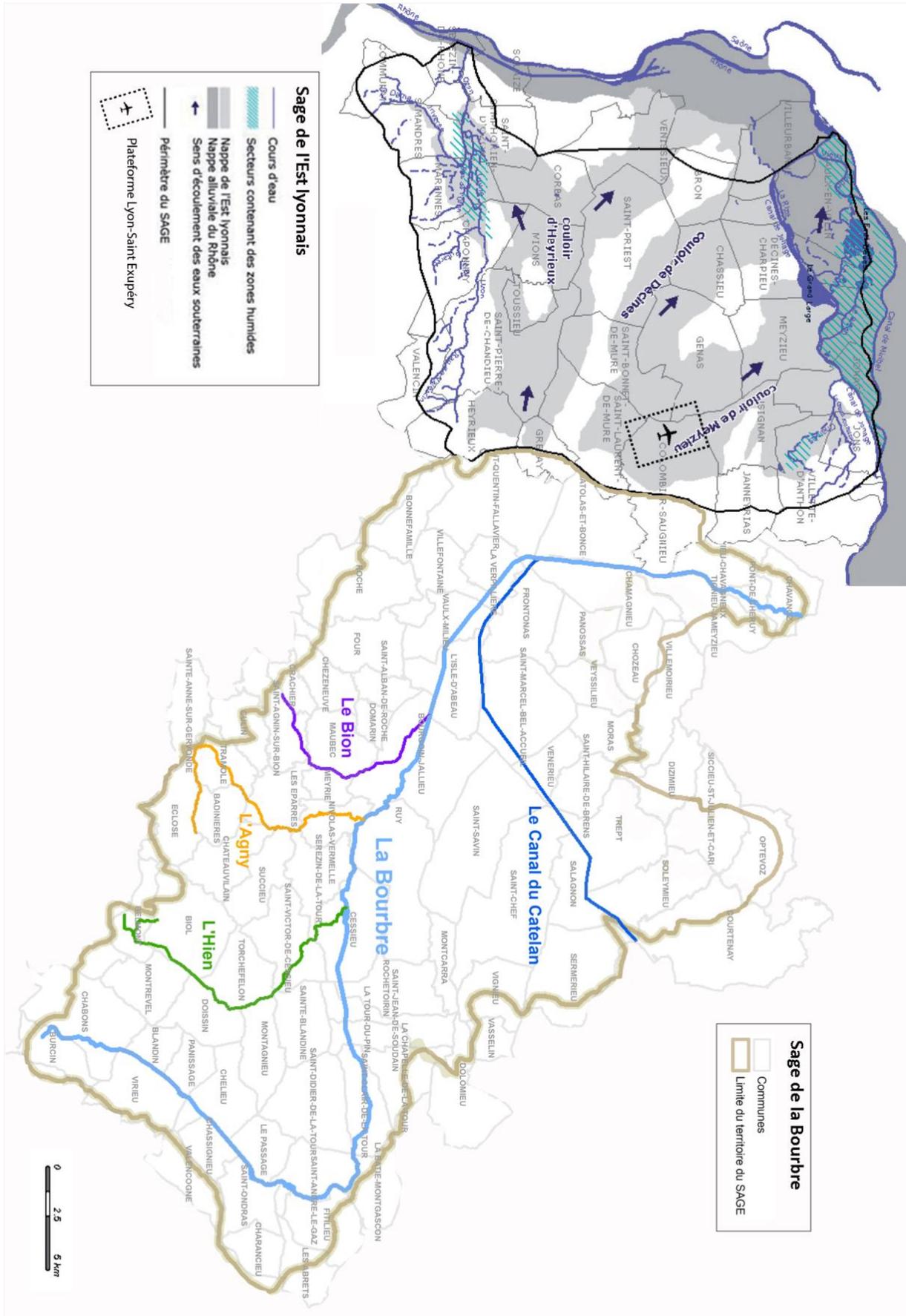


Fig. 70 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry à l'interface des Sage de l'Est lyonnais et de la Bourbre (Source : Dugua,

Ainsi, le développement de cette section a traité des conditions d'aménagement et de développement de l'EIM Lyon-Saint Exupéry. Le diagnostic territorial réalisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre de l'inter-Scot fait le constat du décalage entre d'une part la richesse environnementale du site d'accueil de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (ressource en eau stratégique, couronne verte métropolitaine, territoire doté de qualités paysagères, etc.), et d'autre part, la nature du développement dont il fait l'objet (artificialisation du sol éparpillée, implantations liées à des opportunités foncières sans organisation d'ensemble, etc.). A l'image de l'élément de structure central (la plateforme), son territoire d'accueil (l'EIM Lyon-Saint Exupéry) constitue le simple support lisse d'une somme d'aménagements ponctuels et d'éléments juxtaposés. Chaque nouvelle implantation est liée à des logiques ponctuelles au coup par coup. On retrouve là les caractéristiques de la plateforme telles que mobilisées par Arnaldo Bagnasco (2009) comme agrégation de parties distinctes qui implique un principe d'organisation côte à côte, plutôt qu'un principe d'interrelation, caractéristique d'un lieu. Les différents objets ne sont pas a priori en relation, mais parviennent à fonctionner ensemble. Leur cohérence est plus spontanée que planifiée. Les objets et les ressources de la plateforme sont susceptibles d'entrer en synergie. L'EIM Lyon-Saint Exupéry, en tant que forme plate, se développe en continuité de l'existant, guidée par ce qui est déjà là et qui permet de réaliser ce qui suivra dans une logique d'opportunité foncière, techniquement et financièrement plus souple à réaliser (Déléaz, 2004 ; Dugua, 2007). L'artificialisation de la forme plate n'est pas limitée spatialement et temporellement. Au coeur des dynamiques de métropolisation, elle ignore la richesse environnementale, la structure et donc l'identité du site. On parlera ainsi d'une forme plate déterritorialisée, à l'image du plateau technique tel que décrit par Alberto Magnaghi (2005). Elle se développe spontanément comme tout autre espace de l'aire métropolitaine lyonnaise, forme de banalisation de la périurbanisation dans un territoire pourtant identifié depuis longtemps comme stratégique. Les nombreuses infrastructures de transports existantes ou projetées offrent une accessibilité renforcée au site et intensifie encore la pression foncière. Le territoire accueille invariablement tout type d'activités. Ainsi, l'aménagement et le développement de l'EIM Lyon-Saint Exupéry relève de la forme plate, à savoir un support lisse, illimité et déterritorialisé. Mais alors, comment peut-on caractériser l'identité - ou plutôt l'absence d'identité - de ce fragment de territoire au sein du système métropolitain ? Quelles représentations territoriales gravitent autour de la plateforme ?

2. L'EIM Lyon-Saint Exupéry comme forme creuse

2.1 Un territoire périphérique

La plateforme Lyon-Saint Exupéry est localisée en périphérie des documents de planification territoriale, notamment des quatre Scot : Agglomération Lyonnaise, Boucle du Rhône en Dauphiné, Nord Isère et Bucopa. Chacun d'eux couvre des territoires très différents, a été élaboré par des maîtrises d'œuvre séparées et évolue à des rythmes distincts⁸. Dix années séparent l'approbation du Scot Bucopa de celle du Scot Nord-Isère. Approuvés respectivement en 2002 et 2007, les Scot Bucopa et Boucle du Rhône en Dauphiné sont les plus anciens. Depuis 2012, tous deux sont en phase de révision pour prendre en compte les enjeux du Grenelle de l'Environnement. Le Scot de l'agglomération lyonnaise est approuvé depuis 2010 et le Scot Nord-Isère depuis 2012. En raison du Code de l'urbanisme qui impose des objectifs généraux communs aux Scot, mais aussi d'une culture commune de la planification territoriale fondée notamment sur les opérateurs territoriaux de la ville durable (Novarina, 2012), les différents Scot de l'EIM présentent un socle commun de principes d'aménagement partagés notamment : l'articulation urbanisme/transport, la préservation et la gestion de la trame verte et bleue et enfin la hiérarchisation des sites de développement économique. La démarche inter-Scot contribue également à promouvoir un cadre commun de réflexion à l'échelle métropolitaine. Néanmoins, pris individuellement, chacun des Scot dispose de ses propres modalités d'élaboration et de représentation (Audal, 2012c) (Fig. 72). Même si les projets de Scot sont fondés sur des référents communs, la confrontation et le recollement des orientations définies dans les quatre Scot de l'espace d'interface montrent des décalages quant à la hiérarchisation, les dispositions réglementaires, les représentations graphiques et le vocabulaire retenu (Audal, 2012c).

Les typologies de polarités et l'organisation urbaine, privilégiés dans les quatre Scot, font référence à une structure et des modes de représentation liés au contexte géographique interne aux périmètres de planification. Ainsi, le Scot de l'agglomération lyonnaise (majoritairement urbain) organise l'espace en un ensemble de bassins de vie structurés autour de polarités d'agglomération (Meysieu, Décines, Saint-Priest) et de polarités relais (Genas, Chassieu, Saint Pierre de Chandieu) qui représentent autant de villes moyennes comprenant entre cinq mille et trente mille habitants (Sepal, 2010a). Sur la frange Est, le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné, à caractère plus rural, structure l'espace autour de l'agglomération pontoise (pôle urbain structurant) et d'une dizaine de villages/hameaux répartis tout autour, qui, pour la plupart d'entre eux, comptent moins de deux mille habitants (Villette d'Anthon, Anthon, Janneyrias, Chamagnieu, etc.) (Symbord, 2007). Le Scot Nord Isère, quant à lui, insiste sur l'organisation de son territoire autour d'une colonne vertébrale centrale, la vallée urbaine, qui rassemble l'essentiel des équipements et des infrastructures de transport, selon un axe Est-Ouest (Syndicat mixte du Scot Nord

⁸ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Projection* (Partie 2).

Isère, 2012). De la même manière, concernant la préservation et la mise en réseau des espaces naturels, si tous les Scot vont bien dans le sens de la valorisation d'une armature verte et bleue dont l'objectif est à la fois de protéger les grands espaces naturels et agricoles, mais également de maintenir des corridors écologiques, il n'existe pas de vocabulaire, de représentations et de dispositions partagés. Alors, que le Scot de l'agglomération lyonnaise spatialise notamment une trame, des liaisons et des coupures vertes délimitées (Sepal, 2010a), à l'Est, le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné délimite des coupures paysagères, des ceintures et des axes verts (Symbord, 2007).

Si le rôle de la plateforme dans la structuration du territoire est pleinement affirmé dans le Scot de l'agglomération lyonnaise, son impact n'est pas véritablement mesuré dans les trois autres Scot, malgré la proximité géographique de l'infrastructure. Pour le Sepal, la plateforme Lyon-Saint Exupéry ne constitue pas une polarité urbaine, mais un site économique métropolitain, qualifié de porte d'entrée internationale dans l'aire métropolitaine (Sepal, 2010a). Néanmoins, l'hypothèse de développer une polarité composite qui accueillerait massivement emplois, services, bureaux et commerces, à l'image du modèle d'Airport City, n'est pas clairement formulée. Le Grand Lyon est soucieux de donner la priorité aux autres sites économiques métropolitains en cours de développement et localisés au sein de son périmètre de compétences : Part Dieu, Carré de Soie ou Porte des Alpes. Même si la plateforme est un objet partagé qui intéresse une grande diversité d'acteurs (objet transitionnel de la planification territoriale), l'analyse de l'occurrence du terme « *Saint Exupéry* » dans les différentes pièces constitutives des Scot montre qu'il est beaucoup moins présent dans les Scot Boucle-du-Rhône-en Dauphiné, Nord-Isère et Bucopa que dans le Scot de l'Agglomération lyonnaise (Fig. 71). On peut voir là les limites des périmètres institutionnels sur un objet dont les répercussions ne s'arrêtent pourtant pas aux limites du Sepal. Il est également intéressant de constater que la notion de plateforme apparaît majoritairement dans les diagnostics des Scot (Rapports de présentation) et peu dans les pièces vouées à la définition des éléments de projet (PADD et DOG). Ainsi, les Scot connaissent des difficultés à inscrire la plateforme dans un projet de territoire, et à définir, des principes et des dispositions d'aménagement partagés. « *Le poids des particularismes locaux, voire des irrédentismes, la prégnance des frontières administratives, tout concourt à contraindre l'émergence d'un discours métropolitain sur un objet dont les répercussions (qu'elles soient positives ou négatives) ne s'arrêtent pourtant pas aux limites du Sepal* » (Audal, 2012c, p.97). Le Scot de l'agglomération lyonnaise, pour qui les services de l'Etat ont demandé au Sepal de préciser les dispositions concernant Saint-Exupéry, assume son incapacité à ce stade à définir des orientations d'aménagement précises et préfère poursuivre le processus de planification territoriale (Temps 3), en délimitant un territoire de projet en aval de son approbation, qui doit impliquer les territoires extérieurs.

Dans le cadre du territoire spécifique « *Espace interdépartemental de Saint Exupéry* », la DTA énonce un cadre réglementaire permettant de préserver les potentialités de développement de la plateforme (Fig. 73). La DTA, dans sa version de 2007, privilégie l'accueil des populations et des activités nouvelles

dans trois zones prioritaires à relier à la plateforme, centre de communication intermodal, par des transports en commun performants : la couronne Est de l'agglomération lyonnaise, l'agglomération Nord-iséroise et l'agglomération de Pont de Chéruy. La Directive reprend les prescriptions du PIG et le complète par, notamment, deux mesures restrictives sur le plan de l'urbanisation. Pour trois communes (Mezieu, Genas, Saint-Pierre-de-Chandieu), l'urbanisation ne sera pas étendue au-delà des limites cartographiées. Pour les dix-sept autres communes incluses dans le périmètre, la capacité d'accueil totale de chaque commune, telle qu'elle résulte des documents d'urbanisme locaux en 2005, ne peut pas être augmentée. La DTA identifie également deux coupures vertes au Sud du périmètre, permettant d'assurer le maintien d'une séparation nette entre l'agglomération lyonnaise et l'agglomération Nord-iséroise, et de renforcer la couronne verte agricole. Au-delà du souci de restreindre l'urbanisation, la DTA reste très générale et évasive sur les fonctionnalités de la plateforme, en relation avec son site d'accueil, et beaucoup d'acteurs locaux lui reprochent de scléroser le territoire en empêchant l'émergence d'un projet partagé pour l'Est lyonnais et les territoires environnants. « *La présence de la plateforme est, pour les communes, une contrainte plus qu'une opportunité à saisir* » (Audal, 2012c, p.87). Par ailleurs, le cadre réglementaire fixé par la DTA est défini à partir des surfaces ouvertes à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme locaux existants (PLU et POS). Hors, souvent réalisés à une période de forte croissance urbaine, ces derniers prévoient d'importantes réserves foncières qui ont favorisé le développement économique et résidentiel de la forme plate, sans logique, ni réflexion globale, à l'échelle du territoire d'interface, et ce malgré les contraintes réglementaires imposées par la DTA.

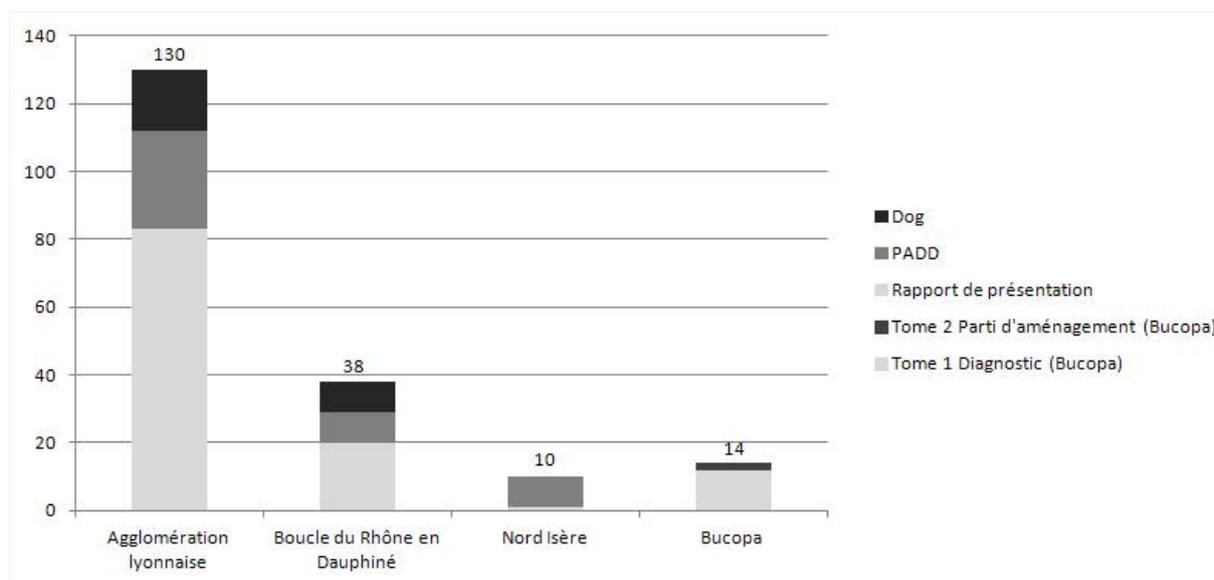


Fig. 71 : Occurrence du terme « Saint-Exupéry » dans les différentes pièces des quatre Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)

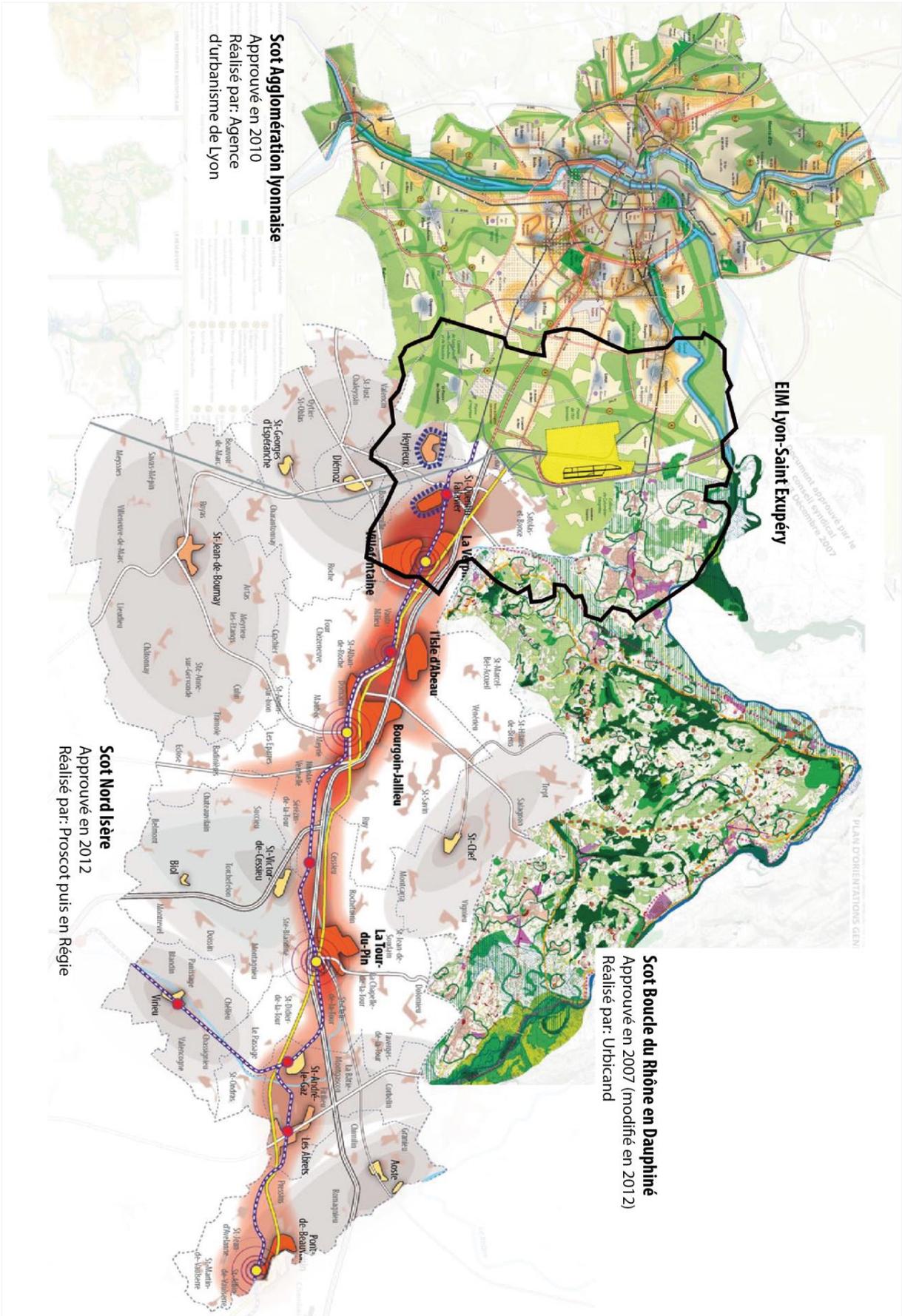


Fig. 72 : Recollement des Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)

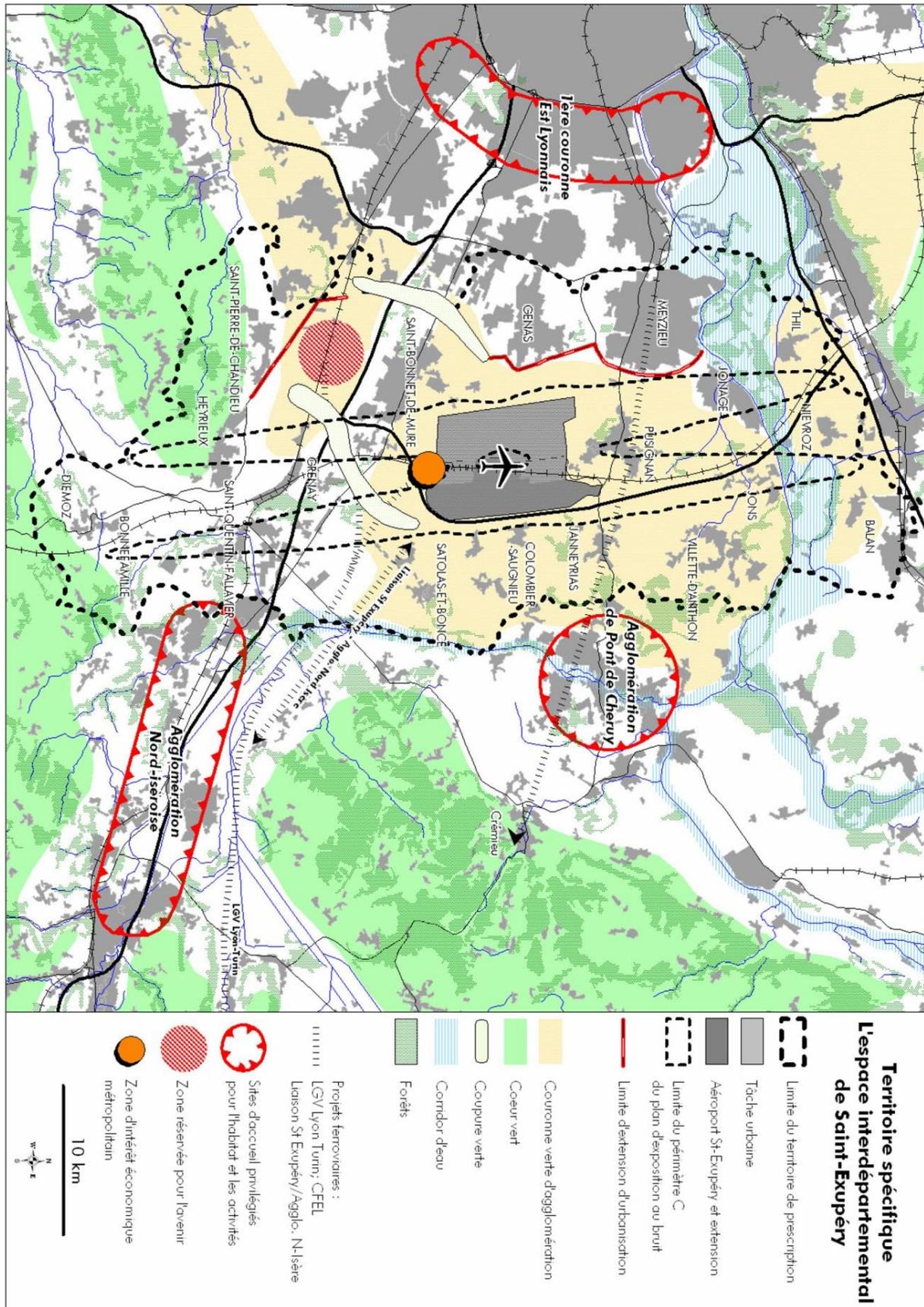


Fig. 73 : Territoire spécifique « Espace interdépartemental de Saint-Exupéry ». (Source : Sgar, 2007, p.56)

2.2 Un espace d'interface mais plusieurs géographies

Les terminologies mobilisées pour désigner tout aussi bien la plateforme, les outils liés à son aménagement ou le territoire dans lequel elle s'inscrit, sont variés. Les intervenants parlent successivement de plateforme aéroportuaire ou multimodale, de pôle d'échanges, de Zone d'aménagement différée (Zad)⁹, de périmètre APPM, d'Espace d'interface métropolitain (EIM) ou interdépartemental Lyon-Saint Exupéry (EILYSE), etc. La plupart des acteurs ne sont pas en capacité de préciser à quel périmètre ou à quelle fonctionnalité ils font référence. Au croisement de nombreux périmètres institutionnels, réglementaires et administratifs, l'intelligibilité territoriale des acteurs est faible, concernant les modalités d'inscription de la plateforme au sein de son territoire d'accueil. Cet élément d'analyse rejoint le constat formulé plus haut concernant la plateforme assimilée à une zone grise, au sein du système métropolitain lyonnais et de son processus de planification territoriale (Temps 3). Par ailleurs, au cours des dernières années, un grand nombre d'études est réalisé par des cabinets de conseils, en lien avec la stratégie de développement de l'aéroport (ADL, 2007), la réalisation des plateformes logistiques (Rul, 2008 ; CCI de Lyon, 2008) ou l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise (Sepal, 2009). Leur contenu est restitué à un nombre restreint d'acteurs ou est tenu confidentiel. Tous les acteurs locaux concernés par le développement de la plateforme ne sont pas associés aux réflexions concernant les modalités de son développement ou d'intégration des infrastructures à venir. Le Président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné fait part de son mécontentement à ce sujet lorsqu'il sollicite l'Agence d'urbanisme en Rencontre des Président de l'inter-Scot, afin de partager un socle de connaissance commun au sujet de l'EIM Lyon-Saint Exupéry en 2010. Dans le cadre de l'élaboration du diagnostic inter-Scot, l'Agence d'urbanisme, cherche ainsi à apporter une plus grande lisibilité sur les différents outils et périmètres de planification aéroportuaire et territoriale gravitant dans et autour de la plateforme multimodale. Dans cette optique, le second tome du diagnostic EIM Lyon-Saint Exupéry décrit la fonction et le périmètre d'application de l'ensemble des outils mobilisés, et fait l'inventaire des principales études existantes à travers une série de fiches de synthèse (Audal, 2012c).

Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry, le groupement Güller&Güller-Acadie réalise une série d'entretiens auprès des principaux acteurs impliqués dans la démarche pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère¹⁰. Le groupement restitue alors ses premiers étonnements. Le premier d'entre eux concerne l'absence de géographie partagée (Fig. 74): « *Chaque acteur parle du territoire en évoquant une réalité et une géographie qui lui est propre, différente de celle*

⁹ Créé en 2007 au sein de la plateforme, la Zad Lyon-Saint Exupéry résulte d'un processus d'anticipation foncière en vue de l'élaboration du second doublet de pistes à l'Ouest, prévu dans l'APPM de 1999. Elle couvre pour partie cinq communes pour un total de plus de neuf cents hectares. L'Etat détient environ 15% de la surface foncière totale de la Zad, soit une trentaine de parcelles.

¹⁰ Voir le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2) concernant les principales étapes d'élaboration de la stratégie guide par le groupement Güller&Güller-Acadie.

des autres acteurs » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.13). Pour le Grand Lyon, Saint-Exupéry est un territoire d'entre-deux ou interstitiel, localisé entre deux agglomérations du Pôle métropolitain, le Grand Lyon et la Capi. Le regard des services de l'Etat se concentre au contraire sur le nœud de projets d'infrastructures (CFAL, LGV Lyon-Turin et plateformes logistiques) au Sud de la plateforme. Pour la CAPI, le territoire d'étude constitue un prolongement de la vallée urbaine sur lequel il convient de stabiliser ses connexion, notamment en transport en commun, afin d'assurer l'inscription du Nord-Isère dans le système métropolitain lyonnais. Pour les communautés de communes locales et notamment la CCEL, le territoire est perçu sous l'angle du territoire spécifique de la DTA et donc plutôt comme une contrainte qui bloque les capacités de développement. Pour la SA ADL, le territoire considéré est celui du hub multimodal associant un aéroport à une gare TGV, des espaces sous contraintes soumis au PEB et son potentiel de développement économique. Enfin, pour les techniciens à l'image des chargés d'études de l'Agence d'urbanisme, le territoire est un espace d'interface dont les capacités structurantes et l'intérêt stratégique interpellent l'ensemble du système métropolitain lyonnais. A ce titre, il doit être traité dans le cadre des dispositifs de coopération tels que l'inter-Scot, la Rul ou le Pôle métropolitain. Selon le groupement, « *une bonne part des divergences ou des tensions entre les acteurs tient à ce flou géographique, induit par la diversité des points de vue. Concevoir une stratégie guide, c'est établir les conditions et les termes d'une convergence entre ces points de vue, s'accorder sur une représentation partagée* » (Güller&Güller-Acadie, 2013).

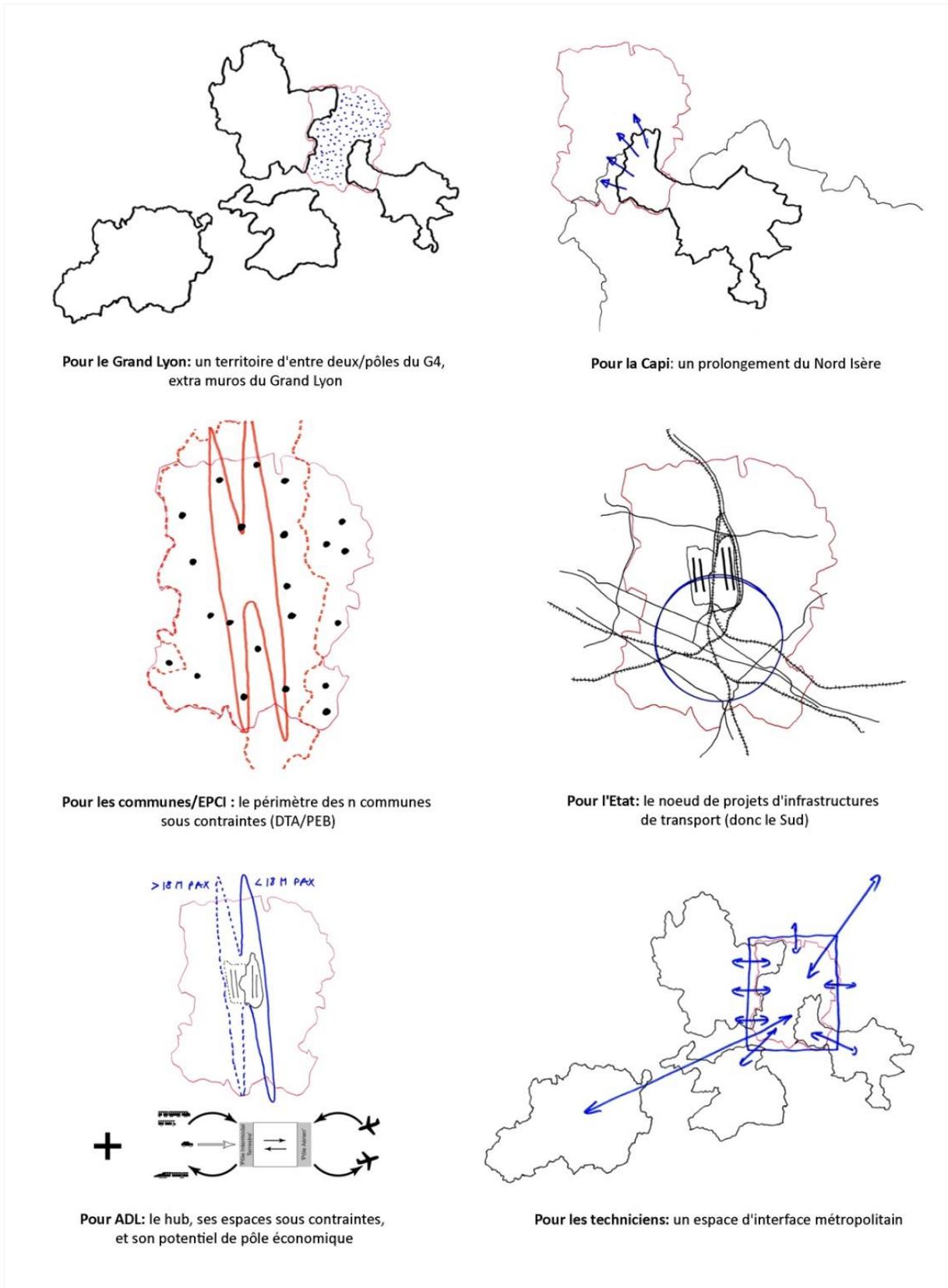


Fig. 74 : Premier étonnement : « Quel territoire ? Un périmètre, plusieurs géographies » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)

2.3 L'hégémonie, le discret et le grand absent

Nouveau carrefour lyonnais, au croisement entre les principaux axes de transport en Europe, le territoire d'étude dispose d'un potentiel important de développement, mais encore largement sous-exploité¹¹. Le second étonnement relevé par le groupement, préalablement à la définition du contenu de la stratégie guide, concerne la hiérarchisation des enjeux propres au territoire. Les acteurs connaissent des difficultés à cerner les enjeux territoriaux auxquels ils doivent répondre au regard de la plateforme Lyon-Saint Exupéry : « *Lorsqu'on interroge les acteurs à propos des enjeux qui justifient, à ce moment, d'établir une stratégie partagée, on constate une forte hiérarchisation, selon un classement qui peut étonner l'observateur extérieur* » (Güller&Güller-Acadie, 2013). Le groupement constate trois enjeux classés par ordre de priorité décroissant (Fig. 75) :

- un enjeu hégémonique : il rassemble la question du développement de la logistique, l'impact des projets d'infrastructures et l'avenir de l'agriculture, en lien avec les problématiques de mobilisation du foncier.
- un enjeu discret : les conditions de développement du territoire à vivre (développement résidentiel, organisation des déplacements quotidiens, accessibilités aux services, etc.) apparaissent comme un enjeu subsidiaire, de moindre importance ou peu évoqué par rapport au précédent.
- un grand absent : « *Curieusement, le hub air/fer de Saint-Exupéry qui donne pourtant son nom au territoire n'est jamais directement évoqué par les acteurs, à l'exception de ceux qui sont directement impliqués dans son activité* » (Güller&Güller-Acadie, 2013).

Ainsi, les acteurs focalisent leur attention sur le triptyque logistique/infrastructures/foncier. Il est au tout premier plan dans la représentation des problématiques qui se posent au territoire. Son omniprésence tend à occulter deux autres enjeux majeurs dont le saisissement est nécessaire à l'interpellation du territoire dans toute son épaisseur : la gestion du hub air/fer et la prise en compte de la vie quotidienne, également qualifiée par le groupement d'habitabilité du territoire. Plutôt appréhendée sous l'angle de ses contraintes, la plateforme multimodale n'est pas perçue par les acteurs comme un levier de développement territorial. Au début des années 1990, la gare TGV devait constituer un levier pour le développement de l'aéroport et de l'ensemble de l'Est lyonnais. Vingt ans plus tard, dénommée « *la gare fantôme* » (Lamy, 2011), avec deux mille voyageurs traités et seulement vingt-sept arrêts quotidiens en gare, elle peine à trouver son positionnement par rapport aux deux autres gares euro-régionales, Part-Dieu (quatre-vingt-dix milles voyageurs par jour) et Perrache (quarante mille voyageurs par jour)¹². Au niveau de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry, les réseaux ferroviaires et aériens se croisent sans vraiment s'interconnecter (Chi et Crozet, 2004). La présence de la gare TGV, à proximité

¹¹ Voir Chapitre 3. Mise au point.

¹² Ibidem

de l'aéroport, n'est pas une condition suffisante pour assurer le développement de l'intermodalité TGV/AIR, à l'image des principaux hubs européens. Cette dernière résulte d'une équation complexe qui ne peut se résumer à la seule question de la localisation des infrastructures.

L'espace d'interface bénéficie d'une qualité de desserte exceptionnelle qui sera amenée à être renforcée dans les années à venir, avec la réalisation de projets d'infrastructures ferroviaires majeurs au croisement d'axes européens Nord/Sud et Est/Ouest. Le diagnostic territorial de l'Agence d'urbanisme fait état du décalage entre l'accessibilité internationale du territoire et sa faible desserte locale (Audal, 2012c). Au-delà de son réseau routier performant et en constante amélioration, le niveau de services en transport collectif ne répond pas aux besoins en matière de déplacements quotidiens du territoire d'interface. La navette tram-train Rhônexpress, mise en place par le Conseil général du Rhône, est réservée à la clientèle de l'aéroport. L'unique connexion locale au réseau TER se fait au niveau de la ligne Lyon-Grenoble qui souffre de plus en plus de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais. Le territoire d'étude se trouve par ailleurs à l'interface de deux réseaux de transports urbains non connectés : le réseau de Transport en commun lyonnais (TCL), géré par le Sytral sur le Grand Lyon, et le Réseau de transport urbain de la Capi (Urban). Le territoire d'étude est également couvert par quelques lignes de transport interurbain, gérées par les Départements du Rhône et de l'Isère, mais qui sont pour la plupart calibrées sur les besoins de la clientèle scolaire (Audal, 2012c). Ainsi au sein de l'EIM, à l'image des territoires périurbains, la voiture demeure le mode de déplacement majoritaire (Fig. 76) : « *Les habitants des communes regroupées au sein de la CCEL, au cœur du territoire, réalisent 76% de leurs déplacements quotidiens en voiture et seulement 7% en transports collectifs. Cette proportion grimpe à près de 90% si l'on ne considère que les déplacements vers les zones d'emplois de la couronne lyonnaise. Donnée assez illustrative de la mobilité quotidienne, la distance moyenne parcourue par habitant dépasse 25 kilomètres sur ce secteur* » (Audal, 2012c).

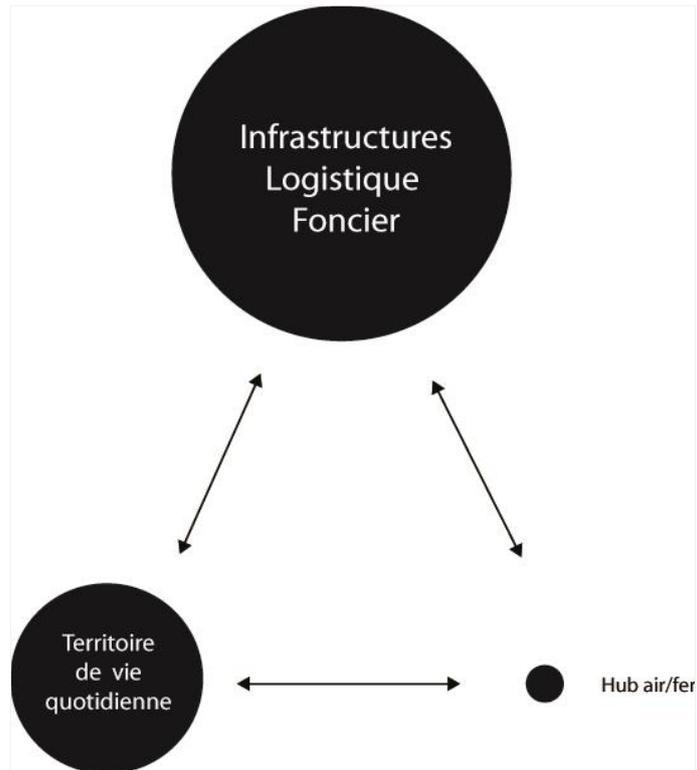


Fig. 75 : Deuxième étonnement : « Quels enjeux ? Un enjeu hégémonique, un enjeu discret et un grand absent » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)

Déplacements des résidents des EPCI vers Lyon Villeurbanne				
	Nb	VP	Autre TC	Rabattement sur TCU
Capi	10 500	53 %	28 %	17 %
CCEL	10 000	74 %	5 %	17 %

Déplacements des résidents des EPCI vers la 1 ^{re} couronne Grand Lyon				
	Nb	VP	Autre TC	Rabattement sur TCU
CCEL	23 000	87 %	9 %	3 %
Capi	12 500	84 %	12 %	1 %
Sivom Ozon	10 000	88 %	6 %	0 %

Fig. 76 : Répartition des modes de déplacement entre la CCEL, la Capi et Lyon (Source : Audal, 2012c, p.29)

2.4 Un futur écrasant et écrasé, pourtant très incertain

Le troisième étonnement du groupement concerne l'impact des grands projets d'infrastructures et leur temporalité de réalisation. L'envergure des projets à venir (CFAL, Lyon-Turin, plateformes logistiques, deuxième doublet de pistes, etc.) projette le territoire dans un cadre temporel lointain, mais bloque toute perspective d'action collective à court terme : « *Il est frappant de constater combien ce territoire se donne à voir au futur : les projets – et notamment ceux pour les grandes infrastructures – prennent le pas sur la réalité présente* » (Güller&Güller-Acadie, 2013). Le groupement parle ainsi d'un futur écrasant qui tétanise les volontés de changement. Le territoire est surdéterminé par son avenir. Ce futur est aussi écrasé : tous les projets sont positionnés à long terme selon un même horizon temporel. La chronologie des étapes successives disparaît des représentations collectives. « *Il manque une pensée progressive déployant une succession d'états. Par contre coup, on fait du futur une simple prolongation des tendances actuelles (cf. logistique : aujourd'hui 30 ha/an, donc 600 ha sur 20 ans) alors qu'il s'agit d'activités extrêmement évolutives en fonction du contexte économique et des politiques menées localement et au niveau national, européen et mondial* » (Güller&Güller-Acadie, 2013). Il existe par ailleurs de fortes incertitudes concernant les échéances de réalisation des grandes infrastructures. Elles dépendent pour l'essentiel de financements nationaux ou européens. L'incertitude est d'autant plus prégnante en contexte de crise économique, à l'image des conclusions du rapport Mobilité 21 qui reporte l'essentiel des projets d'infrastructures ferroviaires à 2030 (Duron, 2013). Les acteurs engagés dans la démarche ne parviennent pas à construire collectivement un récit chronologique des étapes successives ou échéances importantes à venir. Dans le même temps, le développement de la forme plate est soumis à la rapidité des implantations, dans une simple logique d'opportunité foncière. Les acteurs sont débordés par le développement du territoire qui semble échapper à toute forme de contrôle, à l'image des implantations logistiques au Nord de la plateforme, le long de la déviation de Janneyrias et Pusignan, alors même que la stratégie guide est en cours d'élaboration. L'EIM Lyon-Saint Exupéry subit ainsi une inertie entre le très court terme (l'immédiateté ou l'urgence) et le très long terme (le futur lointain), forme de brouillage des temporalités et des événements associés. La rationalité limitée des acteurs bloque la réalisation d'actions collectives et parallèlement favorise la spontanéité du développement résultant d'actes isolés.

La confusion est également importante concernant la nature des réalisations à venir. Tous les acteurs ne partagent pas le même niveau d'information. Le cas de l'aménagement des équipements logistiques est particulièrement révélateur. Dans son diagnostic territorial, l'Agence d'urbanisme de Lyon mentionne la réalisation d'une plateforme logistique au Sud de la plateforme : « *Le site d'implantation d'un nouveau terminal d'autoroute ferroviaire est en cours de recherche dans la région lyonnaise. L'un des sites pressentis se trouve au niveau de la commune de Grenay* » (Audal, 2012c). Les entretiens réalisés par

le groupement révèlent qu'en réalité trois équipements logistiques sont à l'étude¹³ : l'autoroute ferroviaire sur ligne existante type Modalor (AFM), un chantier de transport combiné (CTC) et enfin l'autoroute ferroviaire à grand gabarit (AFGG). Ces équipements répondent à des fonctionnalités logistiques spécifiques, mais surtout à des temporalités de réalisation différentes, en relation ou non avec les autres projets d'infrastructures ferroviaires (CFAL et LGV Lyon-Turin)¹⁴. Le premier équipement prévu à court terme est le terminal d'autoroute ferroviaire (AFM) connecté directement sur le réseau existant. Sa localisation est effectivement prévue à Grenay au Sud de la plateforme. Au moment de la réalisation de l'enquête, RFF réalise une étude d'opportunité, afin de déterminer la localisation la plus appropriée pour les différents équipements potentiellement réalisés, sur la base de cinq sites pressentis au Sud de la plateforme (Fig. 77). Les informations sont conservées entre un nombre restreint d'acteurs : la Rul particulièrement investie dans les enjeux logistiques au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise, les services de l'Etat et notamment le Sgar qui a missionné RFF pour réaliser l'étude technique.

¹³ Entretien avec le Sgar, la Dreal et la Rul en présence du groupement Güller&Güller-Acadie, le 24 mai 2012, à Lyon.

¹⁴ Voir la description des différentes plateformes logistiques dans le *Chapitre 2. Mise au point*.

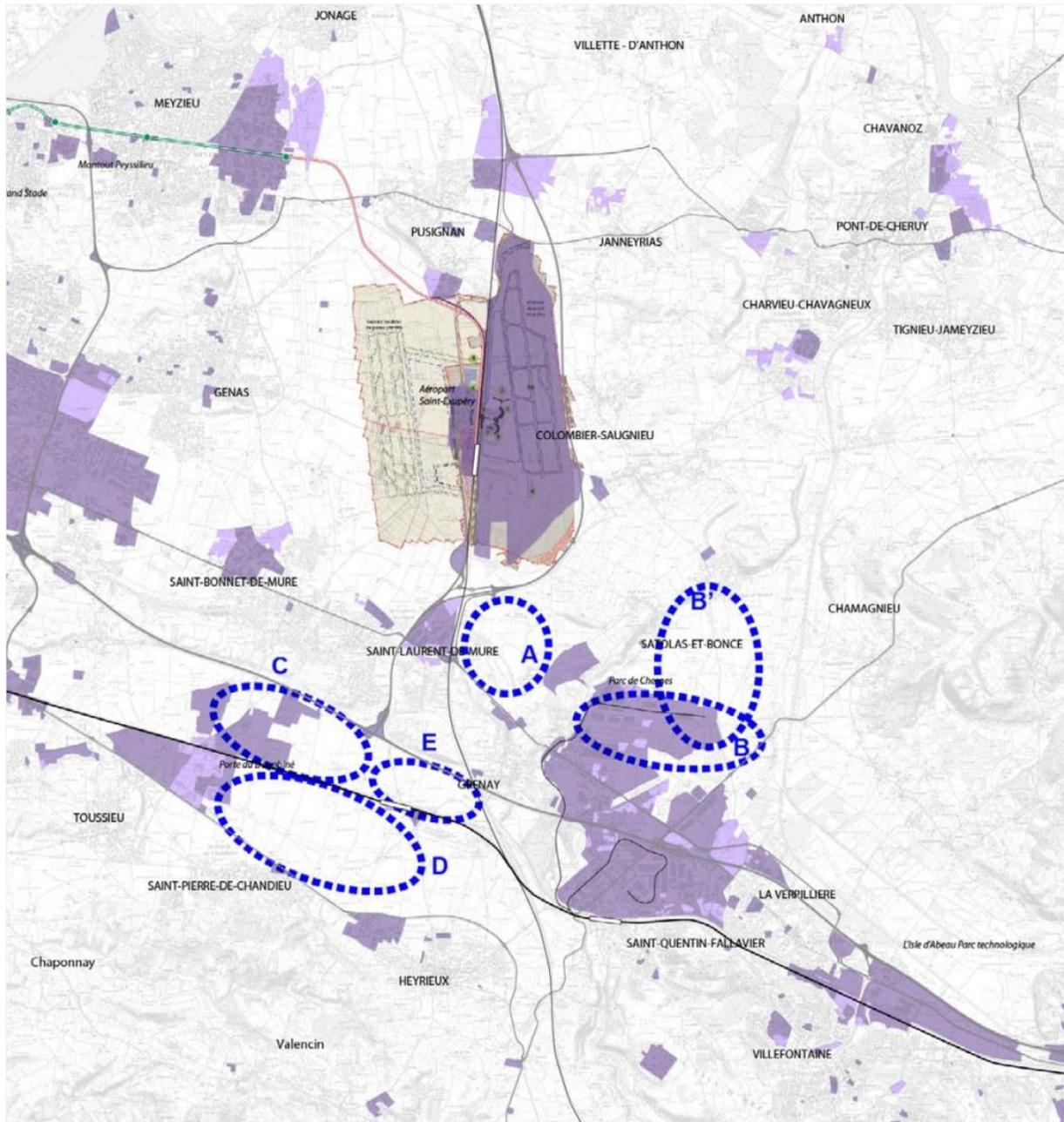


Fig. 77 : Localisation potentielle des équipements logistiques (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)

Ainsi, l'EIM Lyon-Saint Exupéry est le plus souvent appréhendé selon une approche périphérique, notamment par rapport au centre de l'agglomération lyonnaise. Contraint par les découpages institutionnels, le recollement des Scot montre l'absence de représentation partagée entre les différentes démarches de planification territoriale. Il n'existe pas de géographie partagée du territoire, en réalité chaque acteur met en avant sa propre géographie. Au croisement d'axes européens majeurs, le territoire accueillera à long terme des projets d'infrastructures majeurs qui le projeteront encore davantage au centre du système métropolitain. La disjonction est importante entre l'accessibilité internationale offerte

par ce nouveau carrefour lyonnais et la faible desserte locale de ce territoire périurbain où la voiture constitue le mode de déplacement prioritaire. Le tryptique infrastructure/logistique/foncier constitue l'enjeu prédominant, voire encombrant, qui tend à occulter deux autres enjeux majeurs permettant d'appréhender le territoire dans toute son épaisseur : l'affirmation du hub AIR/FER (grand absent) et la prise en compte de l'habitabilité du territoire (enjeu discret). Le groupement observe également une forme de brouillage des temporalités engendrant la paralysie du territoire. Les nombreux projets d'infrastructures projettent à fortiori le territoire à long terme, mais les acteurs impliqués dans la démarche ne parviennent pas à séquencer les différentes étapes à venir (futur écrasé), ce qui contraint toute initiative d'action collective (futur écrasant), et de fait favorise la spontanéité et le cloisonnement du développement de la forme plate.

Forme plate, l'EIM Lyon-Saint Exupéry constitue également une forme creuse dans le sens où elle est dépourvue d'identité ou de repères socio-spatiaux-temporels. Il n'existe pas de représentation partagée de ses qualités et prestations potentielles, au sein du système métropolitain lyonnais. Les acteurs locaux connaissent des difficultés à mettre en relation les différents éléments constitutifs du territoire d'étude en lien avec son environnement extérieur : Quels équilibres entre l'artificialisation des sols, la couronne verte agricole et la nappe phréatique de l'Est lyonnais ? Comment la plateforme interagit-elle localement avec son territoire d'accueil ? Quelles articulations avec les polarités historiques constitutives de l'aire métropolitaine (Lyon, Saint Etienne, Bourgoin Jaillieu, Pont de Chéruy) ? Quel positionnement de la gare TGV Lyon-Saint Exupéry par rapport au deux gares centrales (Part-Dieu et Perrache) ? Quelle complémentarité entre l'aéroport Lyon-Saint Exupéry et les autres aéroports régionaux, nationaux et internationaux ? Quelles articulations entre le réseau à grande vitesse européen et le développement du trafic aérien ? Quelles cohabitations possibles entre l'habitabilité du territoire, le développement des projets d'infrastructures et des activités logistiques ? Quel enchaînement des différentes étapes de réalisation des futurs projets ? Voilà autant de questions qui se posent aux territoires sans que les acteurs ne soient aujourd'hui en mesure d'y apporter collectivement une réponse. L'EIM Lyon-Saint Exupéry constitue un non-lieu (Augé, 1992) dans le sens où son aménagement n'est pas fondé sur une représentation partagée de son identité socio-spatio-temporelle au sein du système métropolitain. L'EIM Lyon-Saint Exupéry constitue une forme sans substance ou plutôt sa substantifique moelle n'en a pas encore été extraite.

L'élaboration de la stratégie guide est l'occasion de bousculer la logique de développement des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry. Le groupement Güller & Güller-Acadie propose pour cela de réouvrir collectivement et préalablement le jeu. Comment enclencher le processus de mise à l'équerre afin d'engager le passage de la forme plate et creuse à la forme pleine au sein du système métropolitain lyonnais ? Quelles sont les conditions du passage de la plateforme-objet transitionnel à l'EIM-*lieu transactionnel* ? Au regard du contenu et des modalités d'élaboration de la stratégie guide par le

groupement Güller&Güller-Acadie, quels éléments de convergence et de divergence par rapport à *l'idéal transactionnel* ? L'ensemble de ces questions est traité dans le dernier chapitre (*Chapitre 4. Résultats*). Les deux sections suivantes traitent de l'EIM A89-RN82, selon la même méthodologie que Saint-Exupéry : en quoi les territoires autour du nouveau barreau autoroutier entre Balbigny et la Tour de Salvagny constituent-ils une forme plate et creuse ? Qu'est-ce qui différencie cette forme de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, sachant que l'analyse montre que la plateforme dispose d'une capacité structurante plus importante au sein du système métropolitain lyonnais ?

3. L'EIM A89-RN82 comme forme plate

3.1 Un tissu de villages et de petits bourgs : émergence de campagnes résidentielles

L'EIM A89-RN82 représente une population totale d'environ cinq-cents mille habitants (Audal, Epures, 2013c), soit un peu moins de 20% de la population de l'aire métropolitaine lyonnaise et l'équivalent de la ville de Lyon. Plus de 90% du territoire d'étude est composé d'espaces agricoles et naturels. Il est encadré par plusieurs grandes agglomérations. L'agglomération roannaise au Nord-Ouest, Villefranche-sur-Saône et l'agglomération lyonnaise sur sa frange Est, et enfin l'agglomération stéphanoise localisée plus au Sud, en dehors du périmètre d'étude EIM. Si l'agglomération caladoise est incluse dans l'aire urbaine de Lyon, Roanne s'inscrit dans un fonctionnement plus autonome, lié notamment aux reliefs entre le Rhône et la Loire¹⁵. Au-delà des grandes agglomérations, le cœur de l'espace d'interface est organisé par un ensemble de petites polarités réparties autour de l'axe A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny, notamment Tarare (environ dix mille habitants), Feurs (huit mille habitants), ou l'Arbresle (environ six mille habitants) au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise. Ces petites entités urbaines, auxquelles on peut ajouter Amplepuis-Thizy entre Tarare et Roanne, constituent autant de polarités relais qui structurent des bassins de vie à rayonnement modéré entre les principales agglomérations. A dominante rurale, le territoire d'interface est majoritairement composé d'un tissu de villages et de petits bourgs, sous influences multiples des polarités relais et des grandes agglomérations qui l'encadrent. Prises dans les dynamiques de métropolisation, ce sont ces petites communes rurales qui connaissent les taux de croissance de population les plus importants entre 1999 et 2007. Le cadre de vie, le coût du foncier et la proximité d'agglomérations structurantes, sont particulièrement attractifs notamment pour les jeunes ménages.

¹⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Mise au point* (Partie 3).

L'analyse de l'évolution des taux de population du milieu des années 1950 aux années 2000, est révélatrice des modalités d'inscription progressive de l'EIM A89-RN82 au sein du système métropolitain lyonnais (Fig. 78). A partir du début des années 1970, le territoire d'étude est progressivement soumis à des phénomènes de périurbanisation multiples, à partir du desserrement des principales agglomérations encadrantes (Lyon/Villeurbanne, Roanne et Saint-Etienne). La frange Est du territoire d'étude jusqu'à Tarare connaît alors des taux d'évolution de la population importants qui avoisinent les 6%. L'ouest roannais (la Côte Roannaise) connaît le même phénomène de desserrement, tandis que la plaine du Forez (Andrézieux Bouthéon, Montbrison, Feurs, Balbigny), autour de la RN82 et de l'A72, constitue un axe Nord/Sud de desserrement de l'agglomération stéphanoise. Au cours des années 1980-1990, la périurbanisation se généralise peu à peu au cœur de l'EIM, alors que les villes centres (Lyon, Saint-Etienne et Roanne) continuent à perdre des habitants. Les taux de population les plus importants concernent la frange Ouest de l'agglomération lyonnaise, mais la plupart des communes rurales de l'EIM tendent à gagner de nouveaux habitants. L'axe Nord-Sud, entre Saint-Etienne et Roanne, s'affirme peu à peu avec des taux de croissance élevés. Sur la dernière période (1999-2007), le phénomène périurbain est installé. La Plaine du Forez et les secteurs de moyennes montagnes du Beaujolais et des Monts du lyonnais sont devenus des campagnes résidentielles, pour reprendre l'appellation employée par l'Agence d'urbanisme de Lyon. Les territoires ruraux d'hier, en déclin démographique, sont progressivement devenus, quarante ans plus tard, ceux dont les taux de croissance démographique sont les plus importants. L'axe qui relie Roanne au Sud de l'agglomération stéphanoise est particulièrement dynamique. Si le centre de Lyon gagne à nouveau des habitants, Saint-Etienne et Roanne, qui subissent encore les effets de la crise industrielle, continuent à en perdre. Le dernier recensement de la population montre néanmoins une légère inflexion du profil démographique de Roanne.

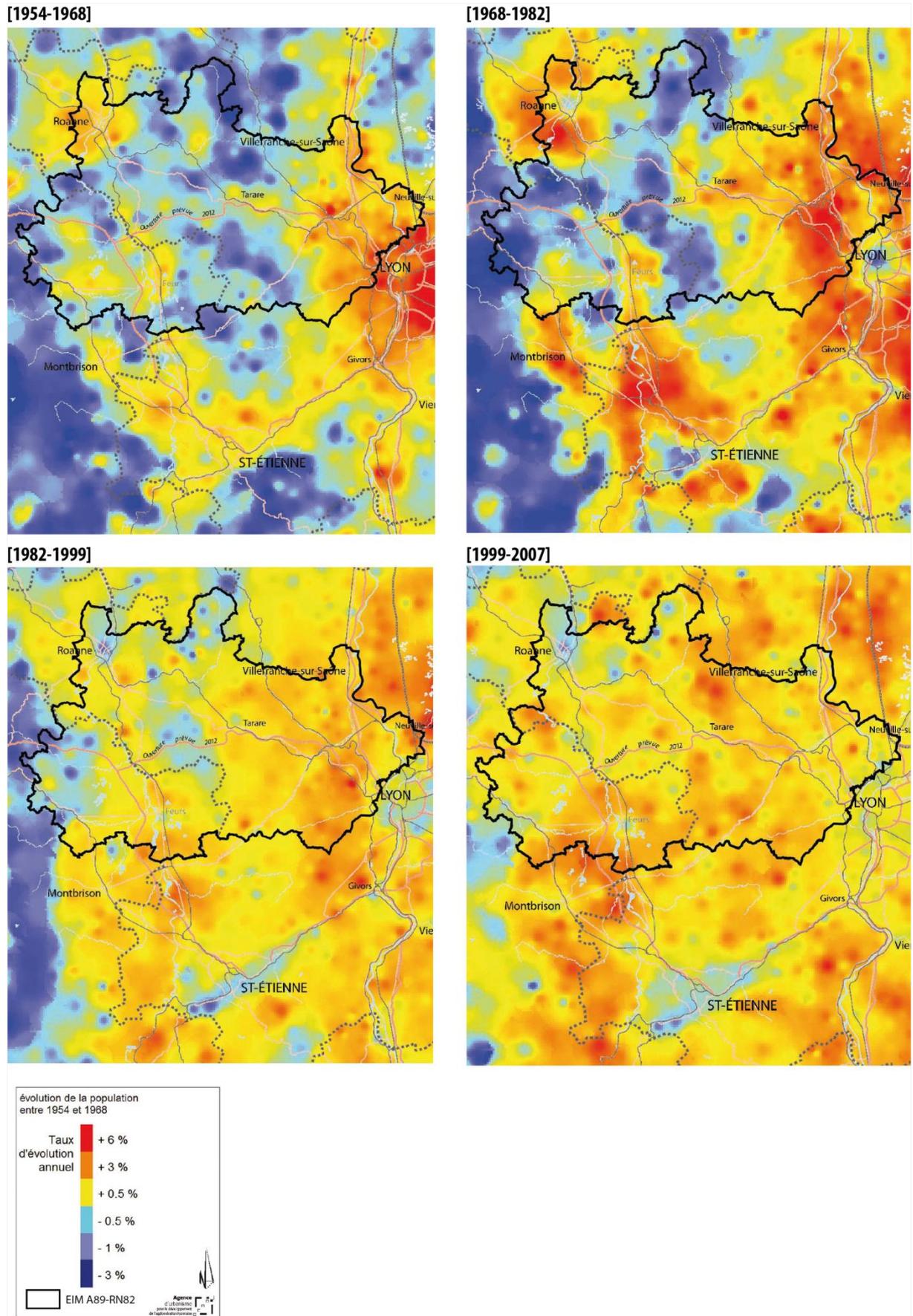


Fig. 78 : Evolution des taux de population des communes de l'EIM A89-RN82 entre 1954 et 2007 (Source : Audal, Epures, 2013c ; Infographie : Dugua, 2014)

En 2012, le bureau d'étude Adéquation propose une représentation de l'aire métropolitaine lyonnaise, analysée au prisme d'une typologie des marchés immobiliers et des formes urbaines induites par le montage des opérations, dans le cadre ou en dehors des procédures d'urbanisme (Fig. 79 et 80). Cette étude résulte d'un partenariat initié entre l'Agence d'urbanisme de Lyon et Adéquation, dans le cadre du dispositif inter-Scot (Audal, Adéquation, 2012). A partir d'un regard issu de la promotion immobilière, la typologie proposée est construite autour de neuf classes définies en fonction de différents critères : mode de production dominant, volume de construction, prix au m², etc. L'EIM A89-RN82 est majoritairement constitué par un marché immobilier dit rural (polarisant ou polarisé, ou isolé)¹⁶. Ces territoires sont peu attractifs pour la promotion immobilière, mais font néanmoins l'objet d'une production de logements très importante à l'échelle métropolitaine, soit un tiers du volume total entre 2009 et 2011. Le mode de production dominant est l'individuel pur, le plus souvent en diffus, à savoir en dehors de toute procédure d'urbanisme. La vivacité de ces marchés immobiliers à l'échelle métropolitaine et au sein de l'EIM est confortée par le faible coût du foncier et contredit les objectifs portés par les Scot qui prônent un renforcement des polarités historiques. Au cœur de l'EIM, l'ensemble des communes rurales qui connaissent les taux d'évolution de la population les plus importants, sur la dernière période, sont celles dont la part de logements individuels purs est la plus importante, supérieure à 90% dans bon nombre de communes du cœur du Beaujolais et des Monts du Lyonnais, de la Côte Roannaise, de la Plaine du Roannais et du Forez (Fig. 81). L'ensemble de ces communes produit un petit nombre de logements chaque année. Mais parcelle après parcelle, la somme totale de ces petites implantations successives constitue une masse de logements ayant des répercussions notables dans le fonctionnement du système métropolitain (Déléaz, 2004 ; Audal, 2007a). Ces marchés ruraux favorisent l'installation progressive de la campagne résidentielle dans les espaces multipolarisés, en permettant aux ménages de bénéficier d'un cadre de vie vert, accompagné d'une offre d'équipements et de services métropolitains dans les grandes agglomérations environnantes.

Les logements groupés sont dominants (bailleurs sociaux et promotion immobilière) sur la frange Ouest du territoire d'étude, au niveau de la Porte Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise jusqu'à Villefranche (marchés de couronne métropolitaine, périphériques et périurbains). Au sein de l'EIM, l'Arbresle constitue un seuil géographique pour la promotion immobilière lyonnaise. La dynamique des marchés fonciers et immobiliers n'est pas favorable à la consolidation des pôles (villes centres et pôles de vie) à l'image de Roanne, Villefranche sur Saône, Feurs, Tarare, etc., où les Scot ne manquent pas de prioriser l'essentiel de la croissance démographique et résidentielle. Les promoteurs immobiliers sont frileux à l'idée investir dans ces secteurs jugés à risques économiques du fait notamment de la concurrence avec le marché de l'ancien, du faible coût du prix du foncier à bâtir et du pouvoir d'achat restreint des populations locales. La structure des prix engendre des reports progressifs d'Est en Ouest,

¹⁶ Le marché périurbain constitue un marché spécifique et restreint aux franges des grandes agglomérations.

par desserrement de l'agglomération lyonnaise. Le même phénomène opère entre l'agglomération roannaise et stéphanoise. Sur la période de 1990-2010, le rythme de construction sur l'espace d'interface est inférieur à la moyenne métropolitaine : sept logements construits pour mille habitants, contre onze au niveau métropolitain (Fig. 82). L'EM A89-RN82 ne constitue pas encore un axe majeur de desserrement de l'agglomération lyonnaise, mais la dynamique est renforcée avec l'arrivée de l'A89, au même titre que l'A72 a amplifié la construction entre Roanne et Saint Etienne (Audal, Epures, 2013c). Alors que durant les années 1990, la production de logements est particulièrement forte à l'Ouest de l'agglomération lyonnaise (la Tour de Salvagny, Mornant), depuis les années 2000, les secteurs dynamiques sont dispersés sur l'ensemble de l'EIM. La dynamique de construction est intense sur le secteur ligérien, notamment au niveau de Balbigny, intersection entre l'A72 et l'A89. Tout laisse à penser que la dynamique enclenchée sur l'axe Nord-Sud, entre Roanne et Saint-Etienne, va s'amplifier dans les années à venir, selon un axe Est-Ouest structuré par l'A89.

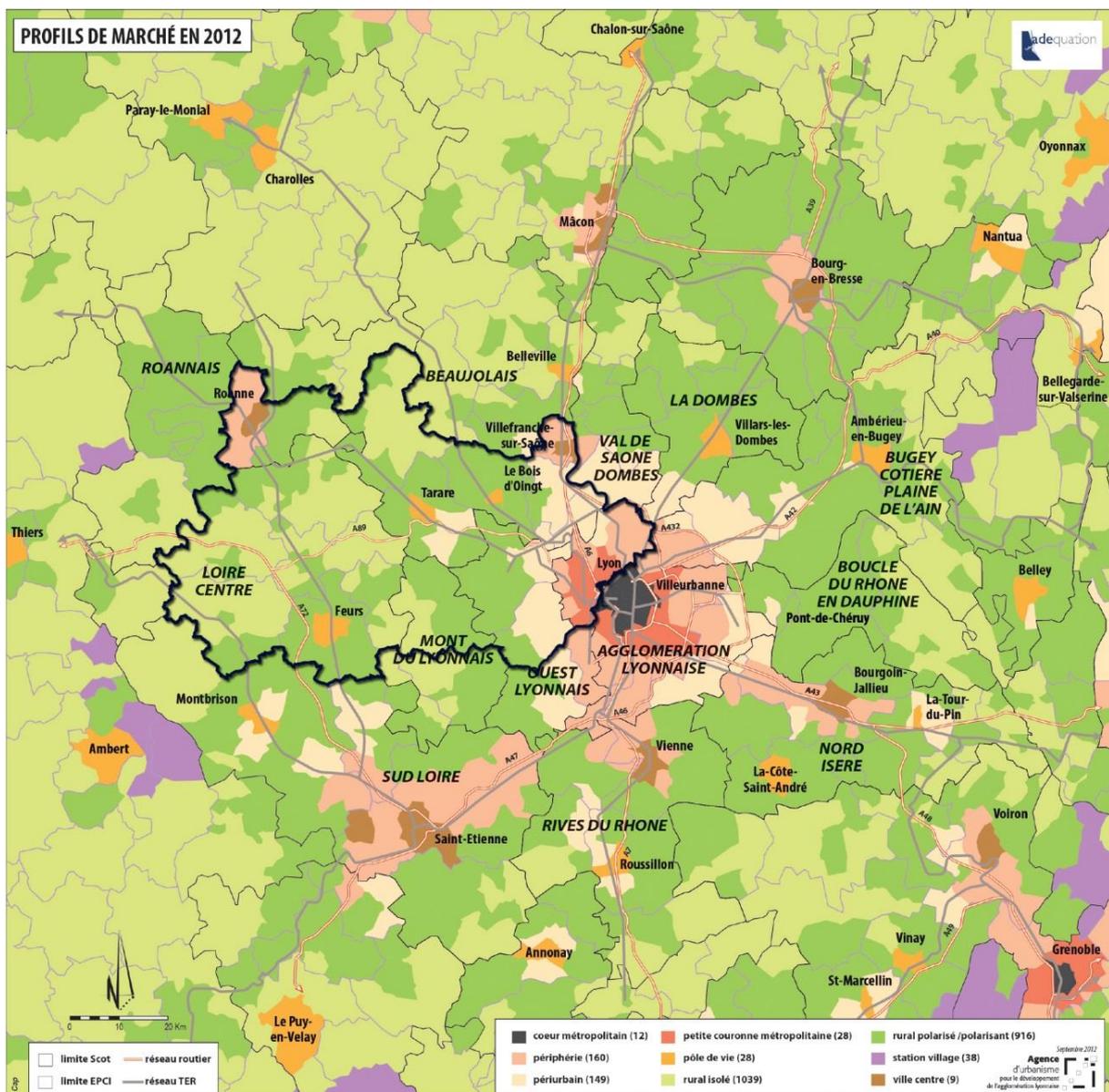


Fig. 79 : Profils de marchés de l'EIM A89-RN82 au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, Epures, 2013c, p.27)

Marchés immobiliers	Mode de production dominant	Prix moyen (en euros)		Logements construits pour 1000 habitants		Volume constructions entre 2009 et 2011	Part de la production totale entre 2009 et 2011
		m² collectif	m² lot aménagé	2005-2007	2009-2011		
COEUR METROPOLITAIN	Logements groupés 98%	4120	NR	5,3	6,6	5452	19%
COURONNE METROPOLITAINE	Logements groupés 94%	3813	361	5,6	6,7	3443	12%
VILLE CENTRE	Logements groupés 89%	2814	161	5,6	3,9	1722	6%
PERIPHERIE	Logements groupés 73%	3101	189	5,6	6	5452	19%
PÔLE DE VIE	Logements groupés 65%	2429	98	6,8	4,3	1148	4%
PERIURBAIN	Logements groupés 58%	2764	147	7,5	7,2	2583	9%
STATION VILLAGE	Individuels purs 57%	NR	123	10,3	5,7	287	1%
RURAL POLARISE OU POLARISANT	Individuels purs 66%	2639	96	8,3	6	6313	22%
RURAL ISOLE	Individuels purs 79%	NR	71	7,7	5,4	2870	10%

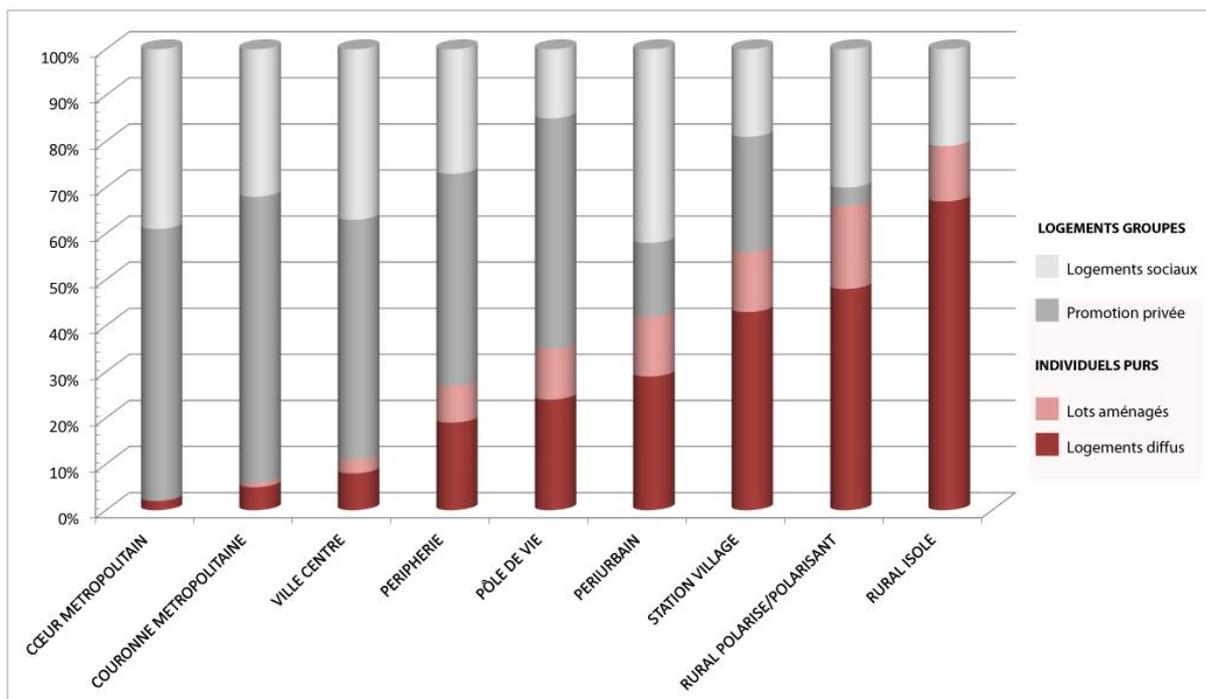


Fig. 80 : Caractéristiques des neuf profils de marchés proposés par Adéquation (Source : Dugua, 2014 ; Données : Audal, Adéquation, 2012)

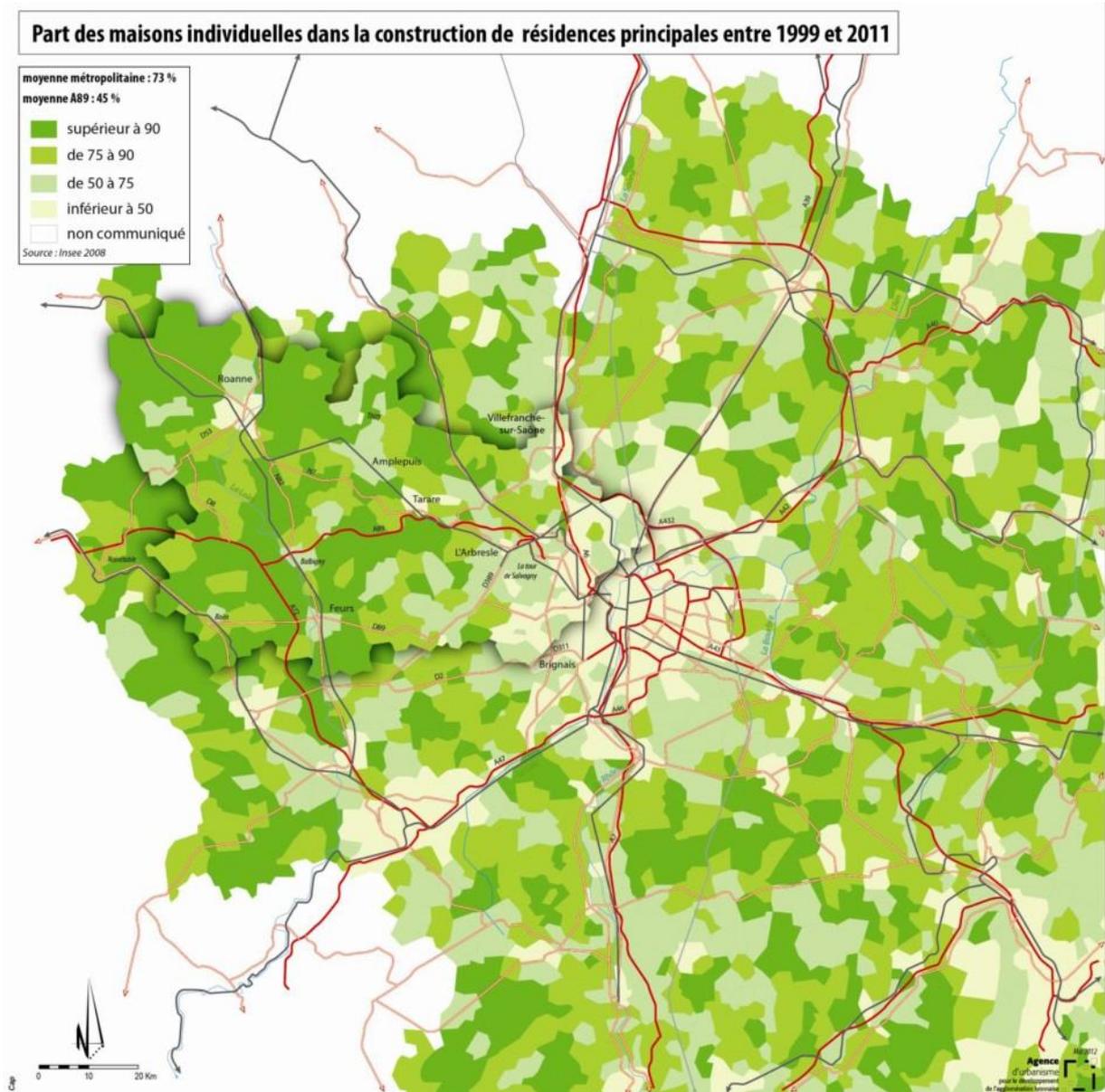


Fig. 81 : Part des maisons individuelles dans la construction de résidences principales entre 1999 et 2011 (Source : Auda, Epures, 2013c)

3.2 Multiplication de petites et grandes zones d'activités

Le diagnostic territorial réalisé par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne révèle une multiplication des projets de zones d'activités, au sein de l'EIM A89-RN82 : deux mille sept cents hectares de foncier économique sont comptabilisés aujourd'hui, et plus de mille hectares supplémentaires sont prévus à long terme dans les documents de planification territoriale (Audal, Epures, 2013c). Le recollement des Scot montre un chapelet de petites zones d'activités inférieures à cinq hectares, avec souvent des projets d'extensions, essentiellement dans les communes rurales ou périurbaines des Monts du Lyonnais, de l'Ouest Lyonnais, de la Côte Roannaise et de la Plaine du Forez (Fig. 83). Ces zones répondent à des logiques communales ou intercommunales, résultent d'opportunités foncières successives et se développent parcelle après parcelle, à l'image du développement résidentiel sous la forme individuelle. La somme totale de ces petites implantations constitue finalement une surface artificialisée conséquente. Elles profitent de la nouvelle accessibilité offerte par l'A89, et participent du développement économique de la campagne résidentielle.

Au-delà de la multiplication des petites implantations, la réalisation de l'A89 a également engendré un ensemble de projets de zones d'activités, dites d'intérêt métropolitain ou national, côtés rhodanien et ligérien. Huit projets de grandes zones sont ainsi recensés, dont six d'entre-elles sont des créations ex-nihilo (Fig. 84 et 85). Ces nouveaux sites économiques métropolitains viennent confirmer l'ouverture du système lyonnais vers le grand Ouest. Ils participent à la structuration d'un axe économique Est-Ouest dont l'A89 constitue la colonne vertébrale. Les élus rhodaniens et ligériens, qui ont défendu activement mais aussi anticipé la réalisation de l'infrastructure, souhaitent profiter de l'accessibilité offerte par le nouveau barreau autoroutier pour favoriser le développement économique de leurs territoires, longtemps écartés des grands axes de communication. Au cœur de l'agglomération lyonnaise, le foncier économique tend à manquer. Le pôle économique de la Porte Nord-Ouest (Techlid) est l'un des sites lyonnais le plus attractif et qui a connu une forte progression ces dernières années. Les dernières surfaces sont en cours de commercialisation, ce qui augure un report de la demande plus à l'Ouest, avec un enjeu de complémentarité et de coordination entre les différents sites, point sur lequel insiste le Scot de l'agglomération lyonnaise, via le territoire de projet de la Porte Nord-Ouest (Sepal, 2010a)¹⁷.

L'implantation des projets de grandes zones d'activités s'inscrit au contact de trois axes structurants ou en cours de structuration, deux axes Nord/Sud : le premier autour de l'A6 entre Villefranche-sur-Saône et Lyon, le long de la vallée du Rhône (axe historique), et le second autour de la RN82/A72, entre Roanne et Saint-Etienne. Entre ces deux axes, l'A89 constitue finalement un axe de développement économique émergent, entre le Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise et Balbigny. Les sites métropolitains sont localisés à proximité des principales agglomérations de Lyon (Techlid), de Villefranche-sur-Saône (Ile

¹⁷ Concernant le territoire de projet Porte Nord-Ouest voir le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

porte) ou de Roanne (Bonvert, Bas de Rhin), mais aussi au contact des principaux échangeurs, à proximité de petites entités urbaines à l'image de Balbigny (ZAIN de Balbigny), de Feurs (ZAIN de Font-de-l'or), de Tarare (Smadeor) ou de Belleville (Lybertec). Ces créations ex-nihilo engendreront à terme l'émergence de nouvelles centralités économiques au cœur de la campagne résidentielle, tiers espaces de l'EIM A89-RN82. La zone de Balbigny au carrefour entre l'A89 et l'A72, en concurrence avec les zones prévues au sein de l'agglomération roannaise, motive Bernard Jayol, président du Scot Roannais, à solliciter l'inter-Scot, afin d'apporter d'avantage de lisibilité aux conditions de développement du territoire d'interface¹⁸. Chacune de ces zones engage des surfaces considérables ouvertes au développement économique, à court et long terme. La nature métropolitaine ou nationale de ces sites implique un intérêt important accordé à leur qualité environnementale (intégration paysagère, label écologique, plan d'aménagement, etc.) (Fig.87). Néanmoins, au-delà de leurs caractéristiques physiques intrinsèques, le positionnement économique de ces sites est peu explicité, avec des risques importants de concurrence entre les différentes zones. Quelles sont les conditions de leur intégration au sein du système métropolitain lyonnais ? Quelles relations et complémentarités entre les différentes zones d'activités ? Quelles modalités d'inscription de ces nouvelles polarités économiques au sein du territoire d'accueil ? Quelles relations entre le développement économique, résidentiel et la préservation des espaces naturels et agricoles ? Quelle capacité de concentration du développement économique en des sites particuliers, alors que le recollement des Scot montre une multiplication de petites zones sur l'ensemble de la frange Ouest métropolitaine ?

L'ensemble de ces sites économiques métropolitains, ou d'intérêt national, font l'objet d'une forte fragmentation des scènes de pilotage. Leur développement donne lieu à de multiples coalitions d'acteurs de part et d'autre des départements du Rhône et de la Loire. Les huit zones d'activités identifiées sont portées par des six syndicats mixtes différents qui associent des communautés de communes, les chambres consulaires et les Conseils généraux. Ces syndicats mixtes participent à la gouvernance territoriale de l'EIM A89-RN82, mais échappent à la gouvernance métropolitaine lyonnaise. Ces nouvelles zones sont liées aux contrats de développement départementaux qui promeuvent le développement des territoires ruraux. Dans la Loire, les deux syndicats (Loire Nord et A89-Loire Centre) gèrent deux zones d'activités chacun (Fig. 86) : Bonvert et Bas-de-Rhin pour le premier, et Balbigny et Font-de-l'or pour le second. Même s'il existe une forme de mutualisation des ressources, le développement de ces zones, selon un axe Nord/Sud entre Roanne et Saint-Etienne, s'inscrit dans une logique départementaliste plus que métropolitaine. Le même schéma se reproduit symétriquement côté rhodanien, le Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'Ouest rhodanien (Smadeor) réunit sept intercommunalités de l'Ouest lyonnais, des Monts du lyonnais et du Beaujolais, selon un axe départemental Nord-Sud (Fig. 88). Malgré une tentative avortée de partenariat avec l'Agence d'urbanisme de Lyon pour définir les

¹⁸ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

conditions de développement et d'intégration territoriale de la zone projetée à cent trente hectares (Audal, 2011), les élus préféreront finalement l'appui de bureaux d'étude privés, moins préoccupés par les enjeux de durabilité métropolitaine. Les informations circulent peu et la lisibilité est faible, concernant le positionnement économique de la zone.

Ainsi, des fronts départementaux Nord-Sud se sont progressivement constitués par anticipation des collectivités à l'arrivée de l'A89, et ce afin de profiter de l'attractivité promise par le nouveau barreau autoroutier. En dehors du cadre départemental, il n'existe pas de scènes de gouvernance communes pour assurer la coordination globale des sites avec un risque important de développement concurrentiel, d'autant plus que leur positionnement économique est peu explicité. Les collectivités tentent d'engager la commercialisation de leurs lots le plus rapidement possible, afin de devancer les zones voisines. Dans le cadre de l'élaboration du diagnostic territorial, les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint Etienne ont connu d'importantes difficultés à faire l'inventaire des multiples zones et tracer l'échéancier de leur réalisation. Les Agences de développement économique de la région lyonnaise (Aderly) et de la Loire (Adel) profitent d'ailleurs de l'étude EIM A89-RN82 pour échanger des informations concernant le développement économique propre à leurs territoires respectifs¹⁹. Les collectivités cherchent à profiter du développement de ces nouvelles zones pour accueillir des activités exogènes (extérieures au territoire). Néanmoins cette nouvelle offre foncière de qualité risque d'attirer avant tout les entreprises déjà présentes sur le territoire, soulevant alors des enjeux importants de requalification des zones existantes (Audal, Epures, 2013c).

¹⁹ Réunion organisée par l'Agence d'urbanisme de Lyon dans le cadre de l'EIM A89-RN82, le 5 avril 2012, à Lyon.

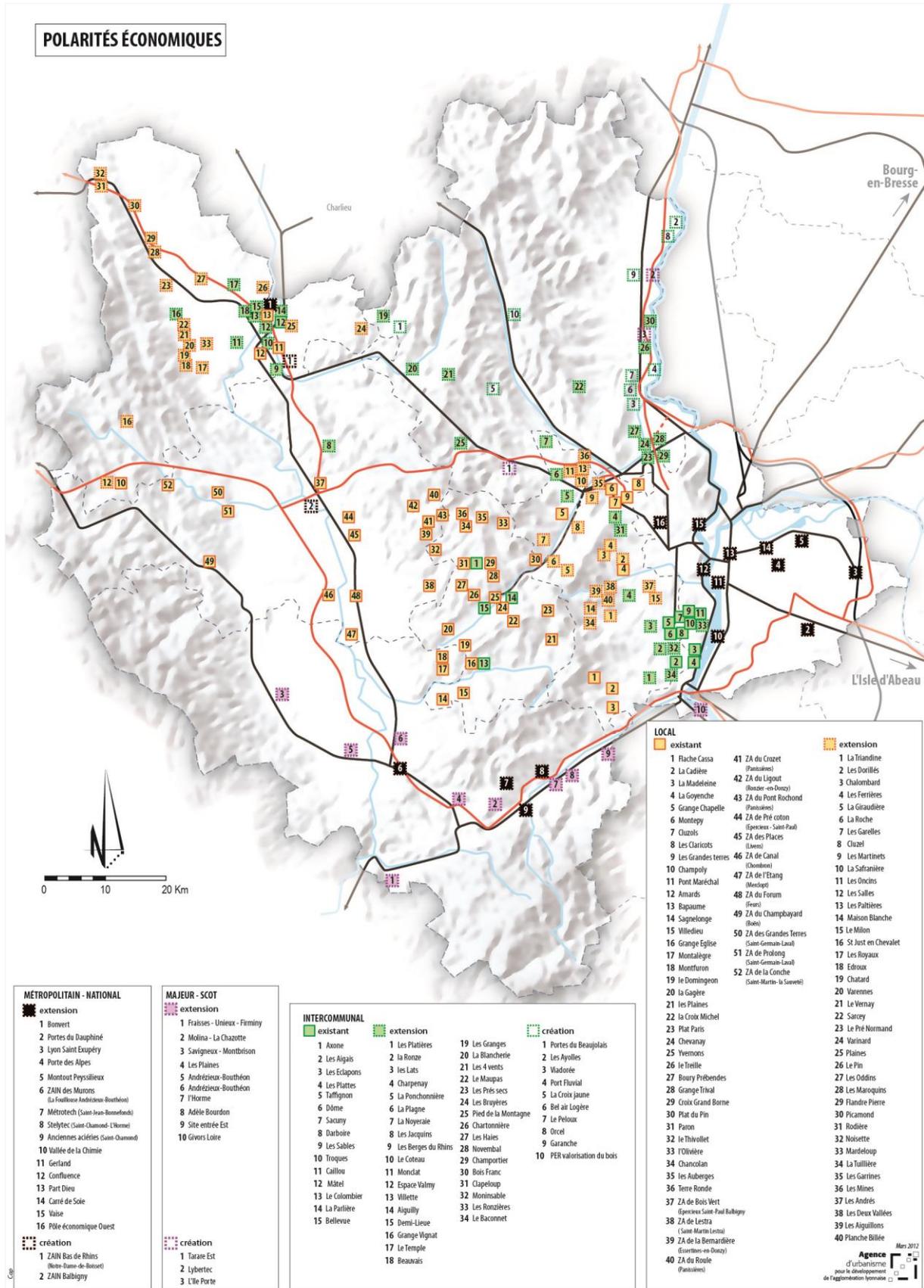


Fig. 83 : Ensemble des projets de zones d'activités inscrits dans les Scot de la frange Ouest métropolitaine (Source : Audal, Epires, 2013c)

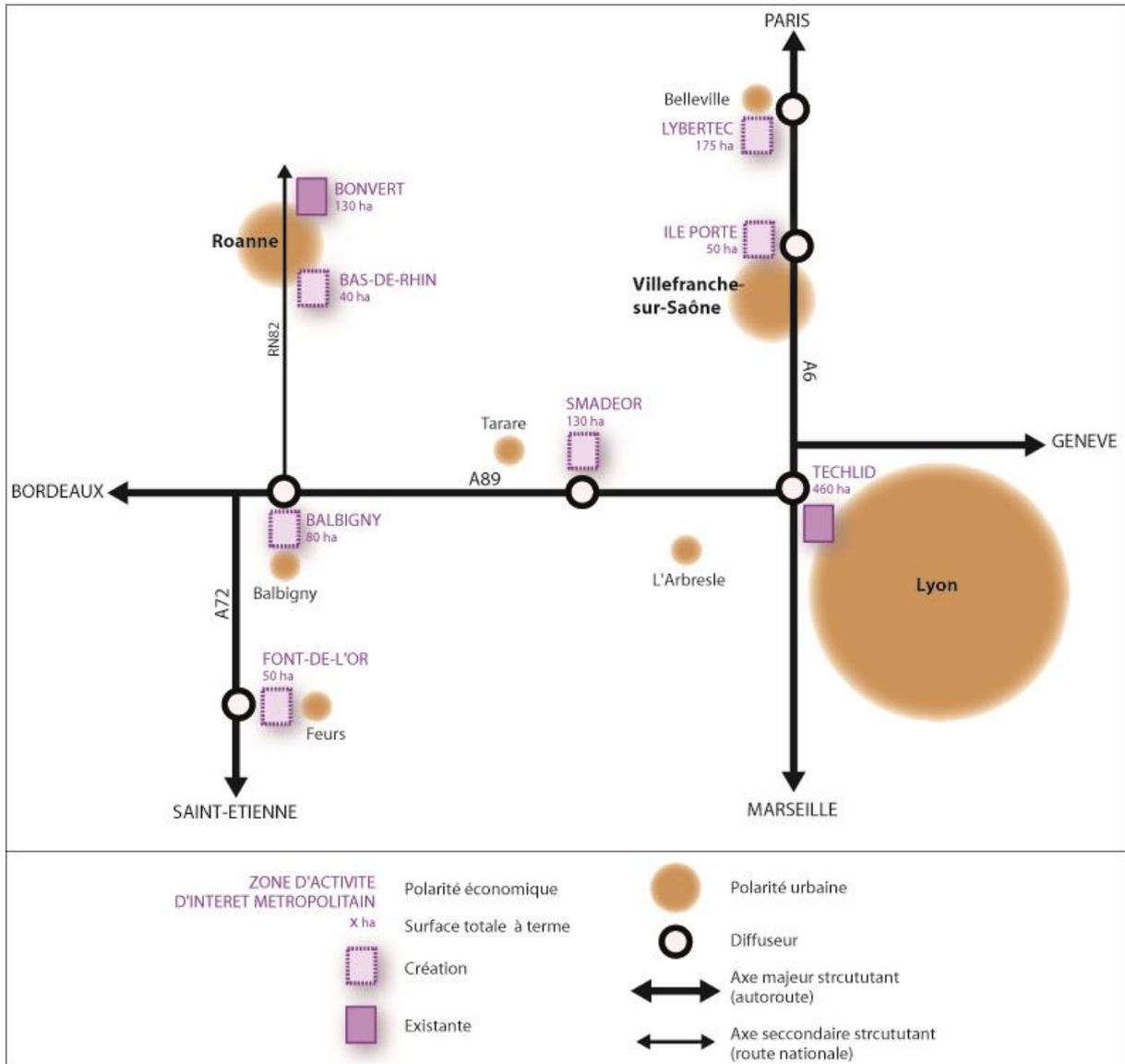


Fig. 84 : Localisation des huit grands sites économiques du Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)

	Zone d'activité d'intérêt métropolitain	Surface totale	Surface occupée	Surface projetée	Horizon de réalisation	Positionnement économique	Maîtrise d'ouvrage	Membres
Rhône	LYBERTEC	175 ha	15 ha	160 ha	44 ha à court terme Le reste à moyen/long terme	Industrie scientifique (santé, agroalimentaire) Entreprises tertiaires	Syndicat mixte Lybertec	Département du Rhône, CCI du Rhône, Communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône, Communautés de communes Beaujolais-Val de Saône et Beaujolais-Vauxone
	ILE PORTE	50 ha	0 ha	50 ha	25 ha à moyen terme 25 ha à long terme	Industrie Commerce	Société d'aménagement d'économie mixte Ile Porte	Département du Rhône, CCI du Rhône, Communauté d'agglomération Villefranche-sur-Saône
	TECHLID	464 ha	451 ha	13 ha	Disponibles	Tertiaire (informatique, activités financières et d'assurance, ingénierie)	Association Techlid	Grand Lyon, CCI de Lyon, Association de chefs d'entreprises
	SMADÉOR	130 ha	0 ha	130 ha	30 ha disponibles	Site mixte à dominante industrielle	Smadeor	Département du Rhône, Communautés de communes Pays de Tarare, Pays de l'Arbresle, Chamousset en Ionnais, Hauts du Lyonnais Pays du Bois d'Oingt, Haute Vallée d'Azergues Pays d'Amplepuis Thizy, CCI de LYON Chambre d'agriculture du Rhône
	BONVERT	129 ha	84 ha	45 ha	5 ha disponibles 20 ha à court terme 20 ha à moyen terme	Industrie (textile, agroalimentaire, etc.), écoindustrie, logistique, déconstruction	Syndicat mixte ZAIN Loire Nord	Département de la Loire, Grand Roanne Agglomération, Communauté de communes Pays de Perreux
	BAS-DE-RHIN	39 ha	0 ha	39 ha	18 ha à court terme	Non défini	Syndicat mixte ZAIN Loire Nord	
	BALBIGNY	78 ha	0 ha	78 ha	50 ha à moyen terme Le reste à long terme	Hôtellerie, tertiaire, petites activités industrie, logistique	Syndicat mixte ZAIN A89 Loire Centre	Département de la Loire, Communauté de communes de Balbigny, de Feurs en Forez, et des Collines du Matin
	FONT-DE-L'OR	50 ha	0 ha	50 ha	10 ha à court terme 40 ha à long terme	Industrie, artisanat	Syndicat mixte ZAIN A89 Loire Centre	
Loire								

Fig. 85 : Caractéristiques des huit grands sites économiques du Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)

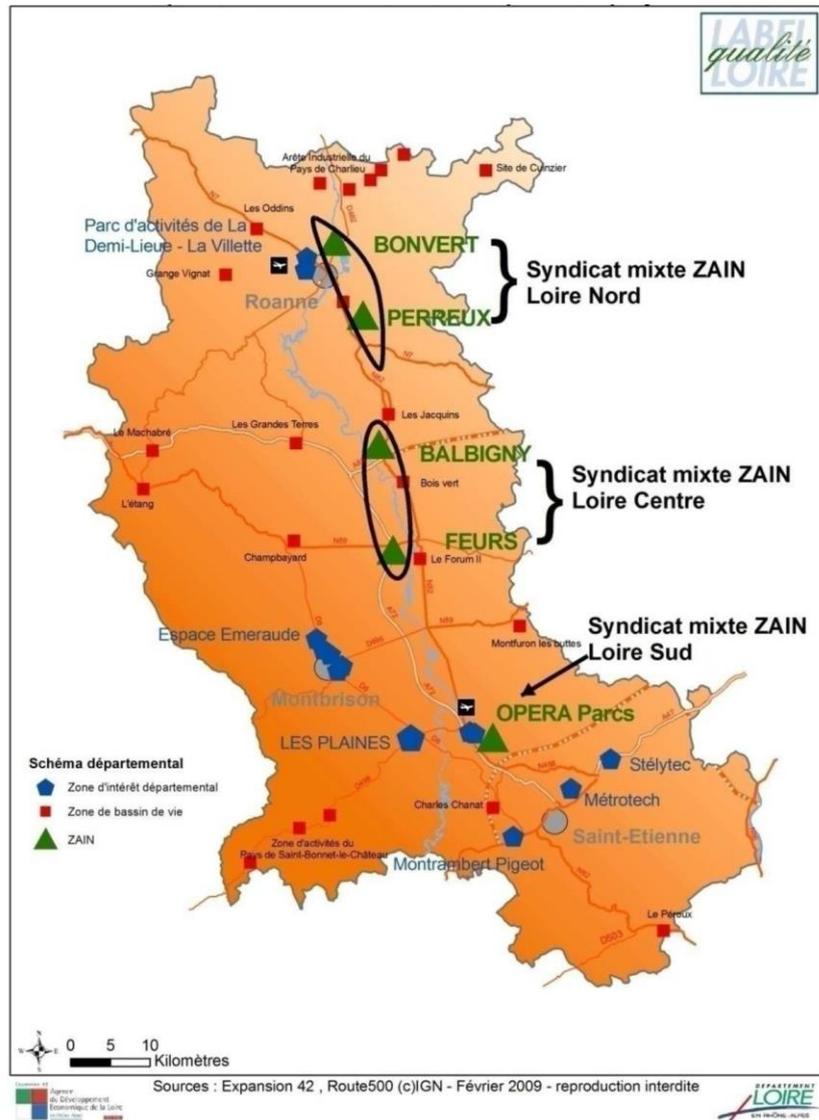


Fig. 86 : Organisation des ZAIN du Département de la Loire (Source : Adel 42, 2009)



Fig. 87 : Le projet de ZAIN de Balbigny (Source : Syndicat mixte ZAIN Loire Centre)

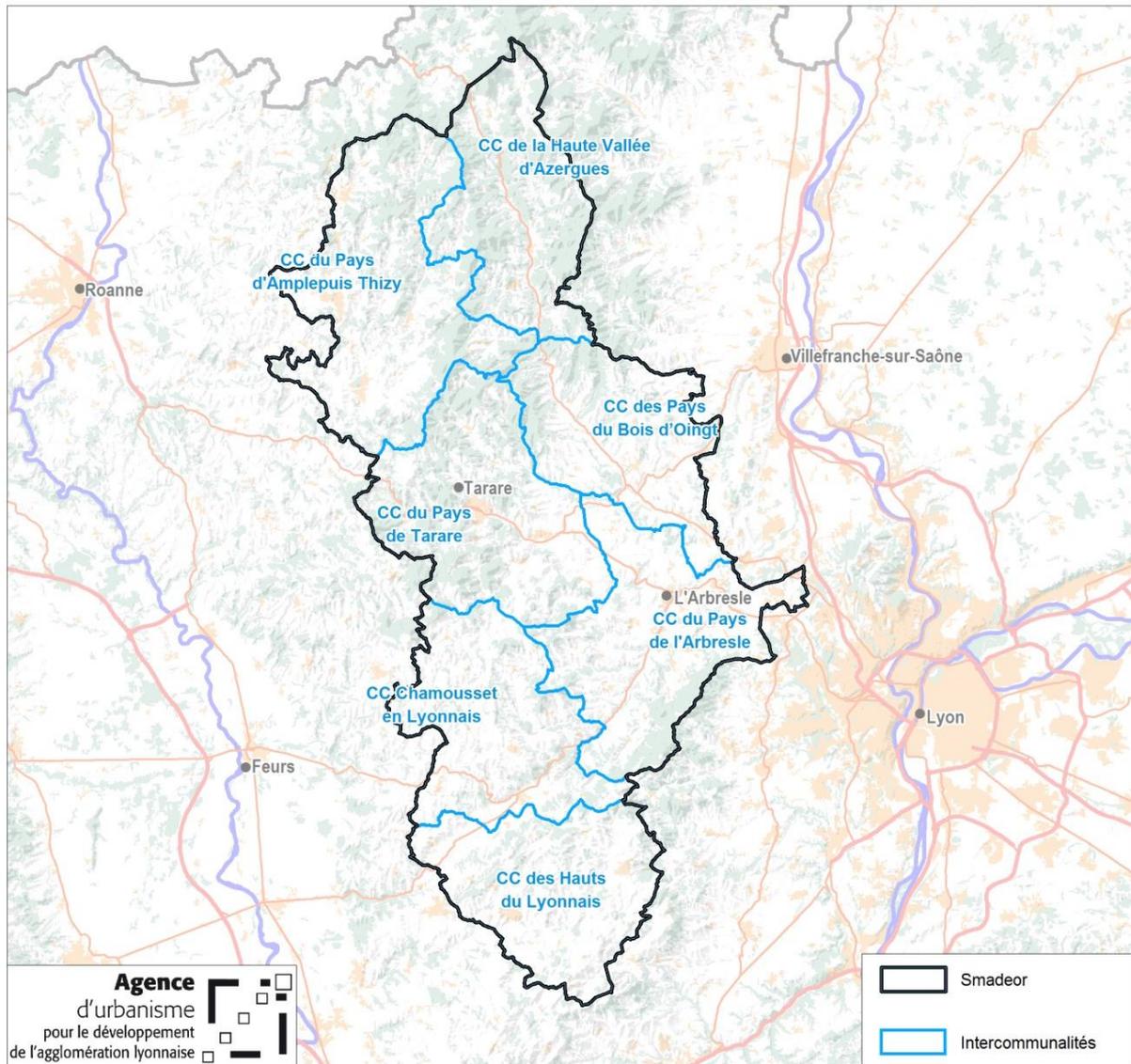


Fig. 88 : Intercommunalités membres du Smadeor (Source : Audal, 2011f)

3.3 Un socle agro-environnemental comme support

Sur une superficie totale d'environ trois cent cinquante mille hectares, plus de 90% de l'EIM A89-RN82 est constitué d'espaces naturels et agricoles. La carte d'occupation du sol et d'évolution de l'artificialisation entre 1990 et 2000, élaborée à partir des données Corine Land Cover²⁰, montre la fragmentation et la dispersion des tâches d'urbanisation au sein des nombreuses communes à dominante rurale, constitutives du tiers espace et de la campagne résidentielle (Fig. 90). Plus de trois cents hectares sont urbanisés chaque année depuis 1990 à destination résidentielle, et cinquante hectares à destination

²⁰ Le mitage est plus important que ne le laisse apparaître la carte d'occupation des sols. Le niveau de détails des photos satellitaires liées à Corine Land Cover est plus faible que Spot Thema, mais les Agences d'urbanisme ne disposent pas de la base de données sur l'ensemble de l'EIM A89-RN82. A la différence de Spot Thema, Corine Land Cover est une base de données en libre accès.

économique, principalement au dépend des espaces agricoles, soient deux tiers des espaces qui ont muté (Audal, Epures, 2013c). Soumis à une artificialisation qui est amenée à s'amplifier dans les années à venir, l'EIM A89-RN82 est doté d'une importante diversité agricole entre secteurs d'élevage (Mont du Beaujolais, Monts du Lyonnais), de polyculture-élevage (Plaine du Forez et de l'Ouest lyonnais) et de viticulture (Côteaux du Beaujolais). L'ensemble de ce système agricole est fragilisé dans un contexte de concurrence accrue sur les usages de l'espace, liés aux dynamiques de desserrement des grandes agglomérations. Entre 1988 et 2010, le nombre d'exploitations au sein de l'EIM a diminué de moitié. En contrepartie, la taille moyenne des surfaces par exploitation a fortement augmenté (+74% entre 1988 et 2010), mais accroît d'autant plus la fragilité des exploitants face à la pression urbaine. Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne constatent une forme de marginalisation de l'activité agricole, bien qu'elle soit majoritairement présente en termes d'occupation de l'espace.

Le diagnostic inter-Scot insiste sur un paysage remarquable doté d'une grande diversité de reliefs et de milieux. Des initiatives existent au sein des Scot afin de préserver la qualité paysagère du territoire et d'assurer l'articulation entre urbanisme et environnement, à l'image de la Charte paysagère du Beaujolais (Syndicat mixte Pays Beaujolais, 2008). Le dossier d'axe de l'A89, réalisé par la DRE Rhône-Alpes (2008) dans le cadre de « *la politique du 1% paysage et développement* », repris par les Agences d'urbanisme, révèle les spécificités paysagères dans une transversalité Est-Ouest (Fig. 91). « *A l'Ouest, le Roannais et les gorges de la Loire s'ouvrent sur la Plaine agricole du Forez. Le relief s'accroît. Le paysage se fait progressivement plus bocager et forestier à l'approche des versants ligériens des monts du Lyonnais et des Monts du Tararais. A ce niveau, autour de Tarare, l'espace est plus fortement boisé avec des vallées urbanisées, au caractère industriel. La descente progressive vers la vallée du Rhône voit le paysage boisé s'ouvrir progressivement sur une mosaïque de cultures où les vignobles du Sud Beaujolais prédominent, avant d'atteindre la périphérie urbaine de Lyon* » (Audal, Epures, 2013c, p.58). L'A89 relie des systèmes hydrographiques distincts (calcaires côté Rhône et cristallins côté Loire). Les nappes souterraines sont faiblement alimentées côté ligérien, engendrant des problèmes importants d'accès à la ressource en eau, notamment au niveau de Balbigny, site d'accueil d'une ZAIN et d'un développement résidentiel important ces dernières années. Les activités économiques et résidentielles attirées par l'A89 renforceront à terme la pression sur la ressource. Le secteur de Balbigny est d'ores et déjà dépendant des territoires limitrophes, notamment des Monts du Lyonnais, en période de pointe.

Le tracé de l'autoroute croise trois grands cœurs verts métropolitains structurants, de la trame verte et bleue métropolitaine, et identifiés au sein du SRCE : Plaine du Forez, Monts du Lyonnais et Beaujolais. Les ouvrages de restauration des continuités écologiques, les mesures compensatoires pour la recréation d'habitats d'espèces protégées ou de zones humides, contribuent à limiter les effets de coupures et le morcellement des espaces naturels, directement liés au nouveau barreau autoroutier (Fig. 89). Les efforts menés par ASF, en lien avec les associations écologiques, favorisent l'intégration paysagère de

l'infrastructure dont un cinquième du tracé est aérien ou souterrain. Les Agences d'urbanisme constatent ainsi que la qualité agroenvironnementale et paysagère du territoire sera finalement davantage impactée par les développements induits (économiques, résidentiels, etc.) que par l'infrastructure en elle-même. Au sein de l'EIM, les mesures de compensations environnementales liées au développement des zones d'activités de niveau métropolitain ou national ont des effets indirects négatifs. Au-delà de la prise en compte des objectifs environnementaux sur les objets ponctuels (l'autoroute, les grandes zones d'activités), l'application du droit de l'environnement ne favorise pas la projection de ces objets dans le système territorial métropolitain. Les exigences environnementales liées aux grandes zones d'activités (études d'impact, loi sur l'eau, etc.) allongent la durée de leur réalisation et dans le même temps diminuent fortement leur emprise potentielle. Ces dispositions impliquent un report de la demande et donc le développement de petites zones d'activités locales, moins contraignantes d'un point de vue juridique. L'application des mesures environnementales va donc à l'encontre de l'idée de concentration du développement, en quelques sites économiques stratégiques, et favorise la dispersion des petites zones d'activités locales, ayant finalement un impact environnemental conséquent au sein de l'EIM. Par ailleurs, les mécanismes de compensations environnementales sont menés aux dépens des activités agricoles. Les Agences d'urbanisme parlent à ce titre de triple sanctions : la réalisation de l'autoroute, le développement induit et enfin, les compensations environnementales prélevées sur les espaces agricoles. Les mesures compensatoires nécessitent d'être menées à une échelle large, afin que les agriculteurs puissent flécher celles dont la transformation aura le moins de conséquences pour leurs activités. Pour certaines cultures, la reconstitution d'une zone humide peut signifier l'arrêt de l'exploitation de l'ensemble de la parcelle. Les Agences d'urbanisme constatent qu'ASF a su dialoguer avec les agriculteurs pour trouver le bon compromis, à l'échelle de l'EIM. Dans le cadre des projets localisés de zones d'activités, les systèmes de compensations sont souvent entrepris sans la profession agricole et de manière plus déterritorialisée.



Fig. 89 : Travaux de restauration écologique aux abords de l'A89 (Source : Audal, Epures, 2013c)

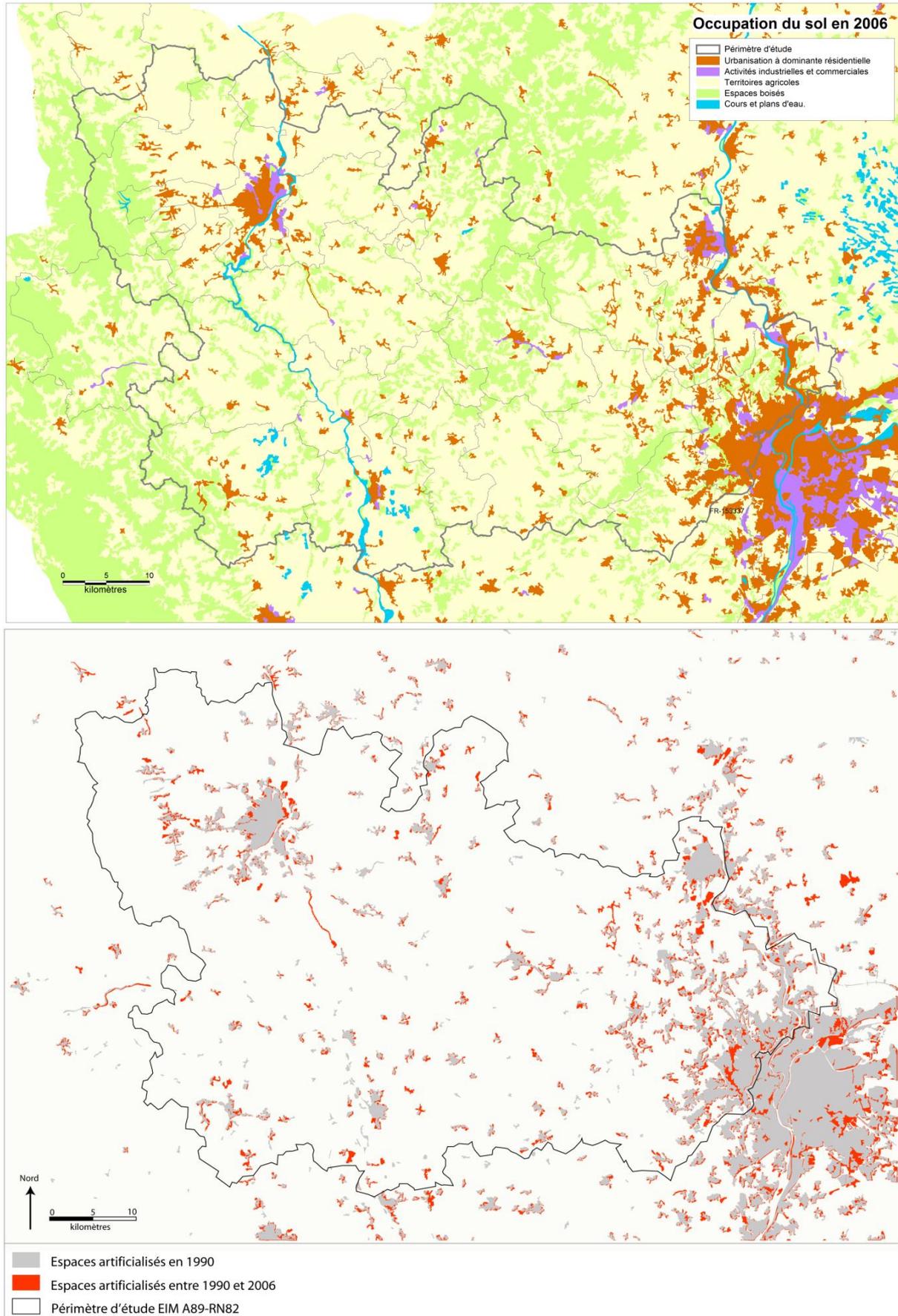


Fig. 90 : Occupation du sol en 2006 et espaces artificialisés entre 1990 et 2006 (Source : Dugua, 2014 ; Données : Corine Land Cover)

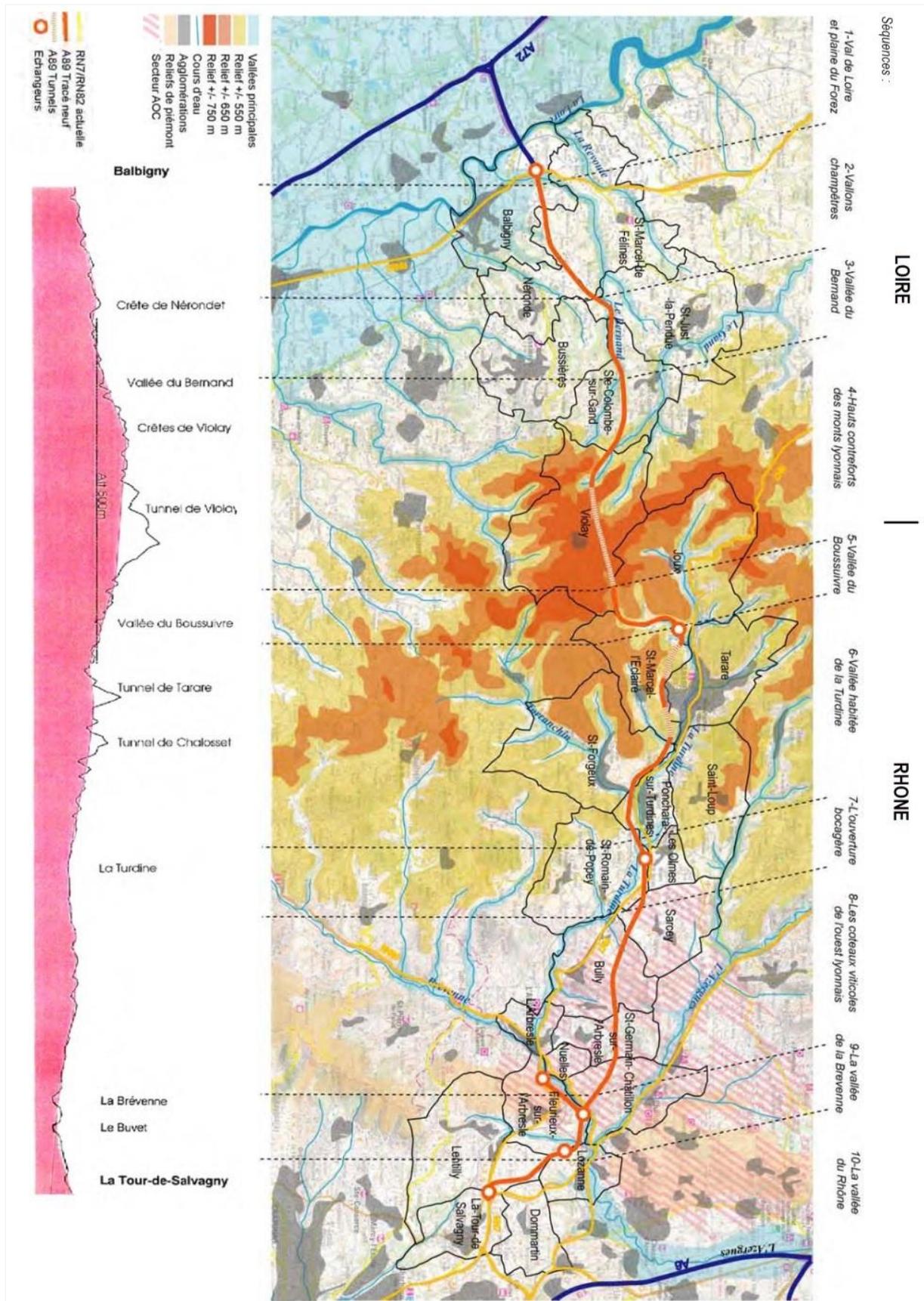


Fig. 91 : Les paysages perçus traversés par le barreau A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny (Source : DRE Rhône-Alpes, 2008, p.17)

Au regard des modalités de développement de l'EIM A89-RN82, telles que mises en exergue par le diagnostic inter-Scot et les analyses complémentaires, on retrouve des similitudes et des différences par rapport à l'EIM Lyon-Saint Exupéry, traité dans les deux sections précédentes. L'aménagement de l'EIM A89-RN82 relève effectivement de la forme plate, fondée sur un principe d'organisation côte à côte des différents objets qui le constituent et non pas sur un principe d'interrelation caractéristique du lieu. On retrouve donc la même logique de développement que l'EIM Lyon-Saint Exupéry, mais sur un territoire dont la superficie est beaucoup plus importante, et qui ne fait pas l'objet d'une pression foncière, ni de conflits d'usages de mêmes valeurs. Au sein du système métropolitain lyonnais, les territoires autour de l'A89 et plus largement le Grand Ouest lyonnais, ne constituent pas (encore) un axe fort de desserrement de l'agglomération lyonnaise. On rejoint les propos défendus dans le chapitre précédent concernant cette idée d'espace transitionnel en cours d'affirmation. Le diagnostic révèle que le territoire fonctionne comme une double forme plate qui jusqu'alors fonctionnait de manière relativement indépendante au sein du système métropolitain : la première est ligérienne entre Roanne et Saint-Etienne, selon un axe Nord-Sud, la seconde est rhodanienne entre Lyon et Tarare. La réalisation de l'A89 augure leur jonction et mise en tension. L'A89 arrime l'Ouest rhodanien et la plaque ligérienne à l'agglomération lyonnaise et donc au système métropolitain lyonnais, en engageant une ouverture vers le Grand Ouest métropolitain. Le phénomène sera renforcé à long terme avec la réalisation du projet de LGV POCL. Le développement économique et résidentiel de chacune de ces deux formes plates (ou plaques), relève du support lisse, illimité et déterritorialisé, fondé sur une somme d'aménagements ponctuels et d'éléments juxtaposés. Elles font l'objet d'un phénomène lent et progressif d'artificialisation engageant l'émergence de campagnes résidentielles, favorisées par des profils de marchés ruraux, selon la typologie d'Adéquation, défavorables aux centralités. On peut parler d'une forme de terreau fertile à la rurbanisation. Alors que l'axe Saint-Etienne/Roanne constitue historiquement un axe structurant soumis au desserrement des deux agglomérations depuis la fin des années 1970, l'axe Est-Ouest A89 est en voie de structuration. Objet transitionnel, le nouveau barreau autoroutier transcende les frontières physiques (ligne de partage des eaux) et institutionnelles (limite entre la Loire et le Rhône). Au sein du tiers espace, l'émergence de polarités économiques autour de Tarare et Balbigny contribue à l'affirmation de cet axe. Alors qu'une attention forte a été portée à l'infrastructure pour limiter son impact environnemental et paysager (éco-autoroute) autour d'elle et de ses principaux échangeurs, le développement de l'EIM relève de la forme plate. L'EIM A89-RN82 constitue également une forme creuse.

4. L'EIM A89-RN82 comme forme creuse

4.1 Territoires périphériques au cœur métropolitain

L'analyse de l'évolution des dispositifs de planification et de gouvernance est enrichissante pour saisir les modalités d'inscription de l'EIM A89-RN82 au sein du système métropolitain lyonnais. L'évolution des périmètres est révélateur des représentations territoriales associées. La série de cartes insérées dans les pages suivantes schématise et retrace cette évolution de 1970 à 2013 (Fig. 92, 93 et 94). Les contenus du Sdam et du Sdal sont clairement orientés vers l'Est. Ces deux démarches, considérées comme des temps forts dans l'histoire de la planification lyonnaise, tournent le dos à la frange Ouest métropolitaine lyonnaise (Fig. 92). Depuis la fin des années 1980, le Nord-Ouest métropolitain lyonnais (territoires autour de l'A89) est inscrit au sein du périmètre de la Rul. Néanmoins, en dehors de l'agglomération Roannaise, il n'existe pas de grandes polarités structurantes dans le Loire Centre. Les territoires sont membres de la Rul uniquement au titre départemental, avec une implication toute relative dans la gouvernance métropolitaine lyonnaise²¹. Lorsque l'inter-Scot est créé au début des années 2000, le dispositif de coopération associe, dans un premier temps, uniquement les neuf Scot rhodaniens. Il va progressivement s'ouvrir à la frange Ouest métropolitaine en intégrant le Scot Sud Loire (2004), puis Roannais (2007). Pendant plusieurs années, le Loire Centre et les Monts du Lyonnais ont constitué des territoires en creux, de la planification territoriale métropolitaine, espaces ruraux non dotés de Scot (Fig. 93). Avec la création récente des Scot des Monts du Lyonnais et du Loire Centre, l'inter-Scot comble ce creux par extension de son périmètre. A l'initiative du Scot Roannais, le diagnostic inter-Scot mené sur l'EIM A89-RN82 interpelle ces nouveaux territoires de projets. A ce titre, le nouveau barreau A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny a été qualifié d'objet transitionnel. Ce dernier augure une ouverture du système métropolitain vers le Grand Ouest lyonnais²² (Fig. 94).

Lorsque les services de l'Etat décident de lancer l'élaboration de la DTA à la fin des années 1990, le choix du périmètre ne recouvre pas la frange Nord-Ouest, mais résulte de l'addition des aires urbaines lyonnaises, stéphanoises et Nord-iséroises. Selon l'Etat, garant de la préservation des grands équilibres territoriaux, les principaux enjeux de développement concernent plutôt l'Est lyonnais et il ne juge pas nécessaires de porter un regard sur la partie Nord-Ouest entre Roanne et Lyon. L'Etat via la DTA, localise néanmoins un territoire spécifique au Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, dit « *territoire autour de l'Arbresle* » (Fig. 95). Ce dernier vise essentiellement à limiter les impacts territoriaux, en ce point de croisement de plusieurs infrastructures de transport projetées (A89 et COL), où les conflits d'usages sont importants. « *L'objectif est de conforter l'équilibre aujourd'hui fragile entre des espaces naturels,*

²¹ Voir l'analyse du fonctionnement de la Rul et du positionnement historique des Départements dans le dispositif de coopération dans le *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2).

²² Voir le *Chapitre 2. Mise au point*.

paysagers ou agricoles de qualité, qui conditionnement l'attractivité de la métropole lyonnaise, et un dynamisme urbain, pour l'instant encore structuré et contenu par la géographie » (Sgar, 2007, p.60). Les prescriptions de la DTA s'appliquent sur seize communes réparties autour de l'Arbresle. Elles sont moins strictes que celles s'appliquant sur le territoire spécifique de Lyon-Saint Exupéry. Elles visent à renforcer le développement urbain sur deux pôles existants, l'Arbresle, cœur de bassin géographique, et Lozanne au Nord-Est. La DTA délimite par ailleurs trois coupures vertes afin notamment de préserver le paysage caractéristique de l'Ouest lyonnais et conforter les zones agricoles et forestières. Par ailleurs, afin de restaurer les continuités paysagères et les corridors écologiques, la DTA étend le cœur vert des Monts du Lyonnais, de part et d'autre de la vallée de la Brévenne. Ainsi, à l'image du territoire spécifique de Lyon-Saint Exupéry, la DTA définit un ensemble de dispositions juridiques et cartographiques plus précises sur ce territoire, mais sans enclencher sa mise en projet. Les tensions sont aujourd'hui exacerbées dans ce secteur où les services et les collectivités locales ne parviennent pas à trouver un accord sur les conditions de raccordement de l'A89 à l'A6 et où se croisent plusieurs infrastructures Nord-Sud et Est-Ouest avec des trafics importants.

L'EIM A89-RN82 demeure un territoire périphérique par rapport à ce qu'on appellera le cœur métropolitain, à savoir le triangle formé par les agglomérations membres du Pôle métropolitain : Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Pays Viennois et Porte de l'Isère. Il existe une forme de continuité historique entre le Sdam, le Sdal et le Pôle métropolitain dans les modalités de structuration du système en privilégiant les polarités urbaines les plus importantes en termes de poids de population, et économiquement les plus dynamiques. Le centre de gravité est ainsi maintenu sur un quart Sud-Est. D'autres intercommunalités telles que Roanne, Villefranche-sur-Saône, Bourg-en-Bresse ou Macon pourraient à terme intégrer le dispositif de coopération. Depuis longtemps, les élus roannais font valoir leur volonté de coopérer avec l'agglomération lyonnaise afin d'affirmer leur positionnement dans le système métropolitain, mais le regard des élus lyonnais est davantage porté en direction de Saint-Etienne et de la Porte de l'Isère. L'A89 constitue un nouvel axe de développement économique entre le Rhône et la Loire qui vient contredire un développement lyonnais historiquement plutôt orienté vers le Sud-Est (Fig. 94).

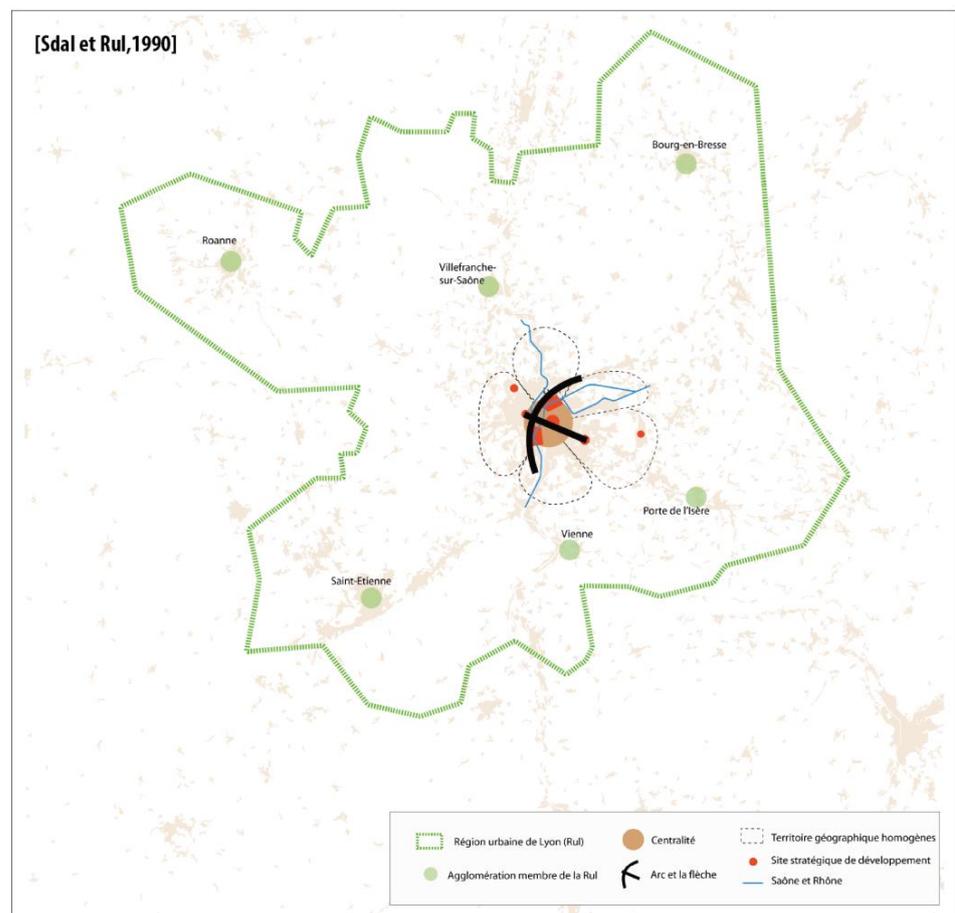
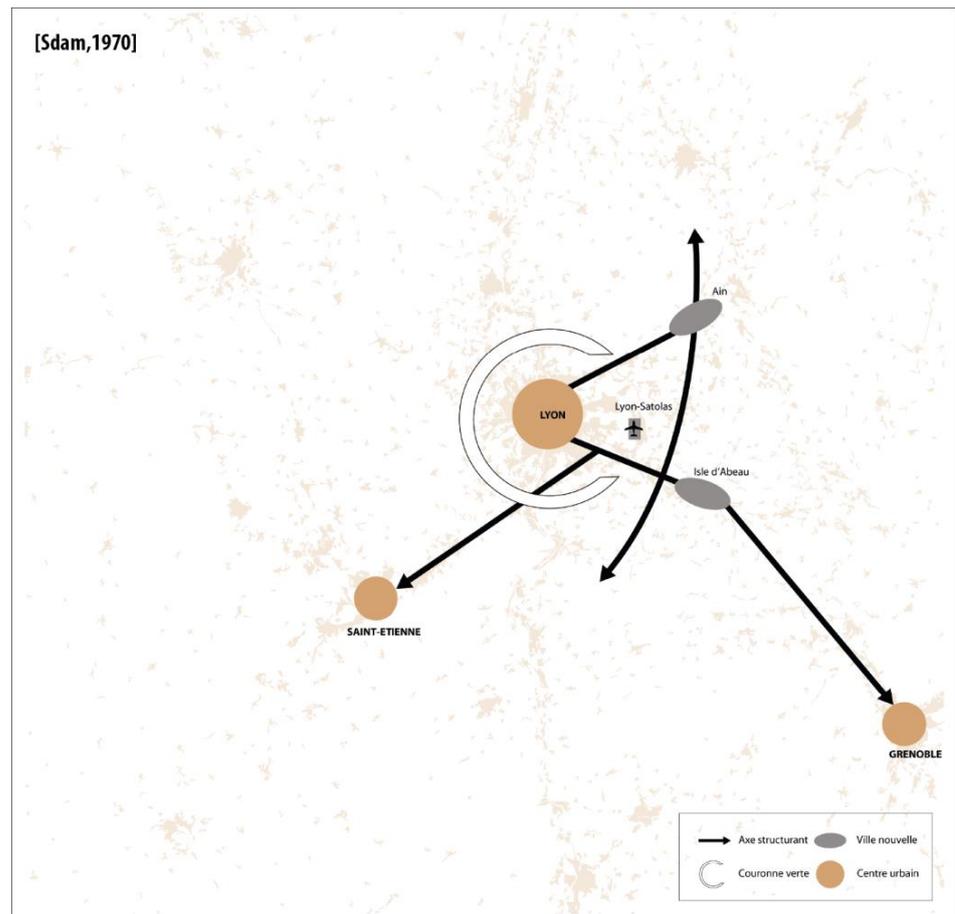


Fig. 92 : Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1970 à 1990 (Source : Dugua, 2014)

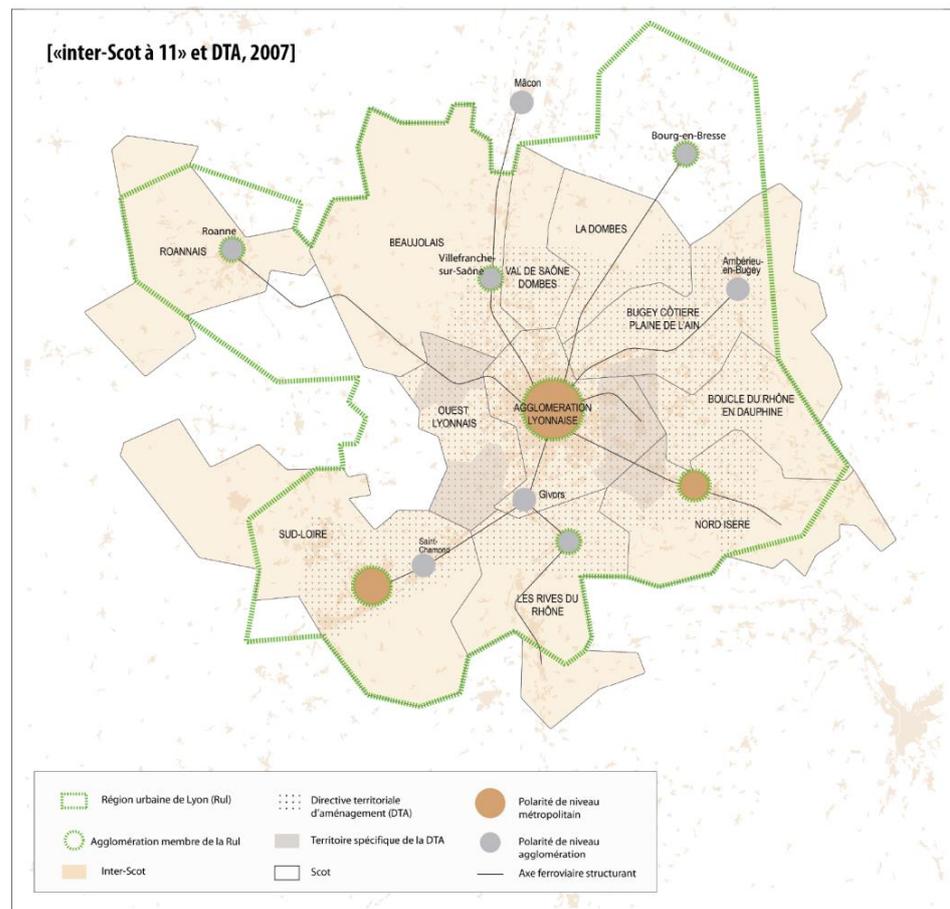
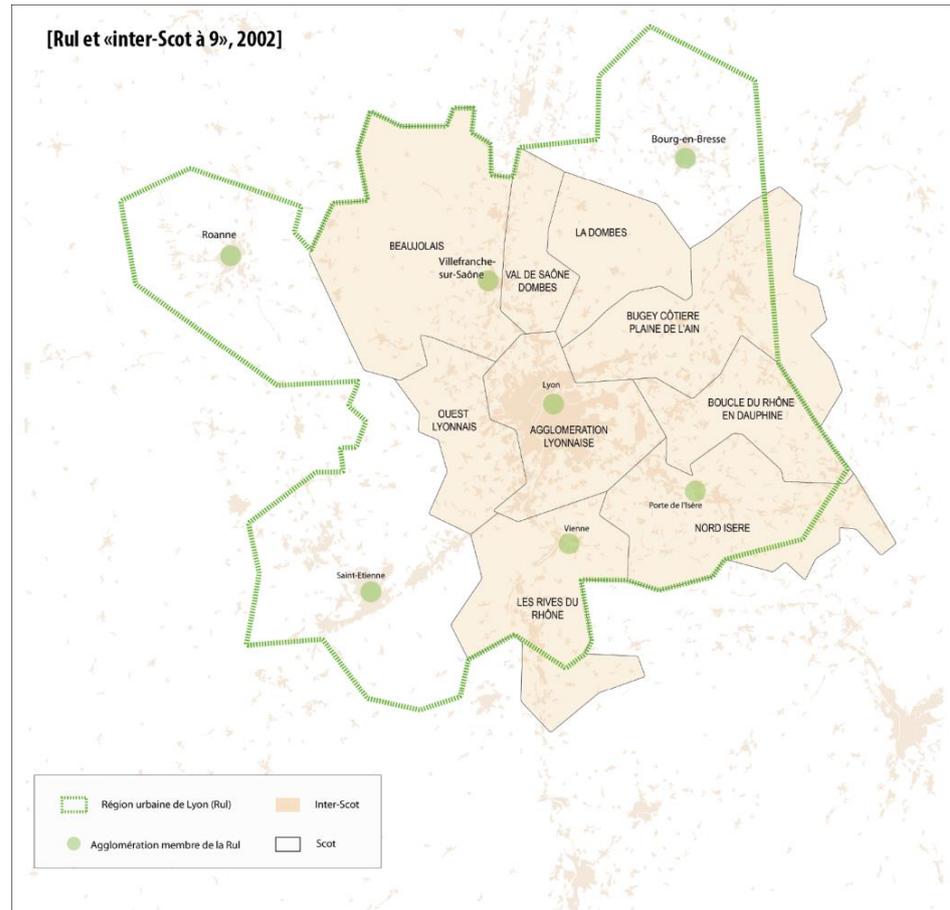


Fig. 93 : Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 2002 à 2007 (Source : Dugua, 2014)

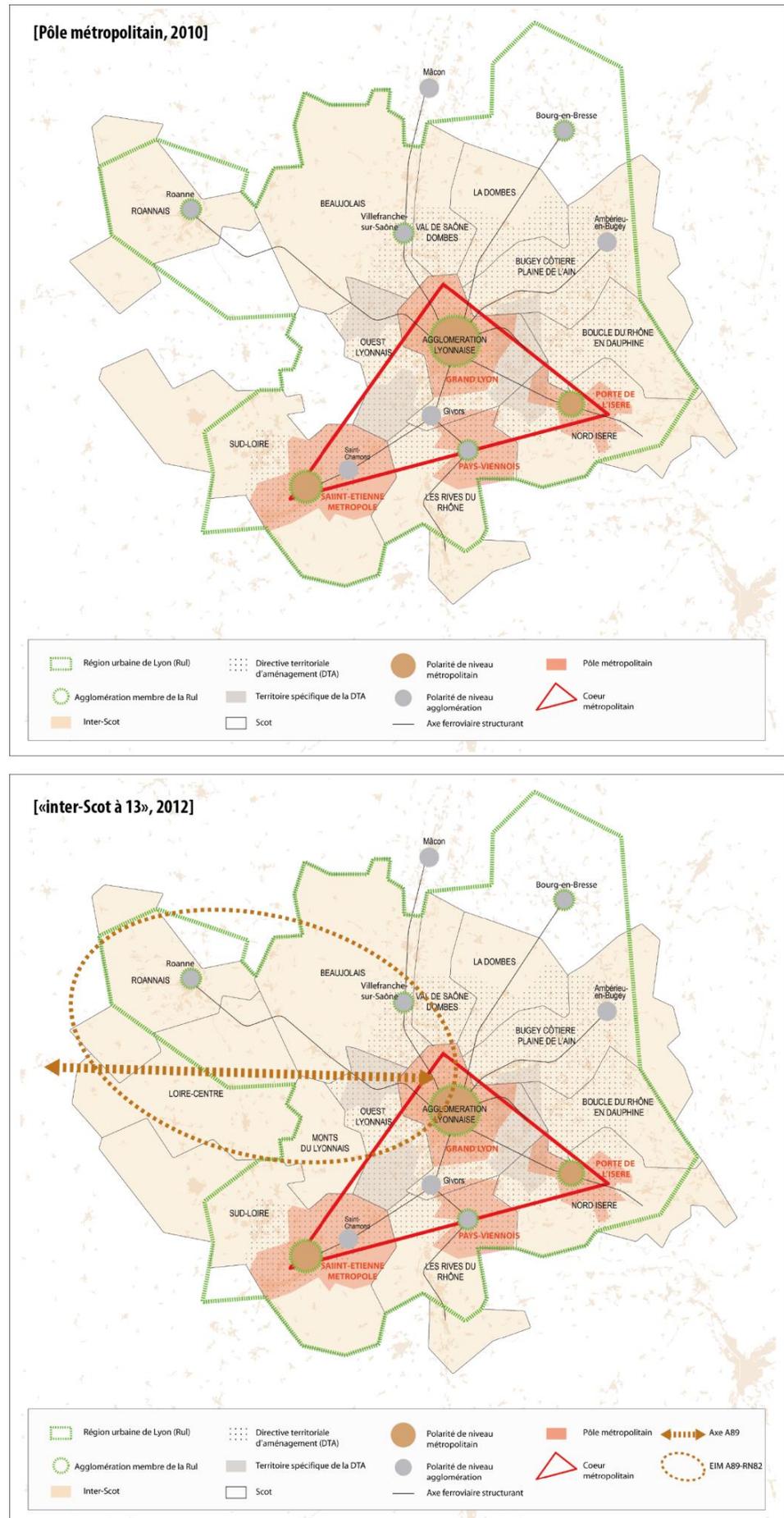


Fig. 94 : Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 2010 à 2012 (Source : Dugua, 2014)

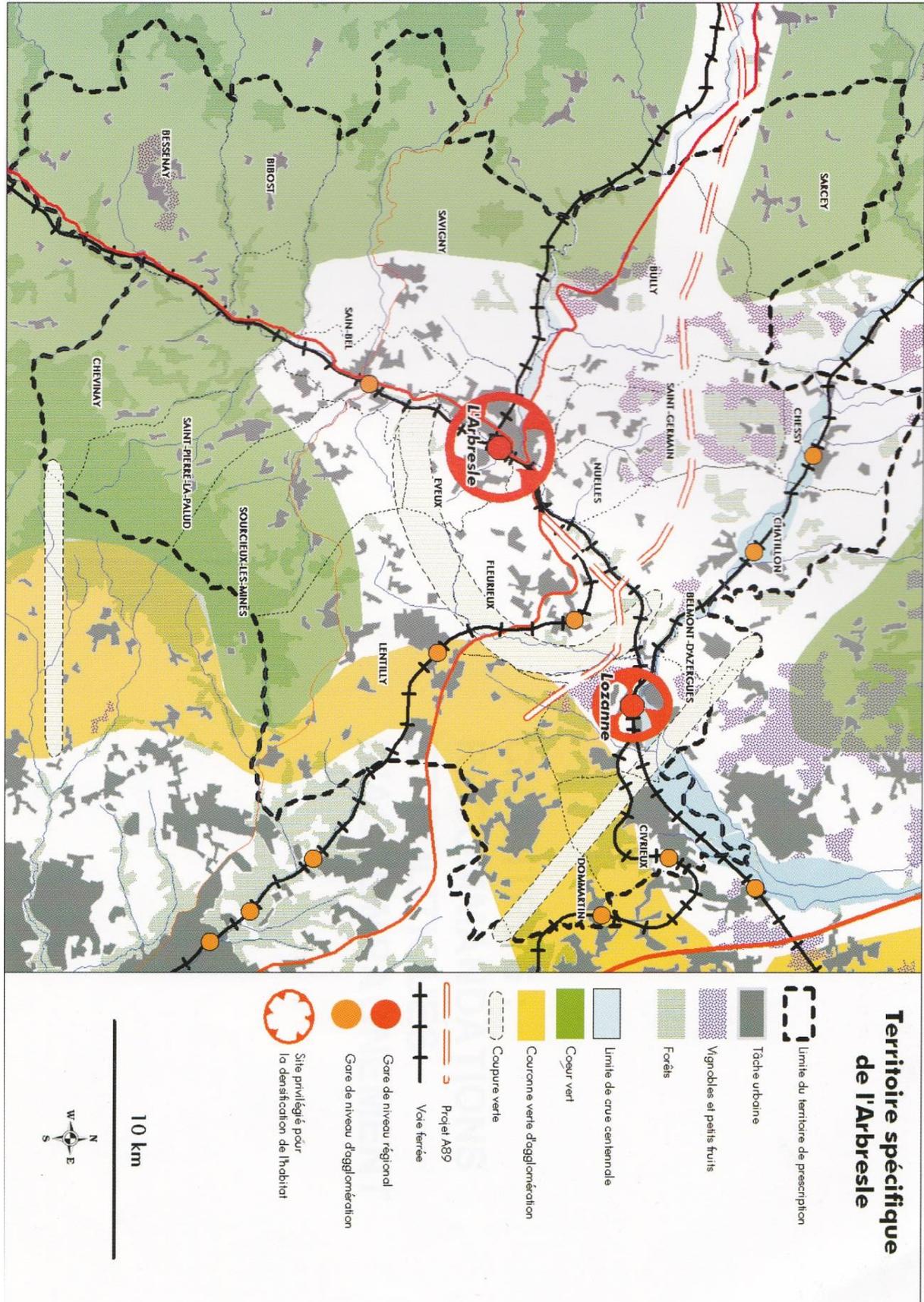


Fig. 95 : Territoire spécifique de l'Arbresle (Source : Sgar, 2007, p.62)

4.2 Des démarches collaboratives départementalistes

L'A89-objet transitionnel engage une ouverture vers le Grand Ouest métropolitain lyonnais par la mise en tension de deux formes plates, Ouest rhodanienne et ligérienne, au sein desquelles prévalent des démarches collaboratives résultant de logiques départementalistes. Ces dernières ne favorisent pas la construction d'une représentation partagée du Grand Ouest métropolitain lyonnais et notamment de l'EIM A89-RN82. L'existence de deux bassins versants et réseaux hydrographiques distincts explique notamment cette coupure historique entre la frange Est et Ouest du système métropolitain lyonnais. La frontière entre le Rhône et la Loire marque une ligne de partage des eaux. Les territoires autour de l'A89 sont ainsi localisés à l'interface de deux Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) distincts, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse. A l'Ouest, au sein du Sdage Loire-Bretagne, le périmètre du Sage Loire en Rhône Alpes est structuré autour de l'axe Nord-Sud, constitué par la Loire et ses principaux affluents (Fig. 97).

A l'image du périmètre du Sage Loire en Rhône-Alpes, dans la Loire, différentes initiatives tendent à privilégier un fonctionnement indépendant de l'axe Nord-Sud ligérien. En 2010, à l'initiative du Président du Conseil général et du Préfet de la Loire, est créée une conférence des Scot ligériens selon des modalités de fonctionnement voisines de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Elle constitue une « *instance informelle d'évocation des grandes thématiques d'aménagement (démographie, économie, ressource en eau,...)*. Elle a pour objectif de promouvoir des approches coordonnées entre les Scot du bassin de vie ligérien et de développer leurs articulations avec les politiques portées par le Conseil général et l'Etat »²³. Cette instance collaborative regroupe les syndicats mixtes de Scot dont le périmètre est compris entièrement, ou pour partie, dans la Loire (Roannais, Bassin du Sornin, Sud Loire, Monts du Lyonnais, Loire Centre et Rives du Rhône), l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne, la DDT, le Conseil général et l'Agence de développement économique de la Loire. La démarche est pilotée par le Préfet départemental et se concrétise depuis 2010 par des groupes de travail thématiques dont les avancées sont restituées annuellement dans le cadre de comités de pilotage. Cette instance de coordination constitue ainsi un sous-inter-Scot ligérien, au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. L'initiative a le mérite de permettre une forme de mutualisation des ressources, en abordant des problématiques communes à plusieurs Scot et en favorisant leur décloisonnement sectoriel à l'image de l'eau et de l'aménagement du territoire, groupes de travail animés par l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne (Fig. 98). La démarche demeure néanmoins cantonnée au département de la Loire, sans aucune forme de coordination ou de mutualisation avec le programme de travail défini dans le cadre de l'inter-

²³ Extrait de www.monts-du-lyonnais.fr [Consulté le 27 novembre 2013]

Scot lyonnais. La conférence des Scot ligériens constitue un sous-inter-Scot autonome, fruit du front externe de la bataille interterritoriale (Vanier, 2011)²⁴.

En 2008, au moment du début des travaux de l'A89, menés par ASF, un Contrat territorial de développement (CTD) A89 est signé entre le Conseil général de la Loire et cinq EPCI du même département (Feurs en Forez, Balbigny, Collines du Matin, Pays entre Loire et Rhône, Val d'Aix et Isable), sur une période de six ans (Fig. 96). Le dispositif CTD est issu du Schéma de développement départemental de 2006 où le Conseil général de la Loire s'engage à soutenir financièrement les collectivités dans la mise en œuvre d'un « *projet générateur à rayonnement à minima intercommunal, interpellant directement ou indirectement le Conseil général sur ses compétences* » (Département de la Loire, 2006). Le Conseil général de la Loire propose ainsi aux intercommunalités du Centre Loire, directement impactées par le nouveau barreau A89, de négocier un CTD afin de préparer le développement induit. Son objectif est notamment d'anticiper les impacts démographiques et économiques liés à la réalisation de l'infrastructure dont un échangeur est localisé au sein de la communauté de communes de Balbigny. L'A89 est ainsi qualifiée de projet fédérateur qui place « *le territoire Loire au cœur d'un nœud d'échanges de dimension nationale, voire européenne* » (Département de la Loire, 2008, p.7). Le CTD A89 se traduit par un programme d'actions détaillées, avec pour chacune d'elles, un maître d'ouvrage pilote identifié. Douze millions d'euros sont ainsi délivrés par le Département sur la période 2008-2010. La démarche contractuelle entre le Département et les EPCI a permis d'engager une étude de sécurisation de l'alimentation en eau potable, un Schéma d'aménagement et de développement économique de la dorsale A89 (AID Observatoire, 2010) et un schéma complémentaire de développement économique sur les espaces à caractère rural (ADEN, 2010). Le CTD A89 est également à l'origine de la création des syndicats mixtes Loire Nord et Loire-Centre, afin d'assurer le portage des nouvelles ZAIN de Balbigny et de Feurs, et de l'élaboration du Scot Loire Centre réalisé par l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne.

Coté Rhodanien, la création du Smadeor en 2010, soit trois ans avant l'inauguration de l'A89, relève de la même logique départementaliste d'anticipation de l'arrivée de l'infrastructure et de captation des plus-values économiques potentiellement liées au regain d'accessibilité. Ces initiatives de contractualisation entre départements et intercommunalités décroissent une conception purement technique de l'objet autoroute pour le confronter à son territoire, dans une logique d'aménagement du territoire. Mais ces démarches collaboratives se bornent aux limites départementales dans une logique concurrentielle, sans inscrire les territoires traversés par l'A89 dans une dynamique métropolitaine, permettant notamment d'affiner le positionnement économique et l'identité des nouvelles polarités économiques émergentes au cœur du tiers espace et en complémentarité avec les autres territoires notamment l'Est lyonnais (Fig. 99). De la même manière, il n'existe pas d'ingénierie ou de coordination

²⁴ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2).

dans l'élaboration du Scot Loire Centre, réalisé en catimini par l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne. Les départements de la Loire et du Rhône, la DDT de la Loire et l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne se positionnent comme intercesseurs départementaux et non pas métropolitains (Behar, 2001).

Fin 2012, Gérard Collomb et Michel Mercier annoncent leur volonté de constituer la Métropole Lyon. Sur son périmètre actuel, le Grand Lyon récupère ainsi les compétences du Département du Rhône. Ce dernier est soustrait des communes les plus urbaines, au Sud-Est, membres de la communauté urbaine. Cette réforme institutionnelle s'inscrit dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Lyon est alors vantée au niveau national pour sa capacité à faire consensus dans la construction de la gouvernance métropolitaine, à la différence notamment de Marseille. L'accord entre les deux exécutifs, Gérard Collomb et Michel Mercier, sans aucune forme de concertation préalable, a surtout pour objectif l'affirmation du souverainisme et de l'hégémonie politique des deux élus de bords opposés, au sein de leurs territoires institutionnels respectifs. La réforme tend finalement à renforcer un front départemental rhodanien et métropolitain lyonnais à partir du clivage entre territoires ruraux et urbains. Cette tendance à la simplification institutionnelle ignore totalement la problématique des interdépendances entre territoires, pris dans les dynamiques de métropolisation et soumis aux nouvelles réalités territoriales du tiers espace et de l'entre-ville à l'image de l'EIM A89-RN82.

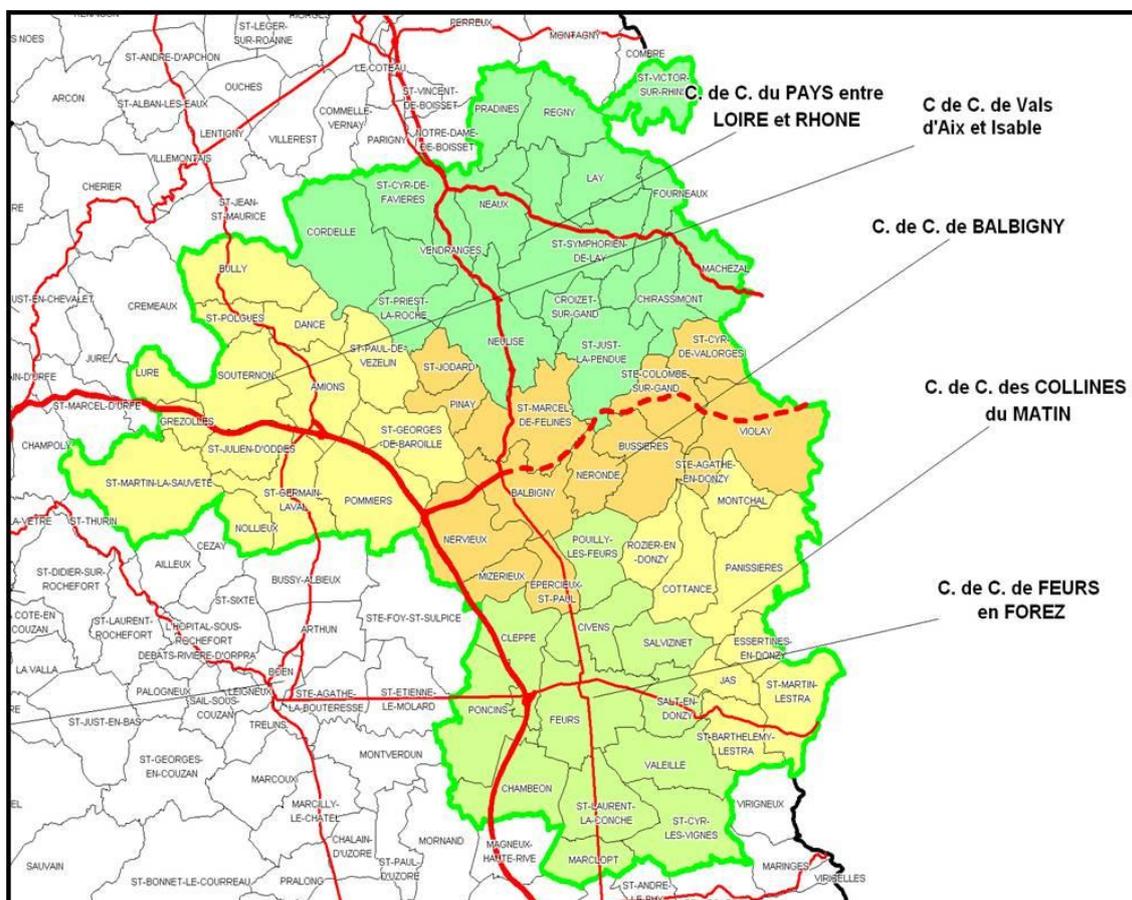


Fig. 96 : Périmètre du CDT A89 (Source : Département de la Loire, 2008)

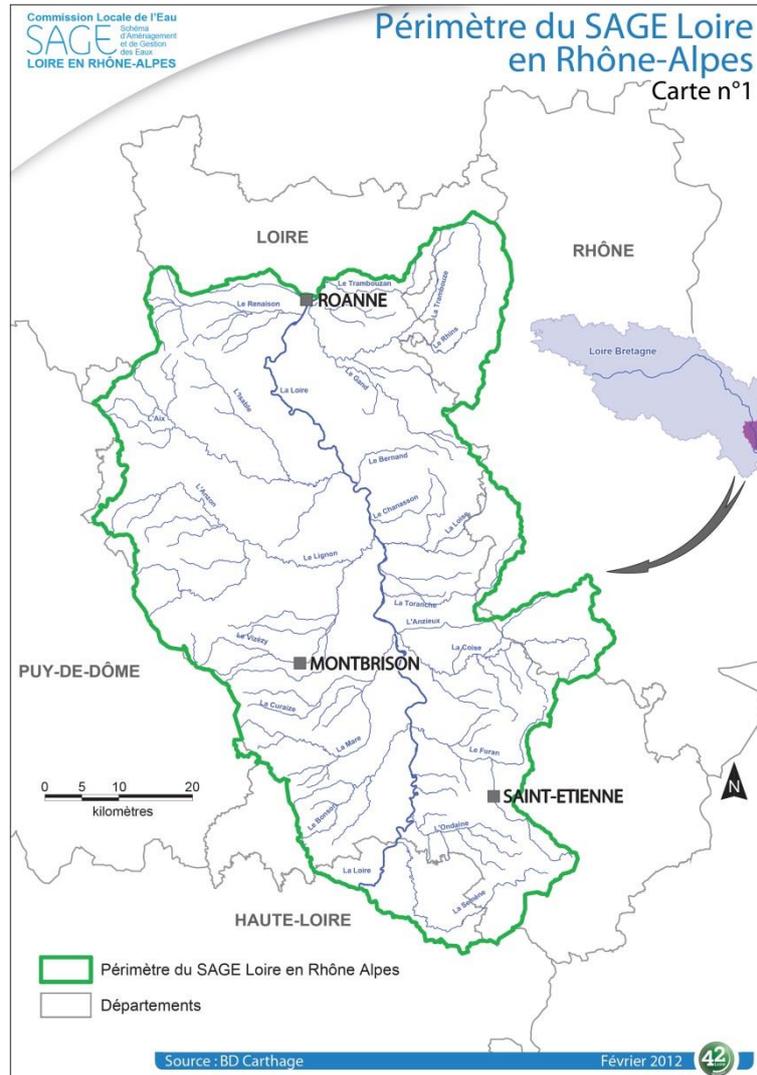


Fig. 97 : Périmètre du Sage Loire en Rhône Alpes (Source : SAGE Loire en Rhône Alpes, 2012)

	2011	2012
Programme de travail de la conférence des Scot ligériens	<p>Etude INSEE sur le fonctionnement des territoires ligériens</p> <p>Gouvernance économique et zones d'activités</p> <p>Eau et planification</p>	<p>Mesure de la consommation d'espace</p> <p>Numérisation des PLU</p> <p>Mise en cohérence Scot et PAEN</p>

Fig. 98 : Programme de travail de la conférence des Scot ligériens (Source : Dugua, 2014)

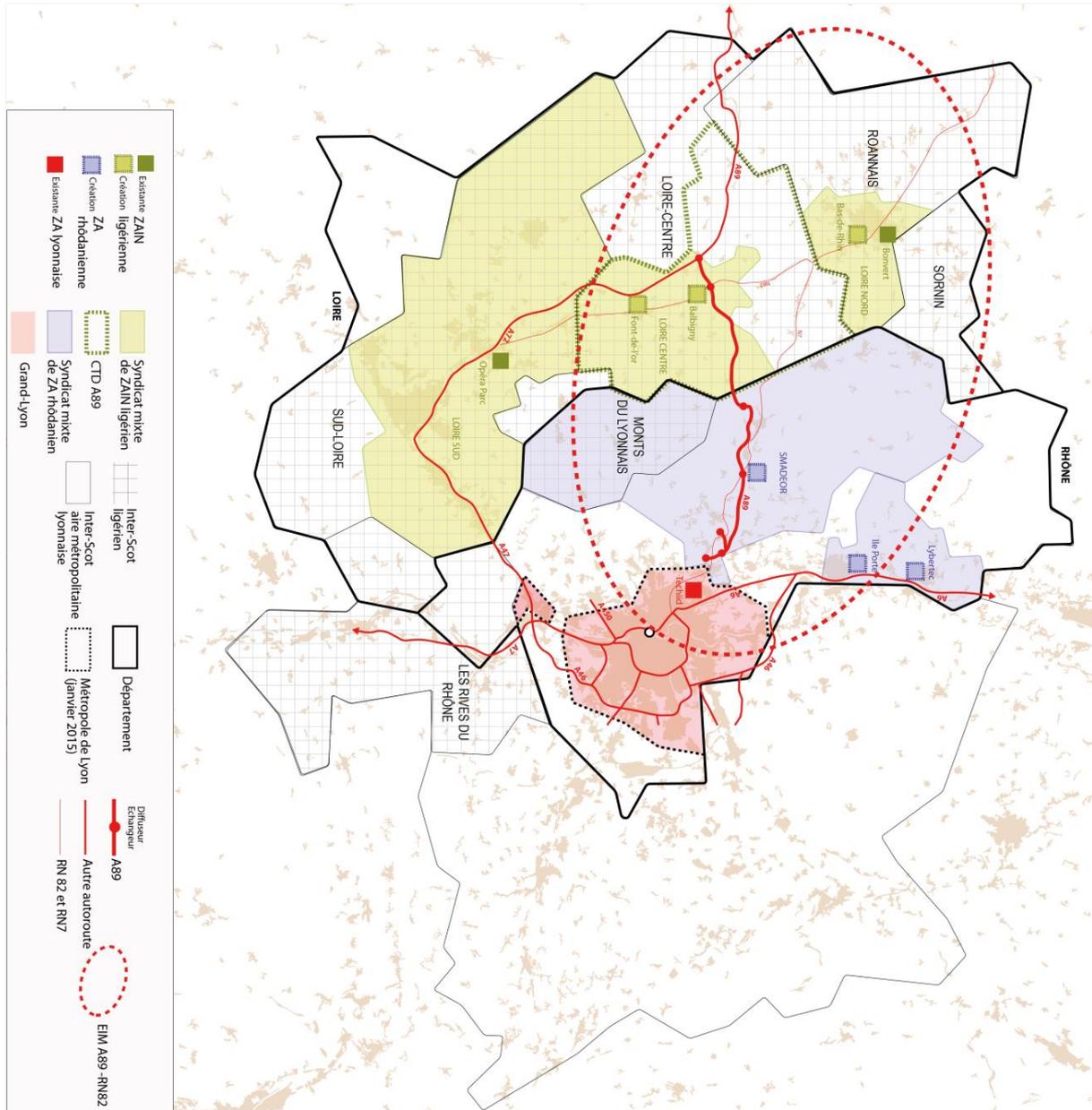


Fig. 99 : Des démarches collaboratives départementalistes dans la Loire et le Rhône (Source : Dugua, 2014)

4.3 Un patchwork de projets de territoire : débordement du processus de planification territoriale

Si la démarche inter-Scot offre un cadre commun de réflexion à l'échelle métropolitaine traduit notamment par le Chapitre commun, individuellement, chacun des projets de Scot repose sur ses propres modalités d'élaboration et de représentation²⁵. A l'image de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, le recollement cartographique des six Scot de l'EIM A89-RN82 montre des décalages quant à la hiérarchisation, les représentations et le vocabulaire retenu, forme de patchwork de projets de territoire (Fig. 100). Chaque

²⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Projection (Partie 2)*.

Scot fait valoir sa propre trame verte et bleue, ses différents niveaux de polarités, sa logique d'organisation du territoire, etc. Même si des points de convergence sont facilement repérables entre les différents Scot, en lien avec les figures opératoires de la ville durable (système du vert, polycentrisme, articulation urbanisme-transport, etc.), aucune représentation partagée de l'EIM A89-RN82, au Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise, s'est stabilisée au sein du système métropolitain lyonnais. Chacun des Scot s'inscrit dans des temporalités d'élaboration et des maîtres d'oeuvre différenciés. Le processus de planification territoriale est plus abouti sur la frange Ouest du territoire d'étude : les Scot du Beaujolais, de l'agglomération lyonnaise et de l'Ouest lyonnais ont été approuvés entre 2009 et 2011. Le Scot Roannais est mis en oeuvre depuis 2012, alors que les Scot Loire Centre et des Monts du Lyonnais sont en cours d'élaboration, pour une approbation prévue respectivement en 2015 et 2016. A l'image de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, objet transitionnel périphérique aux Scot de l'Agglomération lyonnaise, Nord Isère et Boucle du Rhône en Dauphiné, le barreau A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny constitue un axe structurant Est-Ouest, périphérique à la plupart des Scot de l'EIM A89-RN82, au Nord des Scot de l'agglomération lyonnaise, de l'Ouest lyonnais et des Monts du Lyonnais et au sud des Scot Beaujolais et Roannais. Le nouveau tronçon autoroutier occupe une position centrale uniquement dans le Scot Loire Centre, réalisé par l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne. La démarche de planification résulte d'ailleurs en grande partie de la réalisation de l'infrastructure (CDT A89), avec une volonté forte des élus du Centre Loire, au carrefour entre un axe Est-Ouest et Nord-Sud, de marquer leur positionnement stratégique et leur identité rurale distinctive par rapport, notamment, à l'agglomération roannaise au Nord, et l'agglomération stéphanoise au Sud. Le chapitre décrit l'EIM A89-RN82 comme double forme plate dont l'A89 participe à la mise en tension au sein du système métropolitain lyonnais. La confrontation entre les objectifs des différents projets de Scot, pris individuellement, et la réalité du développement territorial, révèle une forme de débordement du processus de planification territoriale (Temps 3). Alors que les Scot cherchent à concentrer le développement résidentiel et économique au sein de quelques polarités définies au sein de leur périmètre de compétence, la forme plate engage au contraire l'émergence de campagnes résidentielles, dans le tiers espace et l'entre-ville, entre les polarités structurantes et les territoires d'entre deux Scot, autour du barreau A89 (coteau du Beaujolais, territoires autour de l'Arbresle, ouest roannais, Plaine du Forez). Les décalages ou clivages sont finalement importants entre les visions et les représentations issues des projets de Scot et la réalité du développement résidentiel et économique de l'EIM A89-RN82.

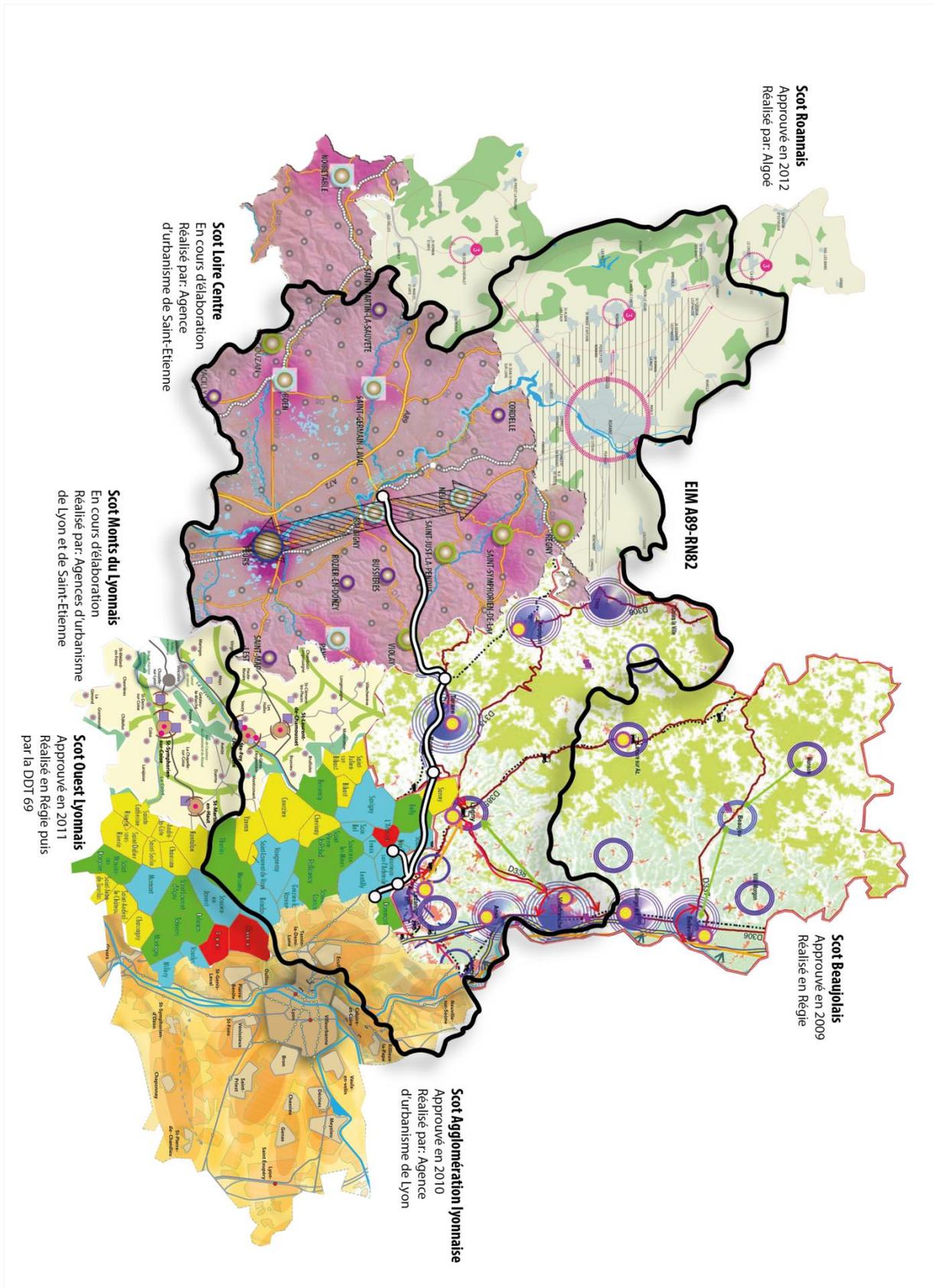


Fig. 100 : Recollement cartographique des Scot de l'EIM A89-RN82 (Source : Dugua, 2014)

Double forme plate mise en tension par le nouveau barreau autoroutier, l'EIM A89-RN82 constitue un territoire historiquement périphérique par rapport au cœur du système métropolitain lyonnais, triangle constitué par les quatre principales agglomérations (Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Pays Viennois et Porte de l'Isère). Ce dernier privilégie plutôt un quart Sud-Est de l'aire métropolitaine lyonnaise. La réalisation du nouveau barreau autoroutier engage une ouverture vers la frange Nord-Ouest métropolitaine, via la structuration potentielle d'un axe économique Est-Ouest, autour duquel différentes grandes zones d'activités sont projetées. Les élus ligériens et Ouest rhodaniens misent sur la nouvelle accessibilité offerte par l'infrastructure, pour affirmer l'attractivité économique de leur territoire. La réalisation de l'A89 enclenche des démarches collaboratives, mais essentiellement départementalistes côté ligérien (conférence des Scot, CTD A89) et rhodanien (Smadeor). Ces dernières ne favorisent pas l'inscription de l'axe Est-Ouest, structuré par l'A89 et à terme potentiellement renforcé par la réalisation de POCL, dans une dynamique métropolitaine. La création future de la Métropole de Lyon, avec des compétences augmentées mais un périmètre inchangé, tend à priori à renforcer une logique sécessionniste et souverainiste, entre d'un côté un département rhodanien rural et de l'autre une entité institutionnelle métropolitaine urbaine sur un territoire de compétences très restreint. La gouvernance lyonnaise s'éloigne ainsi quelque peu de la logique interterritoriale permettant de faire entrer la relation ville-campagne dans un nouvel âge transactionnel, tel que suggéré par Martin Vanier (2005) à propos de la gestion du tiers espace. Par ailleurs, le recollement des Scot de l'EIM A89-RN82 révèle un patchwork de projets constitué par la juxtaposition de six visions ou représentations territoriales distinctes. Chaque Scot est engagé dans des temporalités de réalisations et de mises en œuvre spécifiques aux problématiques et aux enjeux propres à chaque territoire.

Double forme plate mise en tension au sein du système métropolitain lyonnais, à l'intersection entre un axe Est-Ouest (A89) et Nord-Sud ligérien (A72/RN82), l'EIM A89-RN82 présente les caractéristiques de la forme creuse. A l'image de Lyon-Saint Exupéry, les acteurs ne partagent pas de représentations communes des territoires autour de l'A89. L'espace d'interface, et son axe Est-Ouest en cours d'affirmation, n'a pas d'identité socio-spatio-temporelle au sein du système métropolitain lyonnais. La forme creuse ne permet pas de définir les conditions de mise en relation entre les deux formes plates, entre la frange ligérienne et rhodanienne. Par comblement du vide, elle favorise au contraire le développement progressif de la campagne résidentielle dans une logique d'opportunité foncière, résultat d'une somme de petits projets individuels (économiques, résidentiels, commerciaux, etc.) qui échappent à toute forme de projections collectives, à l'échelle du quart Nord-Ouest métropolitain. Quelle organisation spatiale des territoires autour de l'A89 ? Quelle identité particulière de ce grand quart Nord-Ouest au sein du système métropolitain, et par rapport aux autres territoires, notamment la Plaine de l'Est lyonnais ? Quelle stratégie globale de développement des grandes zones d'activités ? Quels

séquençages et complémentarités des ouvertures économiques entre le Pôle économique Ouest lyonnais, le Smadeor et la zone de Balbigny ? Quelles prestations des polarités économiques émergentes au sein du tiers espace ? Quel devenir du secteur industriel, notamment de la tradition textile, qualifiée par certain de campagne manufacturière (Houssel, 1971), dont les traces sont encore présentes sur le territoire mais en déclin progressif ? Quelle place pour la logistique, notamment au regard de l'Est lyonnais ? Quelles relations entre les différents centres historiques, parfois en déclin démographique et économique à l'image de Roanne ou Saint-Etienne, l'émergence de la campagne résidentielle et l'affirmation de nouvelles polarités économiques ? Quelles modalités de structuration de la trame verte et bleue ? Voilà une série de questions et de problématiques en suspens au sein de l'EIM A89-RN82 auxquels les différents acteurs en présence ne sont pas en capacité de fournir une réponse collective.

Ainsi, constitutifs du tiers espace et de l'entre-ville, les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 présentent tous deux les caractéristiques de la forme plate, support lisse, illimité et déterritorialisé, et de la forme creuse dépourvue d'identité socio-spatio-temporelle, au sein du système métropolitain lyonnais. La configuration et le positionnement des deux territoires d'étude ne sont néanmoins pas totalement similaires. A l'Est, l'EIM Lyon-Saint Exupéry constitue le nouveau carrefour lyonnais au croisement de deux axes européens majeurs, Nord-Sud et Est-Ouest, dont les projets d'infrastructures ferroviaires renforcent encore la position centrale de la plateforme multimodale, d'ores et déjà soumise à une pression foncière intensive. L'EIM A89-RN82 constitue quant à lui, un axe de desserrement en cours d'émergence et d'affirmation au sein du système métropolitain. La pression foncière y est encore modérée. La réalisation de l'A89 constitue le premier maillon de mise en tension entre la plaque ligérienne et la plaque rhodanienne. A long terme, la réalisation du projet POCL concrétisera l'ouverture vers le Grand Ouest dans un territoire métropolitain longtemps tourné vers sa frange Sud-Est. Les deux EIM interpellent par ailleurs des emprises territoriales très différentes : une vingtaine de communes pour Lyon-Saint Exupéry, contre un peu moins de trois cents communes pour l'A89-RN82. Le diagnostic réalisé par les Agences d'urbanisme laisse néanmoins entrevoir des subdivisions potentielles de ce grand espace en fragments métropolitains plus petits, dotés d'enjeux d'aménagements spécifiques au cœur du tiers espace et de l'entre-ville : la Porte Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, identifiée comme territoire de projet au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise²⁶, les secteurs autour de Balbigny et de Tarare qui accueillent tous deux de nouvelles polarités économiques.

Quelles conditions d'affirmation des territoires d'étude en tant que formes pleines au sein du système métropolitain lyonnais ? Quelle mise à l'équerre de ces espaces d'interface ? Le chapitre suivant décrypte les modalités d'investissement des deux EIM par les Agences d'urbanisme et les DDT du Rhône et de l'Isère pour Saint-Exupéry. Ce dernier a fait l'objet de l'élaboration d'une stratégie guide à la différence de l'EIM A89-RN82 où le diagnostic n'a enclenché aucune mise en projet du territoire. Quels

²⁶ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

éléments de convergence et de divergence par rapport à *l'idéal transactionnel* ? Quel autre investissement de ces territoires d'interface aurait enclenché une plus grande convergence vers *l'idéal transactionnel* ? Qu'est-ce que cela sous-entend concernant les modalités d'inscription des EIM au sein du double processus de planification territoriale (Temps 3) et de gouvernance métropolitaine ?

| CHAPITRE 4. Résultats |

La Plaine Saint-Exupéry et la Porte Nord-Ouest comme formes pleines

A partir des diagnostics territoriaux réalisés par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, des premiers étonnements du groupement Güller&Güller-Acadie dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide de la Plaine-Saint Exupéry, et d'éléments d'analyses complémentaires, le chapitre précédent (*Chapitre 3. Diagnostics*) décrit les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 comme formes plates et creuses. Les deux espaces d'interface, *lieux identifiés* de projets organisés autour d'objets transitionnels structurants - une plateforme multimodale et un nouveau barreau autoroutier - constituent des supports lisses, illimités et déterritorialisés (formes plates) et sont dépourvus d'identité socio-spatio-temporelle au sein du système métropolitain lyonnais (formes creuses). Ce dernier chapitre de la thèse décrypte le niveau d'investissement et les résultats des travaux entrepris sur les deux EIM par les Agences d'urbanisme, et les DDT du Rhône et de l'Isère pour Saint-Exupéry, et les conditions de leur inscription au cours du processus de planification territoriale (Temps 3). Il convient alors de mesurer le niveau de convergence, mais aussi de divergence par rapport à *l'idéal transactionnel* - idéal-type du *lieu transactionnel* - tel que défini de manière théorique dans le *Chapitre 1. Focus* et que l'on peut résumer ainsi : nouveau *lieu à privilégier* de projet qui enclenche l'effectivité du processus de planification territoriale, à condition qu'il soit reconnu et investi à ce titre par une démarche globale et continue de grand projet de territoire. Au sein du tiers espace métropolitain, l'affirmation du *lieu transactionnel* à partir d'un objet transitionnel, engage le passage de la forme plate et creuse à la forme pleine, de l'objet au lieu, unité autonome dotée d'une représentation de soi-même, résultat d'un processus de mise à l'équerre. Entre 2012 et 2013, l'EIM Lyon-Saint Exupéry a fait l'objet d'une démarche de projet traduite sous la forme d'une Stratégie guide, alors que le diagnostic territorial réalisé dans le cadre de l'inter-Scot sur l'EIM A89-RN82 n'a enclenché aucune mise en projet du territoire. Ainsi, le niveau d'investissement de l'EIM Lyon-Saint Exupéry est supérieur à celui des territoires autour de l'A89, et converge à priori davantage vers *l'idéal transactionnel* que l'EIM A89-RN82.

Est-ce que les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie guide par les DDT du Rhône et de l'Isère favorise pour autant l'inscription de la Plaine Saint-Exupéry, en tant que forme pleine

au sein du système métropolitain lyonnais ? Nouveau carrefour à l'Est de l'agglomération lyonnaise, ce premier espace d'interface est-il investi à la hauteur de ses potentialités ? La démarche de projet, conduite par l'Etat, enclenche-t-elle un processus de mise à l'équerre et finalement une effectivité renforcée de la planification territoriale ? Mais alors, quels sont les leviers susceptibles d'enclencher la mise en projet de l'EIM A89-RN82 ? Quelles sont les conditions de son émergence en tant que forme pleine ? Quelles comparaisons possibles entre les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82, au regard de leur niveau de convergence et de divergence respectif, par rapport à l'*idéal transactionnel* ? Comment caractériser les différentes étapes d'évolution du *lieu identifié* (forme plate et creuse) au *lieu transactionnel* (forme pleine), au cours du processus de planification territoriale (Temps 3) ? Quel niveau de maturité des deux territoires d'étude dans ce processus de traduction et de mise à l'équerre ? Au regard de la nature de l'investissement de ces deux EIM, *lieux identifiés* de projets, quel regard peut-on porter sur le pilotage stratégique du double processus de planification et de gouvernance du territoire métropolitain lyonnais ? Voilà autant de questions traitées dans le cadre du développement de ce dernier chapitre. Il est structuré autour de trois sections. La première décrit formellement le contenu de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry, telle que proposée par le groupement Güller&Güller-Acadie (2013), comme condition de passage du scénario joué au scénario jouable. La seconde section décrypte les éléments de convergence et divergence par rapport à l'*idéal transactionnel*, au regard notamment de la mise en projet du territoire et de l'assimilation du contenu de la stratégie guide par les acteurs locaux. Enfin, selon la même méthodologie d'analyse, la dernière section est dédiée à l'EIM A89-RN82.

1. La stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry proposée par le groupement Güller&Güller-Acadie

1.1 Trois registres pour réouvrir collectivement le jeu

A partir de la formulation des premiers étonnements¹, lors du premier séminaire en juillet 2012, le groupement Güller&Güller-Acadie identifie trois registres pour réouvrir collectivement le jeu et dégager des marges de manœuvre nécessaires à l'affirmation du scénario jouable : la logistique et les infrastructures de transport, la vie quotidienne et enfin les fonctions métropolitaines. La réouverture du jeu, forme de rupture dans les modalités d'aménagement et de planification des territoires autour de Saint-Exupéry, est présentée comme une condition nécessaire à la mise en œuvre de la stratégie guide. Sans cette réouverture du jeu, « *entre l'impératif de préservation et la prégnance des projets*

¹ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Diagnostics*.

d'infrastructures, la démarche se limiterait à produire un plan de localisation des différentes ZAD. Les trois registres pour réouvrir le jeu constituent ainsi les préalables et points de passage obligés qui permettent de fonder la stratégie guide » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.19). Pour chacun de ces trois registres, le groupement identifie le scénario joué et une proposition d'ouverture.

Le premier registre porte sur la logistique et les infrastructures de transport. Le scénario joué rejoint le deuxième étonnement : un enjeu hégémonique, un enjeu discret et un grand absent². Il se caractérise par « *une situation de 'double suprématie' de la logistique : elle constitue la vocation prépondérante du territoire d'étude (1^{ère} suprématie), et en même temps la contribution première de ce territoire à l'échelle de la métropole (2^{ème} suprématie).* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.21). Le raisonnement des acteurs impliqués dans la démarche se construit autour de l'équation suivante : les projets d'équipements à venir engendreront à fortiori un développement logistique massif qui nécessite donc une maîtrise foncière maximale. Le groupement cherche alors à déconstruire ce fil directeur : « *La logistique est certes une activité majeure pour le territoire et pour la métropole, mais comment va-t-elle évoluer ? Comment s'organisera-t-elle dans 10 ans ? Quelles seront ses exigences ? Aura-t-elle besoin des plateformes multimodales prévues ? Sous quelles formes ? Comment le rôle logistique du territoire évoluera-t-il en fonction des transformations de la métropole ? Que signifient les données prévisionnelles ? Elles sont multiples et hétérogènes. Comment les corrélérer ?* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.21). Face aux multiples incertitudes qui caractérisent l'avenir de l'activité logistique, le groupement propose alors de s'affranchir de l'équation énoncée préalablement, qui réduit excessivement les modes de réponses possibles.

L'ouverture proposée repose sur un principe de sélectivité locale au sein du système logistique métropolitain (Fig. 102) : « *A l'échelle métropolitaine, cela passe par la prise en compte d'une tendance au rééquilibrage vers l'Ouest (Roanne) à moyen terme, et une stratégie de développement logistique métropolitain basée sur la complémentarité des différents sites disponibles (en lien avec le Schéma de cohérence logistique de la Rul)* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.21)³. Trois critères de sélectivité sont proposés pour maîtriser le développement logistique : l'existence de liens fonctionnels avec les équipements multimodaux projetés, la maîtrise et l'optimisation des emprises foncières (y compris via le recyclage et la mutabilité), et enfin, la recherche d'interactions avec les autres fonctions du territoire (agriculture, production...) (Fig. 101). Les acteurs doivent être en mesure de définir le type de logistique à accueillir de manière évolutive avec la mise en service des équipements multimodaux (quoi ?), les modalités d'implantations (comment ? où ?) et les temporalités de développement (quand ?). Ainsi le groupement propose de construire une programmation spatiale et temporelle des implantations logistiques à venir, en lien avec les autres sites logistiques métropolitains, les équipements projetés et les autres fonctions du territoire. Il s'agit donc pour les acteurs engagés dans la démarche de définir des

² Ibidem

³ Le groupement rejoint l'hypothèse formulée dans le cadre de la thèse, concernant l'EIM A89-RN82, d'une ouverture vers Grand Ouest métropolitain lyonnais engagée par la réalisation de l'A89.

critères stricts de sélectivité à appliquer pour l'accueil des activités logistiques. Le chiffrage des surfaces économiques (combien ?) ne doit pas être fixé en amont des réflexions, mais doit résulter du croisement entre la demande et la sélectivité résultante.

Le deuxième registre de réouverture du jeu concerne les fonctions métropolitaines. Le scénario joué est également en lien avec la spécialisation absolue du territoire d'étude autour de la logistique (deuxième étonnement). Selon cette vision, « *les territoires sont complémentaires les uns aux autres dans une logique de filières et d'activités dédiées. Leurs spécialités respectives s'additionnent de la même manière que '1+1=2'* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.23). Là encore, le groupement s'attache à déconstruire cette représentation sectorielle du développement économique. Il réinterroge la conception qu'ont les acteurs du fait métropolitain. Les arguments avancés reposent sur la nécessaire prise en compte de l'avantage métropolitain (Halbert, 2010)⁴. L'ouverture proposée par le groupement invite au passage d'une logique de complémentarité additionnelle ou d'addition de spécialisation, fondée sur une approche sectorielle par filière ou branche d'activités, à une logique de synergies fonctionnelles, fondée sur une approche systémique en réseau. Il convient alors d'anticiper, de préserver et déclencher les potentiels de diversification économique et fonctionnelle dans le secteur. « *La métropolisation se caractérise d'une part par un partage d'une même fonction entre plusieurs territoires (il n'y a plus un centre d'affaires ou un territoire logistique comme dans une agglomération classique) et d'autre part par une synergie entre plusieurs fonctions au sein d'un même territoire. [...]. Tirer parti de l'avantage métropolitain consiste à développer ces hybridations pour passer d'une logique d'addition de spécialisations ('1+1=2') à une logique de synergies fonctionnelles ('1+1=3'). [...] Les gains de la métropolisation sont alors démultipliés et bénéficient à tous les territoires* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.23).

Le groupement propose d'ouvrir le jeu en considérant que des fonctions autres que la logistique et l'aéroportuaire peuvent se développer sur le territoire d'étude. Il s'agit pour les acteurs d'accepter et de valoriser une mise en synergie d'un ensemble de fonctions partagées au sein du système métropolitain. Cette proposition d'ouverture nécessite une connectivité améliorée du territoire d'étude, notamment via la plateforme multimodale, afin que « *cet équipement unique puisse déployer ses effets sur le territoire de l'aire métropolitaine en tant que moteur économique* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.23). Six fonctions apparaissent particulièrement prometteuses pour enclencher une mise en synergie métropolitaine : les fonctions de portes métropolitaines (c'est-à-dire le hub air/fer de Saint-Exupéry, ainsi que la Part Dieu et Perrache), les activités sociales et économiques liées aux passages et aux échanges (événementiel, séjours, showrooms, formations, etc.), donc les activités induites par les synergies entre les grands équipements du territoire (Grand Parc, Grand Stade, Eurexpo, Saint-Exupéry), la logistique et les activités productives liées (services, etc.), la production agricole, les filières productives en complémentarité des

⁴ Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation* (Partie 2).

territoires voisins, et enfin les ressources environnementales (eau, biodiversité, etc.). Le socle environnemental, qualifié dans le cadre de la thèse de simple support à l'artificialisation de la forme plate, constitue ainsi une ressource à part entière dont la valorisation passe par une mise en synergie avec les autres fonctions métropolitaines.

Enfin, le troisième registre de réouverture du jeu concerne la vie quotidienne, également qualifiée par le groupement d'habitabilité du territoire. La logique dominante qui organise le jeu concernant la vie quotidienne est celle produite par le territoire spécifique de la DTA, qui « *privilégie une logique de protection afin d'empêcher la périurbanisation et ainsi garantir la faisabilité des grandes infrastructures projetées. Paradoxalement, cette logique renforce un débordement vers l'Est de la croissance, notamment résidentielle et délaisse les enjeux de fonctionnement au quotidien des territoires couverts par l'outil réglementaire* » (Stratégie guide, 2013, p.26). Le groupement ne remet pas en cause la légitimité du cadre réglementaire imposé par la DTA, mais ses modalités d'application qui doivent être compatibles avec le renforcement des aménités locales (mobilités, centralités, etc.) et donc de l'habitabilité du territoire. Il s'agit alors de respecter le principe de protection du territoire, tout en prenant en compte ses capacités d'évolution. La proposition d'ouverture consiste donc à concilier protection et qualité de vie. Pour ce faire, il est proposé, en dehors du PEB, de substituer aux règles prescriptives fixées par la DTA, des règles coproduites au travers de la stratégie guide, autour de trois principes d'habitabilité : définir des bords et des limites intangibles aux développements, intensifier les polarités existantes, structurer un grand paysage, consolider les secteurs agricoles aux enjeux forts, et renforcer et valoriser les trames vertes et bleues.

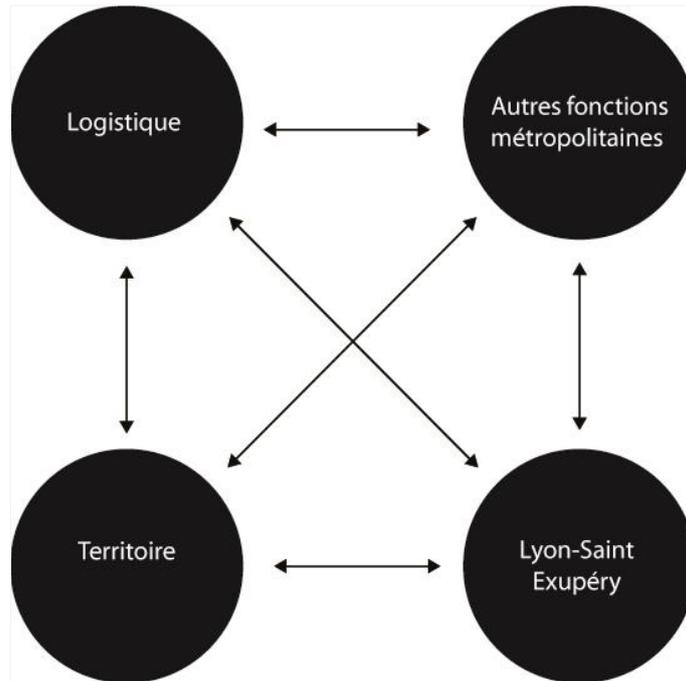


Fig. 101 : Diversifier et enrichir le profil économique du territoire.
(Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.22)

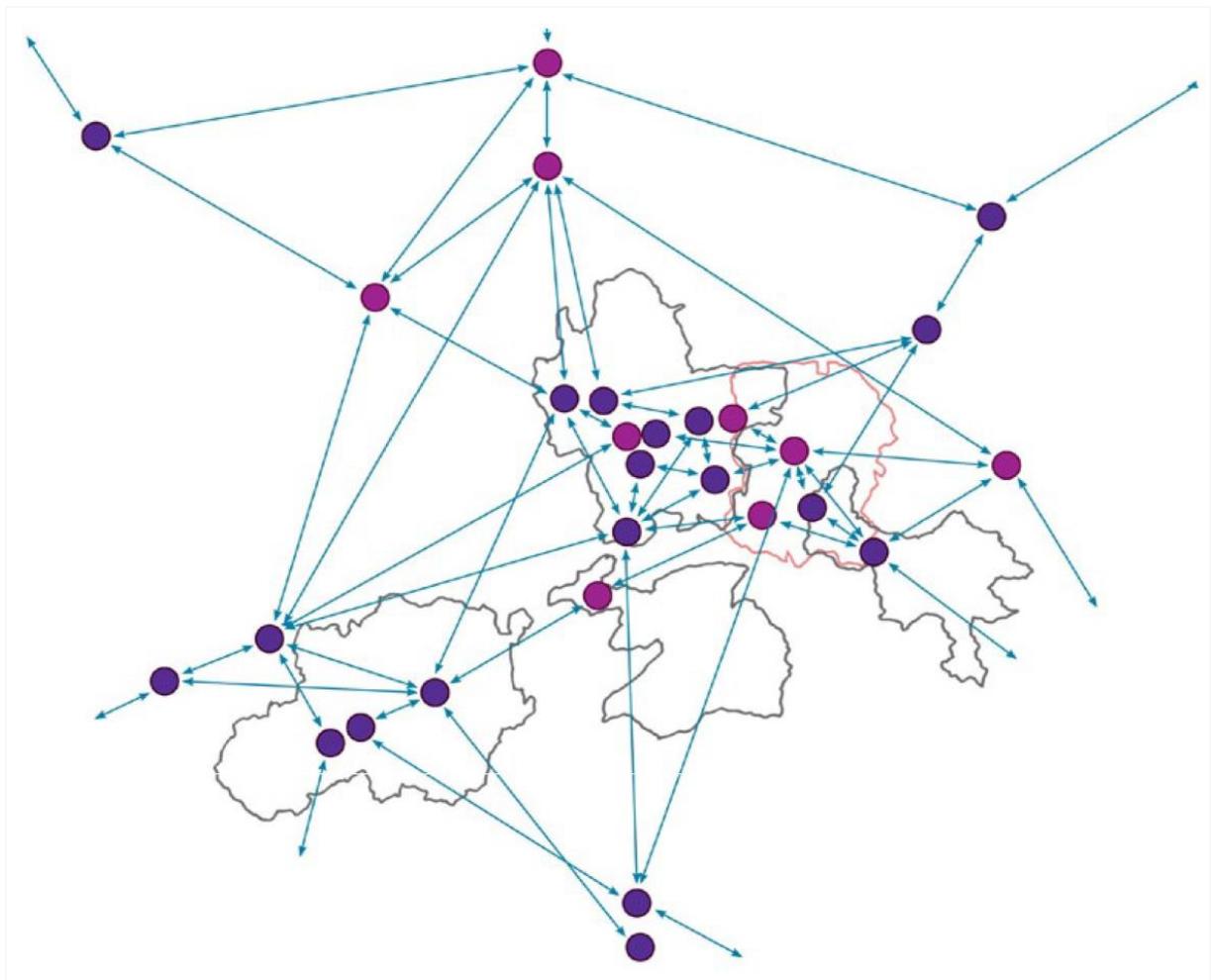


Fig. 102 : Inscription de la Plaine Saint-Exupéry au sein du système logistique métropolitain (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.22)

1.2 Les trois piliers de la stratégie guide : du scénario joué au scénario jouable

A partir des trois registres permettant de ré-ouvrir collectivement le jeu, le groupement formule ce qu'il considère par défaut comme constitutif du scénario joué. Il se structure autour de trois enjeux hiérarchisés : la double suprématie de la logistique, un potentiel métropolitain sous valorisé et une vie quotidienne sous contrainte. Sur cette base, le groupement esquisse alors les trois piliers structurants du scénario jouable et constitutifs de la stratégie guide, présentés lors du second séminaire en octobre 2012. Ces trois piliers engagent le passage, ou la transition, du scénario joué au scénario jouable sur la base d'un rééquilibrage des trois dimensions structurantes du territoire (Fig. 103). Pour chacun des piliers, le groupement explicite les orientations stratégiques (objectifs), les implications d'aménagement (en termes de spatialisation), les conditions de mise en oeuvre et les rythmes du changement (programmation à travers les différentes temporalités).

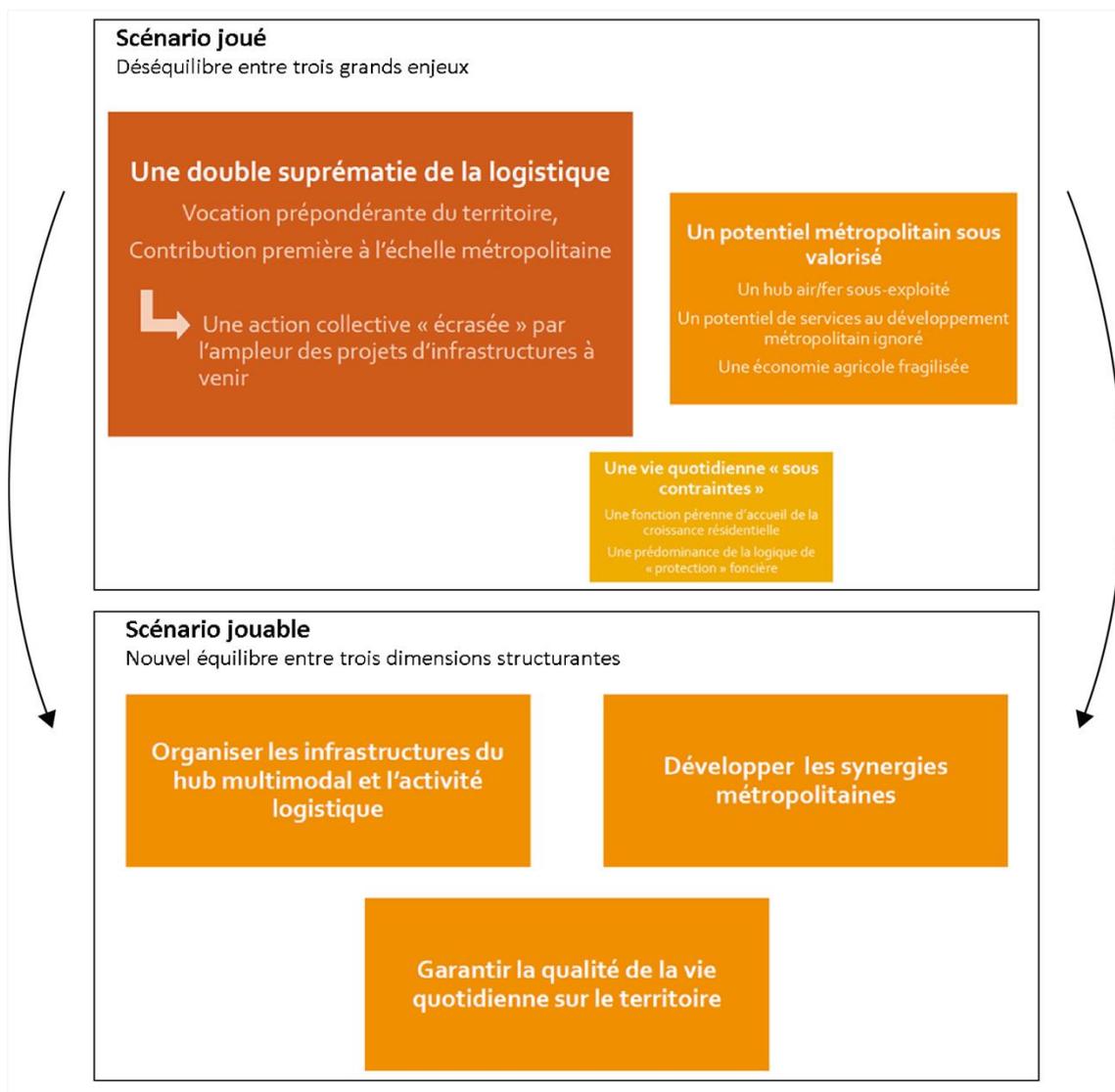


Fig. 103 : Du scénario joué au scénario jouable (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, pp. 26-27)

Le premier pilier de la stratégie guide vise à organiser les infrastructures du hub multimodal et l'activité logistique. Le groupement énonce ainsi deux orientations stratégiques. La première vise à assurer la montée en puissance du hub multimodal Lyon-Saint Exupéry, en matière de voyageurs mais aussi de fret. Le développement de l'aéroport international nécessite la promotion du « *hub voyageurs air/fer dans une complémentarité géographique, temporelle et fonctionnelle avec la Part Dieu (1^{ère} gare nodale française)*. Il s'agit alors de consolider la Part Dieu et dans le même temps faire monter en puissance le hub à Saint Exupéry » (Stratégie guide, 2013, p.29). La montée en puissance du hub voyageurs implique également un renforcement du captage de la gare TGV dans le Sud de la France, notamment par rapport à Valence TGV dont le trafic voyageurs est en constante augmentation, au détriment notamment de Lyon-Saint Exupéry (Fig. 104). Cette dernière doit pouvoir s'affirmer comme gare du territoire Est lyonnais/Nord Isère. Il convient de développer l'accessibilité ou connectivité des réseaux de transports collectifs depuis et en direction de la plateforme multimodale. Le hub voyageur air/fer se positionne ainsi à l'interface des échelles de territoire, au sein de la métropole (Fig. 105). En matière de fret, l'intermodalité doit constituer l'avantage comparatif du territoire inscrit dans une vision d'ensemble. Le développement de la logistique doit ainsi s'organiser autour de cette perspective intermodale.

La deuxième orientation stratégique de ce premier pilier vise à structurer le développement de l'activité et des infrastructures logistiques. Le groupement définit alors différents scénarii spatialisés, concernant le choix des sites d'implantations des plateformes logistiques et les surfaces d'activités associées. Les choix opérés aujourd'hui auront à fortiori des conséquences à long terme sur la structure du territoire d'étude et par ailleurs sur l'ensemble du système métropolitain. Les scénarii d'aménagement confrontent la diversité des champs du possible. Les choix opérés doivent être soumis à des critères d'évaluation (contribution à la maîtrise du foncier et au recyclage de friches, synergie entre les différents équipements logistiques et les autres infrastructures, efficacité pour les opérateurs, préservation des terres agricoles et des ressources environnementales, etc.) qui dépassent l'analyse purement technique confiée à RFF, sur laquelle il n'existe par ailleurs aucun partage d'informations, si ce n'est entre un nombre restreint d'acteurs⁵. Le groupement spatialise et quantifie globalement les surfaces foncières potentiellement disponibles pour accueillir les équipements multimodaux et les espaces logistiques à proximité. Le travail de spatialisation permet ainsi le passage d'une représentation des équipements logistiques, sous la forme de patates déterritorialisées, à des emprises foncières matérialisables (Fig. 106). L'analyse révèle que les surfaces localisées à proximité des équipements constituent une offre foncière largement suffisante pour accueillir la totalité des prévisions de croissance d'activités logistiques sur le territoire⁶. Le groupement invite par ailleurs les acteurs à prendre acte d'un développement limité, à moyen terme, des nouvelles infrastructures. Le seul équipement réalisé avant 2030 sera probablement le

⁵ Concernant les projets de plateformes logistiques voir le *Chapitre 3. Diagnostic* (Partie 3).

⁶ Selon les estimations réalisées par la Rul, environ six cents hectares sur vingt ans.

plus petit, type Modalohr, branché sur le réseau ferroviaire existant. Il est ainsi primordial de questionner les différentes options possibles pour l'implantation de ce premier équipement afin de profiter au maximum de sa capacité d'effet levier pour l'ensemble du territoire.

Reste alors à formuler les différents types de combinaisons possibles et leurs conséquences territoriales, c'est-à-dire les scénarii d'aménagement ou options pour reprendre le terme employé par le groupement. La stratégie guide distingue trois options pour lesquelles sont explicités les avantages et les inconvénients. La première option consiste à concentrer les équipements multimodaux à proximité du Parc de Chesnes (sites B et B'). « *Ce choix aurait un effet levier maximal pour la mutation des surfaces logistiques existantes, et pour réorienter le fonctionnement de logistique dans l'ensemble de la plaine de Saint Exupéry, dès le moment de la mise en service du premier équipement* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.31). Cette option implique la réalisation du premier équipement (autoroute ferroviaire type Modalohr) actuellement prévue à Grenay, dans le Parc des Chesnes. A cours terme, ce scénario d'aménagement peut entraîner une perte d'emplois directe pour la Capi, car des surfaces dédiées à l'accueil d'activités économiques seraient destinées à la réalisation d'un équipement logistique. La deuxième option consiste plutôt à concentrer les équipements multimodaux entre Grenay et Toussieu (sites C, D et E). Le déclencheur est la réalisation du premier équipement au Sud de Grenay. « *Cette option ouvrirait une nouvelle plateforme logistique, mais sans mobiliser la mutation des surfaces existantes dans le Parc de Chesne* » (Stratégie guide, 2013, p.31). Enfin la troisième option propose de localiser le développement logistique au maximum sous PEB. Il s'agit alors de profiter des contraintes réglementaires, liées aux nuisances de l'aéroport, pour l'accueil du développement logistique (activités également nuisantes). Cette option implique néanmoins une certaine fragmentation des surfaces logistiques et ainsi soulève la question de l'efficacité des infrastructures à moyen/long terme.

Le groupement propose également deux illustrations à titre indicatif. Elles complètent les trois options d'aménagement en ouvrant encore les champs du possible (illustration 1) ou en explicitant les conséquences et les nouvelles problématiques liées aux choix opérés concernant la localisation du premier équipement logistique (illustration 2). La première illustration consiste à coordonner activités industrielles et logistiques. Le Centre Est de l'agglomération lyonnaise et plus largement l'ensemble du territoire d'étude sont marqués par les grandes surfaces logistiques et industrielles. Les activités industrielles constituent de loin la majorité des nouveaux locaux construits entre 2000 et 2009 (Audal, 2012c). Les exigences des activités industrielles et de la logistique étant en partie identiques, ce scénario propose donc de coordonner au maximum la mise à disposition de surfaces, d'infrastructures et de services sous PEB. La deuxième illustration repose sur un scénario d'aménagement qui impliquerait la réalisation du premier équipement (type Modalohr) sur Grenay. L'étude technique RFF conforte cette

option d'aménagement⁷ qui pose une série de nouvelles problématiques: « *Quelles surfaces seront développées avec cet équipement, à quel moment ? Comment intégrer le Parc de Chesnes dans le dispositif de maîtrise foncière, comment le recycler ? [...] Quel développement logistique au Sud de l'aéroport et sur la plateforme, avant l'arrivée des autres équipements multimodaux (grands gabarits) ? Quels effets l'arrivée des autres équipements multimodaux dans le secteur Sud de l'aéroport entraîneront-ils sur les espaces autour de l'équipement de Grenay ? Quels dispositifs si le long terme recule (réalisation du Lyon-Turin décalée) et si ce qui est considéré comme projets à court terme et provisoire (Grenay) devient pérenne ?* » (Stratégie guide, 2013, p.34). Ce scénario n'offre pas les conditions nécessaires pour enclencher une mise en synergie des fonctions territoriales. Il résulte encore d'une logique d'aménagement par juxtaposition d'équipements (forme plate) et non par mise en système de l'existant : « *Aujourd'hui, le Parc de Chesnes bénéficie d'une certaine renommée. Avec l'ouverture d'une nouvelle plateforme logistique « de pointe » à Grenay, quel avenir pour le Parc de Chesnes ? Ne risque-t-il pas d'être sous utilisé, de rester partiellement (et de plus en plus) en friches ?* » (Stratégie guide, 2013, p. 34).

Afin d'assurer la montée en puissance du hub multimodal, et structurer le développement logistique, les acteurs doivent engager et prévoir collectivement un ensemble de mesures à mettre en oeuvre au cours des vingt prochaines années. La stratégie guide doit ainsi permettre de passer du futur écrasant et écrasé (troisième étonnement du groupement) à un séquençement des actions dans le temps. Le groupement distingue alors trois périodes temporelles (avant 2020, 2020 à 2030, et au-delà de 2030). Le phasage repose sur la mise au point d'un système de transport en commun performant, structuré autour de différents niveaux de connexion entre l'échelle métropolitaine et le territoire d'étude⁸. Les infrastructures ferroviaires nécessaires à l'émergence du hub air/fer (TER métropolitain, RER vers Lyon Saint Exupéry, métro centre Est, etc.) sont ainsi réalisées de manière complémentaire aux aménagements prévus au niveau de la gare Part Dieu. Ce séquençement volontariste privilégie également l'implantation du premier équipement multimodal dans le parc de Chesnes (première option). La proposition de ce nouveau schéma de transport intègre le hub Saint-Exupéry au système métropolitain qui est donc structuré autour d'un double hub (Part Dieu/Perrache et Saint-Exupéry). Elle sous-entend la réalisation de nouvelles infrastructures qui bouleversent la conception actuelle de l'ensemble du réseau de transport métropolitain lyonnais et réinterroge notamment les projets concernant les modalités de désengorgement du nœud ferroviaire lyonnais.

⁷ L'étude réalisée par RFF valorise une « option E+A » qui privilégie à court terme la réalisation de l'équipement multimodal type Modalohr sur Grenay (site E) et à long terme l'implantation des autres équipements au Sud de la plateforme (site A). Ce scénario obtient l'assentiment du Préfet de la Région Rhône Alpes.

⁸ La proposition du schéma de transport et les séquences d'aménagement en lien avec la mise en œuvre du premier pilier sont décrites dans la suite du développement de cette section.

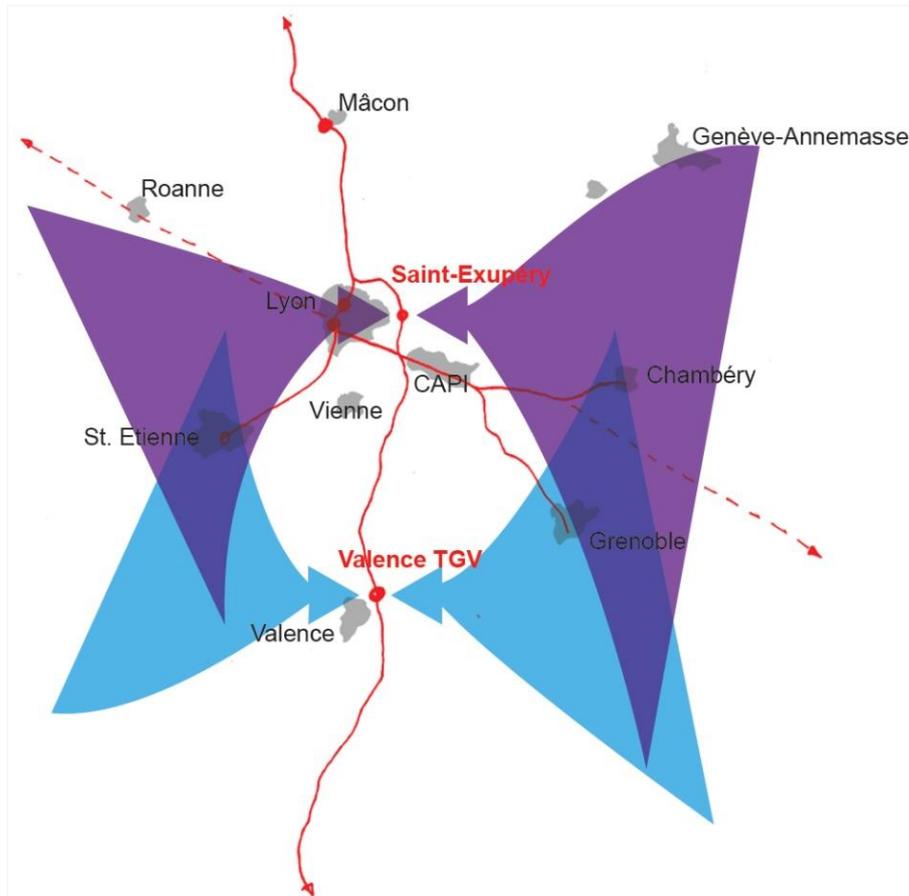


Fig. 104 : Affirmation de la gare TGV Lyon-Saint Exupéry par rapport à Valence TGV (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p. 28)

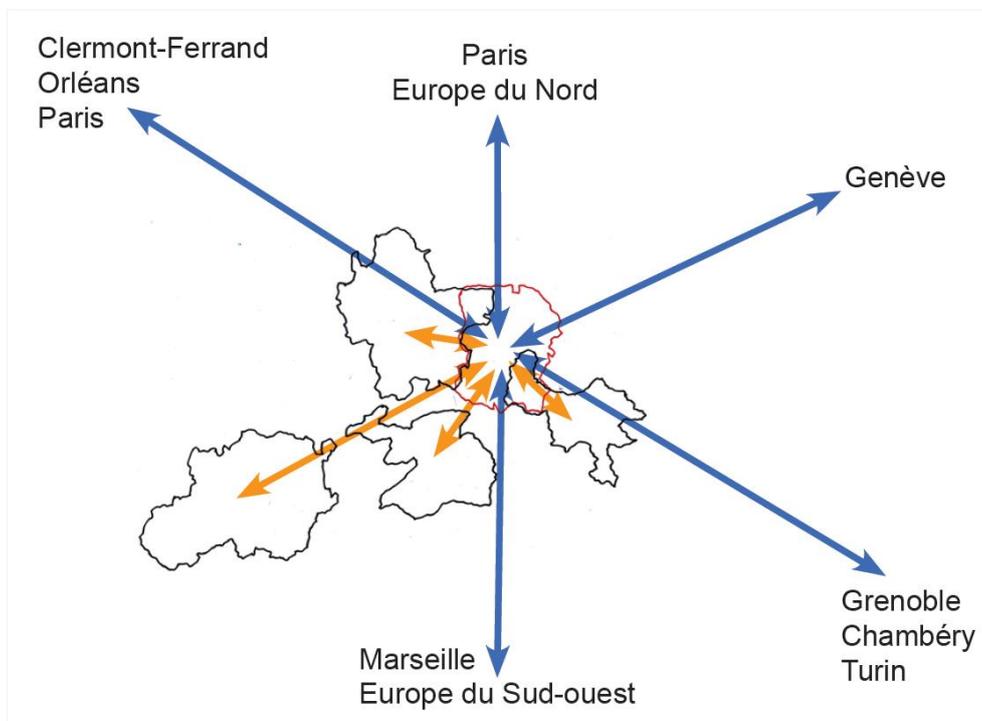


Fig. 105 : Le hub air/fer comme interface des échelles dans la métropole. (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.28)



Fig. 106 : Spatialisation des surfaces potentiellement occupées par les équipements et l'activité logistique
 (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.31)

Le deuxième pilier de la stratégie guide vise à diversifier et mettre en synergie les fonctions métropolitaines. Il invite au passage de la spécialisation sectorielle des territoires et des zones d'activités dédiées au développement économique (« $1+1=2$ »), à la mise en système des synergies métropolitaines (« $1+1=3$ »). Au-delà de la logistique et de l'aérien, il convient donc de favoriser la diversification économique des tissus urbains constitutifs des principales agglomérations, mais aussi des plus petites polarités localisées au sein du territoire d'étude ou à proximité. Il s'agit alors de s'appuyer sur les multiples fonctions métropolitaines et réseaux de partenariats déjà cristallisés sur le territoire comme capacité motrice de son rayonnement. Le potentiel de l'aéroport doit notamment être exploité comme moteur dans la mise en œuvre des stratégies économiques du territoire. La stratégie guide propose à la fois la mise en réseaux des territoires, autour d'une même fonction, à l'image de l'événementiel et des grands équipements du territoire (Grand Stade, Parc Miribel-Jonage, Eurexpo, Saint Exupéry)⁹ et la synergie entre filières sur le territoire du type agriculture et éco-matériaux ou développement logistique associé aux activités industrielles, etc. La diversification économique ne repose pas simplement sur l'accueil de nouvelles branches d'activités, mais aussi sur l'exploitation de potentiels sectoriels jusqu'alors négligés, à l'image des services à la logistique. Le groupement propose ainsi d'assurer la montée en puissance des six fonctions métropolitaines identifiées dans le cadre des registres de réouverture du jeu.

Une nouvelle représentation de la multiplicité des fonctions métropolitaines existantes (ignorées ou insuffisamment exploitées) au niveau des polarités urbaines et des zones d'activités dédiées est élaborée par le groupement (Fig. 107)¹⁰. Les six fonctions métropolitaines sont subdivisées en une vingtaine de rubriques (formation, recherche et développement, vitrine/foire/congrès, échange/transport, logistique, finance/assurance, numérique, high-tech, etc.) permettant de représenter la diversité des fonctions existantes en 2012 (au centre des figurés) et leur potentiel de diversification à l'horizon 2030 (à l'extrémité des figurés). Cette carte, qui peut paraître a priori difficile à interpréter, à l'avantage d'offrir une représentation plus complexe des dynamiques de métropolisation. Ces dernières engagent le passage de la concentration des fonctions dans le cœur de l'agglomération lyonnaise, à leur débordement au sein de la diversité des territoires métropolitains, notamment la Plaine de Saint-Exupéry (Fig. 108). La mise en œuvre de la stratégie guide doit ainsi permettre de juguler et impulser la prolifération et la mise en synergie des fonctions métropolitaines. Cette analyse de la diversification des fonctions métropolitaines proposée par le groupement répond aux réticences du Grand Lyon qui voit, à travers le développement du hub Lyon-Saint Exupéry, un risque de concurrence pour le développement du projet de la Part Dieu.

⁹ L'accent porté par la stratégie guide sur les fonctions événementielles pour la Plaine Saint-Exupéry reprend des tendances observées dans les autres régions aéroportuaires, et notamment dans le Grand Roissy, où la même configuration avec l'aéroport Charles-de-Gaulle, le Stade de France et le Parc des Expositions, est un des moteurs du rayonnement du territoire. D'autre part, un travail de benchmarking reprend cette thématique des fonctions événementielles et compare la situation de Lyon avec Munich, Milan, Zurich et Amsterdam.

¹⁰ Cette représentation cartographique est mobilisée par le cabinet Güller&Güller dans le cadre de l'élaboration du Schéma Franco-Valdo-Genevois.

Les aéroports européens les plus dynamiques, d'un point de vue économique, ne constituent pas des pôles de type *Central Business District* à l'image des centres urbains. Ils fonctionnent uniquement sur la base d'activités qui cherchent à s'implanter sur une plateforme aéroportuaire et nulle part ailleurs. Si ces activités ne trouvent pas de foncier disponible à proximité d'un aéroport, celles-ci convoitent alors un autre aéroport, mais ne choisissent en aucun cas un emplacement en centre-ville.

Le second pilier de la stratégie guide repose sur la mise en œuvre d'une stratégie économique spatialisée. Le développement des synergies métropolitaines nécessite en effet la création de lieux, plutôt que la mise à disposition de réserves foncières et résulte d'un ensemble d'interactions au sein de la diversité de ces lieux. L'accueil de fonctions dans un site particulier implique ainsi une série de conditions à satisfaire: accessibilité, gouvernance, plan d'aménagement urbain, services complémentaires, etc. La mise en synergie des fonctions métropolitaines est également liée à la connectivité métropolitaine du territoire. Or les projets d'infrastructures ferroviaires prévus actuellement à long terme ne concernent que l'accessibilité suprarégionale (CFAL, Lyon Turin) au dépens de la desserte de l'aire métropolitaine lyonnaise et de la Plaine Saint-Exupéry (forme creuse). Ainsi, la mise en œuvre du second pilier de la stratégie guide est conditionnée par la réalisation du premier pilier : l'affirmation du hub air/fer et donc la réalisation du schéma de transport assurant les connectivités urbaines et métropolitaines nécessaires au sein des différents tissus urbains constitutifs des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry. Une multitude d'actions et de mesures en matière, de promotion économique des sites et de connectivités métropolitaines, sont ainsi nécessaires au cours des vingt prochaines années. A la manière du premier pilier de la stratégie guide, le second pilier aboutit à un séquençement en trois phases distinctes qui illustrent un scénario volontariste de la diversification des fonctions métropolitaines des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry¹¹.

¹¹ Les séquences d'aménagement du second pilier de la stratégie guide sont décrites dans la suite du développement de cette section.

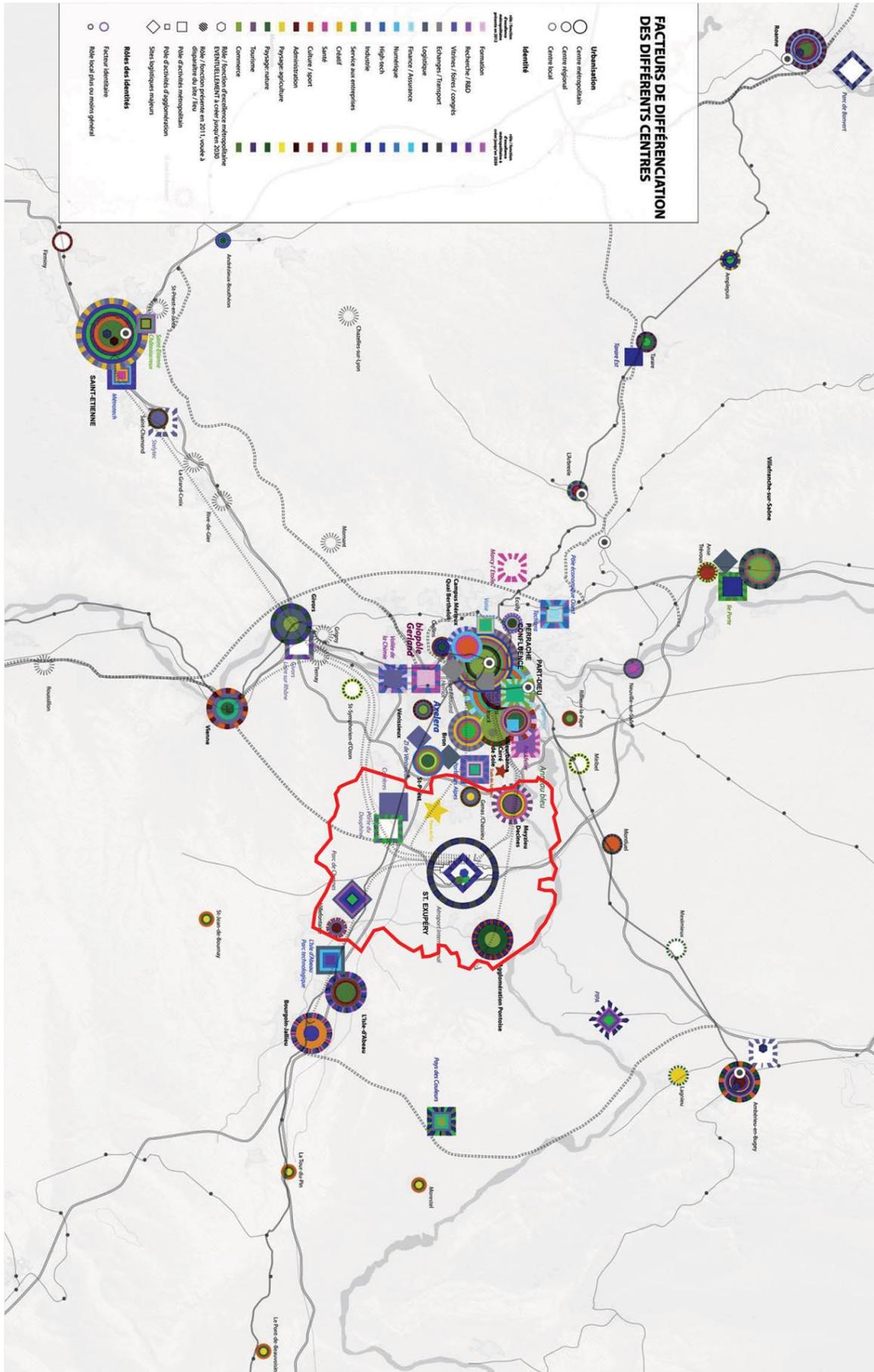


Fig. 107 : La Plaine Saint Exupéry dans le système des fonctions métropolitaines (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, pp. 44-45)

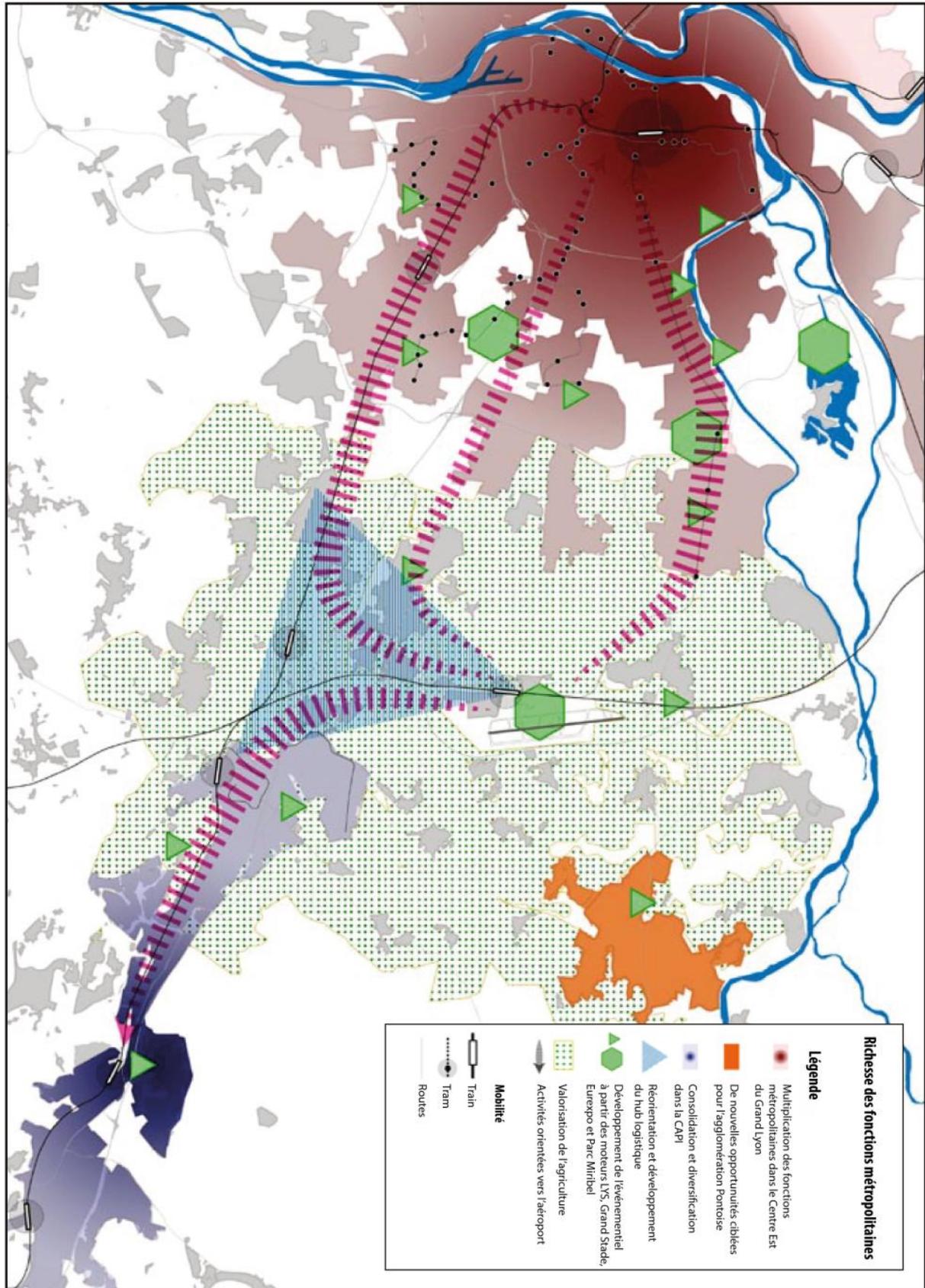


Fig. 108 : Diffusion des fonctions métropolitaines dans la Plaine Saint-Exupéry. (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p. 46)

Le troisième pilier de la stratégie guide vise à garantir la qualité de la vie quotidienne du territoire. Il concerne ses habitants et usagers et traite donc de son habitabilité. Les orientations de ce pilier s'inscrivent dans le cadre des orientations mises en avant à travers les documents de planification territoriaux existants et notamment les Scot. La stratégie guide reprend à son compte les dispositions issues de la DTA concernant la préservation de l'armature agro-naturelle et la maîtrise de son développement. Le document apporte néanmoins des compléments et des ajustements. Contrairement à la DTA qui vise une maîtrise du développement, notamment résidentiel, au sein des communes du territoire spécifique, la stratégie guide propose plutôt de reconnaître la dynamique du territoire et ainsi de favoriser un développement équilibré emplois/habitants, pour atteindre un peu moins de deux cents mille habitants pour un peu plus de quatre-vingt-dix mille emplois en 2030, contre cent quarante-cinq mille habitants pour quatre-vingt-cinq mille emplois selon le scénario tendanciel (Fig. 109). L'intensification urbaine constitue une condition nécessaire à la montée en puissance du territoire d'étude, au sein du système métropolitain, mais sous-entend de définir les règles partagées permettant d'encadrer ce développement. Cela doit se traduire notamment par une modification du contenu de la DTA. Dans cette logique, la règle vient concrétiser la démarche de projet dont la stratégie guide a fixé le cadre général. Le cadre réglementaire participe ainsi à la mise en œuvre du projet, jusqu'alors il était plutôt asphyxiant (futur écrasant). Les orientations de la stratégie guide distinguent les territoires extérieurs au PEB, où il convient de « *définir les bords et les limites, intensifier les polarités existantes, faciliter la réalisation de certaines offres structurantes en transports collectifs, constituer de vraies centralités de vie locales et régionales, structurer la ville, éviter l'inondation urbaine, structurer le grand paysage* » (Fig. 110), et les territoires compris au sein du PEB où la stratégie guide préconise de « *concrétiser les perspectives de développement sous PEB en exploitant les opportunités permettant de le faire évoluer* »¹² (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.53).

Les implications d'aménagement de ce pilier sont multiples et reposent sur un travail de recollement des orientations des trois Scot (Agglomération lyonnaise, Nord Isère et Boucle du Rhône en Dauphiné), mais également sur un affinement de leur représentation à travers une spatialisation plus détaillée et surtout centrée sur la plateforme Lyon-Saint Exupéry. Il convient en effet d'adapter les orientations et les prescriptions en fonction de la diversité des lieux constitutifs du territoire. La stratégie guide propose notamment « *d'ajuster la disponibilité des surfaces, de qualifier les potentiels d'accueil, de quantifier la croissance démographique par lieu et de mettre au point un système de péréquation* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.66). Dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide, le travail de différenciation des sous-ensembles constitutifs du territoire de projet amène rapidement le groupement à le subdiviser en six plaques (Fig. 111) : le hub multimodal et logistique du grand Saint-Exupéry, trois plaques à dominante urbaine (le centre-Est métropolitain, la vallée urbaine, et le système pontois), et enfin deux plaques de

¹² Afin d'illustrer son propos, le groupement s'appuie sur les cas des aéroports de Zurich et de Copenhague où le cabinet Güller&Güller a réalisé un travail d'adaptation de la règle produite par le PEB.

franges ou bordures du territoire (la rive Nord rhodanienne et la frange Sud dauphinoise). Ces sous-ensembles territoriaux constituent localement les périmètres d'action du projet. Les six plaques sont présentées comme un outil d'élaboration de la stratégie guide, mais paradoxalement ne représentent aucun dispositif à pérenniser. La stratégie guide décline les modalités de développement et de connexion entre les différentes plaques, notamment en lien avec l'accessibilité locale offerte par le hub multimodal, inclus dans la plaque du grand Saint Exupéry et dont le Sud de la plateforme en constitue le centre. La délimitation géographique et l'organisation des plaques font l'objet d'un débat en atelier, lors du premier séminaire ayant notamment pour vocation de construire collectivement une géographie partagée des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry, en lien avec le premier étonnement du groupement (« *un territoire mais plusieurs géographies* »)¹³. Les échanges concernant l'identité des différentes plaques sont l'occasion de qualifier le territoire dans son ensemble, alors appelé Plaine Saint-Exupéry. En complément des plaques, la stratégie guide évoque également un deuxième modèle complémentaire de sous-ensembles fondé sur « *un assemblage de grappes d'urbanisations plus ou moins reliées* » : « *Elles énoncent [...] le renoncement à la tentation du continuum d'urbanisation, au profit d'un fonctionnement en archipels, laissant une place importante aux espaces non urbanisés (paysage, agriculture)* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.178).

Si la stratégie guide réaffirme les orientations des Scot (confirmation de l'armature multipolaire, renforcement des centralités, préservation de la trame verte et bleue, etc.), elle propose également une modification du Scot de l'agglomération lyonnaise, en portant les communes de Saint-Laurent-de-Mure et de Saint-Bonnet-de-Mure au rang de polarité urbaine. Situées sur l'axe Lyon-Grenoble, ces deux communes sont dotées d'un potentiel de développement économique et urbain qu'il convient de valoriser. Cette nouvelle polarité reste néanmoins à structurer. La stratégie guide propose une croissance volontariste différenciée sur le territoire : elle est soutenue sur la couronne Est lyonnaise, l'agglomération pontoise et la Capi (+25% de la population). Le groupement propose à ce titre de différencier davantage les différentes polarités dans le Grand Lyon, en tenant compte de l'attractivité du Centre Est dont la dynamique urbaine doit être totalement assumée et encadrée au sein de la Plaine Saint-Exupéry. Le groupement propose par ailleurs d'instaurer des règles d'intensification urbaine différenciée selon les espaces constitutifs du territoire d'étude. Les temporalités de développement urbain, de préservation des espaces agricoles et l'établissement de la connectivité du hub air/fer doivent être séquencées et coordonnées pour assurer la qualité de vie et le fonctionnement du territoire au quotidien, soit l'habitabilité de la Plaine Saint Exupéry au cœur au système métropolitain lyonnais. Ainsi, à l'image des deux autres piliers, la stratégie guide propose un séquençage en trois phases (avant 2020/ 2020 à

¹³ Voir le *Chapitre 3. Diagnostics*.

2030/au-delà de 2030) exposant les rythmes du changement concernant l'urbanisation, l'agriculture et la connectivité¹⁴.

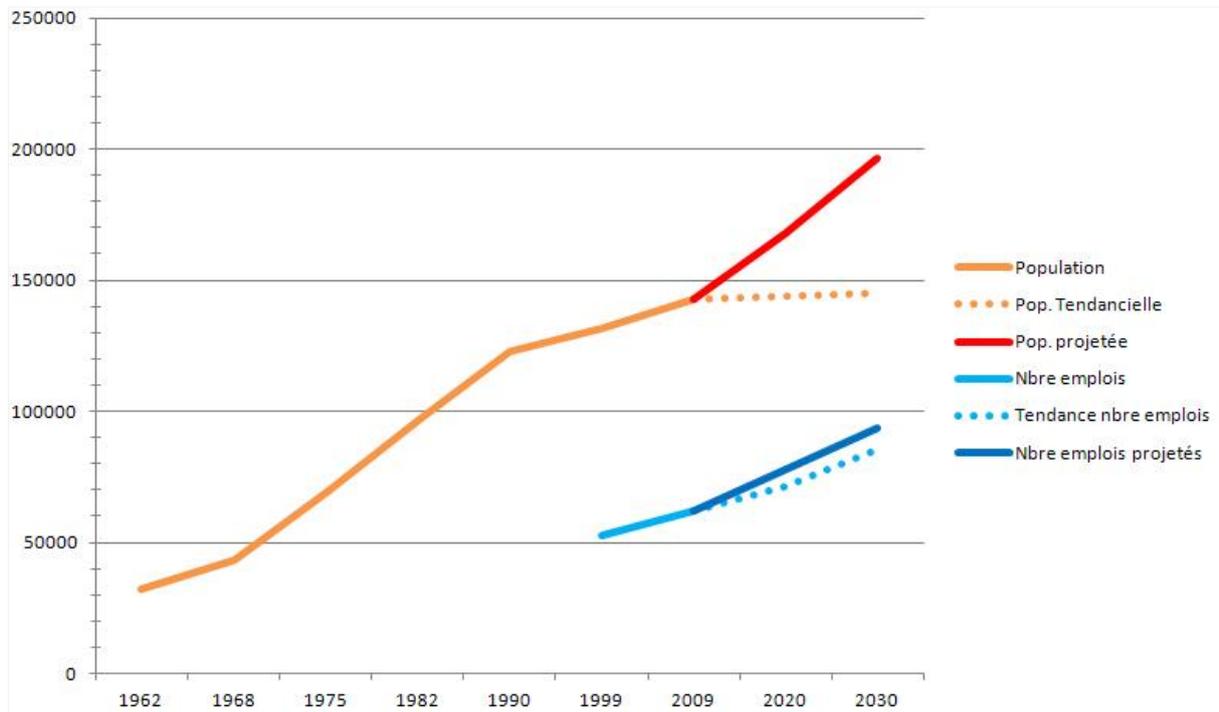
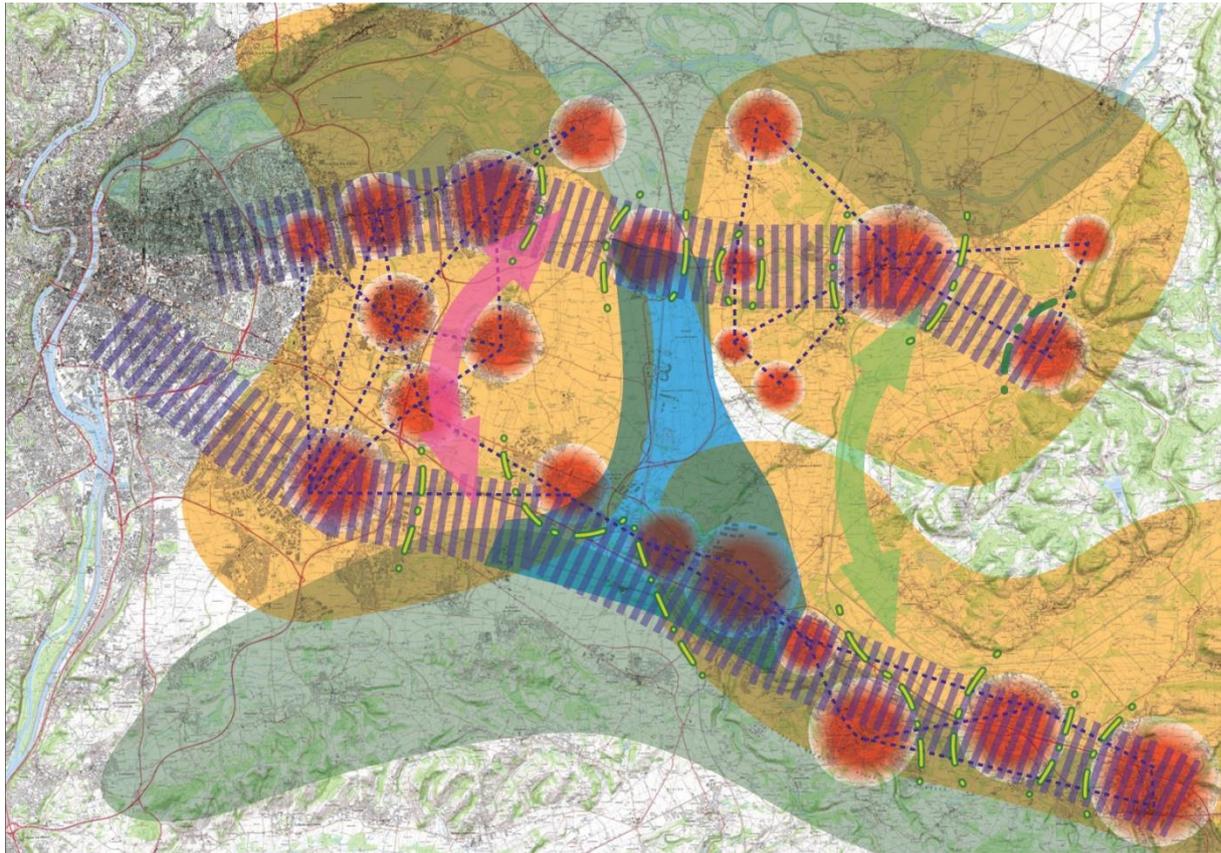


Fig. 109 : Croissance de la population et des emplois, tendancielle et prévue par la stratégie guide (Source : Dugua, 2014)

¹⁴ Les différentes séquences d'aménagement du troisième pilier sont détaillées dans la suite du développement de cette section.



	Le hub multimodal et logistique du grand St-Exupéry	Le centre-est métropolitain	La Vallée urbaine	Le système pontois	La rive nord rhodanienne	La frange sud dauphinoise
Organiser les infrastructures du hub multimodal et l'activité logistique (RAPPEL)	<i>Concentrer la fonction multimodale et logistique, en lien avec les territoires productifs</i>	<i>Monter en gamme dans les fonctions économiques et de services</i>	<i>Anticiper les mutations productives des filières et espaces économiques</i>	<i>Diversifier les capacités économiques et de services grâce à la proximité du hub</i>	<i>préserver les abords des grandes infrastructures traversantes de développements logistiques non souhaitables</i>	<i>Prendre appui sur elles pour structurer le grand paysage</i>
Développer les synergies métropolitaines (RAPPEL)	<i>Rendre le hub accueillant et ergonomique pour les usages de passage (services et espaces de travail)</i>	<i>Participer à l'offre métropolitaine globale en accueillant de nouveaux grands équipements (événementiel sportif, événementiel économique, etc.)</i> <i>Maintenir les grands tènements agricoles et les capacités de l'agriculture dans l'espace métropolitain</i>			<i>Promouvoir les aménités environnementales et agronomiques d'intérêt métropolitain du lit majeur du Rhône et du rebord des Balmes dauphinoises (PENAP, espaces protégés, fonctions récréatives)</i>	
Garantir la qualité de la vie quotidienne sur le territoire	<i>Compléter la multimodalité par l'accessibilité TER et TCU</i>	<i>Prévoir un TCU dans le faisceau de la RN6</i>	<i>Rendre possible l'accès TER direct de St-Exupéry par l'est</i>	<i>Prolonger la liaison TCU de l'est lyonnais</i>	<i>Transformer les contraintes du PEB en atouts pour un travail qualitatif dans le tissu urbain existant des bourgs et villages</i> <i>Intégrer les espaces urbanisés dans la construction du grand paysage (limites végétales, respect des lignes naturelles, marqueurs patrimoniaux)</i>	
		<i>Border les villes existantes</i> <i>Renforcer leur qualité urbaine</i> <i>Maintenir les coupures vertes au fil des deux grandes parallèles est-ouest</i> <i>Promouvoir des liaisons nord-sud</i>	<i>Tenir l'organisation en chapelet de villes</i> <i>Préserver la bande humide et agricole de la vallée de la Bourbre</i> <i>Gérer la ressource en eau à long terme</i>	<i>Réussir le renouvellement et le « rebond » urbains</i> <i>Diversifier l'offre d'habitat</i> <i>Faire de la culture un levier de transformation du territoire</i>		

Fig. 111 : Le système de plaques de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.60)

1.3 Une illustration sectorielle : préservation, gestion et développement des activités agricoles

Afin d'explicitier les modalités de mise en œuvre de la stratégie guide, le groupement propose une illustration sectorielle à travers la thématique agricole particulièrement importante sur le territoire de projet (50% de la surface totale). L'affirmation de l'agriculture représente un enjeu transversal aux trois piliers de la stratégie guide. Le groupement le décline autour de trois mots clés : préserver, développer et gérer (Fig. 112). Les activités agricoles (espaces fonctionnels, relations entre les sites, etc.) doivent constituer un facteur important à prendre en compte dans l'organisation des infrastructures du hub multimodal et dans le développement de la logistique (premier pilier), notamment en lien avec le choix des surfaces pour les équipements multimodaux et les zones d'activités. Il convient alors de préserver la place de l'agriculture dans le territoire. Au sein de la couronne verte identifiée dans les documents de planification territoriale (DTA, inter-Scot, Scot), les activités agricoles constituent également une fonction métropolitaine importante (deuxième pilier) à partir de laquelle il s'agit d'identifier les leviers permettant de consolider et diversifier les synergies avec les autres fonctions territoriales. Il convient alors de développer la place de l'agriculture dans le territoire. Enfin, l'agriculture constitue un atout à pérenniser comme facteur clé pour l'habitabilité du territoire. Il convient alors de définir les mécanismes permettant de gérer la place de l'agriculture dans le territoire. En complément des orientations formulées, en lien avec les trois piliers de la stratégie guide, les enjeux propres à l'agriculture sont analysés selon une approche fonctionnelle dans la logique du deuxième pilier. Ce travail est réalisé par Michael Ethève du bureau d'étude Blézat Consultant, expert-associé au groupement dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide¹⁵. Ce zoom thématique est l'occasion d'identifier quatre enjeux spécifiques permettant de dépasser le traditionnel débat entre filières longues, dans une économie mondialisée, et circuit court dans un contexte urbain local.

Le premier enjeu concerne l'agriculture appréhendée dans un contexte métropolitain où il convient de mettre en relation des agrosystèmes, au même titre que les écosystèmes. La profession agricole doit ainsi investir l'arène du débat intercommunal afin de porter le projet économique agricole (spatialisé) au cœur de la planification territoriale. « *L'aménagement de l'espace agro-naturel structurera la ville de demain : les outils du projet de territoire (schéma de référence, CDDRA, PSADER, GPRA) et les politiques de planification (DTA, Scot, Schéma de secteurs, PLU, ZAP) doivent être intégrés. La démarche PAEN (ou dite PENAP dans le Rhône) autorise sa déclinaison par un projet mettant en synergie planification spatiale et politique de développement territorial (FEADER, politique régionale)* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.69). Il existe actuellement un positionnement essentiellement défensif des chambres consulaires, notamment

¹⁵ Ce zoom thématique dans la Stratégie guide est en grande partie liée à la forte mobilisation des chambres d'agriculture, soucieuses de voir les enjeux liés à la profession bien représentés. Un séminaire supplémentaire dédié à cette thématique est organisé en aout 2012.

sur le plan foncier, mais l'expression de projets agricoles est peu relayée par les industries agroalimentaires locales. « *Les acteurs tels que La Dauphinoise, François Cholat, Danone, Sodial, Sicarev, Bigard, Charveron sont essentiel pour l'économie agricole territoriale. [...] L'implication de ces acteurs économiques et non plus uniquement des chambres consulaires [...] est un enjeu pour assurer le projet économique agricole dans le territoire métropolitain.* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.69). Le second enjeu concerne l'agriculture appréhendée comme fonction alimentaire locale. Michael Ethève propose « *d'innover sur les services de distribution des productions alimentaires pour capter une clientèle hyper-mobile, au pouvoir d'achat contraint et aux pratiques alimentaires évolutives* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.70). Il convient alors de construire une stratégie spatialisée de développement de la fonction alimentaire agricole, en identifiant notamment les nœuds de réseaux : marché de Corbas, circuits courts et services de livraison dans les nœuds de transports, plateforme d'échanges, etc. Le troisième enjeu concerne l'agriculture appréhendée comme économie verte. Il convient d'accompagner la production non alimentaire en lien avec le tissu productif local, via notamment des démarches de contractualisation. Il s'agit alors de « *sortir de l'ingénierie agricole thématique pour évoluer vers la mise en réseaux des compétences, vers l'inter-consulaire, les dynamiques de cluster, les PER. Le développement passera notamment par l'innovation et surtout la mise en réseau des acteurs* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.70). Il convient alors de s'appuyer sur les nombreuses initiatives déjà présentes sur le territoire notamment dans le Nord Isère : projet d'éco construction du Grand Projet Rhône Alpes ville durable, centres de recherches Lafarge, Arvalis institut technique du végétal, entreprises Ferrari et Texinov pouvant valoriser des fibres végétales, coopérative la Dauphinoise, etc. Le dernier enjeu identifié par Michael Ethève concerne les relations entre agriculture et logistique. Il convient de créer des opportunités logistiques autour des grands équipements, au profit des coopératives du territoire à l'image de la Dauphinoise. Les futurs nœuds logistiques peuvent ainsi constituer des vecteurs facilitant la logistique des grandes filières (pôles ou plateformes alimentaires métropolitaines).

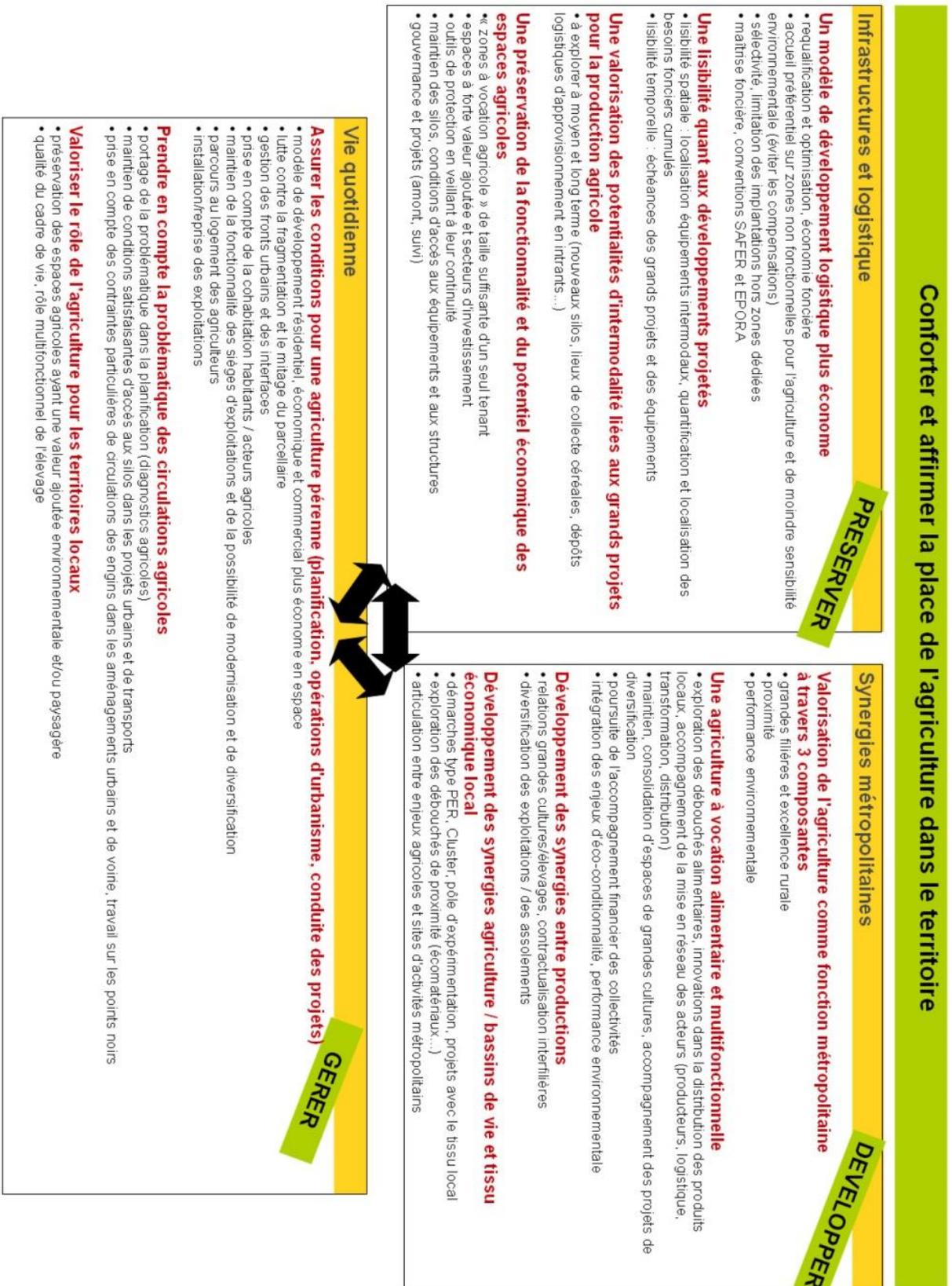


Fig. 112 : L'agriculture au crible des trois piliers de la stratégie guide (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.64)

1.4 Les conditions du nouvel équilibre : zéro artificialisation des sols, maillage du territoire et rythmes du changement

Le groupement identifie trois facteurs qui conditionnent la faisabilité et la durabilité de l'équilibre de la Plaine Saint-Exupéry, au sein du système métropolitain. Ils sont transversaux aux trois piliers de la stratégie guide : tendre vers un objectif de zéro artificialisation des sols à l'horizon 2025, structurer le maillage du territoire à ses différentes échelles, et enfin, retrouver les rythmes du changement. Le groupement reprend l'objectif national, issu de la conférence environnementale menée en 2012 par le gouvernement Ayrault, visant à stopper l'artificialisation des sols à l'horizon 2025. Au sein de la stratégie guide, la réalisation de cet objectif implique alors une série de nouvelles questions pour affiner le cadre de réflexion : « *A quelle échelle cette ambition se joue-t-elle (métropolitaine, Plaine Saint Exupéry, localement) ? Quelle est la référence de base (état actuel, projet, planification) ? Quels sont les mécanismes de soldes (mutualisation, compensation, désartificialisation) ? Quelles sont les temporalités et la progressivité (de 2012 à 2025) ?* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.73). La démarche de projet engagée autour de la Plaine Saint-Exupéry est ainsi présentée comme un laboratoire au cœur du débat, où il convient de construire collectivement le cadre d'action, pour d'abord minimiser le gaspillage de terrains dans le territoire, dans l'optique de le résorber définitivement à un horizon plus lointain.

L'accessibilité, la connectivité et la mise en réseau du territoire constituent la seconde condition transversale aux trois piliers de la stratégie guide. A travers l'affirmation du hub air/fer, il s'agit ainsi d'améliorer les connexions entre la gare TGV, la Plaine Saint-Exupéry, les quatre intercommunalités du Pôle métropolitain, les autres entités urbaines (notamment l'agglomération pontoise), la région Rhône Alpes et enfin plus largement, l'ensemble du Sud de la France. En l'état actuel, les projets de grandes infrastructures (notamment CFAL et LGV Lyon-Turin) ne répondent pas, ou que partiellement, aux enjeux de connectivité, c'est à dire de maillage fin (ou irrigation) du territoire à court et long terme (Fig. 116) : « *Selon les planifications actuelles, les connectivités métropolitaines et urbaines en 2030 seront quasiment identiques à celles d'aujourd'hui. Les projets en cours ne concernent que les grandes infrastructures supra régionales* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.48). Le groupement propose de métropoliser le sujet en connectant Lyon-Saint Exupéry à l'aide d'un réseau TER performant, assurant notamment des liaisons à l'échelle métropolitaine, maillon manquant du réseau de transport. Dans cette logique, Vienne et Saint-Etienne se trouveraient alors à moins de quarante-cinq minutes du hub air/fer, Lyon et Bourgoin-Jallieu à moins de quinze minutes (Fig. 114). Ainsi, la stratégie guide propose la conception d'un réseau TER métropolitain ou d'un réseau RER, connecté sur le réseau ferroviaire existant, avec notamment « *une nouvelle branche qui relierait la Part Dieu à l'aéroport et à la Capi, en passant par le Nord du Centre Est, Villeurbanne et Meyzieu* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.76) (Fig. 117). Selon ce nouveau schéma, le mode ferré devient un mode de transport urbain pour toute la partie Nord-Est du Grand Lyon, où la présence importante d'équipements et la très forte croissance démographique le

justifie. Le renforcement du hub air/fer et la liaison TER Part Dieu/Lyon Saint Exupéry, en quinze minutes contre plus trente minutes actuellement avec le Rhône express, participe dans le même temps à faciliter le fonctionnement et à dynamiser la gare de la Part Dieu, en tant que premier hub métropolitain. Le groupement propose d'équilibrer la part de trafic entre Saint Exupéry et la Part Dieu de 2% en 2012, à 10% en 2030 : « *Multiplier par dix les passagers du ferroviaire à l'aéroport (c'est-à-dire passer de 2000 passagers/jour en 2012 à 20 000 en 2030), et multiplier par deux les passagers à la Part Dieu (c'est-à-dire passer de 100 000 passagers/jour en 2012 à 200 000 en 2030)* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.76). L'affirmation du hub air/fer et la connectivité de la Plaine Saint Exupéry doivent permettre de favoriser son habitabilité via l'irrigation fine des tissus urbains (troisième pilier), et ainsi augmenter la mise en synergie et la diversification des fonctions métropolitaines (deuxième pilier) (Fig. 115). Si cette proposition est présentée comme une possibilité dont la faisabilité technique, politique et financière reste à approfondir, celle-ci a néanmoins l'avantage de répondre de manière directe et relativement simple aux principaux enjeux identifiés à travers les trois piliers de la stratégie guide.

La proposition de ce nouveau schéma de transport ouvre également un débat important sur l'organisation actuelle du système de transport lyonnais, aujourd'hui largement centralisé et donc tributaire du désengorgement du nœud ferroviaire lyonnais (gare de la Part-Dieu). Ce nouveau schéma réinterroge les résultats des études précédentes concluant de la nécessité d'engager à court terme, et avant tout, des travaux majeurs et financièrement très importants sur la gare centrale de la Part Dieu. Inscrits dans le cadre général du projet urbain piloté par le Grand Lyon, ces travaux permettraient de transformer La Part Dieu en gare souterraine et ainsi d'augmenter fortement sa capacité en lien avec la gare de Perrache. Dans cette optique, il n'est pas opportun à court et moyen terme d'engager des investissements sur la gare Lyon-Saint Exupéry, perçue comme excentrée. La proposition développée par le groupement, à travers la stratégie guide, propose au contraire de réaliser en parallèle des investissements en infrastructures permettant de connecter la gare TGV Est lyonnais/Nord Isère et son aéroport international, et ainsi de doter le système métropolitain lyonnais d'un double hub Part Dieu/Saint Exupéry, à l'image de l'organisation des réseaux de transport des grandes métropoles européennes (Fig. 113)¹⁶. Ce nouveau schéma implique le passage de la métropole lyonnaise, vue comme le Grand Lyon en plus grand ou comme l'addition des quatre principales polarités du Pôle métropolitain, à la mise en réseau des lieux métropolitains au bénéfice des principales polarités, mais aussi des territoires dits périphériques ou périurbains qui profitent alors pleinement de l'avantage métropolitain (Halbert, 2010).

En lien avec le troisième étonnement du groupement (« *un futur écrasant et écrasé, et pourtant très incertain* »), la maîtrise des rythmes du changement constitue le dernier facteur commun aux trois piliers de la stratégie guide. Le groupement parle alors de l'enjeu de dédramatisation du futur qui « *consiste à*

¹⁶ Le groupement présente notamment le cas du double hub de Zurich, dans le cadre de son travail de benchmarking.

organiser les temporalités et ainsi à en réguler les contradictions, et à identifier ensuite les projets déclencheurs pour trouver une capacité collective d'initiative » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.77). Les déclencheurs constituent des événements clefs (réalisations, nouveaux équipements, seuils critiques, etc.) dont l'identification préalable permet d'anticiper et d'organiser les différentes séquences d'aménagement à venir et ainsi de tisser les interdépendances entre les équipements, champs sectoriels et actions à mener. La construction d'une capacité collective d'initiatives, permettant de dépasser l'inertie territoriale liée au futur écrasant et écrasé, nécessite la mise en œuvre d'une rationalité partagée donc moins limitée (March, Simon, 1974), fondée sur la dissociation des séquences temporelles à venir (notion de phasage). Il s'agit alors de « savoir quoi faire, quand et dans quel ordre pour produire les effets désirables » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.78). Le tableau (Fig. 118) et la carte de synthèse ci-après (Fig. 119) mettent en relation les actions à mener, selon les trois phases identifiées (avant 2020, 2020 à 2030, au-delà de 2030) et pour chacun des trois piliers.

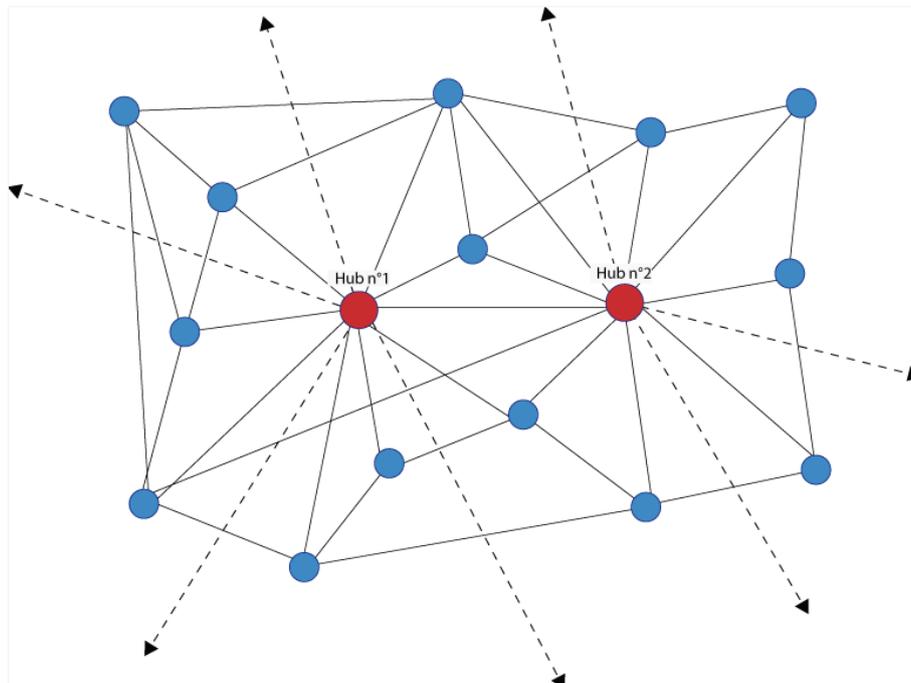


Fig. 113 : Schéma de principe du double hub (Source : Dugua, 2014)

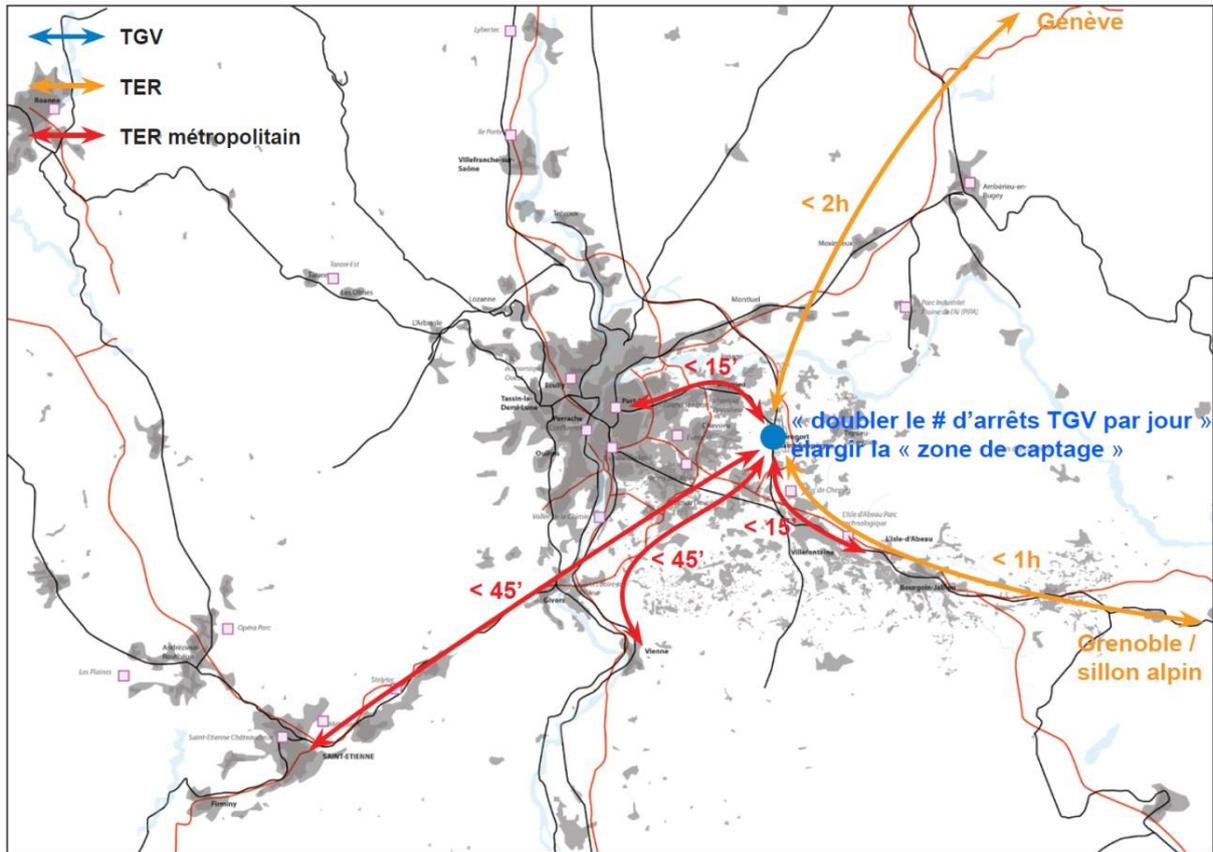


Fig. 114 : Hub air/fer national, régional et métropolitain (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.74)

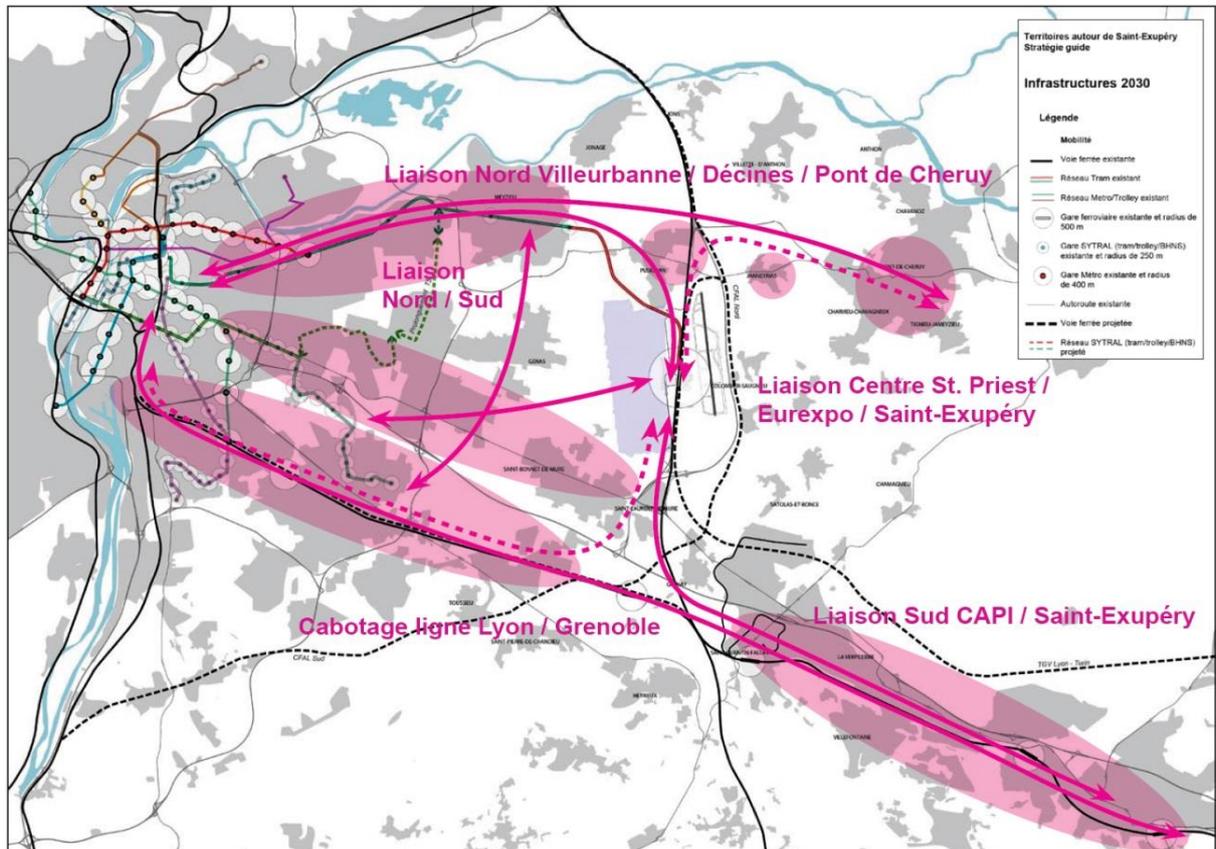


Fig. 115 : Irrigation des tissus urbains par le hub air/fer (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.75)

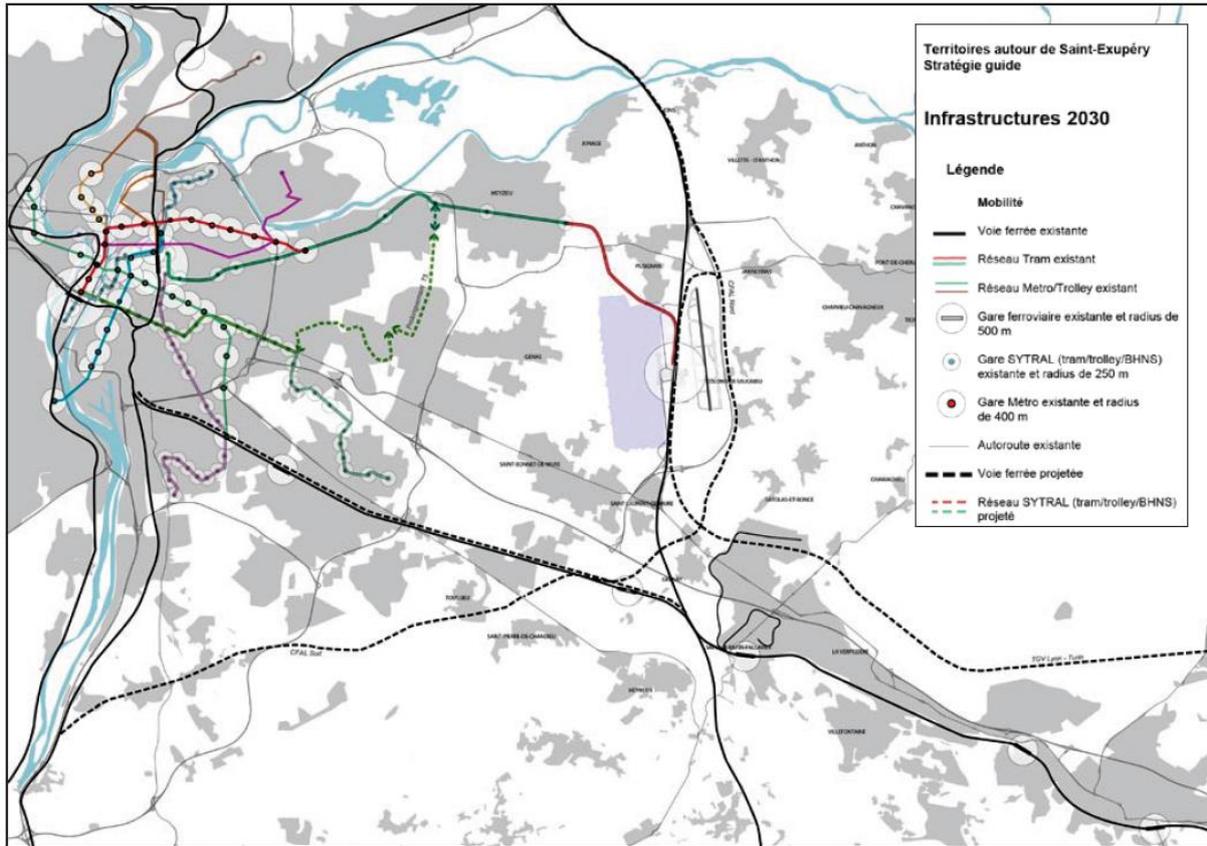


Fig. 116 : Connectivité à l’horizon 2030 selon le scénario joué (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.48)

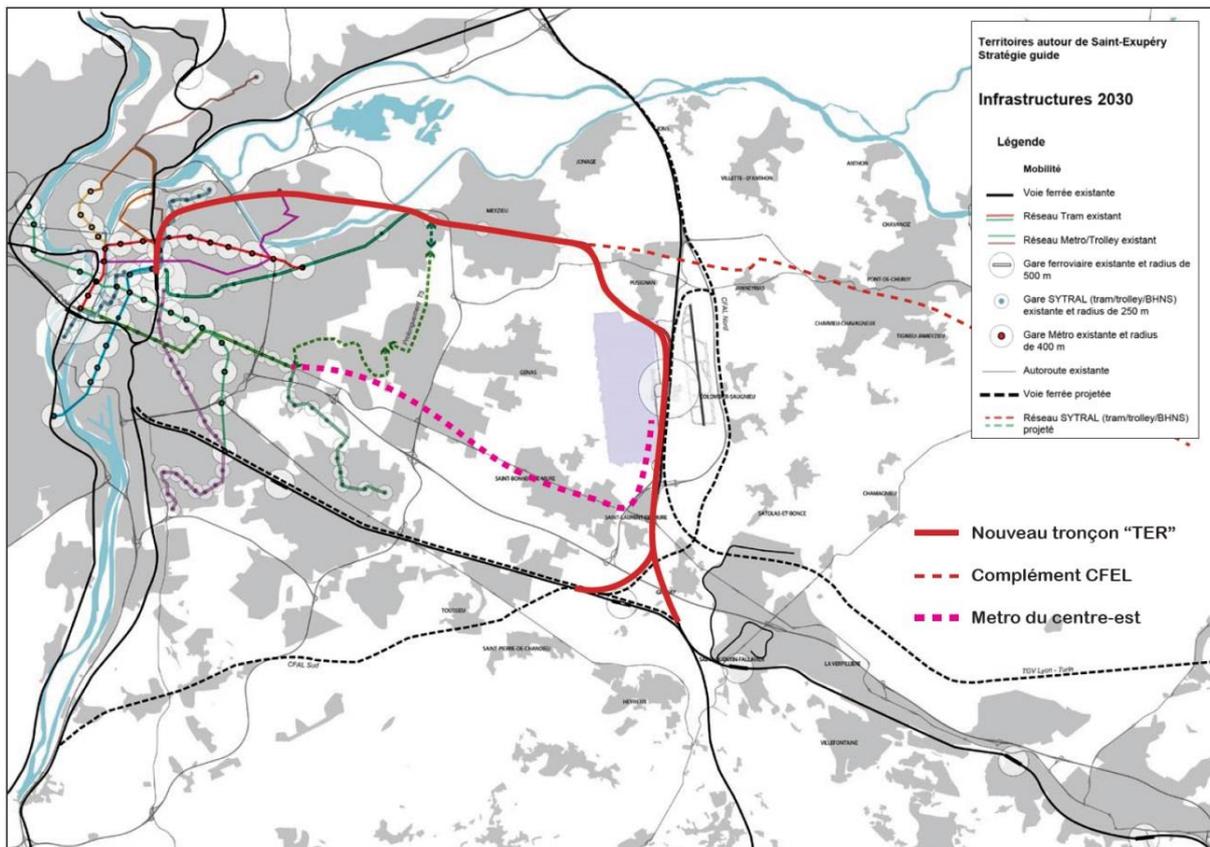


Fig. 117 : Connectivité à l’horizon 2030 selon le scénario jouable (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.76)

Période	Logistique: équipements	Logistique: surfaces	Infrastructures / offres de transports	Fonctions métropolitaines	Urbanisation	Agriculture
avant 2020	"Grenay dans le parc de Chesnes"	<ul style="list-style-type: none"> recyclage ouverture de 50% des nouveaux terrains 	<ul style="list-style-type: none"> TER métropolitain / RER vers LYS aménagements de la Part-Dieu en surface offre commerciale TGV à LYS améliorée transports urbains Grand Lyon / CAPI 	<ul style="list-style-type: none"> hôtellerie renforcement des polarités / centralités de Meyzieu (autour "le stade), Bron (Eurexpo, Porte des Alpes), St. Laurent et St. Bonnet, Agglomération pontoise, CAPI 	<ul style="list-style-type: none"> lancement des processus de transformation et de consolidation dans les urbanisations principales (Grand Lyon / Centre est, CAPI, Agglomération pontoise, St. Laurent - St. Bonnet) ralentissement du développement dans les communes sous PEB 	<ul style="list-style-type: none"> limites à l'urbanisation liens / fonctionnement des surfaces agricoles mutation dans les secteurs en lien étroit avec les urbanisations principales du Grand Lyon et de la CAPI
2020 à 2030	(éventuellement réalisation d'un équipement multimodal supplémentaire)	<ul style="list-style-type: none"> recyclage ouverture de 100% des nouveaux terrains 	<ul style="list-style-type: none"> TC puissant vers l'Agglomération pontoise (tram ou RER) CFAL Nord LYS 2ème doublet de pistes gare souterraine à la Part-Dieu Grand Lyon: liaisons Nord-Sud Méto Centre-est 	<ul style="list-style-type: none"> Espaces expo / événementiel renforcement des polarités / centralités dans le Centre-est (consolidation de la deuxième couronne de Lyon) et de LYS 	<ul style="list-style-type: none"> rythme de croissance accentué sur les urbanisations principales (surtout transformation / consolidation du tissu existant) ralentissement du développement dans les autres communes hors PEB 	
au-delà de 2030	Autres équipements multimodaux (grand gabarit, Modalohr, ...)	compléments	<ul style="list-style-type: none"> Lyon-Turin CFAL Sud prolongement du TC puissant de l'Agglomération pontoise à Crémieu et au-delà 		compléments	<ul style="list-style-type: none"> Equipements agricoles en synergie avec les équipements logistiques

Fig. 118 : Vue d'ensemble des rythmes du changement de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.79)

1.5 Dispositifs de gouvernance : pactes programmatiques, tables de convergence et chantiers exploratoires

La Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry proposée par le groupement est un document cadre permettant d'initier et de guider l'action, en lien avec les différentes séquences temporelles identifiées. Selon la vision du groupement, sa mise en œuvre nécessite d'instaurer des dispositifs de gouvernance différenciés, en fonction du niveau d'accord existant pour chacun des éléments traités à travers les trois piliers: « *La stratégie guide ne constitue pas un document fini, dont il faudrait décliner les modalités d'application. Il s'agit d'une étape fondatrice dans un processus de mise en place d'une gouvernance de projet. Il s'agit donc maintenant d'apprécier le niveau de partage de cette stratégie, différent selon les enjeux et les acteurs, pour esquisser les étapes suivantes et les dispositifs à mettre en place. Les dispositifs de gouvernance diffèrent selon la dynamique collective par rapport aux différents enjeux* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.87). Les dispositifs de gouvernance à inventer doivent ainsi se greffer à la dynamique de projet, enclenchée par l'élaboration de la stratégie guide. Le groupement en distingue trois types (Fig. 120) discutés dans le cadre des ateliers du second séminaire en octobre 2012 : les pactes programmatiques, les tables de convergence et les chantiers exploratoires. Pour chacun d'eux, la stratégie guide définit un dispositif de travail (cahier des charges), un chef de file (référent/coordonateur) et les travaux à mener.

Les pactes programmatiques concernent les questions pour lesquelles « *le processus d'élaboration de la stratégie guide a permis de produire un consensus à la fois sur les orientations partagées et sur des principes de mise en œuvre. Il s'agit maintenant d'en organiser l'opérationnalité* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.88). Le groupement considère que trois orientations partagées relèvent de cet état d'avancement : l'affirmation de la place de l'agriculture sur le territoire, la maîtrise du développement logistique, et la mise en place d'une politique foncière. Toutes trois peuvent faire l'objet d'un pacte programmatique à l'horizon 2013. Dans cette perspective, le groupement propose un dispositif de travail ayant pour cahier des charges notamment « *la formalisation des termes de l'accord sur les orientations, la traduction opérationnelle, réglementaire et programmatique, l'identification des opérateurs* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.88). L'Etat est identifié comme chef de file pour la préparation et l'animation des pactes programmatiques, dans le prolongement des travaux déjà engagés. Un travail technique reste néanmoins à effectuer pour concrétiser les pistes avancées. Concernant la maîtrise du développement logistique, le groupement propose la conduite d'une étude complémentaire pour définir l'emplacement des équipements en tenant compte des critères de sélectivité, des modalités d'accueil d'entreprises, des sensibilités agricoles et du phasage. Si « *l'option E+A* » (Grenay et Sud aéroport) vient se confirmer pour l'implantation des équipements logistiques, le groupement propose également une étude complémentaire visant à préciser les actions à mener dans le temps, en lien avec l'ensemble des questions énoncées dans le premier pilier de la stratégie guide (illustration 2). Concernant l'affirmation de

la place de l'agriculture, il existe encore des arbitrages à faire en lien avec l'évolution des réseaux de transport, l'accueil de la logistique et la structure urbaine du territoire.

Les tables de convergence concernent les questions traitées par la stratégie guide pour lesquelles les différents échanges ont mené à « *un accord de principe entre les acteurs sur les orientations proposées, sans que les conditions de mise en œuvre soient pour autant partagées* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.88). Deux orientations relèvent de ce niveau d'accord : la montée en puissance d'un double hub à l'échelle de la métropole et la réouverture des possibles en matière d'accueil résidentiel et d'habitabilité du territoire. « *Sur ces deux enjeux, les acteurs convergent sur les orientations globales mais les conditions de faisabilité (temporalité, articulation avec d'autres projets, règles du jeu entre territoires, ...) font débat. Il est donc nécessaire sur ces sujets de mettre en place des dispositifs de négociation collective, des tables de convergence* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.89). La feuille de route proposée implique la mise en place d'un processus de négociation et de formalisation des conditions partagées où chaque acteur pourra expliciter sa vision dans le sens de l'orientation proposée. L'aboutissement du processus de convergence, engagé autour de ces deux orientations, nécessite une implication de l'ensemble des acteurs locaux. Le groupement considère ainsi que l'Entente¹⁷ et l'inter-Scot sont les mieux placés pour assurer le pilotage de ces tables de convergence. Afin de définir les conditions de la montée en puissance d'un double hub et de l'évolution de la connectivité de l'aéroport aux différentes échelles territoriales, le groupement propose la conduite d'une étude approfondie sur l'organisation des réseaux de transport en commun à l'échelle métropolitaine. Le groupement suggère également, à travers une étude complémentaire, de concrétiser le cadre de l'accueil résidentiel et de l'habitabilité du territoire afin d'optimiser les stratégies de développement urbain comme base de négociation concernant l'évolution de la DTA.

Enfin, deux dimensions majeures de la stratégie guide sont seulement au stade de la conception du point de vue de l'adhésion collective des acteurs : la connectivité territoriale et les fonctions métropolitaines. Ces deux dimensions font l'objet d'hypothèses stratégiques quasi alternatives. Deux options sont envisagées concernant la connectivité : compléter le maillage du territoire en exploitant davantage le potentiel des infrastructures existantes pour le développement du transport collectif (BHNS sur l'A43, etc.) ou tirer parti du sous équipement actuel pour restructurer l'ensemble de l'offre via de nouvelles infrastructures, à partir notamment du schéma de transport proposé par le groupement. Concernant les fonctions métropolitaines, les deux logiques qui s'affrontent correspondent au second registre de réouverture du jeu : le développement économique du territoire doit-il être pensé selon une logique de spécialisation sectorielle et additionnelle, ou plutôt dans une perspective d'intégration et de synergies fonctionnelles ? Pour traiter ces deux dimensions majeures, le groupement propose d'instaurer

¹⁷ L'Entente (également appelée Elenis) est une coopération entre huit intercommunalités de l'Est lyonnais et du Nord Isère. Cette nouvelle coalition d'acteurs résulte des débats engagés dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide, notamment pour peser dans la négociation vis-à-vis du Grand Lyon.

des chantiers exploratoires : « *Les dispositifs de travail devront élargir le spectre des expertises mobilisées, en direction des acteurs socio-économiques, procéder à des auditions, etc. Il s'agit là de faire monter en puissance l'ingénierie pour déplacer les termes du débat collectif* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.89). Au regard des questions posées, le Pôle métropolitain est considéré comme le plus à même de mobiliser l'expertise adaptée et de conduire le débat stratégique de façon ouverte. Des études et approfondissements techniques importants sont nécessaires. Le groupement suggère d'intégrer la problématique de la connectivité territoriale à l'étude, sur l'organisation des réseaux de transport métropolitains proposés dans le cadre des tables de convergence, en lien avec l'affirmation du double hub. Un cahier des charges est rédigé, reprenant les orientations de la stratégie guide en vue d'un appel d'offre potentiel. Concernant les fonctions métropolitaines, le groupement suggère la formulation d'une stratégie économique et spatiale pour les territoires autour de Saint-Exupéry, tenant compte des diverses dynamiques économiques existantes.

	Pactes programmatiques	Tables de convergence	Chantiers Exploratoires
Axes stratégiques	L'affirmation de la place de l'agriculture sur le territoire, La maîtrise du développement logistique, La mise en place d'une politique foncière.	La montée en puissance d'un double hub métropolitain, L'accueil résidentiel et l'habitabilité du territoire	La connectivité à toutes les échelles Le développement des fonctions métropolitaines
Etat d'avancement de la stratégie guide	Consensus	Convergence	Incertitude stratégique
Objectifs 2013	Etablir l'opérationnalité des orientations de la stratégie guide	Expliciter les conditions de mise en œuvre d'orientations partagées	Définir des orientations partagées
Fonction des dispositifs de travail	Formalisation d'accords programmatiques	Organisation d'un cadre de négociation collective	Mobilisation d'expertises nouvelles pour alimenter le débat stratégique
Chef de file	Services de l'Etat	Entente + Inter Scot	Pôle métropolitain

Fig. 120 : Les trois dispositifs de gouvernance proposés par le groupement (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.87)

La figure suivante (Fig. 121) synthétise le contenu et les modalités de construction de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry, telle que proposée par le groupement Güller&Güller-Acadie, issue de la démarche de projet pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère, et décrite formellement dans le développement de cette section. Différents résultats d'analyse, liés aux modalités d'investissement du premier terrain d'étude, suggèrent sa convergence vers *l'idéal transactionnel*: passage de la plateforme/objet transitionnel, à la Plaine Saint-Exupéry/*lieu transactionnel*. Si la stratégie guide esquisse les conditions d'émergence de la forme pleine au sein du système métropolitain lyonnais, tout reste néanmoins encore à confirmer pour engager véritablement la réouverture du jeu et la stabilisation des

conditions du nouvel équilibre. Est-ce que les modalités de conduite et de pilotage de la démarche de projet et le niveau d'assimilation du contenu de la Stratégie guide par les acteurs locaux garantissent l'affirmation du *lieu transactionnel* et donc de la Plaine Saint-Exupéry comme forme pleine ? L'analyse des modalités d'investissement du *lieu identifié* montrent aussi des signes de divergence par rapport au *lieu transactionnel*, tel que préalablement et théoriquement formalisé. A travers le décryptage des éléments de convergence et de divergence, le développement de la prochaine section traite des conditions du passage de la transition à la transaction et donc de l'objet au lieu.

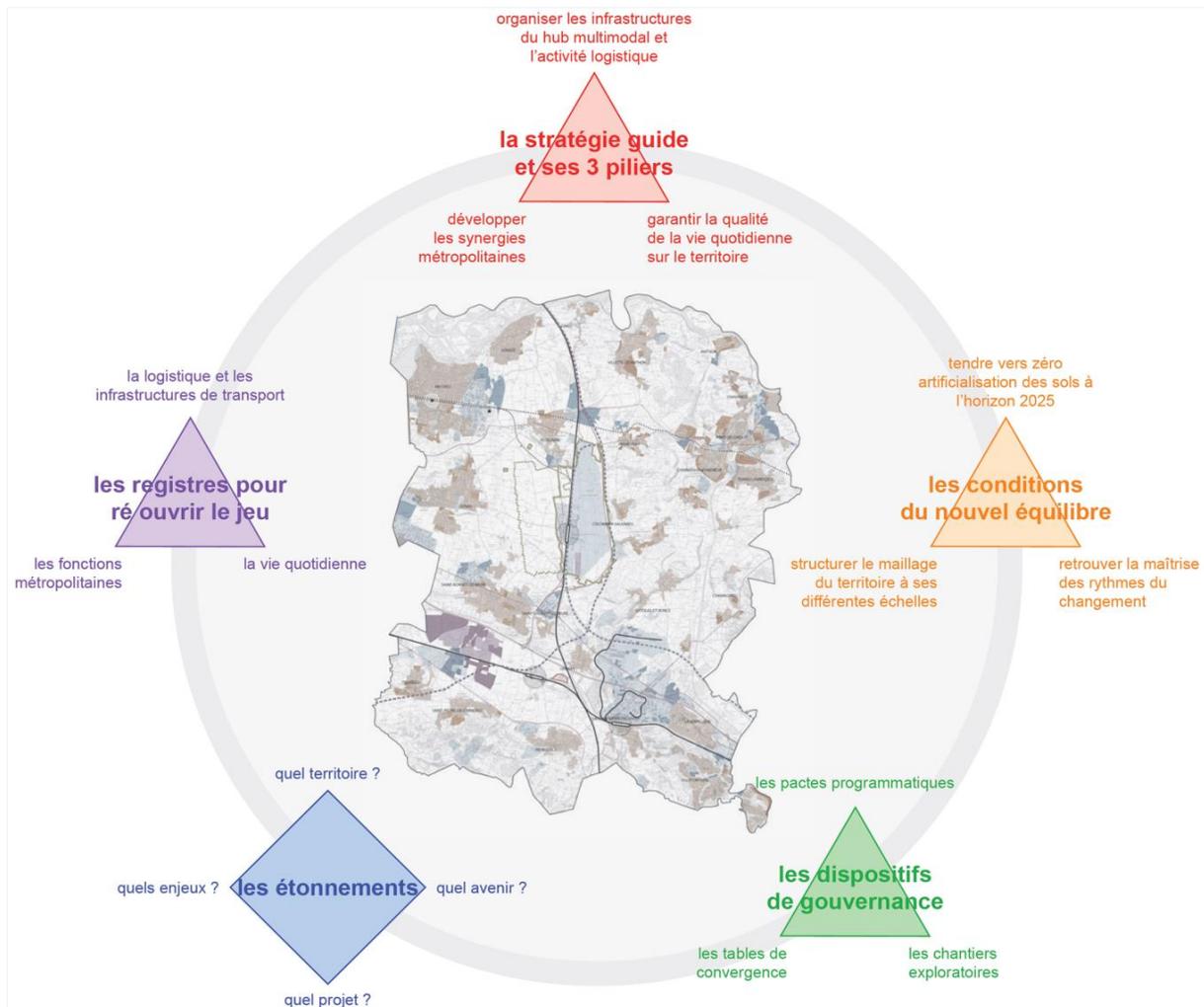


Fig. 121 : Synthèse de la construction de la stratégie guide (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.4)

2. La Plaine Saint-Exupéry comme forme pleine : convergences et divergences par rapport à *l'idéal transactionnel*

2.1 L'affirmation du hub multimodal comme point de passage obligé

La démarche de projet pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry, saisit l'espace transitionnel progressivement structuré autour de la plateforme multimodale, depuis le milieu des années 1970. Le projet émerge ainsi au croisement entre des logiques *top down* et *bottum up*. On retrouve là une des conditions préliminaires à l'émergence du *lieu transactionnel* tel que formalisé théoriquement dans le *Chapitre 1. Focus*. La plateforme est réalisée dans les années 1970 dans le cadre des politiques d'aménagement étatiques. A la fin des années 1980, Lyon-Saint Exupéry devient un site stratégique au sein du Sdal qui doit promouvoir et impulser le développement de l'ensemble de l'Est lyonnais. Aujourd'hui, le territoire d'interface est impacté par de grands projets d'infrastructures dont la réalisation s'inscrit dans un cadre national et européen (CFAL, équipements logistiques, Rhin-Rhône, LGV Lyon-Turin). Le territoire d'étude est ainsi mis à l'agenda des quatre dispositifs de gouvernance métropolitains (DTA, inter-Scot, Rul, Pôle métropolitain). La plateforme-objet transitionnel constitue un objet témoin des politiques d'aménagement passées, un élément projectif confrontant les territoires fragmentés institutionnellement à la réalisation de défis collectifs, mais aussi un objet controversé soumis à de nombreux conflits d'usage. Des incertitudes importantes planent concernant les tenants et aboutissants qui motivent la démarche de projet au croisement entre ambitions métropolitaines et initiatives locales, et entre planification traditionnelle et stratégique (Fig. 122). Le dernier étonnement du groupement Güller&Güller-Acadie en fait état: « *Autour de la question, 'pourquoi faire projet ?', les points de vue diffèrent. Pour certains (plutôt les élus locaux), le projet consiste d'abord et avant tout à desserrer la contrainte (DTA). Pour d'autres (plutôt les techniciens et opérateurs...), le raisonnement est inversé : le projet est la condition pour desserrer la contrainte. Certains acteurs s'attachent à des objectifs d'ordre sectoriel : produire 1000 hectares de logistiques, ou protéger absolument les espaces naturels et agricoles, etc. Enfin certains insistent sur la nécessité d'une vision collective pour débloquer le jeu* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.17). Le concept de *lieu transactionnel* apporte des éléments de clarification. Au cours du processus de planification territoriale (Temps 3), l'élaboration de la stratégie guide s'inscrit entre la règle et le projet, entre la contrainte réglementaire propre à la planification traditionnelle dans la logique du territoire spécifique de la DTA et l'émergence du projet local lié à la planification stratégique, dans la dynamique du territoire de projet du Scot de l'agglomération lyonnaise.

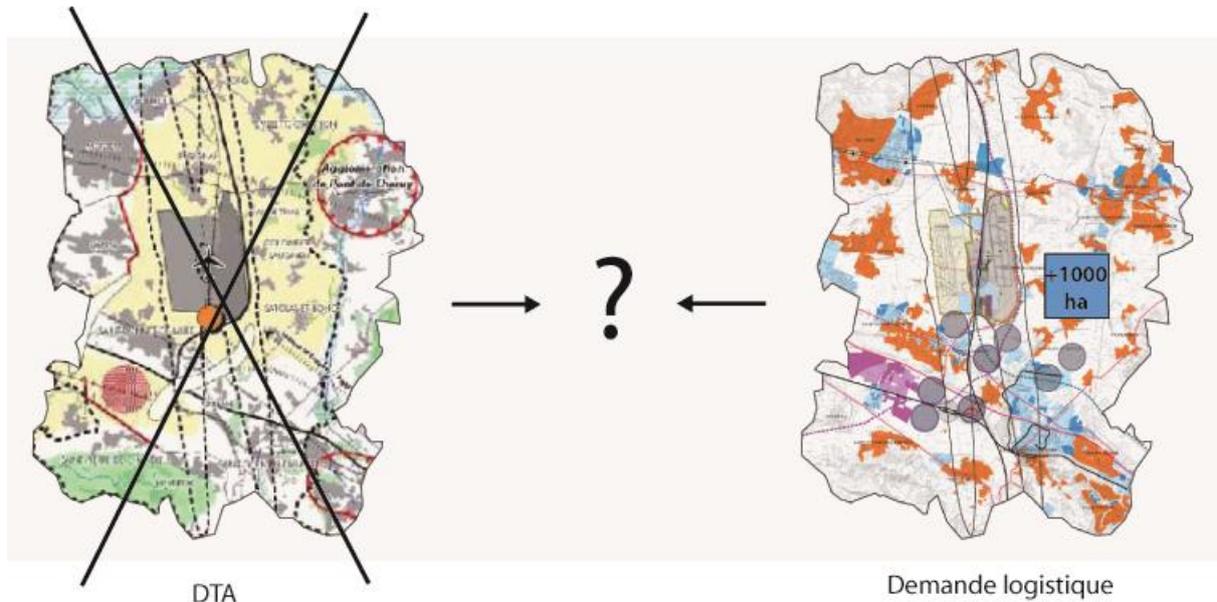


Fig. 122 : « Quatrième étonnement. Quel projet ? Entre contrainte et projet » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.17)

La démarche engagée par les DDT du Rhône et de l'Isère, suite au diagnostic territorial réalisé par l'Agence d'urbanisme dans le cadre de l'inter-Scot, participe à la définition de l'identité des territoires autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, au sein de l'Est lyonnais et de l'ensemble du système métropolitain lyonnais. Cet effort d'identification se traduit notamment par une problématique centrale non formulée à priori par les acteurs. On peut résumer ce processus de traduction par la question suivante : **Quelles sont les prestations potentielles de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry au sein du système métropolitain lyonnais ?** Cette question centrale révélée par la démarche de projet et liée à la plateforme, élément de structure-objet transitionnel projeté dans de multiples cadres territoriaux et temporels, problématise le territoire d'étude, les éléments qui le constituent et l'ensemble des acteurs impliqués. La problématisation de la plateforme, et donc la définition de ses prestations au sein de son territoire d'accueil, constitue un point de passage obligé du double processus de planification territoriale (Temps 3) et de gouvernance métropolitaine, pour reprendre le vocabulaire issu de la sociologie de la traduction (Callon, 1986). *Lieu identifié* de projet, la problématique liée à la plateforme Lyon-Exupéry - non encore totalement explicitée - a préalablement traversé les différentes scènes de gouvernance métropolitaine, issues de la planification territoriale (territoire spécifique de la DTA, EIM de l'inter-Scot) et de la coopération entre collectivités (action prioritaire du Pôle métropolitain, site logistique métropolitain de la Ru)¹⁸, avant de trouver une formalisation dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide pilotée par les services de l'Etat (Fig. 123). Une pluralité d'intervenants interagit dans le cadre de la démarche de projet menée autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry.

¹⁸ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

De part et d'autre du Rhône et de l'Isère, le dispositif réunit autour d'une même scène une grande diversité d'acteurs, bien qu'essentiellement institutionnels. Ces derniers ont peu l'habitude de se retrouver en dehors, pour certains, des dispositifs de gouvernance métropolitain¹⁹. Les régies locales et les comités de pilotage ponctuant l'élaboration de la stratégie guide cristallisent ainsi une nouvelle coalition d'acteurs. Les problématiques et enjeux propres à la plateforme Lyon-Saint Exupéry intéressent et mobilisent : les séminaires successifs, qui ponctuent l'avancement de la démarche, rassemblent à chaque fois pas moins de deux cents personnes. Bien qu'incomplet, la démarche de projet contribue à la formalisation d'un véritable réseau sociotechnique²⁰, dispositif de coopération associant élus, techniciens, experts, représentants des chambres consulaires, gestionnaire de l'aéroport, etc., dont l'organisation souple et flexible permet de transcender les périmètres institutionnels traditionnels. La constitution de ce réseau résulte d'une série d'opérations de traductions, c'est-à-dire de déplacements physiques (groupes de travail, sortie terrain, régies locales, séminaires, ateliers, comités de pilotage, etc.) et intellectuels, formalisés à travers une série de supports (diagnostic, carte, schéma de synthèse, benchmarking, etc.), ayant pour but de confronter les points de vue et de recouper les préférences fluides. Un rôle important est attribué par le groupement aux supports de visualisation dans la construction des échanges et de la négociation (Callon, 1997). La problématique, ou question centrale, liée à la plateforme Lyon-Saint Exupéry n'est pas identifiée à priori par la somme des acteurs impliqués dans la démarche. Au cours des différentes phases d'élaboration de la stratégie guide, les analyses et travaux menés par le groupement la porte progressivement au centre du débat. Elle est indirectement formulée lors du premier rassemblement en juin 2012, au travers du deuxième étonnement : « *Quels enjeux ? Un enjeu hégémonique, un enjeu discret et un grand absent* », énoncé également de manière plus provocatrice par la question suivante : « *Mais où sont l'aéroport et son hub ?* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.16). Forme creuse, les enjeux d'infrastructures et d'implantations logistiques occultent la problématique centrale du territoire d'étude. Premier pilier de la stratégie guide, l'affirmation de la capacité motrice du hub air/fer, au sein du système métropolitain, constitue une condition nécessaire à la réouverture du jeu et à une meilleure pondération dans la hiérarchie des enjeux. Le groupement esquisse ainsi l'une des conditions fondamentales à la montée en puissance du territoire de projet, en tant que forme pleine par extraction de sa substantifique moelle.

¹⁹ Voir la liste des acteurs impliqués dans la démarche dans le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

²⁰ Le paragraphe suivant explicite en quoi ce réseau sociotechnique demeure néanmoins en partie incomplet.

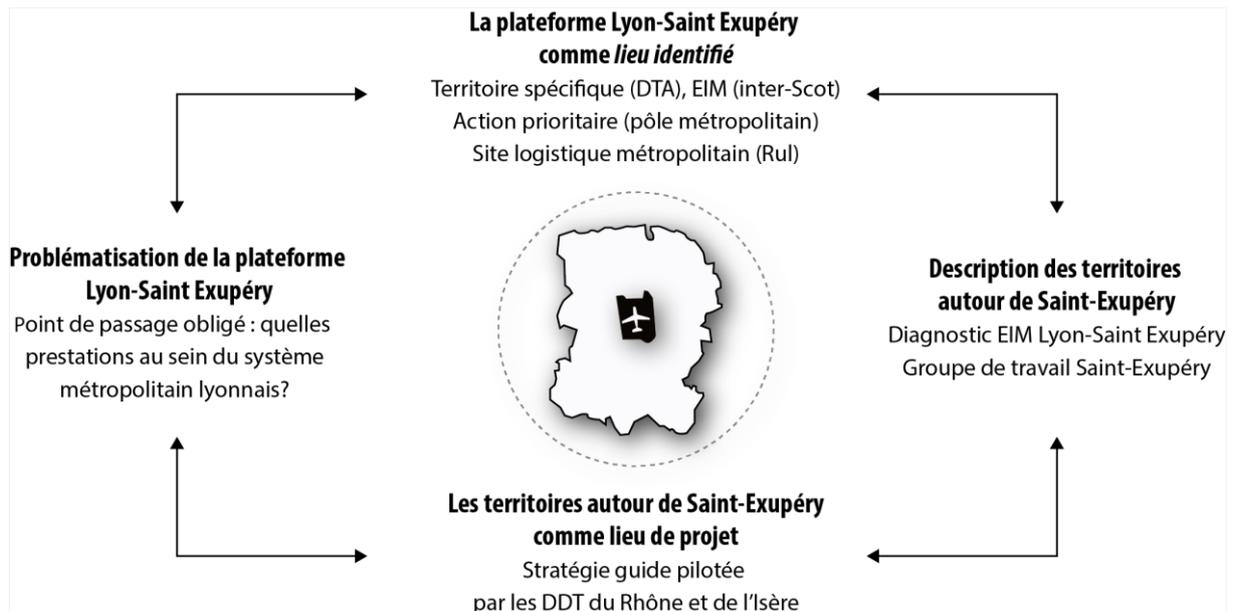


Fig. 123 : Problématisation de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)

Au cours de la démarche de projet, la problématisation de la plateforme dévoile les principaux éléments de divergence au sein du réseau d'acteurs établis. La proposition d'ouverture collective du jeu, à travers l'affirmation de la fonction motrice du hub air/fer, cristallise notamment deux coalitions parmi les intercommunalités. Gérard Collomb suit à distance l'avancement de la démarche de projet. Uniquement présent lors des comités de pilotage, il est représenté dans les différents séminaires par deux élus, Martine David, maire de Saint-Priest, et David Kimelfeld, vice-président chargé du développement économique, connus pour leur fidélité à la politique menée par le Président du Grand Lyon. A l'image de la stratégie d'évitement ou de désintéressement, adoptée par Gérard Collomb dans la démarche inter-Scot, le Grand Lyon s'investit à minima dans l'avancement et la définition de la stratégie guide, et indirectement bloque toute perspective de passage à l'acte par une véritable réouverture du jeu. La perspective d'un développement important à court terme du hub Lyon-Saint Exupéry est perçue comme une menace directe pour le projet urbain mené à la Part Dieu en cours de développement. « *L'aéroport est là pour faire décoller des avions* » (Güller&Güller-Acadie, 2013). Cette formule, relevée par le groupement au cours des entretiens, résume le positionnement du Grand Lyon vis-à-vis de Saint-Exupéry. Elle est symptomatique de la vocation minimale et strictement mono fonctionnelle attribuée à l'équipement métropolitain. On retrouve là une tension inhérente à la dynamique des lieux de projets dans l'aire métropolitaine lyonnaise entre les *lieux privilégiés*, grands projets urbains métropolitains localisés au cœur de l'agglomération lyonnaise dont le site de la Part-Dieu constitue aujourd'hui la principale composante, et les *lieux identifiés* du processus de planification territoriale (Temps 3) dont

Saint-Exupéry symbolise l'un des marqueurs territorial phare²¹. Le cabinet Güller&Güller (mandataire de l'étude) est perçu comme le défenseur du concept d'*Airport city* qui selon la vision du Grand Lyon implique le développement d'activités économiques notamment tertiaires à proximité de l'aéroport, au dépens de ceux prévus autour de la gare centrale. Gérard Collomb estime par ailleurs que le développement du trafic TGV et TER, au niveau de la gare Lyon-Saint Exupéry, pénalise directement le positionnement de Lyon-Part Dieu en tant que première gare métropolitaine.

Pour les EPCI localisés autour de la plateforme, et notamment pour la Capi, le développement du hub air/fer constitue au contraire une opportunité majeure d'affirmation de leur positionnement au sein du système métropolitain, en favorisant leur accessibilité internationale et locale, tout en réduisant leur dépendance vis-à-vis de la saturation du nœud ferroviaire lyonnais. Reflet de ces divergences latentes entre le Grand Lyon et les élus de l'Est lyonnais et du Nord Isère au regard de la vocation de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, en janvier 2013, huit collectivités constituent l'Entente Est lyonnais et Nord Isère (ELENIS)²² (Fig. 124). Présidée par Alain Cottalorda, son objectif est notamment de défendre une position commune dans l'élaboration de la stratégie guide des territoires autour de Lyon-Saint Exupéry et finalement de peser davantage dans le jeu de négociation vis-à-vis du Grand Lyon. Les huit collectivités émettent ainsi « *le souhait d'adopter et de présenter une position concertée sur le projet de territoire 'Plaine de Saint-Exupéry' initié par le préfet de région, qui aborde les enjeux agricoles, fonciers, économiques, de transport, d'aménagements autour de l'aéroport. [...] les présidents, Alain Cottalorda (CAPI), Daniel Angonin (CCCND), Adolphe Molina (CCIC), Gérard Dezempte (CCPDLS), Pierre Caillet (CCRSJ), Guy Gagnoud (CCBD), Jean-Pierre Jourdain (CCEL) et le maire, André Paviet-Salomon (TJ) s'engagent à formaliser ensemble certaines positions, les communiquer aux autres acteurs publics, initier une vision commune des enjeux du territoire, développer des coopérations, affirmer une position solidaire sur un grand quart Est-lyonnais sans laisser d'espace interstitiel, et négocier avec l'Etat... L'acte, initié et paraphé par ces huit entités, démontre toute l'implication que vont apporter les élus à leur territoire et leur développement* »²³.

Les élus et techniciens de la Capi, et notamment son Président Alain Cottalorda, sont très présents tout au long de l'avancement du projet et ne manque pas de faire valoir, au cours des différents séminaires et comités de pilotage, leur engagement dans la démarche et leur volonté de coopérer en faveur de la réalisation des orientations de la stratégie guide. La Capi constitue néanmoins encore une communauté d'agglomération récente dont les services et le projet de territoire sont en cours de structuration, au sein du système métropolitain lyonnais. Elle connaît à ce titre des difficultés à se projeter sur l'objet Lyon-Exupéry alors que ses services, ses ressources et son ingénierie, par ailleurs loin d'égaliser

²¹ Concernant la distinction entre *lieux privilégiés* et *lieux identifiés* de projets voir le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

²² Les huit collectivités membres de l'Entente sont la Capi, les Communautés de communes des Collines du Nord Dauphiné (CCCND), de l'Isle-Crémieu (CCIC), Porte dauphinoise de Lyon-Satolas (CCPDLS), de la région Saint-Jeannaise (CCRSJ), des Balmes dauphinoises (CCBD), la CCEL et la commune de Tignieu-Jamezieu.

²³ Extrait issu du communiqué de presse de création d'ELENIS.

ceux du Grand Lyon, sont déjà fortement mobilisés par l'organisation du fonctionnement technique et institutionnel, au sein de son propre périmètre de compétences. Concernant les élus de la CCEL et du CCPDLS, ils sont également très présents tout au long de la démarche de projet. Ils profitent de cette scène d'échanges pour faire valoir : leur ambition de développement de zones d'activités économiques au sein de leur territoire de compétences respectif, les difficultés liées aux fortes contraintes imposées par les prescriptions de la DTA, et enfin leur volonté de peser dans la négociation concernant le devenir de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, notamment vis-à-vis du Grand Lyon. Au-delà de la défense d'intérêts particuliers, ces intercommunalités ne sont pas forces de propositions et d'implication en faveur d'un projet de territoire métropolitain. Les représentants du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné insiste à ce titre sur la nécessité de trouver des formes de contraintes, de partenariats ou de contractualisation qui obligent les élus de la CCPDLS à collaborer à la mise en œuvre de la stratégie guide, au risque de retomber dans les mêmes travers limitant fortement la capacité d'action du Scot au sein de l'agglomération pontoise.



Fig. 124 : Les huit présidents de l'ELENIS (Source : www.cc-isle-cremieu.fr, [Consulté le 5 octobre 2014])

2.2 Vers une mise à l'équerre de la Plaine Saint-Exupéry...

Au cours de la construction du projet, la problématisation de la plateforme Lyon-Saint Exupéry implique la construction d'une représentation partagée de l'espace d'interface. On retrouve là la conception du projet comme producteur de connaissances telle que développée par Paola Viganò (2014). Alors que la plateforme et son territoire d'accueil font jusqu'alors l'objet de représentations plutôt périphériques par rapport aux principales polarités historiques (Lyon, Bourgoin-Jaillieu, Pont de Chéruy, etc.), le diagnostic inter-Scot replace le fragment métropolitain au centre de l'analyse ou au centre de plusieurs périphéries, selon l'expression employée par l'animateur de l'inter-Scot au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Par le biais de la plateforme, la stratégie guide interpelle frontalement, et dans

toute leur épaisseur, les enjeux et problématiques inhérents au tiers espace et à l'entre-ville qui échappent par ailleurs à la plupart des autres dispositifs d'actions et de planification. La plateforme Lyon-Saint Exupéry structure ainsi un territoire de projet intermédiaire, résultant de la mise en tension de plusieurs échelles d'approche du territoire, du niveau local au niveau métropolitain. L'élaboration de la stratégie guide implique des allers-retours constants entre différents niveaux de réflexion. Pas moins de cinq échelles distinctes d'approche du territoire sont mobilisées conjointement : la Plaine Saint-Exupéry, le cadre métropolitain, le niveau régional et enfin le niveau national et européen. L'élément de structure central-objet transitionnel introduit une verticalité métropolitaine dans l'espace qu'il définit (Debarbieux, 1995a). Ce nouveau territoire de projet de la planification territoriale (Temps 3) s'inscrit dans une logique interterritoriale (Vanier, 2008). Il transcende les périmètres institutionnels et le partage de compétences en les donnant à voir face à leurs propres contradictions.

Afin de mieux décrypter et de rendre intelligible le territoire d'étude, la méthode de travail adoptée par le groupement vise à subdiviser le territoire de projet initial en un ensemble de sous-territoires, appelés plaques. Elles sont délibérément déconnectées des périmètres institutionnels traditionnels. Leur confrontation révèle les enjeux spécifiques à chacune d'elles, mais aussi leurs relations réciproques. Le découpage en plaque bouleverse les représentations et favorisent ainsi l'émergence de nouvelles échelles intermédiaires complémentaires au territoire d'étude. Plusieurs de ces plaques font déjà l'objet d'une première caractérisation dans les démarches de planification territoriale existantes. C'est le cas notamment du Centre Est (territoire de projet), ou de l'Anneau bleu, fragment de la plaque Rives Nord Rhodanienne (projet emblématique du réseau bleu), au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise. La vallée urbaine est également identifiée comme épine dorsale dans le Scot Nord Isère. La stratégie guide des territoires autour de Saint-Exupéry précise et formalise le discours sur ces sous-territoires de projets en leur donnant un sens commun autour d'une problématique partagée. Au cours des échanges, l'émergence de la Plaque du Grand Saint Exupéry provient de l'identification collective du secteur Sud de la plateforme, comme nœud stratégique où convergent les nombreux conflits d'usages mais aussi les enjeux d'articulation entre les différentes entités constitutives de la Plaine Saint-Exupéry.

L'élaboration de la stratégie guide est finalement l'occasion de réinterroger le contenu des documents de planification territoriale (Scot, DTA, PLU, etc.), sur la base des dispositions issues du projet. Sa construction résulte ainsi d'un cycle continu fondé sur l'émergence d'un territoire intermédiaire, centré sur la plateforme (premier temps), puis son redécoupage en différentes plaques ou sous-territoires (deuxième temps), avant de réinterpeler les documents de planification existants pour les enrichir sur la base des nouveaux éléments de projet (troisième temps). Le processus de planification territoriale (Temps 3) se construit ainsi à travers ce cycle continu, permettant la confrontation régulière entre de multiples échelles intermédiaires d'approche du territoire ou fragments métropolitains (Fig. 125). Suite au constat formulé par le groupement, de l'absence de géographie partagée du territoire d'étude, ce travail de

subdivision et de déconstruction du territoire d'étude participe à la fabrication de son identité, au sein du système métropolitain lyonnais. Cela passe notamment par une appellation partagée, la Plaine Saint-Exupéry, dénommée ainsi dans le cadre de l'atelier Positionner/Nommer du premier séminaire. Par ailleurs, le troisième étonnement du groupement fait état du futur écrasant et écrasé qui bloque toute capacité et perspective d'actions collectives. Le groupement propose alors de distinguer les rythmes du changement à travers différentes séquences construites à partir des trois piliers de la stratégie guide. A travers cet effort de discernement des fragments constitutifs du territoire, des différentes phases temporelles et des événements déclencheurs associés, l'élaboration de la stratégie esquisse les conditions permettant le passage de l'EIM Lyon-Saint Exupéry forme plate et creuse, à la Plaine Saint-Exupéry forme pleine, dotée d'une identité socio-spatio-temporelle au sein du système métropolitain lyonnais par convergence vers l'idéal transactionnel.

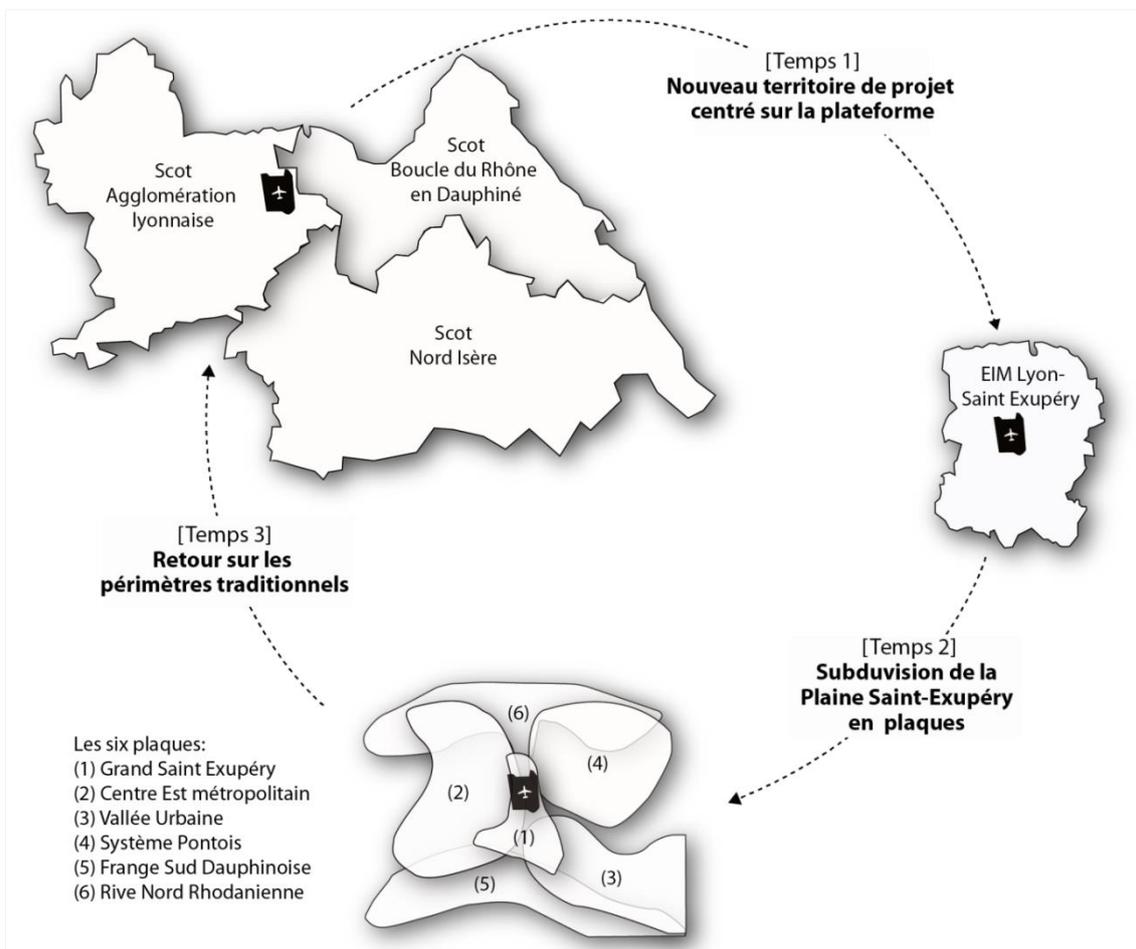


Fig. 125 : Construction du processus de planification territoriale autour des échelles intermédiaires de projet (Source : Dugua, 2014)

La proposition d'ouverture visant notamment l'affirmation du hub air/fer génère des crispations, notamment entre le Grand Lyon et les membres de l'ELENIS, par dévoilement des divergences entre les coalitions d'acteurs. L'élaboration de la Stratégie guide est l'occasion de dépasser le comportement de

repli sur soi des protagonistes (*narrow cognition*), en cernant les éléments de convergence, de consensus et les véritables points de désaccords, et ainsi préciser et faire évoluer les préférences fluides de chaque acteur. Levier d'innovation, la Plaine Saint-Exupéry est qualifiée par le groupement de « *premier laboratoire métropolitain* » (Güller&Güller-Acadie, 2013, p.5). Les trois piliers de la stratégie guide élargissent la problématique première des prestations de la plateforme Lyon-Saint Exupéry, et ainsi enrichissent le processus de traduction. Les principes d'aménagement tels que l'articulation urbanisme/transport, la ville polycentrique, la mise en système des espaces naturels, agricoles et forestiers sont qualifiés plus haut de figures opératoires de la ville durable (Novarina, 2012). Pour rappel, ces figures relient les grandes représentations sociétales, les cités de Luc Boltanski et Laurent Thévenot, et les contextes territoriaux particuliers dans lesquels s'inscrivent les actions et les projets à mener. Elles permettent potentiellement d'organiser les résultats de l'analyse et de passer de l'analyse au projet. Au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) de l'aire métropolitaine lyonnaise, ces figures apparaissent notamment dans les principales productions de l'inter-Scot et notamment dans le document pivot de la démarche de coopération et le Chapitre commun (Audal, 2006b). Telles que mobilisées par l'Agence d'urbanisme de Lyon, dans le cadre du dispositif de coopération entre Scot, elles ont été qualifiées de figures incantatoires, du fait de l'absence de stratégie collectivement partagée au niveau métropolitain concernant les conditions de leur mise en œuvre, au cours du processus de planification territoriale et notamment aux autres échelles d'approche du territoire (Temps 3)²⁴.

A travers l'élaboration de la stratégie guide, les notions de hub (associées à l'idée de connectivité), de fonctions métropolitaines et d'habitabilité, enrichissent et alimentent les figures opératoires de la ville durable constitutives du Chapitre commun de l'inter-Scot. Elles définissent le contenu stratégique des trois piliers de la stratégie guide. Ces trois notions mobilisées par le groupement, dans le cadre de la démarche de projet, constituent ce que l'on propose de nommer des opérateurs territoriaux de la ville durable (Fig. 126). Ces derniers organisent le passage du plan au projet, en favorisant la confrontation entre les figures opératoires globales et les problématiques locales. Ces opérateurs techniques organisent les relations entre les différents moments constitutifs du processus de planification territoriale (Temps 3) à savoir : les choix stratégiques, les principes spatiaux et les réalisations opérationnelles. Ils participent à la prise en compte des contraintes de durabilité (Ascher, 2010) dans la construction du projet en conditionnant les choix d'aménagement du territoire à court et long terme, et en activant les processeurs (attracteur, sélecteur/filtre, adaptateur, commutateur) liés à la plateforme et à son espace d'interface (Groupe de recherche Interfaces, 2008)²⁵. Ils construisent les échanges entre les multiples échelles d'approche du territoire, entre les acteurs, les outils et les champs sectoriels et enfin entre les différentes temporalités que la stratégie guide s'attache à différencier et séquencer. Ils réinterrogent le contenu des documents de planification existants (DTA et Scot) et potentiellement structurent des dispositifs de

²⁴ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Projection* (Partie 2).

²⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

gouvernance de projets, en lien avec le niveau d'accord existant entre les acteurs (pacte programmatique, table de convergence, chantier exploratoire) et les nouvelles combinaisons d'acteurs à géométrie variable (bricolage ou design institutionnel) structurées sur la base des orientations issues de la stratégie guide. Les opérateurs territoriaux participent finalement à l'affirmation de l'identité de la Plaine Saint-Exupéry en tant que lieu et forme pleine, en tissant des connections entre les différents objets constitutifs du territoire, en relation avec le système métropolitain lyonnais. Ils participent ainsi à la mise à l'équerre de la Plaine Saint-Exupéry.

Premier opérateur issu du vocabulaire aéroportuaire, la notion de hub constitue, au sens de la stratégie guide, une porte ou nœud central d'un réseau où la convergence des modes de transport favorise les interconnexions entre les lieux ou éléments du système. Le hub interpelle le trafic de l'aéroport en lien avec le fonctionnement de la gare Saint-Exupéry. Il relie également la plateforme multimodale avec les différents équipements, le développement des activités logistiques projetées et les nouvelles infrastructures ferroviaires à venir, dont le point de convergence est le secteur Sud de la plateforme. Associé à l'idée de connectivité, le hub favorise le maillage (ou irrigation) des différentes échelles d'approche du territoire, condition identifiée comme nécessaire au nouvel équilibre. La notion de hub caractérise également la fonction de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (hub air/fer) par rapport à la gare Part Dieu. Le double hub traduit la montée en puissance de Lyon-Saint Exupéry en complémentarité avec Part Dieu (premier hub métropolitain), dans le sens du renforcement de l'efficacité globale du système de transport métropolitain et inscrit également la métropole lyonnaise dans un contexte concurrentiel par rapport aux territoires extérieurs (les autres métropoles européennes, la gare Valence TGV, etc.). Le principe supérieur commun ainsi mobilisé par le groupement relève de la justification industrielle et marchande (Boltanski, Thévenot, 1991) fondée sur un principe de répartition de parts de marché, d'efficacité du réseau de transport et d'accessibilité globale de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Second opérateur territorial, l'approche par les fonctions métropolitaines confronte de fait les champs sectoriels habituellement traités de manière distincte (aéroportuaire, agricole, logistique, services, etc.) et relie les éléments structurants de la plaine Saint-Exupéry à l'image des relations promues par la stratégie guide entre le hub Lyon-Saint Exupéry, le Parc Miribel Jonage, Eurexpo et le projet de Grand Stade. Elle instaure un équilibre entre la gestion du socle environnemental (couronne verte métropolitaine, ressource en eau stratégique) et le développement des autres usages du territoire. Appliquée à l'agriculture, elle fait valoir la diversité des relations à construire entre ce champ sectoriel et les autres fonctions métropolitaines. L'approche systémique invite les acteurs à faire preuve d'inventivité et d'innovation, afin de consolider les coopérations existantes, mais aussi de cristalliser de nouvelles formes de synergies entre acteurs, territoires et filières. La mise en synergie des fonctions métropolitaines (second pilier de la stratégie guide) invite ainsi au dépassement de stratégies organiques où chaque territoire a sa fonction dédiée (à la Part Dieu le centre d'affaires, à Gerland le Biopôle, à Saint Etienne le

Design, à Saint Exupéry et au Nord Isère la logistique, etc.), qui ne répond pas au défi de la métropolisation (Behar, 2013c). Le principe supérieur commun relève de la justification inspirée, fondée sur l'inventivité (Boltanski, Thévenot, 1991). Il conditionne la capacité des acteurs à se saisir collectivement de l'avantage métropolitain (Halbert, 2010), en gestation au sein de la Plaine Saint-Exupéry.

Troisième opérateur de la ville durable, la notion d'habitabilité est encore peu répandue au niveau de l'aire métropolitaine lyonnaise, dans la construction du projet de grand territoire²⁶. L'habitabilité d'un lieu est liée à l'existence de possibilités suffisantes de créations et d'adaptations, permettant aux individus de se l'approprier. Au-delà de la qualité urbaine, la qualité de vie ou la durabilité, la notion d'habitabilité renvoie aux prestations spécifiques d'un territoire, à une idée du fait d'habiter un lieu plus large que le simple fait de résider : accès à un logement, lieu de sociabilité, confort des déplacements, modes doux, système du vert, qualité de l'air, partage des espaces publics, accès aux services et à l'emploi, etc. (Novarina, 2011b). L'habitabilité, dans un territoire à priori peu habitable du fait des importantes nuisances aéroportuaires, réinterroge les dispositions réglementaires liées notamment à la DTA, mais aussi au PEB qui étouffe les perspectives de développement de la Plaine Saint-Exupéry. L'opérateur territorial interpelle la relation entre la règle et le projet, et la contrainte réglementaire comme levier de négociation et de construction du projet. L'habitabilité précise le discours sur la structuration du grand paysage, les limites à l'urbanisation et l'organisation des espaces naturels et agricoles, et finalement sur les conditions d'affirmation de la Plaine Saint-Exupéry, en tant que lieu métropolitain. La mobilisation de la notion d'habitabilité dans le cadre de la stratégie guide repose sur un régime de justification civique (Boltanski, Thévenot, 1991) et écologique (Lafaye, Thévenot, 1993), fondé sur une conception d'égalité territoriale, mais aussi d'un rapport renouvelé à la nature.

²⁶ Le Grand Lyon a financé un projet de recherche Cifre sur la nature en ville, fondé sur l'évaluation des grands projets urbains menés au sein de l'agglomération lyonnaise (*lieux privilégiés de projets*) à partir de critères liés à l'habitabilité (Delabarre, 2013).

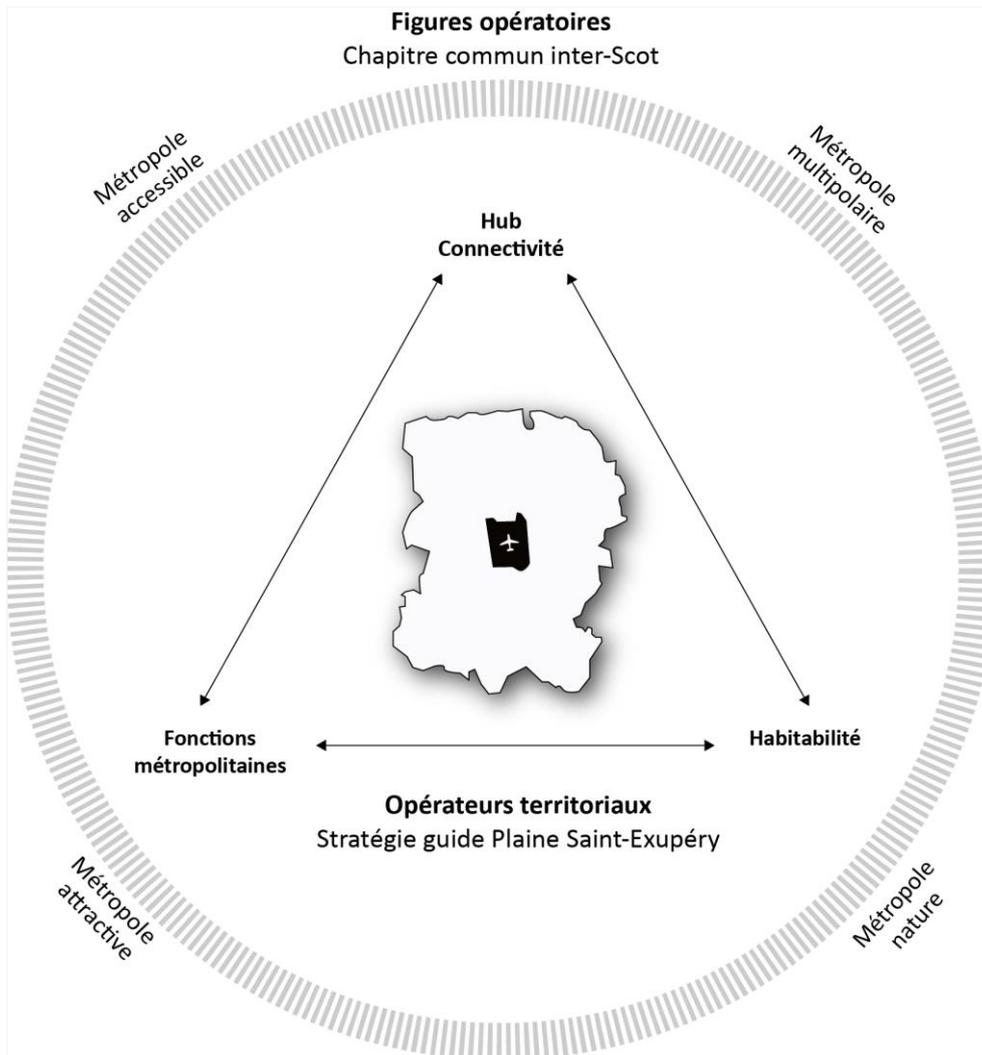


Fig. 126 : Les opérateurs territoriaux de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Dugua, 2014)

2.3 Projet de territoire en comité restreint et limites des dispositifs d'intéressement : failles et faiblesses du processus de traduction

Même si le contenu de la stratégie guide proposée par le groupement esquisse les conditions d'affirmation de la Plaine Saint-Exupéry comme forme pleine, l'analyse des modalités d'investissement du territoire d'étude et de conduite de la démarche de projet montre néanmoins des signes de divergences par rapport à l'*idéal transactionnel*. Le *lieu identifié* de projet, qualifié de laboratoire métropolitain par le groupement, n'est pas investi à la hauteur de ses potentialités. Bien qu'associant un large panel d'acteurs institutionnels, la configuration d'acteurs se rapproche de celle mobilisée dans les démarches de planification, type Scot ou PLU. Les démarches de planification stratégique peuvent libérer des forces créatives, ou au contraire participer à maintenir le statu quo (Albrechts et al., 2003). Dans le cadre la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry, le réseau d'acteurs relève effectivement d'un régime organique (Stocker, Mossberger, 1994) ou de maintenance (Stone, 1993), pour reprendre la typologie du vocabulaire

issu de la théorie des régimes urbains²⁷. Il est en tout cas loin du régime de participation populaire ou du forum hybride, tels que conceptualisés préalablement pour caractériser l'*idéal transactionnel*. Un large panel d'acteurs n'est pas ou peu représenté : habitants, usagers, associations de riverains, industries agroalimentaires locales, promoteurs immobiliers, opérateurs de transport, opérateurs logistiques, compagnies aériennes, etc. Gilles Novarina et Jean Pierre Gaudin (1997) parlent à ce titre de filtrage des acteurs de la contractualisation. Une mobilisation plus large d'acteurs non institutionnels aurait enrichi les débats, favorisé la mobilisation de nouvelles ressources, consolidé le processus de traduction autour des opérateurs territoriaux et ainsi enclenché l'ouverture du jeu recherché par le groupement, à partir d'une problématisation collective (*problem setting*) des prestations de la plateforme Lyon-Saint Exupéry au sein du système métropolitain lyonnais. Dite collaborative et partenariale, l'association des acteurs non institutionnels n'est pas prévue dans le cahier des charges rédigé par l'Etat. Pour la DDT du Rhône, Saint-Exupéry constitue avant tout un projet politique où il convient d'abord que les élus se mettent d'accord entre eux, avant d'envisager une association plus large²⁸. L'espace d'interface constitue un territoire sous tension où les conflits d'usages et d'acteurs sont importants. Le Directeur de la DDT du Rhône le décrit à ce titre comme un territoire tenaille qui justifie son intervention, en tant que garant de l'équilibre de ce territoire fragmenté où les acteurs locaux ne sont pas seuls à même de répondre aux importants enjeux à venir²⁹. On retrouve là la même posture qui a justifié l'élaboration de la DTA. La complexité des découpages administratifs multiplie déjà le nombre de participants institutionnels et nuit à la mobilisation des autres acteurs dont la représentation échappe aux cadres traditionnels. Selon la vision du Préfet de Région, il convient ainsi d'ouvrir une scène d'échanges suffisamment ouverte pour que des acteurs publics ne se sentent pas exclus, mais pas trop grande afin que les DDT du Rhône et de l'Isère soient en capacité d'encadrer, voire contrôler les échanges en faveur de l'avancement rapide du projet.

En tant que porteur d'une connaissance ordinaire et routinière liée à leur expérience quotidienne des lieux de vie et de travail, qui sont mieux placés que les habitants et les usagers du territoire eux-mêmes pour évoquer les perspectives d'amélioration de l'habitabilité (troisième pilier de la stratégie guide) ? Ces acteurs n'hésitent plus à faire valoir et revendiquer leurs préférences. Ils sont particulièrement mobilisés au niveau du territoire d'étude, sous la forme notamment d'associations de riverains et de protection de l'environnement dans une posture d'opposition, à l'image d'Acenas, ou en tant que porteurs de projets à l'image du collectif ParFer Lyon-Crémieu³⁰. Ces différentes formes de coalitions habitants-usagers du territoire (associations, collectifs, etc.), gravitant autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (objet controversés), sont souvent écartées, ou associées à la marge, par les procédures de concertation prévues par les démarches de planification territoriale engagées sur les périmètres institutionnels, notamment via les procédures d'enquête publique. Ces coalitions auraient pu

²⁷ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1).

²⁸ Entretien avec la responsable de l'animation de la stratégie guide au sein de la DDT du Rhône, Lyon, le 14 août 2013.

²⁹ Entretien avec le directeur de la DDT du Rhône, Lyon, 12 janvier 2012.

³⁰ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Mise au point* (Partie 3).

trouver une forme d'expression dans le cadre de la démarche de projet informelle d'élaboration de la stratégie guide. Cette dernière n'a pas été l'occasion de problématiser et entre-définir ces acteurs absents qui doivent pourtant pouvoir prétendre à une forme de représentation. La mobilisation des associations prévient la dispersion habitante, en réalisant un minimum de structuration de la société civile locale (Bouinot, Bermills, 1995). A partir d'un diagnostic et d'une problématique partagée, liée aux prestations de la plateforme, la démarche de projet était l'occasion de faire évoluer les rapports conflictuels (entre ADL et Acenas par exemple), de communiquer sur les enjeux métropolitains et finalement de mobiliser de nouvelles ressources afin de stabiliser progressivement les négociations sous la forme notamment d'accords compensatoires. Les espaces de concertation établis pour la gestion des nuisances sont trop cloisonnés au domaine aéroportuaire, à l'image de la Coccoenvi³¹. La construction d'une véritable scène de négociation entre le gestionnaire aéroportuaire, l'Etat, les intercommunalités et les associations réside dans l'élargissement de la problématique aéroportuaire aux enjeux métropolitains. L'expression des préférences de ces coalitions d'acteurs (*stakeholders*) est constitutive de la Plaine Saint-Exupéry comme forme pleine au sein du système métropolitain.

Concernant la gestion du hub et l'organisation des infrastructures logistiques (premier pilier de stratégie guide), l'organisation de dispositifs de concertation, fondés sur une forte implication des opérateurs de transport aurait également permis d'enrichir le processus de traduction. On pense notamment aux compagnies aériennes, en particuliers Air France qui dispose d'un hub régional à Saint-Exupéry, au regard des complémentarités à trouver avec Roissy-Charles de Gaulle, mais aussi aux Low Cost, notamment Easy Jet, fortement présent à Lyon et dont les stratégies aéroportuaires sont encore peu lisibles. Sur la question des infrastructures ferroviaires et de la montée en puissance du hub, des acteurs majeurs sont également absents, ou s'inscrivent dans une stratégie d'évitement, à l'image de la posture adoptée par Gérard Collomb. La SNCF n'est pas associée par l'Etat à la démarche de projet. La concurrence vis-à-vis du trafic aéroportuaire explique en grande partie le faible développement de la gare TGV Saint-Exupéry par rapport à Part-Dieu. Du fait de l'absence de la SNCF, cette problématique échappe aux débats. L'élaboration de la Stratégie guide n'a pas été l'occasion de confronter les stratégies de développement de la SNCF et d'ADL, ni de trouver des points d'accord entre les deux opérateurs de transport en faveur du développement de l'intermodalité air/fer qui conditionne l'affirmation du hub. La Région Rhône-Alpes, quant à elle, reste en retrait par rapport à une démarche perçue comme résultante d'une entente entre l'Etat et les dispositifs de coopération métropolitains (inter-Scot, Pôle métropolitain) avec lesquels Jean-Jacques Queyranne entretient des rapports conflictuels³². Ce dernier n'est présent à aucun des différents séminaires ou comités de pilotage. Jean-Pierre Gaudin et Gilles Novarina (1997) parlent à ce titre de partenaires dormants. Bien que RFF soit présent, les résultats de l'étude commanditée par l'Etat, concernant l'implantation des équipements logistiques, ne sont pas restitués en

³¹ Ibidem

³² Voir à ce sujet le *Chapitre 1. Métropolisation (Partie 2)*.

séminaires malgré les sollicitations successives du Sepal en régie locale. L'expertise et les résultats techniques restent entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs (Préfet, Sgar, DDT, Rul), sans véritable lisibilité sur la justification des choix d'aménagement. Le projet est élaboré collectivement, mais les décisions stratégiques concernant les sites d'implantation des plateformes relèvent de coalitions d'acteurs restreintes, en accordant peu d'égards aux fondements de la stratégie guide. Les décisions d'aménagement sont fondées sur une approche purement technique et sectorielle des enjeux ferroviaires et logistiques. A partir du point de vue des opérateurs de transport, une implication poussée de la RRA, de la SNCF et de RFF aurait permis de confronter différents scénarios de développement du hub Lyon-Saint Exupéry, des montants d'investissements associés et de la faisabilité technique, etc. Faute de données argumentées et de construction collective du projet, la proposition de développement de l'accessibilité de la gare Lyon-Saint Exupéry proposée par le groupement est perçue par la plupart des acteurs engagés dans la démarche, notamment le Sepal, comme un projet utopiste, financièrement très couteux et techniquement irréalisable, sans prise en compte des contraintes locales.

Lorsque le groupement applique la stratégie guide à un exemple sectoriel (l'agriculture), Michael Ethève du bureau d'étude Blézat Consultant évoque effectivement la nécessité de mobiliser l'industrie agro-alimentaire locale (exemple de la coopérative la Dauphinoise) pour porter le projet d'aménagement agricole dans les scènes d'échanges liées à la planification territoriale. Malgré un séminaire spécifiquement dédié aux enjeux agricoles, réclamé par les chambres d'agriculture et associant les coopératives, l'idée d'implication de ces acteurs en vue d'assurer leur soutien actif ne trouve pas de formalisation dans l'élaboration de la Stratégie guide de la Plaine agricole de Saint-Exupéry (couronne verte métropolitaine). La DDT du Rhône revendique la volonté de mobiliser les acteurs privés par l'intermédiaire de corps intermédiaires, à l'image de la Rul, qui collaborent avec les opérateurs logistiques ou des chambres d'agriculture en lien avec l'industrie agroalimentaire et les coopératives agricoles³³. Ces corps intermédiaires ne sont pas porteurs d'un projet territorial mais se positionnent principalement en tant que porte-paroles d'une profession afin de faire valoir des intérêts particuliers, notamment de préservation du foncier agricole ou de développement du foncier logistique. La même logique de concertation prime dans les démarches de planification territoriale (Scot, PLU). Ces porte-paroles ne sont pas représentatifs (Callon, 1986). De même, les chefs d'entreprise, directeurs d'établissement ou représentants d'association d'entreprise, etc. ne sont pas sollicités dans la construction du contenu de la stratégie guide. Ils sont pourtant définis comme les principaux moteurs de la diversification des fonctions métropolitaines (second pilier de la stratégie guide). La stratégie guide mentionne quelques-uns d'entre eux : associations des industriels de la Région de Meyzieu, réseau des propriétaires du Parc de Chesnes, Pile's, Association des entreprises Mi-Plaines, etc. On peut ajouter à cette liste les parties prenantes de l'Anneau bleu, les représentants d'Eurexpo, etc. La démarche de projet aurait pu être l'occasion

³³ Entretien avec la responsable de l'animation de la stratégie guide au sein de la DDT du Rhône, Lyon, le 14 août 2013.

d'organiser leur rencontre autour d'un diagnostic et d'une problématisation partagée de la Plaine Saint-Exupéry, à partir de laquelle aurait émergé l'identification des quelques fonctions métropolitaines constitutives de la stratégie économique de la Plaine Saint-Exupéry. Les six fonctions métropolitaines mises en avant constituent, à ce stade, simplement une proposition du groupement à partir de son expérience de consultant sur des territoires présentant des problématiques similaires, notamment le Grand Roissy³⁴. Cette proposition ne garantit pas sa mise en œuvre opérationnelle par les parties prenantes issues de la sphère privée. L'effectivité de cette stratégie dépend de son émergence et de sa formulation, à partir des acteurs économiques eux-mêmes. Ces acteurs sont sollicités suite à l'intervention du groupement dans le cadre du groupe d'action économie, pilotée par le Pôle métropolitain, l'ELENIS et la CCI Nord Isère, sur la base d'entretiens individuels et de séminaires de restitution du regard des acteurs économiques. S'il est bienvenu de s'intéresser au regard des acteurs privés (en aval), l'approche sectorielle risque néanmoins d'évacuer les enjeux transversaux soulevés par le groupement (en amont) dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide à partir de la confrontation entre les trois opérateurs territoriaux (hub/fonction métropolitaine/habitabilité).

La réalisation des orientations de la stratégie guide sous-entend une démarche de projet de grand territoire et un investissement (technique, humain, financier, etc.) beaucoup plus ambitieux que celui proposé par les services de l'Etat. La démarche trouve une formalisation relativement traditionnelle (séminaire, comité de pilotage, ateliers), mais surtout dans un laps de temps resserré lié à une maîtrise d'ouvrage pragmatique, soucieuse de concrétiser rapidement les orientations de la démarche. Les DDT du Rhône et de l'Isère se positionnent dans un rôle nouveau de conduite de projet collaboratif qui dénote par rapport à sa posture habituelle vis-à-vis de la planification territoriale, en tant qu'Etat régalien (contrôle de légalité des Scot et des PLU). Tout au long de la conduite du projet, les services de l'Etat s'efforcent de conserver ce rôle d'animateur territorial proposant une scène de dialogue autour des enjeux liés à Saint-Exupéry, en restant le plus possible en retrait des débats, tout en menant le jeu de discussion : nouvelle posture de l'Etat non plus à distance (Epstein, 2009) mais à partir d'une implication directe des services locaux dans la conduite de projet (Behar, 2012). Dépositaire d'une culture d'ingénierie, les agents de l'Etat accordent néanmoins un faible intérêt aux études préalables qui conditionnent la réalisation de la stratégie guide. Pragmatique, le Préfet de Région est principalement soucieux des concrétisations opérationnelles de la démarche, notamment en lien avec les équipements logistiques et les zones d'activités associées (portage foncier, ZAD). La tutelle du Préfet sur les DDT du Rhône et de l'Isère conditionne ainsi l'ensemble de la maîtrise d'ouvrage dans un calendrier resserré. On retrouve là une résultante de la faible culture du projet de grand territoire en France, et de la coupure

³⁴ Le cas du Grand Roissy est souvent cité en exemple par le groupement dans la définition des six fonctions métropolitaines de la Plaine Saint Exupéry. Le groupement identifie des éléments de convergence dans la structure des deux territoires : Aéroports Lyon-Saint Exupéry/Charles de Gaulle, Eurexpo/ Parc des expositions et Grand Stade/Stade de France.

persistante entre l'activité de planification et de projet : le plan en tant qu'outil de prévision compte moins que les réalisations concrètes (Thoenig, 1987)³⁵.

La stabilisation des réseaux d'actions publiques implique qu'il n'y ait pas d'acteurs en position coercitive ou hiérarchique (Arthur, Rhodes, 1997, cité dans Pinson, 2009). Le projet est par ailleurs toujours le fait d'un acteur ou d'une entité qui se rend visible et se positionne dans son environnement par le projet (Boutinet, 1993). Dans le cadre de la Plaine Saint-Exupéry, même si l'Etat cherche à ne pas occuper le devant de la scène de la démarche partenariale, indirectement il finit par imposer aux autres acteurs le rythme et les conditions du projet. La démarche stratégique ne s'inscrit pas dans ce que l'on peut appeler un lieu neutre, à l'image des structures instaurées dans différentes villes européennes pour assurer l'élaboration, le pilotage et la mise en œuvre de démarches stratégiques, comme par exemple l'association *Torino Internazionale* chargée de la coordination du processus d'élaboration du plan stratégique de Turin (Novarina et al., 2003) ou l'association *Bilbao Metropoli* qui regroupe des acteurs privés, les autorités publiques, l'université, etc. (Le Galès, 2003). Territoire exemplaire, dit laboratoire métropolitain, la démarche informelle aurait pu être l'occasion de tester des pratiques innovantes de projet de grand territoire et de concertation sur cet espace d'entre deux. Ce résultat interpelle directement la capacité de mobilisation de ressources métropolitaines localement sur des territoires ciblés (ou territoires test). La surcharge de l'agenda métropolitain implique une forte dispersion de l'ingénierie métropolitaine, mais rend également périlleuse l'identification des *lieux à privilégier* de projets, préalablement identifiés dans le cadre d'une stratégie d'action métropolitaine. Gérard Collomb mène une politique d'évitement et de repli sur son territoire de compétences propre. Le futur Président de la Métropole de Lyon surinvestit ainsi les *lieux privilégiés* de projets internes au Grand Lyon, à l'image de la Part Dieu ou de Carré de Soie, au détriment des *lieux identifiés* tels que Saint-Exupéry. Au sein du groupement, Daniel Behar parle d'« *un projet pour le petit Lyon* » pour qualifier l'absence de vision ou de stratégie métropolitaine proposées par le Grand Lyon. Nouveau carrefour lyonnais, Lyon-Saint Exupéry constitue pourtant l'un des nœuds stratégiques majeurs du système métropolitain lyonnais.

Le territoire d'étude n'est donc pas investi à la hauteur des enjeux qui l'incombent et à la mesure des potentialités de l'*idéal transactionnel*. La mise en œuvre de la stratégie guide est confrontée aux limites de ces dispositifs d'intéressement (Callon, 1986). Le haut niveau de complexité des problématiques inhérentes à la plateforme et le caractère informel de la démarche auraient pu conduire à des dispositifs innovants, « *des nouvelles stratégies cognitives* » (Secchi, 1996b), fondés sur l'écoute et le relevé du territoire, en faveur de la construction collective de l'identité de la Plaine Saint-Exupéry. Différentes traductions formelles de ces dispositifs sont envisageables : évènementiel, enquêtes terrain, interventions artistiques, parcours commentés, etc. Une conception relationnelle du lieu implique une expression de

³⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1) concernant les obstacles et impensés de la planification territoriale en France.

l'identité du lieu par des méthodes variées (icônes, textes, musique, art, etc.) (Healey, 2004)³⁶. Les exemples ne manquent pas de mise en oeuvre de tels dispositifs dans les *lieux privilégiés* de projets, notamment au cœur de l'agglomération lyonnaise. Faute de financements suffisants, les services de l'Etat ne sollicitent pas l'appui de l'Agence d'urbanisme de Lyon, suite à la réalisation du diagnostic inter-Scot dans le cadre de l'élaboration de la stratégie guide, mais surtout préfère le recrutement d'un groupement extérieur de haut niveau. Le financement à hauteur de 60% du budget de l'Agence d'urbanisme de Lyon par le Grand Lyon explique également en grande partie le désinvestissement du territoire d'interface. Au côté de l'Etat, l'ingénierie étoffée et la proximité avec les élus locaux des chargés d'étude de l'Agence d'urbanisme de Lyon manquent à l'animation et à la pédagogie du projet de territoire. La Plaine Saint-Exupéry ne constitue-t-elle pas, pour la structure associative, un laboratoire territorial pertinent pour tester des méthodes innovantes de projet de grand territoire, fondées sur une participation large d'acteurs? L'implication des acteurs privés est à l'ordre du jour du programme de travail inter-Scot, mais cette perspective se traduit par des forums et des ateliers, en dehors de la mise en oeuvre des Scot et donc du processus de planification territoriale. Des ateliers d'innovation en urbanisme sont par ailleurs organisés par l'Agence d'urbanisme, dont la méthodologie repose notamment sur une implication large et diversifiée d'acteurs (universitaires, artistes, sociologues, urbanistes, élus, etc.). Depuis leur création, ces ateliers s'inscrivent dans le cadre de commandes informelles par rapport aux missions traditionnelles de l'Agence d'urbanisme et donc également, en dehors du processus de planification territoriale.

Les théoriciens de la planification stratégique insistent sur la nécessité de partager un langage commun dans la construction des échanges comme condition à la compréhension réciproque (Balducci, 2011). Les opérateurs territoriaux (hub, habitabilité, fonctions métropolitaines), introduits par la stratégie guide, constituent des notions nouvelles que les acteurs locaux impliqués dans la démarche ne mobilisent pas quotidiennement. L'utilisation effective de ces ressources implique une forme d'acuité intellectuelle et donc un travail pédagogique d'apprentissage collectif qui échappe malheureusement aux modalités de pilotage de la démarche de projet. Le groupement Güller&Güller-Acadie est par ailleurs retenu pour sa capacité à mobiliser des ressources de benchmarking liées à ses expériences précédentes en tant que bureau d'études et cabinet de consultants. Paradoxalement, les modalités de conduite du projet en temps resserré ne permettent pas d'approfondir le travail de confrontation de la Plaine Saint-Exupéry avec d'autres territoires. Les éléments de benchmarking retenus sont présentés succinctement par le groupement en séminaire, sans que l'auditoire puisse véritablement les assimiler. Ce travail constitue pourtant un levier important dans la pédagogie de communication autour des opérateurs territoriaux. La régie locale n'accepte pas la proposition du groupement d'un voyage d'étude à Zurich, afin d'explicitier *in situ* les modalités d'organisation du double hub. Les DDT du Rhône et de l'Isère, uniques financeurs de l'intervention du groupement, ne peuvent pas assurer seules le voyage d'étude. Le Sepal et le Grand Lyon

³⁶ Voir le *Chapitre 1. Appréhender* (Partie 1) concernant les distinctions entre la conception essentialiste et relationnelle du lieu à partir des travaux de Patsy Healey.

se montrent par ailleurs largement réticents à cette idée. Cette anecdote révèle le déficit d'investissement dont fait l'objet la Plaine Saint-Exupéry, mais surtout la volonté de Gérard Collomb de ne pas perturber un régime de maintien du statu quo, favorable à un unique hub central au niveau de La Part Dieu.

Selon la méthodologie de travail employée par le groupement, le découpage du territoire d'étude en différentes plaques participe à l'élaboration de la stratégie guide. Paradoxalement, sa mise en œuvre ne se poursuit pas au sein de ces six territoires de projets, malgré une proposition du groupement allant dans ce sens. Symboles du déficit d'investissement dont fait l'objet le territoire d'étude, ces ateliers auraient permis de décliner les opérateurs territoriaux et d'alimenter le processus en boucle de planification territoriale. Ils étaient aussi l'occasion de dépasser les obstacles politiques liés au positionnement du Grand Lyon. Dans le cadre d'un entretien informel, le groupement sollicite le maire de Décines, Jérôme Sturla, également président du Symalim, ouvertement critique vis-à-vis de la politique menée par le Président du Grand Lyon, centrée sur l'agglomération lyonnaise et défavorable à l'émancipation du Centre Est et plus largement à l'ensemble de la Plaine Saint Exupéry. Le groupement envisage alors de s'appuyer sur la conférence des maires Rhône-Amont³⁷, en coopération avec Jérôme Sturla, Alain Cottalorda et le Maire de Meyzieu, Michel Forissier, afin de diviser par sa base le bloc Grand Lyon et ainsi constituer une coalition permettant la réouverture du jeu. Cette hypothèse est rapidement écartée par Gérard Collomb qui s'oppose directement à la perspective d'une présentation de la stratégie guide en conférence des maires Rhône-Amont³⁸. Un investissement plus approfondi sur les plaques et la mise en œuvre de dispositifs d'intéressement spécifiques, à travers notamment l'identification des personnes ressources à l'image du travail initié par le groupement, auraient permis de formaliser des marges de manœuvre permettant de dépasser le repli sur soi (*narrow cognition*) du Président du Grand Lyon. La conduite des transactions nécessite une réflexion amont approfondie sur le cadre opératoire de la négociation et les modalités de formalisation de l'accord. John Forester parle à ce titre d'un processus démocratique d'apprentissage mutuel (*deliberative process*) (Forester, 1994).

Dans une perspective interactionniste mobilisée pour décrire *l'idéal transactionnel*, au-delà du recrutement d'une expertise de haut niveau, l'affirmation de la Plaine Saint-Exupéry en tant que forme pleine au sein du système métropolitain lyonnais nécessite la mise au point de dispositifs d'intéressement innovants, à travers une démarche de grand projet de territoire permettant de mobiliser le soutien actif d'un panel d'acteurs large et diversifié, sur des territoires dont l'organisation politique est fragmentée.

³⁷ Le territoire du Grand Lyon est organisé en neuf conférences des maires établies par Gérard Collomb, dans une perspective de décentralisation du pouvoir hiérarchique: « Créées en 2002, ces conférences des maires sont des instances de concertations, des espaces de débats, de propositions et d'initiatives. Concrètement, les maires des cinquante-huit communes peuvent au travers des conférences des maires exprimer des demandes collectives, être informés des solutions proposées, suivre l'activité du Grand Lyon, l'avancement des opérations, valider le projet de développement de leur territoire... » (www.grandlyon.com [Consulté en juillet 2013]).

³⁸ Entretien avec Sébastien Chambe (directeur du service aménagement-planification) et Jean Marc Valentin (responsable de la coopération métropolitaine) du Grand Lyon, en présence du groupement, Lyon, le 4 septembre 2012.

L'analyse révèle que la Plaine Saint-Exupéry n'est pas investie à la hauteur de ses potentialités et le processus de traduction engagé par la Stratégie guide connaît ainsi des faiblesses. Qu'elle est alors la capacité de la Plaine Saint-Exupéry à assimiler et intégrer le contenu de la stratégie-guide dans toute son épaisseur, suite à l'intervention (ponctuelle) du groupement au cours du processus de construction du projet ? Gilles Novarina et Laurent Delacourt (1999) parlent à ce titre de mémoire du projet, permettant d'éviter un trop grand dérapage par rapport aux objectifs initiaux. L'analyse des modalités de poursuite de la démarche, suite à l'intervention du groupement, préfigure un scénario intermédiaire entre assimilation partielle du scénario jouable (forme pleine) et risque de retour au scénario joué (forme plate et creuse).

2.4 Opérateurs territoriaux versus approche sectorielle et retour à la planification traditionnelle

Les trois piliers de la stratégie guide propose une conduite de projet transversale, structurée autour des opérateurs territoriaux (hub, habitabilité et fonction métropolitaine). Ils structurent par ailleurs les trois dispositifs de gouvernance proposés par le groupement, permettant de poursuivre la démarche : les accords programmatiques, les tables de convergence et enfin les chantiers exploratoires. Les opérateurs territoriaux esquissent les conditions de mise en relation des acteurs, des outils et des objets structurants de la Plaine Saint-Exupéry, au sein du système métropolitain. Le développement des paragraphes précédents montre qu'ils constituent à ce titre, un levier important de convergence vers l'*idéal transactionnel*. En amont de l'élaboration de la stratégie guide, dans le cadre de l'animation des groupes de travail thématique (GT Saint-Ex), le pilotage de la démarche s'organise au contraire autour d'une approche thématique et sectorielle: logistique/fret, logement/habitat, économie, agriculture, transports/déplacements et enfin aéroports. Suite à l'intervention du groupement et à partir du troisième séminaire en janvier 2013, les services de l'Etat adoptent à nouveau une approche thématique qui apparaît plus confortable pour assurer le pilotage de la démarche³⁹. Trois groupes d'actions sont ainsi constitués : économie, foncier et transport. Ils visent à poursuivre les études et les actions engagées dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide. Chacun d'eux dispose d'un référent qui assure le pilotage du groupe sur la base d'une feuille de route proposée par l'Etat, définissant sa fonction et les actions à entreprendre. Le groupe d'action économie est piloté par le Pôle métropolitain (DDT Rhône et Isère, 2013b), le groupe d'action foncier par l'EPORA et les DDT du Rhône et de l'Isère (DDT Rhône et Isère, 2013d), et enfin, le groupe d'action transport est piloté par le nouveau Syndicat mixte métropolitain des transports (SMT)⁴⁰, la CCEL et la CCI du Nord Isère (DDT Rhône et Isère, 2013c). Le tableau suivant résume l'organisation et le rôle des trois groupes d'action (Fig. 127).

³⁹ Voir le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2) concernant le déroulement des différentes phases d'élaboration de la Stratégie guide.

⁴⁰ Créé en janvier 2013 et présidé par Jean-Jacques Queyranne, le Syndicat mixte des transports (SMT) de l'aire métropolitaine lyonnaise associe la Région Rhône-Alpes et les quatre EPCI membres du Pôle métropolitain. Le SMT a pour

Suite à l'intervention du groupement, la création des groupes d'action vise « à faire en sorte que le soufflet ne retombe pas », pour reprendre l'expression employée par l'animatrice de la démarche au sein de la DDT du Rhône⁴¹. Il convient ainsi de maintenir la mobilisation des acteurs et le réseau sociotechnique préalablement constitué. La Plaine Saint-Exupéry devient ainsi un *lieu de projet* continu au sein du processus de planification territoriale (Temps 3), élément de convergence vers *l'idéal transactionnel*. Le pragmatisme du Préfet de la Région Rhône-Alpes soucieux d'aller vite, explique le retour à l'approche thématique. Cette dernière est perçue comme incontournable pour solliciter directement les compétences institutionnelles des acteurs et ainsi passer à l'acte⁴². Au côté de l'EPORA, la DDT du Rhône en profite par ailleurs pour se positionner sur un volet qui l'intéresse prioritairement depuis le début de la démarche, la maîtrise du foncier pour le développement des zones d'activités notamment logistiques, via la mise en œuvre de nouvelles ZAD. La feuille de route formulée par l'Etat pour les groupes d'action économie et transport reprend globalement le vocabulaire et les éléments de projet, issus des deux premiers piliers de la Stratégie guide : affirmation du hub Saint-Exupéry et développement des fonctions métropolitaines. Toutes les questions liées à l'habitabilité du territoire sont néanmoins évacuées par l'approche thématique. Cette dernière implique par ailleurs la perte substantielle de la dynamique du projet, impulsée par la stratégie guide, notamment concernant la relation entre l'implantation des équipements logistiques, l'organisation du réseau de transport et la mise en synergie des fonctions métropolitaines. L'ensemble du travail proposé par le groupement, concernant le séquençage des événements à venir et l'identification des déclencheurs, est ainsi mis de côté par l'Etat, élément fort de divergence par rapport à la mise à l'équerre de la Plaine Saint-Exupéry et à son affirmation comme forme pleine selon *l'idéal transactionnel*.

mission la mise au point d'un schéma métropolitain des mobilités, d'une tarification multimodale et le développement des pratiques de covoiturage.

⁴¹ Entretien avec la responsable de l'animation de la stratégie guide au sein de la DDT du Rhône, Lyon, le 14 août 2013.

⁴² Ibidem

GROUPE D'ACTION	PILOTE	RÔLE
Economie	Pôle métropolitain ELENIS (développeur économique CCEL) Chambre consulaire (CCI Nord Isère)	Elaboration du schéma de développement économique de la Plaine Saint Exupéry
Foncier	Epora Etat (DDT du Rhône) Partenaires privilégiés : SAFER/Foncéo/Adéquation	Formalisation du dispositif de veille foncière et d'intervention dans l'optique d'une maîtrise foncière par la puissance publique
Transport	SMT En association étroite avec : AOT (Région et départements), Etat, collectivité, Scot	Conduites d'études d'approfondissement et de prospective sur le développement des transports collectifs sur la Plaine Saint Exupéry

Fig. 127 : Les trois groupes d'actions suite à l'intervention du groupement (Source : DTT Rhône et Isère, 2013[b,c,d] ; Infographie : Dugua, 2014)

Suite à l'intervention du groupement et à l'initiative de l'Etat, les acteurs impliqués dans la démarche de projet envisagent de créer un syndicat mixte pour le développement de la Plaine Saint-Exupéry. Sa création concrétise la démarche de projet, engagée par les services de l'Etat, en donnant un cadre institutionnel à la nouvelle coalition d'acteurs liés à la Plaine Saint-Exupéry. Les statuts, fonctions et capacités d'action de ce dernier font l'objet de négociations importantes. La DDT du Rhône envisage alors différents scénarios combinant gouvernance et ingénierie, selon que le syndicat mixte est pilote/opérateur/prestataire, donc doté d'un budget conséquent, ou simple structure institutionnelle chargée du suivi et de la révision de la stratégie guide. Les discussions portent également sur la création d'un syndicat ou un GIP. Cette dernière formule permet l'intégration de l'Etat, à la différence du syndicat mixte. La négociation porte également sur le nombre de représentants attirés corrélativement au financement de chaque partie prenante du dispositif. Le Grand Lyon serait un financeur majeur et veut donc bénéficier d'un nombre de voix important. La CCEL est par ailleurs attentive à la nature et au niveau de compétences attribuées à la nouvelle structure qui, potentiellement, peut nuire à l'exercice de ces compétences au sein de son propre périmètre institutionnel. Le tableau ci-contre décrit les statuts potentiels de cette nouvelle structure institutionnelle, selon une proposition de l'Etat (Fig. 128). Le syndicat mixte dit ouvert (à la différence des Scot) proposé est original de par les membres associés : ELENIS, Grand Lyon, Département du Rhône et de l'Isère, Région Rhône-Alpes, CCI de Lyon et du Nord Isère, Chambre d'agriculture du Rhône et de l'Isère et enfin ADL. Résultant d'une échelle intermédiaire de projet constitué autour de la plateforme multimodale (élément de structure-objet transitionnel), la création à venir du syndicat mixte de la Plaine Saint-Exupéry participe à la structuration du processus de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise (Fig. 129). Au même titre que les groupes d'action, il contribue à stabiliser la Plaine Saint-Exupéry en tant que *lieu de projet* continu et ainsi participe à l'affirmation de la forme pleine par convergence vers l'*idéal transactionnel*.

Néanmoins, cette formalisation institutionnelle englobante n'aura-t-elle pas tendance à nouveau à fermer le jeu par son manque de souplesse et d'adaptabilité aux éléments du projet ? Une telle perspective diverge par rapport à *l'idéal transactionnel*. Une structure institutionnelle, dont les capacités d'action et les marges de manœuvre sont trop ficelées à l'avance, risque fortement de bloquer la mise en mouvement du territoire d'étude. La tendance serait alors à un retour vers la forme plate et creuse. La gouvernance de projet, imaginée par le groupement (accords programmatiques, tables de convergence, chantiers exploratoire), implique au contraire d'instaurer des dispositifs innovants de coopérations, fondés sur des formes exemplaires de design ou de bricolage institutionnel, dont la souplesse et la géométrie variable permettent de s'adapter aux multiples dynamiques et aux rythmes du changement liés aux opérateurs territoriaux. La mise en œuvre de tels dispositifs de gouvernance implique la mobilisation d'une ingénierie de projet qui, à ce stade, fait défaut aux services de l'Etat et plus largement à l'ensemble du réseau sociotechnique impliqué dans la démarche. La création du syndicat mixte est conditionnée par la signature du protocole d'engagement par l'ensemble des parties prenantes de la démarche. Ce dernier constitue un document pivot qui doit formaliser l'engagement réciproque de tous les acteurs, les dispositifs de conventionnement et la contractualisation induite pour mettre en œuvre des actions prévues à court terme par la stratégie guide. Il se structure autour de quatre volets en lien avec l'approche thématique liée aux groupes d'action : transports et déplacements, économie, urbanisme et foncier, suivi et mise en œuvre du protocole. Initialement une première version du protocole d'engagement devait être présentée dans le cadre du comité de pilotage final, en septembre 2013. Les parties prenantes de la démarche préfèrent temporiser et privilégient la présentation des dispositions et de la procédure de modification de la DTA menée parallèlement par l'Etat. Les élus reportent finalement la signature du protocole d'engagement et l'officialisation du syndicat mixte après les élections municipales de 2014.

OBJET	COMPETENCES	COLLECTIVITES MEMBRES	NOMBRE DE REPRESENTANTS	CONTRIBUTION
Contribuer à la mise en œuvre des orientations du Schéma de référence de la Plaine Saint Exupéry	Gouvernance : décision et financement de réalisations, suivi du protocole d'engagement, maîtrise d'ouvrage	ELENIS	3	20%
		Grand Lyon	3	30%
		Département du Rhône	2	10%
	Animation : convention de partenariat	Département de l'Isère	2	10%
		Région Rhône Alpes	2	20%
	Ingénierie : politique foncière coordonnée, études complémentaires, délégation de maîtrise d'ouvrage d'opérations (ZA, infrastructures, équipements publics)	CCI de Lyon	1	2,5%
		CCI Nord Isère	1	2,5%
		CA du Rhône	1	1,5%
		CA de l'Isère	1	1,5%
		ADL	1	2%
Foncier : financement des réserves foncières au bénéfice de l'Epورا				

Fig. 128 : Organisation potentielle du syndicat mixte pour le développement de la Plaine de Saint-Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013e ; Infographie : Dugua, 2014)

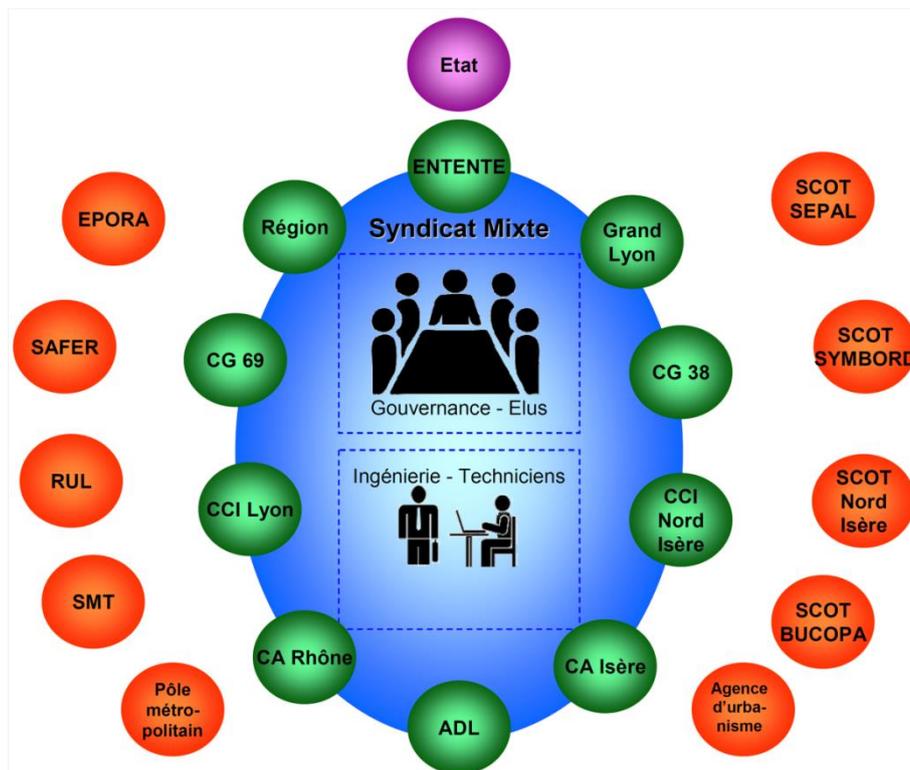


Fig. 129 : Acteurs impliqués dans la gouvernance de la Plaine Saint-Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a)

Suite à l'élaboration de la stratégie guide, au-delà des groupes d'action, l'un des sujets prioritaires pour les services de l'Etat est la modification de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (Fig. 130). Afin de donner des marges de manœuvre au territoire dont les contraintes réglementaires tendent à asphyxier le développement et à le reporter dans les marges, il convient de modifier les prescriptions concernant le territoire spécifique de l'espace interdépartemental de Saint-Exupéry. La modification proposée par la DDT du Rhône repose sur un rapport de présentation très fourni, comprenant environ deux cent pages qui retracent les origines, le déroulement et les apports de la démarche de projet (Sgar, 2013a). Par ailleurs, un diagnostic territorial très détaillé, réalisé à partir des différentes études déjà produites, reprend les principaux enjeux qui se posent au territoire d'étude. La modification précise les orientations d'aménagement comme l'affirmation du hub Saint-Exupéry, augmente les capacités de développement résidentiel et économique du territoire, et définit un ensemble de prescriptions complémentaires afin de maîtriser le développement (Sgar, 2013b). La nouvelle version de la DTA identifie les sites d'implantations des équipements logistiques. Elle localise également de nouveaux sites économiques métropolitains, hiérarchisés selon deux niveaux : plusieurs sites de niveau 1 sont localisés au sein de la plateforme, du Parc de Chesne et de la Porte du Dauphiné (réserve à long terme), et deux sites de niveaux 2 au Nord et au Sud de la plateforme. La DTA inscrit de nouvelles limites à l'urbanisation (au Nord de Pusignan et du Parc de Chesnes) et précise les coupures vertes et les zones agricoles stratégiques à protéger (entre Meyzieu et Vilette d'Anthon et entre Saint-Pierre de Chandieu et Saint-Quentin Fallavier). La nouvelle cartographie liée au territoire spécifique est ainsi enrichie de nouveaux éléments graphiques par rapport à la première version de 2007 (Fig. 131). L'Etat précise sa vision du développement et étoffe son discours concernant l'organisation des relations entre les différents éléments de structure du territoire d'étude. L'élaboration de la stratégie guide a été l'occasion de produire de nouvelles connaissances concernant les modalités de son inscription au sein du système métropolitain lyonnais. La démarche de projet engagée au sein de la Plaine de Saint-Exupéry réinterroge le contenu des documents supérieurs et engage une évolution de leur contenu. La modification de la DTA vient ainsi concrétiser quelques-unes des avancées liées à la démarche de projet, pilotée par l'Etat dans le sens de la forme pleine liée à l'*idéal transactionnel*.

Néanmoins, depuis le lancement de la démarche, la modification de la DTA ne constitue-t-elle pas la principale motivation des services de l'Etat ? A travers ce retour à la planification traditionnelle, ces derniers se repositionnent à nouveau au centre du jeu, mais dans une posture d'Etat régalién. Les différentes modifications sont présentées par grandes thématiques : habitat, équipements et infrastructures, armature des sites économiques, armature verte et agricole. Elles reprennent effectivement quelques-unes des orientations issues de la stratégie guide : hub, requalification logistique, développement résidentiel, optimisation des enveloppes urbaines, etc. mais ne garantissent pas la réouverture du jeu, conditionnant la mise en œuvre du scénario jouable à partir des opérateurs territoriaux. La modification de la DTA permet d'acter réglementairement la localisation des sites d'implantations des équipements logistiques sur Grenay et le secteur Sud Saint-Exupéry, en relation avec

l'étude réalisée par RFF. Les services de l'Etat font alors totalement abstraction des questions formulées par le groupement à travers les scénarios et illustrations de la stratégie guide concernant la localisation des équipements et leur impact territorial, en relation avec le développement logistique ou industriel. Ainsi, le premier équipement est localisé à Grenay comme initialement prévu, mais sans aucune surface économique associée. L'Etat préfère localiser une zone agricole stratégique à protéger, très confiant dans sa capacité future à faire respecter les dispositions réglementaires de la DTA, en empêchant les implantations logistiques à proximité du nouvel équipement. Les conditions de modification des prescriptions du territoire spécifique remettent en cause la valeur ajoutée de la démarche et notamment la relation entre la règle et le projet, dans la construction du processus de planification territoriale (Temps 3). La modification de la DTA s'impose pour débloquer le jeu mais, en se réfugiant trop rapidement dans la règle, les échanges se cantonnent à des questions de limites, de surfaces et de localisation de figurés sur un plan. Ce retour direct à la planification traditionnelle, liée à une maîtrise d'ouvrage pragmatique et soucieuse de voir des traductions concrètes et palpables de la démarche, dessert l'effectivité et la dynamique du projet. La planification traditionnelle l'emporte ainsi sur le projet de territoire, et donc sur la mise en œuvre du processus de planification stratégique spatialisée (Temps 3). Une enquête publique est ouverte sur le projet de modification de la DTA, par arrêté inter-préfectoral des Préfets du Rhône, de l'Isère et de l'Ain, en décembre 2013. En avril 2014, la modification obtient un avis favorable associé à des réserves et recommandations concernant notamment la ratification du protocole d'engagement et du schéma de développement économique par l'ensemble des partenaires conditionnant l'approbation de la DTA, et le déficit d'information et de communication des populations qui devront faire l'objet des attributions de la gouvernance (Commission d'enquête, 2014).

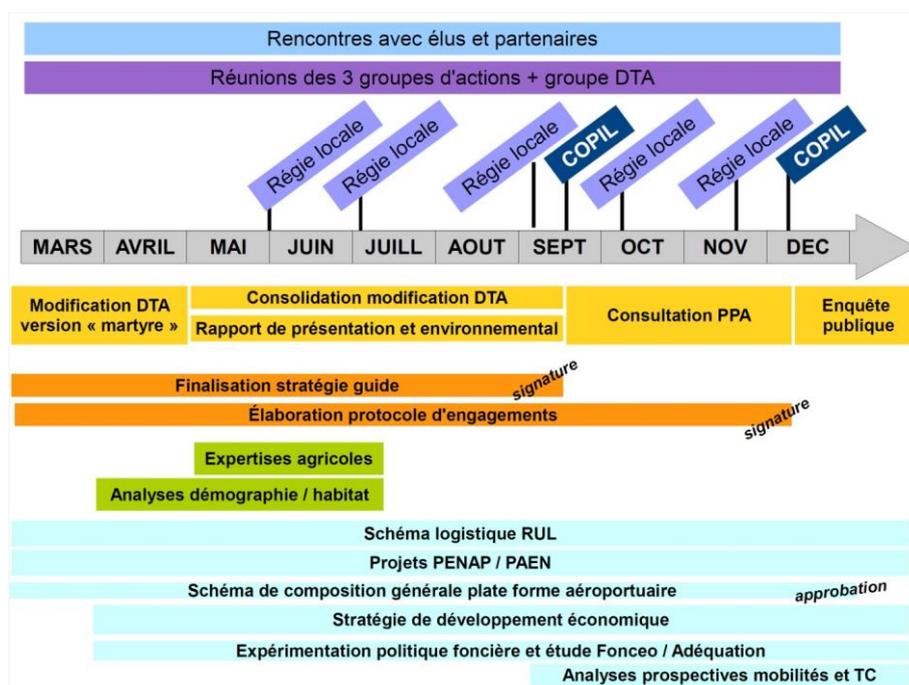


Fig. 130 : Avancement de la démarche de projet, suite à l'intervention du groupement (mars-décembre 2013) (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a, p.55)

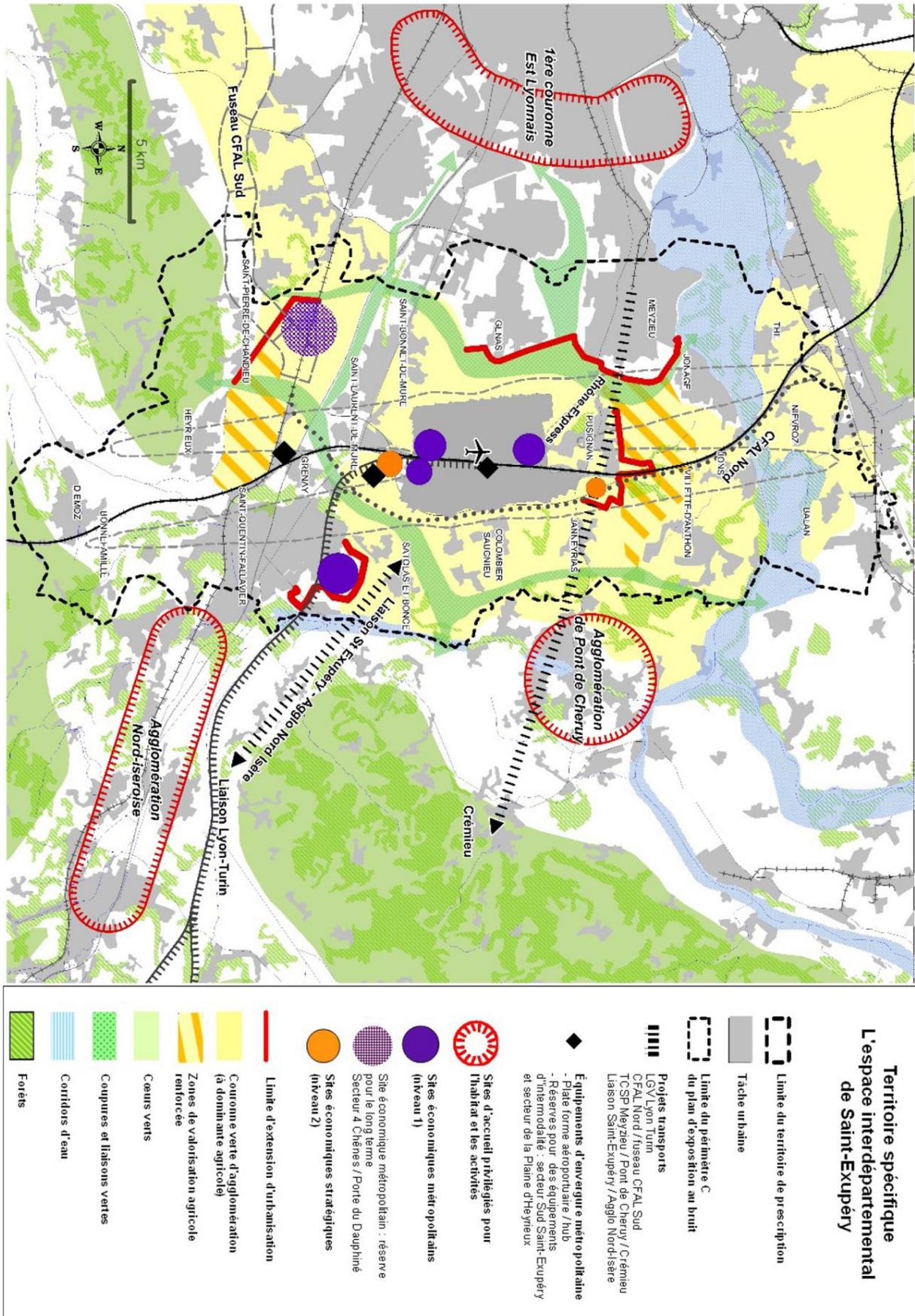


Fig. 131 : Nouvelle cartographie du territoire spécifique de la DTA (Source : Sgar, 2013b, p.56)

2.5 Maturité de la Plaine Saint-Exupéry au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) : un *lieu investi*

L'analyse de la démarche de projet engagée au niveau de l'EIM Lyon-Saint Exupéry, *lieu identifié* du processus de planification territoriale (Temps 3), montre des éléments de convergence vers *l'idéal transactionnel* dont la Stratégie guide esquisse les conditions de son affirmation. Véritable laboratoire métropolitain, la Plaine Saint-Exupéry constitue un *lieu à privilégier* de projet, conditionnant son intégration en tant que forme pleine au sein du système territorial. Elle représente à ce titre un levier important de mise en œuvre du double processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine. Qualifiée de clef métropolitaine par le groupement Güller&Güller-Acadie, la Plaine Saint-Exupéry est un territoire symbole des défis à venir, dans la construction du système métropolitain lyonnais. L'analyse montre néanmoins des éléments de divergences par rapport à *l'idéal transactionnel*. Ils sont principalement liés au niveau d'investissement du territoire de projet qui n'est pas à la hauteur des enjeux et potentialités métropolitaines, en concurrence directe avec les *lieux privilégiés* de projets localisés au cœur de l'agglomération lyonnaise et notamment la Part-Dieu. Conscient des difficultés de mise en projet (ou mise en mouvement) du territoire d'étude, dans le cadre des réunions de travail internes au groupement, Daniel Behar parle du « *verre à moitié vide ou à moitié plein* », pour décrire le degré d'assimilation de la stratégie guide par le réseau sociotechnique constitué autour de la plateforme. L'analyse préfigure un scénario intermédiaire entre assimilation partielle du scénario jouable et risque de retour au scénario joué. Ce constat interpelle directement la capacité de mobilisation de ressources localement sur des enjeux supraterritoriaux : la surcharge de l'agenda métropolitain, la posture d'évitement de Gérard Collomb entre coopération métropolitaine et repli au sein de son périmètre de compétences propres, et par-dessus tout, l'absence de stratégie spatialisée et collectivement partagée des conditions de mise en œuvre du processus de planification territoriale, favorisent la dispersion de l'ingénierie et finalement nuit à l'investissement prioritaire et collectif de territoires cibles, tels que Saint-Exupéry, lieu métropolitain emblématique. Les membres du groupement tendent par ailleurs à dissocier l'élaboration de la stratégie guide (urbanisme de projets) de la planification territoriale (les Scot), comme si les deux démarches relevaient de logiques différentes et opposées, sans les inscrire conjointement dans un processus global. On retrouve l'opposition historique en France entre projet et planification (Behar, 2012).

Afin de caractériser les modalités et conditions d'émergence de la Plaine Saint-Exupéry en tant que forme pleine par mise à l'équerre au sein du système métropolitain lyonnais, la thèse introduit une grille d'analyse théorique de la maturité des *lieux transactionnels*. Cette dernière est fondée sur trois niveaux (paliers ou temps) de maturité, au cours du processus de planification territoriale (Temps 3). La mise en œuvre de ce processus repose sur la capacité du pilotage stratégique à assurer l'identification et l'investissement collectifs des *lieux transactionnels* au sein des systèmes métropolitains par des dispositifs

d'action adaptés. Leur niveau de maturité est ainsi conditionné par l'effectivité globale de la planification territoriale, ainsi mise à l'épreuve. La grille montre que l'affirmation du *lieu transactionnel* ne résulte pas d'une évolution linéaire, par franchissement systématique et progressif des différents paliers, mais au contraire d'un processus itératif ou en boucle, soumis à des possibilités de retour en arrière, de stagnation, de progression lente ou au contraire d'évolution rapide, liée à des événements nouveaux ou déclencheurs. On peut parler de boucle rétroactive positive ou négative. Cette grille d'analyse en trois paliers décrit finalement le parcours d'évolution du *lieu identifié* au *lieu transactionnel* de la planification territoriale (Fig. 132) :

Temps/palier 0 : lieu identifié : Ce temps zéro est lié à l'identification du lieu ciblé au sein du double processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine. S'il n'existe pas d'accord unanime en amont sur la nature, la localisation et la vocation de ces lieux, ceux-ci prennent alors différentes formes, appellations ou configurations géographiques, selon le dispositif de coopération métropolitain auquel on se réfère⁴³. Un pilotage stratégique métropolitain effectif en amont engendre au contraire un accord unanime sur l'identification de ces lieux, les conditions et temporalités de leur investissement. Ils font alors l'objet d'une première caractérisation, c'est-à-dire d'une première formulation des enjeux qui les incombent. Ils passent alors en phase de gestation ou temps de veille, jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'un investissement par un dispositif de projet de grand territoire. Le temps de latence entre les temps 0 et 1 est plus ou moins long. Il peut être très court, voire inexistant si l'élaboration d'un plan territorial est l'occasion d'enclencher une démarche de projet sur le *lieu identifié*, immédiatement après son approbation ou directement dans le cadre de son élaboration.

Temps/palier 1 : lieu investi : le lieu préalablement identifié est investi par une démarche de projet de grand territoire ou *d'area vasta*. Le niveau d'investissement varie du simple diagnostic territorial, uniquement tourné vers la description du territoire, à sa mise en projet par structuration d'une maîtrise d'ouvrage en charge du pilotage de la démarche. Une nouvelle coalition d'acteurs, ou réseau sociotechnique, se structure au sein du lieu autour de l'élément de structure-objet transitionnel alors problématisé. Le niveau d'investissement conditionne le degré de ramification et la stabilité du réseau constitué et donc la production de connaissances et de ressources nécessaires à l'action collective. Ce palier participe à la construction progressive d'une représentation partagée du lieu par interaction et mise en relation entre les acteurs, les outils, les champs sectoriels, les échelles de territoire, les temporalités et les différents autres éléments de structure constitutifs du lieu. Progressivement mis à l'équerre, le *lieu identifié* puis *investi* devient alors potentiellement opérant ou actif au sein du système métropolitain et du processus de planification territoriale (Temps 3). Le degré d'effectivité et de maturité du lieu est proportionnel à son niveau d'investissement, phase transitoire vers l'émergence du *lieu transactionnel*.

⁴³ Au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise les *lieux identifiés* de projets se traduisent sous la forme d'EIM au sein de l'inter-Scot, de territoires spécifiques au sein de la DTA, de lieux d'actions prioritaires pour le Pôle métropolitain ou de sites logistiques métropolitains dans le cadre de la Rul. Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

Temps/palier 2 : lieu transactionnel : Ce dernier palier concrétise l’affirmation de l’identité socio-spatio-temporelle du *lieu investi*, en tant que forme pleine au sein du système métropolitain. Mise à l’équerre, la forme plate et creuse s’affirme ainsi en tant que lieu discrédité et doté d’une unité autonome au sein duquel un réseau sociotechnique est parfaitement stabilisé. L’identité, le rôle et les compétences des différentes parties prenantes sont acceptés par tous. Le lieu transactionnel est alors complètement opérant et actif au sein du processus de planification territoriale (Temps 3). A une échelle intermédiaire, il organise les allers-retours entre les projets opérationnels localisés et les orientations globales métropolitaines, soit entre les univers concrets et les univers d’attente (Haumont, 1993).

Au regard des résultats issus de l’analyse des conditions d’élaboration de la stratégie guide croisés avec la grille de maturité des *lieux transactionnels* décrits ci-dessus, la Plaine Saint-Exupéry constitue un *lieu investi* (Temps/palier 1) (Fig. 132). L’analyse préfigure un scénario intermédiaire entre assimilation partielle du scénario jouable et risque de retour au scénario joué. Malgré l’élaboration de la stratégie guide, le territoire d’étude ne fait pas l’objet d’un niveau d’investissement à la hauteur de ses potentialités. Ce dernier oscille entre un retour possible à la forme plate et creuse ou à l’inverse, affirmation en tant que forme pleine et *lieu transactionnel* au sein du système métropolitain lyonnais. Différents facteurs engendreront potentiellement un retour au stade de gestation et de veille par désintéressement ou dilution progressive du réseau sociotechnique constitué. On peut penser notamment, au retrait progressif de l’Etat qui a obtenu un accord sur la modification de la DTA et la localisation des équipements logistiques, par ailleurs démunie de capacité de financement suffisantes pour assurer seul la poursuite le pilotage de la démarche ; aux échéances électorales entraînant un repli sur les périmètres institutionnels traditionnels ; ou à la transformation de la Part-Dieu en gare souterraine permettant de soulager le nœud ferroviaire lyonnais, réduisant ainsi temporairement l’intérêt de Saint-Exupéry. Différents facteurs, événements nouveaux ou déclencheurs, peuvent au contraire alimenter l’intéressement et la mobilisation du réseau sociotechnique autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry. On pense notamment à la saturation de la Part-Dieu malgré les travaux de réaménagement de la gare centrale, à la réalisation du premier équipement logistique ou des nouvelles lignes ferroviaires (CFAL et LGV Lyon-Turin), ou plus largement à la saturation du hub parisien (Roissy Charles de Gaulles), engendrant un report important de trafic et affirmant ainsi le positionnement de Lyon-Saint Exupéry comme nouveau carrefour lyonnais. Le territoire de projet sera totalement opérant et donc mature dans le processus de planification territoriale lorsque les prestations du hub Lyon-Saint Exupéry (premier pilier de la stratégie guide) seront activées au sein de la Plaine de l’Est et du système métropolitain lyonnais. Cette hypothèse est conditionnée par un investissement majeur de la Plaine Saint-Exupéry, fondé sur la reconnaissance collective de ses potentialités en tant que laboratoire métropolitain et nouveau *lieu à privilégier* de projet.

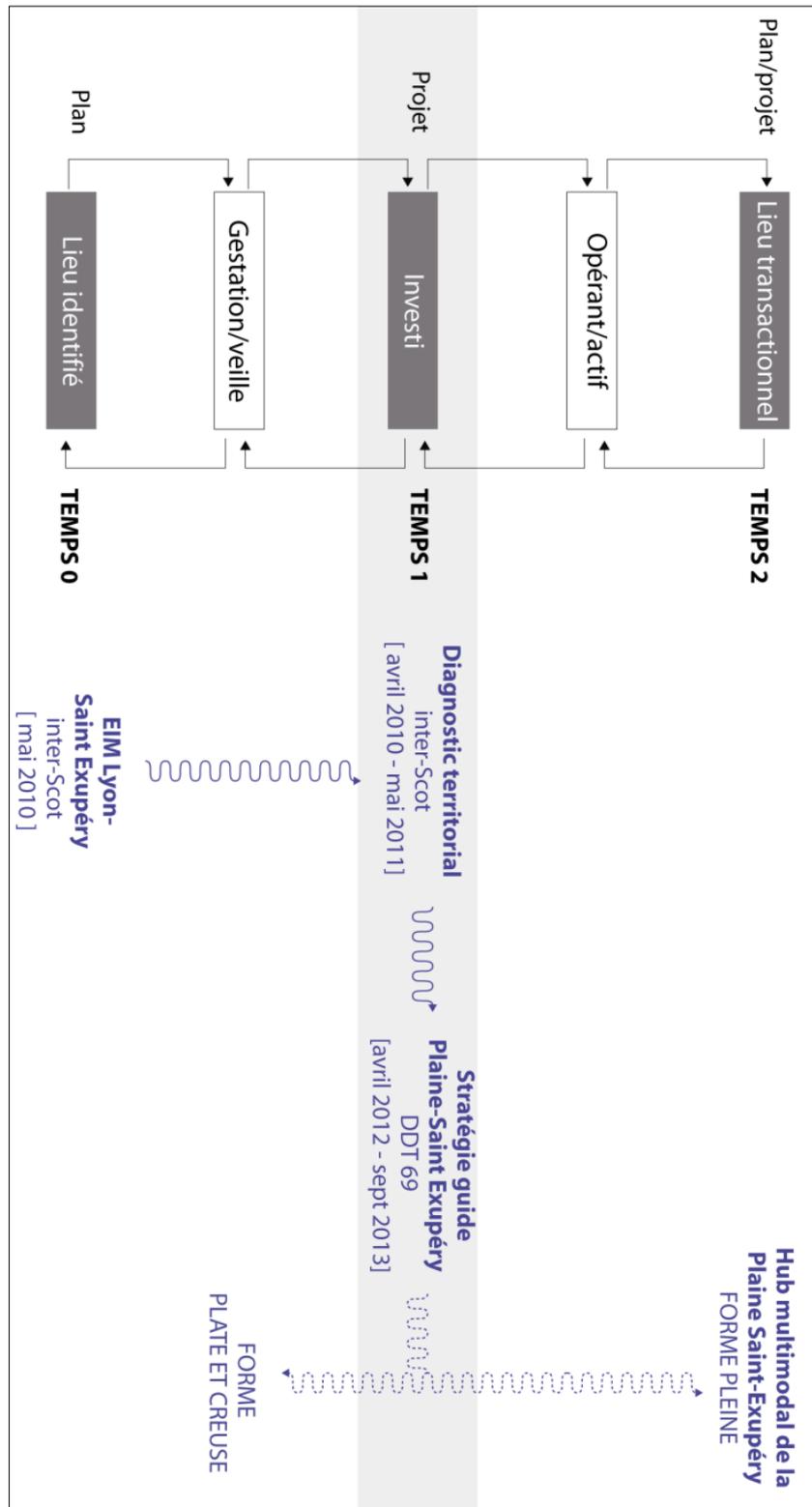


Fig. 132 : Maturité de la Plaine Saint-Exupéry au sein du processus de planification territoriale (Source : Dugua, 2014)

Ainsi, le premier EIM à l'étude, désormais qualifié de Plaine Saint-Exupéry, constitue un *lieu investi* de projet. L'analyse des conditions d'élaboration et de pilotage de la Stratégie guide par les services de l'Etat, et sous maîtrise d'œuvre du groupement Güller&Güller-Acadie, révèle des signes de divergences et de convergences par rapport à *l'idéal transactionnel*. La Plaine Saint-Exupéry n'est pas investie à la hauteur de ses potentialités et des enjeux qui l'incombent. Le deuxième terrain d'observation (EIM A89-RN82) fait l'objet d'un niveau d'investissement encore plus restreint. Comment peut-on alors caractériser le niveau de maturité de l'EIM A89-RN82 par rapport à Saint-Exupéry ? Quelle problématisation du territoire par rapport à l'A89, élément de structure-objet transitionnel ? Au regard des éléments de diagnostic issus de l'inter-Scot, quelles sont les conditions de mise en projet du territoire et d'affirmation de l'EIM en tant que forme pleine et *lieu transactionnel*, au sein du système métropolitain lyonnais ?

3. La Porte Nord-Ouest comme forme pleine : convergences et divergences par rapport à *l'idéal transactionnel*

3.1 Accessibilité versus attractivité comme point de passage obligé

Lieu identifié du processus de planification territoriale (Temps 3), l'EIM A89-RN82 émerge à une échelle intermédiaire, au croisement entre une logique *top down* et *bottum up*, à l'image de la Plaine Saint-Exupéry. On retrouve à ce titre une forme de convergence vers *l'idéal transactionnel*. Au Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise, le nouveau barreau autoroutier entre Balbigny et la Tour de Salvagny est issu des politiques d'aménagement du territoire et d'une planification traditionnelle sectorielle pilotée par l'Etat, dans le cadre du schéma national des infrastructures de transport, maillon transversal Est-Ouest entre Bordeaux et Genève. Élément de structure-objet transitionnel, la réalisation du nouveau barreau autoroutier engendre dans le même temps des dynamiques territoriales, localement⁴⁴ : mobilisation de coalitions d'acteurs en faveur ou contre la réalisation de la nouvelle infrastructure, multiplication des petites et grandes zones d'activités côtés rhodanien et ligérien, au sein de territoires longtemps écartés des grands axes de communication et donc soucieux de pouvoir tirer parti de la nouvelle accessibilité offerte par l'infrastructure, développement de dispositifs de coopérations départementaux (CTD, syndicats mixte de ZA, etc.) et nouvelles démarches de planification territoriale (Scot Loire Centre). Au croisement entre ces multiples dynamiques territoriales, l'EIM A89-

⁴⁴ Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Mise au point* et *Chapitre 3. Diagnostics* (Partie 3).

RN82 est ainsi inscrit en 2010 à l'agenda du dispositif inter-Scot, à l'initiative de Bernard Jayol, Président du Scot Roannais, devant le constat de la multiplication des zones d'activités autour des échangeurs du barreau autoroutier sans logique d'ensemble, notamment au niveau de Balbigny, dans le Loire Centre, au croisement entre l'A89 et l'A72 qui potentiellement, peut nuire au développement de la polarité roannaise, en quête d'un rebond économique et démographique. Le territoire d'étude fait par ailleurs l'objet d'une CTP sur la période 2010-2014, associant le Grand Lyon, le Grand Roanne, Tarare et l'Arbresle, financée par un fond européen de soutien aux relations villes/campagnes⁴⁵.

Une question centrale a émergé au cours de la démarche de projet, engagée dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie guide de la plaine Saint-Exupéry et résumée ainsi : Quelles sont les prestations potentielles de la plateforme au sein du système métropolitain lyonnais ? Sa formulation enclenche le processus de traduction par entre-définition des acteurs. Elle problématise le territoire d'étude et le réseau sociotechnique associé. Même si l'EIM A89-RN82 n'est pas investi par une démarche de projet de grand territoire, à l'image de Saint-Exupéry, l'élément de structure central de ce second territoire d'étude (le barreau A89-objet transitionnel) est-il néanmoins problématisé au sein du système métropolitain lyonnais ? Une question centrale émerge-t-elle des travaux menés sur l'EIM A89-RN82, notamment par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, engageant potentiellement sa mise en projet ? Il existe effectivement une question, sous-jacente aux débats et controverses ponctuant la réalisation de l'A89, qui engendre potentiellement, à condition qu'elle soit explicitement formulée, une mise en projet de l'EIM par entre-définition du rôle des différents acteurs et mise à l'équerre des différents objets et projets constitutifs de l'espace d'interface. On peut résumer cette problématization potentielle par les deux questions suivantes : **Comment favoriser l'attractivité des territoires nouvellement desservis par l'A89 ? Quelles congruences/potentialités liées à l'arrivée de l'A89 dans l'organisation du système métropolitain lyonnais ?**

Le débat sur la relation de causalité entre implantation d'une infrastructure de circulation et développement économique, autrement dit sur la problématique des effets structurants, est ouvert depuis plusieurs décennies dans le champ scientifique (Varlet, 2000). Il existe aujourd'hui un accord au sein de la communauté scientifique concernant l'absence de lien mécanique (ou de déterminisme) entre accessibilité et développement territorial. Jean-Marc Offner (1993) décrit à ce titre les effets structurants du transport comme mythe politique et mystification scientifique. Il existe néanmoins des interactions entre les dynamiques structurelles, au sein desquelles les projets de transport s'inscrivent, et les stratégies d'acteurs se positionnant, à priori ou à posteriori, par rapport à ces projets. Les infrastructures de transport constituent ainsi « *une condition nécessaire mais non suffisante (de croissance économique, de l'aménagement du territoire, etc.). Il est désormais régulièrement fait mention de l'absence d'effets automatiques et de la nécessité d'élaborer des mesures d'accompagnement* » (1993, p.238). Afin de

⁴⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification* (Partie 2).

modéliser la relation entre transport et organisation socio-économique de l'espace, Jean-Marc Offner préfère la notion de congruence permettant de s'affranchir de la relation de cause à effet, au profit d'un modèle d'adaptation réciproque. A la fin des années 1970, François Plassard tire des conclusions similaires, mais préfère la notion de potentialité : « *La vision simpliste de mécanismes de cause à effet ne peut être conservée dès qu'on étudie les relations entre autoroutes et développement régional [...]. Il faut affirmer clairement que de telles déclarations sur les bienfaits des autoroutes, nombreuses chez les hommes politiques, ne reposent sur aucun fondement scientifique [...]. L'introduction de la notion de potentialité semble être une des voies efficaces qui permet ce changement de conception* » (1977, cité dans Offner, 1993, p.235). La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982 incite les sociétés en charge de grands projets d'infrastructures à évaluer leur efficacité économique et sociale dans les trois à cinq ans suivant leur mise en service, afin d'améliorer les processus décisionnels des projets ultérieurs (Varlet, 2000). Il est demandé d'élargir la connaissance au-delà des aspects de rentabilité économique et financière en s'intéressant davantage aux effets induits sur l'économie régionale. Les résultats issus notamment de l'observatoire A89 entre Bordeaux et Clermont-Ferrand, dirigé par le géographe Jean Varlet entre 1995 et 2008, montrent que l'autoroute n'est pas un vecteur spontané de croissance. La multiplication des petites et grandes zones d'activités constituent néanmoins un marqueur de l'appropriation anticipée de l'A89 par les élus locaux. Il convient alors de passer d'une logique d'effets à une logique d'interactions entre l'infrastructure et son territoire d'accueil, par sa valorisation via la construction de projets de territoires (Audal, 2011e).

Durant toute la longue période de gestation du projet d'infrastructure avant son inauguration en 2013, la problématique de la relation entre A89 et développement territorial échappe en grande partie aux scènes de débats et de controverses opposant les pro- et anti-A89. Les échanges, conflits et tensions entre ASF, l'Etat, les élus rhodaniens et ligériens et les associations locales portent majoritairement sur l'opportunité ou non de réaliser le nouveau barreau autoroutier et donc sur des problématiques techniques essentiellement liées aux transports, aux conditions de son intégration paysagère et environnementale, à la réduction des nuisances locales potentiellement engendrées et au tracé ou aux mesures compensatoires proposées par le gestionnaire autoroutier. La problématique des interactions entre le barreau autoroutier et son territoire d'accueil, au regard notamment des conditions de son développement économique et résidentiel et plus largement de l'inscription de la frange Nord-Ouest au sein du système métropolitain lyonnais, est ainsi largement ignorée en dehors des logiques départementalistes rhodaniennes et ligériennes. La problématique de la relation entre accessibilité et attractivité apparaît néanmoins ponctuellement, à l'image de cette table ronde organisée par la Conférence économique et sociale et le Conseil local de développement à Roanne en novembre 2010 (Fig. 133). Elle réunit les maires de Tarare, Thomas Chadoeuf-Hoebeke, et de Roanne, Laure Deroche, le Président du Grand Roanne, Christian Avocat, le géographe Jean Varlet, et la directrice de la Rul, Anne Dubromel. Cette table ronde est alors l'occasion de soulever l'épineuse question des effets réels de

l'arrivée de l'infrastructure pour les territoires desservis : « *Que faut-il attendre de l'A89 ?* ». Alors que les élus rhodaniens et ligériens relient automatiquement et directement accessibilité et attractivité, avec pour résultante une multiplication des grandes et petites zones d'activités autour du barreau, Jean Varlet explique qu'« *on a jamais prouvé scientifiquement que le développement économique d'un territoire était lié à l'arrivée d'un équipement structurant comme une autoroute* ». L'offre d'accessibilité constitue un levier de développement économique, mais pas une condition suffisante. Il ne faut alors rien attendre de l'A89 si « *l'arrivée de cette infrastructure n'est pas accompagnée par une stratégie de développement portée par l'ensemble des décideurs du bassin* ». Ainsi, selon le Maire de Roanne, à l'initiative de la CTP, il faut que les territoires desservis par l'A89 partagent « *un projet de développement commun qui doit passer par la mise en place de couloirs de développement, afin que l'axe Roanne/Tarare/L'Arbresle ne soit pas qu'un simple tunnel d'aspiration vers Lyon* ». La maire de Roanne ajoute que l'agglomération roannaise doit « *saisir l'opportunité d'être la porte d'entrée Ouest de la métropole lyonnaise* ».

A89 : « L'accessibilité ne sera pas synonyme d'attractivité »

Si l'arrivée de l'A89 ne s'accompagne pas d'une stratégie de développement économique, les acteurs politiques et économiques prédisent que le territoire n'en tirera aucun profit

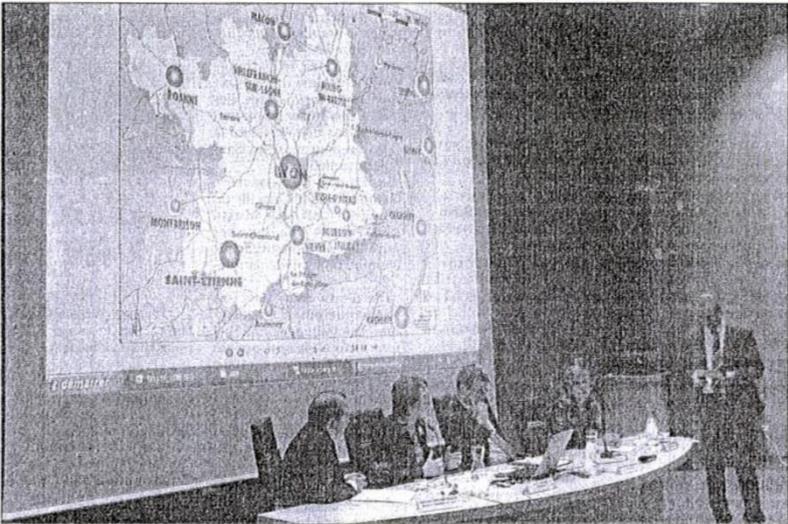
« **Q**ue faut-il attendre de l'A89 ? » C'est la question qui était posée aux participants de la table ronde organisée par la Conférence économique et sociale et le Conseil local de développement en fin de semaine à Roanne. Et si on voulait être provocateur, à l'issue de cette soirée, la réponse tiendrait en quatre lettres : RIEN.

T. Chadoeuf : « Il faut faire bouger la géographie mentale »

« Car on n'a jamais prouvé scientifiquement que le développement économique d'un territoire était lié à l'arrivée d'un équipement structurant comme une autoroute », prévenait Jean Varlet, géographe et directeur de l'observatoire de l'A89 entre 1995 et 2008. Rien donc si l'arrivée de cette infrastructure n'est pas accompagnée par une stratégie de développement portée par l'ensemble des décideurs du bassin. C'est ce qu'a argumenté le président de la Chambre de commerce et d'industrie du Roannais, Jean-Bernard Devernois, en rappelant la nécessité de la mise en place « d'une gouvernance commune dans les domaines de l'habitat, du commerce et de l'économie ».

Dans le Roannais, on en est encore loin avec l'élaboration de trois schémas de cohérence territoriaux - Sornin, Roannais et Loire centre qui intègre le canton de Balbigny - et donc le risque d'une mise en place de stratégie de développement concurrente. Christian Avocat, président du Grand Roanne, milite également pour une nouvelle gouvernance « qui passe par une anticipation et notamment un élargissement des frontières de la communauté d'agglomération ».

Un vœu qui a trouvé tout son intérêt dans la seconde partie de la conférence qui a évoqué l'inscription économique de Roanne dans la métropole lyonnaise. « Il faut faire bouger la géographie mentale », expliquait en préambule Thomas Chadoeuf-Hoebek, le maire de Tarare, en rappelant que l'A89 n'était que la première partie d'une transversale européenne reliant Lisbonne (Portugal) à Kiev (Ukraine). « Quand on se réfère à cette échelle, on voit tout de suite l'intérêt qu'ont nos territoires à travailler ensemble », analysait l'élu rhodanien à l'origine de la signature de la convention Territoires partenaires, liant dans la même réflexion de développement, la métropole régionale et les agglomérations de Tarare et



Tisser des liens plus étroits avec la métropole lyonnaise est l'un des axes de la politique de développement à mettre en place

/ Photo Max Chapuis

Roanne. « Car, à l'échelle de l'Europe, le Grand Lyon, c'est tout petit. Et pour peser dans le concert des métropoles européennes, il y a donc nécessité de se présenter à une plus grande échelle », expliquait Anne Dubromel, directrice de la Région urbaine de Lyon. Et

pour se rapprocher, il faut que ce nouveau territoire partage un projet de développement commun qui doit passer par la mise en place « de couloirs de développement », rappelait le maire de Tarare. « Afin que l'axe Roanne/Tarare/L'Arbresle ne soit pas qu'un

simple tunnel d'aspiration vers Lyon ». Car, si Roanne ne saisit pas l'opportunité « d'être la porte d'entrée Ouest de la métropole lyonnaise en devenant attractive, l'A89 ne servira qu'à éviter notre ville », prévenait Laure Deroche, le maire de Roanne.

Une conférence pleine de bonnes intentions qu'il faudra maintenant traduire par des actions concrètes sur le terrain car l'arrivée de l'A89 est prévue pour décembre 2012. C'est-à-dire demain.

Max Chapuis
mchapuis@leprogres.fr

Fig. 133 : Attractivité versus accessibilité (Source : Le Progrès, 30 novembre 2010 ; Revue de presse : Audal, 2012g)

La journée de lancement de l'étude EIM A89-RN82 à Riorges dans l'agglomération roannaise, animée par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne en septembre 2011, en présence des syndicats de Scot et des EPCI concernés, vise à définir les attentes des élus vis-à-vis de l'étude inter-Scot. Cette journée d'échange engage une problématisation de l'EIM A89-RN82, permettant une mise en perspective des tenants et aboutissants du diagnostic territorial à venir. La problématique des relations entre accessibilité et attractivité des territoires desservis par l'A89 fait alors partie intégrante des débats entre les élus rhodaniens et ligériens. L'ensemble est retranscrit dans le document d'une vingtaine de pages qui synthétise le contenu des échanges et les conclusions de cette journée de lancement (Audal, 2011e). Michel Vullien, représentante de Gérard Collomb pour le Sepal, interpelle les Agences d'urbanisme et les élus Ouest rhodaniens et ligériens sur la problématique du débouché de l'A89 dans l'agglomération lyonnaise, dans un réseau déjà largement saturé aux heures de pointe et avec des possibilités de report modal très limité. L'élu remet ainsi en cause les gains de temps liés à l'A89 et relance à nouveau le débat concernant l'intérêt du nouveau barreau autoroutier et les conditions de sa connexion à l'A6. Les élus ligériens ne manqueront pas, de leur côté, de faire valoir les nombreux atouts de cette transversale Est-Ouest pour leur territoire. La scène inter-Scot est l'occasion de monter en généralités et d'interpeller plus largement la relation entre le barreau autoroutier et son territoire d'accueil. En introduction aux débats, les chargés d'étude de l'Agence d'urbanisme de Lyon présentent les résultats de l'observatoire A89 entre Bordeaux et Clermont-Ferrand. Ils restituent par ailleurs quelques premiers éléments d'analyse concernant les modalités d'inscription et de prise en compte de l'A89 dans les projets de quatre des six Scot de l'espace d'interface⁴⁶ : Scot agglomération lyonnaise, Beaujolais, Ouest lyonnais et Roannais. Bien que le recollement des Scot donne à voir un patchwork de projets de territoire⁴⁷, l'analyse révèle un ensemble de points de convergences au regard de l'intérêt accordé au nouveau barreau autoroutier⁴⁸. Le tableau ci-contre restitue les six principaux éléments de convergences (réponse à des enjeux supra locaux, levier d'attractivité des territoires, opportunité de partenariat, vitrine de l'identité des territoires, impacts et nuisances à maîtriser) à partir de quelques extraits de Scot illustratifs. Chaque point de convergence entre les Scot est l'occasion pour l'Agence d'urbanisme de Lyon de formuler une série de questions qui ouvrent le débat avec les élus et finalement problématisent la démarche, le territoire d'étude et le réseau d'acteurs associés (Fig. 134).

⁴⁶ Les Scot Loire Centre et Mont du Lyonnais sont alors en cours d'élaboration.

⁴⁷ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Diagnostics*.

⁴⁸ Ce résultat rejoint l'analyse précédente assimilant l'A89 à un objet transitionnel. Voir à ce sujet le *Chapitre 2. Mise au point*.

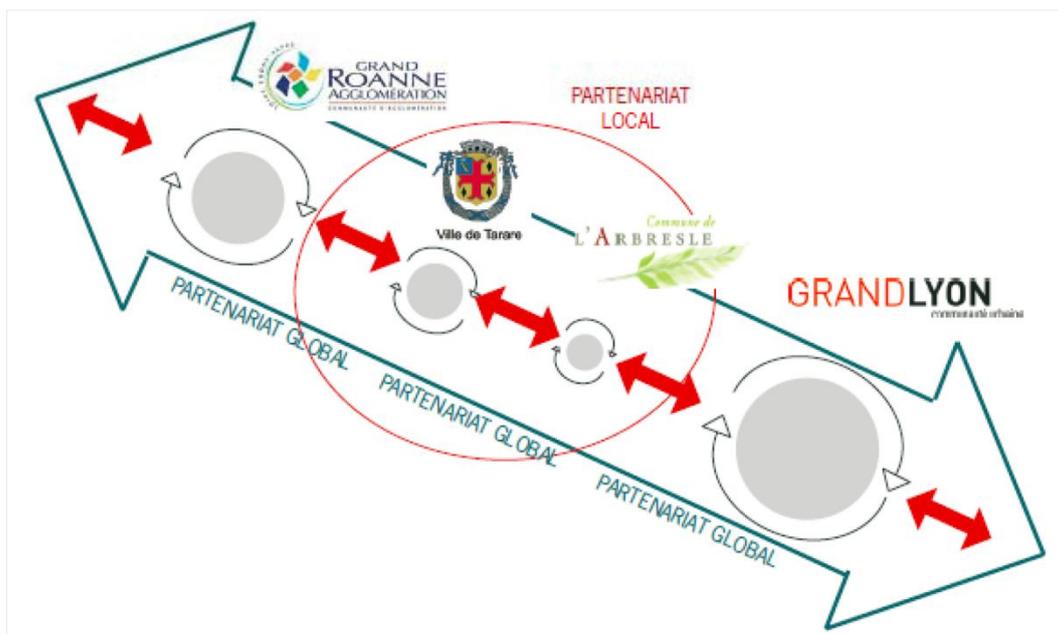
	Extraits de Scot illustratifs	Questions soulevées
[1] Réponse à des enjeux supralocaux	« A l'échelle nationale, [...] des axes Est/Ouest sont en cours de constitution : la transversale Lyon / Bordeaux (A89) et la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) plus au Nord doivent permettre de connecter les axes Nord/Sud entre eux. Ce schéma en cours de constitution devrait améliorer le maillage autoroutier général à l'échelle nationale et faire évoluer la structure des grands flux Nord/Sud. Il devrait avoir des conséquences en matière de redistribution des trafics longue distance transitant actuellement par l'aire urbaine lyonnaise. » (Scot Beaujolais, 2009, Rapport de présentation, p.65)	Quelle intégration locale de l'infrastructure ?
[2] Levier d'attractivité des territoires	« Longtemps bassin industriel prospère, le Roannais a perdu progressivement de son influence économique avec le départ ou la disparition de grandes industries structurantes au niveau national mais aussi avec un éloignement progressif des grandes dessertes nationales. Néanmoins, de nombreux atouts existent et de belles entreprises ou initiatives contribuent au rayonnement du territoire qu'il convient de soutenir, de valoriser, de déployer, de démultiplier. De nouveaux projets d'infrastructures sur le point d'aboutir, en premier lieu la mise en service du dernier maillon autoroutier Balbigny-Lyon de l'A89 Bordeaux-Lyon mais aussi la mise à 2x2voies de la RN82-RN7, constituent aussi pour le territoire une opportunité pour définir les nouvelles conditions de son développement. » (Syepar, 2012, PADD, p.45) « Cette zone (Tarare Est/Les Olmes) en cours de définition, devrait porter sur environ 150 ha sur le SCoT Beaujolais et verrait au moins une première phase se réaliser à court terme. Elle est liée à l'arrivée de l'autoroute A89. Cette zone pourra être multi-sites. Un syndicat d'études devrait d'être créé, au cours du premier semestre 2009 pour définir son emprise et les conditions de sa réalisation. » (Scot Beaujolais, 2012, Dog, p.26)	Quel positionnement économique ? Quelle stratégie d'aménagement partagée ?
[3] Opportunité de partenariats	« L'objectif du projet vise à positionner le Pôle économique ouest comme un site économique majeur d'intérêt d'agglomération. Du fait notamment de l'arrivée de l'A89, ce positionnement doit s'effectuer en partenariat avec les intercommunalités voisines et les bassins d'emplois de Tarare et de Roanne, en lien avec le pôle d'excellence et de compétitivité des textiles techniques et fonctionnels. Ce pôle économique doit tenir sa place parmi les grands sites tertiaires métropolitains et réaffirmer l'ancrage du pôle d'enseignement et de recherche dans le tissu économique local. » (Sepal, 2010, Padd, p.74) « L'arrivée de l'A89 et la mise à 2x2 voies de la RN7 et de la RN 82 dans ce contexte pourraient agir en faveur d'une plus grande ouverture des différents territoires les uns vers les autres, en leur offrant des opportunités plus faciles de relations. » (Syepar, 2012, Rapport de présentation, p.89)	Quels partenariats ? A quelles échelles ?
[4] Vitrine de l'identité des territoires	« Autour du projet de l'A89 et de ses échangeurs, l'opportunité est donnée de "fabriquer" un paysage vu depuis l'autoroute comme une vitrine du Pays Beaujolais » (Syndicat mixte Scot Beaujolais, 2009, Rapport de présentation, p.57). « Profiter de l'arrivée de l'A89 pour un effet de vitrine du territoire. » (Syndicat mixte Scot Beaujolais, 2009, PADD, p. 11 et Dog, p. 28)	Quelles spécificités locales? Quelle identité commune?
[5] Impacts et nuisances à maîtriser	« Les échangeurs autoroutiers de l'A89 au niveau de Pontcharra (les Olmes) et au niveau de Tarare vont bouleverser la physionomie de la vallée de la Turdine. Une pression importante, pour le logement et l'activité économique, va gagner cet espace de la vallée, situé entre les agglomérations roannaise et lyonnaise. On remarque, dès aujourd'hui, que le relief important de ce secteur conduit à l'implantation des activités dans le fond de vallée et forme une "conurbation" entre Pontcharra sur Turdine et Tarare. » (Syndicat mixte Scot Beaujolais, 2009, Rapport de présentation, p. 63) « Le Dog intègre les projets autoroutiers inscrits dans la DTA : le Contournement ouest de Lyon (COL), l'A48, l'A432, l'A45 et l'A89. L'A45 et l'A89 ne doivent donc pas constituer de nouvelles pénétrantes dans l'agglomération lyonnaise et y ramener du trafic supplémentaire. A ce titre, il est souhaitable de prévoir que : l'A89 se connecte sur l'A6 et l'A46 au nord de l'agglomération, selon le tracé soumis à l'enquête publique en juin 1997 » (Sepal, 2010, Dog, p.24)	Quels outils mobiliser pour maîtriser les impacts ?

Fig. 134 : Eléments de convergence liés à la prise en compte de l'A89 dans les Scot (Source : Audal, 2011e ; Infographie : Dugua, 2014)

La problématique de la relation réciproque attractivité/accessibilité dépasse les clivages liés à l'intérêt de l'infrastructure et engage une perspective collaborative entre élus lyonnais, Ouest rhodaniens et ligériens, au regard de l'objet A89 et des conditions de son inscription au sein de la frange Nord-Ouest du système métropolitain lyonnais. Les élus concernés par l'A89 désirent ancrer sur leur territoire des emplois, mais aussi des habitants. Pour Christian Avocat : *« Si l'on veut éviter que l'A89 devienne un aspirateur aggravant le processus de migration domicile/travail en direction de Lyon, il est indispensable de bien articuler développement économique et résidentiel »* (Audal, 2011e, p.10). Pour Laure Deroche, l'A89 *« ne générera pas un développement spontané, pas plus que les autres liaisons attendues, notamment le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon. C'est la qualité du projet de territoire, la pertinence des stratégies de marketing territorial et l'intérêt de l'offre territoriale qui retiendront l'attention des entreprises et leur choix d'implantation. Il y a donc un véritable enjeu à ce que les territoires s'organisent collectivement et lancent une réflexion coordonnée, permettant notamment d'harmoniser et de hiérarchiser l'offre d'accueil d'activités économiques »* (Audal, 2011e, p.10). Les élus s'accordent alors sur le besoin de construire ensemble une stratégie mieux partagée de développement et d'aménagement des territoires autour de l'A89, dont le diagnostic territorial inter-Scot constitue la première étape. Bien que des projets de territoire existent au sein des communautés de communes et des Scot, il convient *« d'élargir la démarche de projet stratégique à l'échelle inter-Scot des territoires de l'EIM A89-RN82 »* (Audal, 2011e, p.8). *« L'étude va constituer la 'première pierre' de l'élaboration d'une stratégie co-construite par les différents acteurs du territoire. Cette vision commune doit s'appuyer sur un diagnostic partagé du contexte actuel et à long terme de l'EIM. Elle doit définir, en matière de développement et d'aménagement, les conditions d'une interaction réussie entre accessibilité et attractivité »* (Audal, 2011e, p.9). Le directeur du pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon décrit ainsi l'arrivée de l'A89 comme un *« rendez-vous à ne pas manquer ! »*.

La CTP associant le Grand Lyon, le Grand Roanne et les Villes de l'Arbresle et de Tarare, représentée par Henry Jacquot lors de la réunion de lancement inter-Scot, réinterroge également le lien entre accessibilité et attractivité, et à ce titre, partage les mêmes ambitions que l'étude EIM A89-RN82 : *« Comment favoriser l'attractivité des territoires grâce à une accessibilité renforcée ? Comment le territoire peut-il attirer et enraciner des emplois en s'appuyant sur l'A89 ? »* (Audal, 2011e, p.10). Une articulation étroite entre la CTP et l'inter-Scot, *« dont les clés de lecture du territoire et les logiques de réflexion se rejoignent »* (Audal, 2011e, p.8), est ainsi convenue. Dispositif de coopération interterritorial, la CTP vise à dynamiser l'axe géographique Lyon-Roanne (Fig. 293). *« A l'échelle métropolitaine, l'ensemble des territoires de cet axe constituent la Porte Nord-Ouest de l'agglomération »* (Grand Lyon et al., 2011, p.2). Trois objectifs sont recherchés par le dispositif de coopération : construire une démarche partagée avec l'ensemble des acteurs (communes, EPCI ainsi que l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et sociaux, associatifs et les habitants), dégager des stratégies partagées de développement et de coopération entre collectivités territoriales (coopération technique, transfert de savoir-faire,

mobilisation de ressources), et enfin, développer et poursuivre cette démarche au terme de cet appel à projets. L'équipe d'étude, réduite au service de la CTP, vise ainsi à installer « une interterritorialité à géométrie et à intensité variables » (Grand Lyon et al., 2011, p.4). Six axes de coopération thématiques sont identifiés : attractivité résidentielle, développement économique, transports, préservation des espaces naturels et agricoles, tourisme et coopération culturelle (Fig. 135).



	Attractivité résidentielle	Développement économique	Espaces Naturels	Coopération culturelle
Interpellation :	T1 Impacts de l'autoroute A 89 (T)			
	T2 Déplacements pendulaires et qualité du service ferroviaire (T)			
CTP incitatrice et initiatrice	A1 Problématique foncière (T)	E1 Ecologie industrielle (GRA)	N1 Tourisme vert et métropolitain (GRA/RUL)	C1 Grands événements culturels (GL)
Contribution : CTP participant à travaux métropolitains	A2 Quartiers gare (GL/G4)	E2 Numérique (GRA)	N2 Circuits courts (GL/G4)	
	A3 Urbanisme commercial (GL/Inter-Scot)	E3 Agroalimentaire (GRA)		
Mutualisation : valorisation d'atouts intra CTP		E4 Filière Bois (GRA)	N3 Enjeux de l'eau (A)	C2 Offre culturelle mutualisée (A)
		E5 Déconstruction (GRA)		
	T3 Qualité de vie (A)			

Fig. 135 : Six axes de coopération autour de l'axe géographique Lyon-Roanne (Source : Grand Lyon et al., 2011, p.3)

3.2 Diagnostic territorial en comité restreint et limites des dispositifs d'intéressement : failles et faiblesses du processus de traduction

A une échelle intermédiaire, le diagnostic territorial réalisé par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, dans le cadre de l'inter-Scot, place pour la première fois l'A89 au centre des représentations et des réflexions⁴⁹. Les cartes ainsi produites sont centrées sur l'A89. Le diagnostic permet finalement de saisir des dynamiques de métropolisation qui jusqu'alors échappaient au Scot et à l'inter-Scot, et donc au processus de planification territoriale (Temps 3). Les représentations donnent à voir les dynamiques lentes et progressives d'évolution du tiers espace à travers l'émergence des campagnes résidentielles, terreau fertile à la rurbanisation. L'inter-Scot participe ainsi à la construction d'une représentation partagée de la frange Nord-Ouest métropolitaine, selon un axe Est-Ouest, par dépassement des fragmentations institutionnelles. Jusqu'alors l'EIM était essentiellement investi par des démarches collaboratives départementalistes ligériennes (conférence des Scot, CDT A89, etc.) et rhodaniennes (Smadeor). L'inter-Scot participe ainsi à construction de l'identité de l'EIM A89-RN82, au sein du système métropolitain lyonnais, élément de convergence vers *l'idéal transactionnel*. Les prétentions de l'inter-Scot, au regard du territoire d'étude, vont néanmoins progressivement s'amoinrir au vu des objectifs initiaux tracés lors du séminaire de lancement de l'étude en septembre 2011. L'EIM diverge par rapport à *l'idéal transactionnel*, au fur et à mesure de l'avancement du diagnostic réalisé par les deux Agences d'urbanisme.

Les Agences prévoient notamment initialement une analyse à dire d'acteurs, à partir d'une série d'entretiens auprès des partenaires institutionnels (Scot, EPCI, chambres consulaires, etc.) mais aussi d'aménageurs et d'opérateurs (immobilier commercial, entreprise, résidentiel) (Audal, 2011e). Les entretiens vont finalement essentiellement être menés auprès des acteurs institutionnels. Seul un entretien auprès d'un logisticien est réalisé par l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne. Par ailleurs, alors qu'une articulation étroite était initialement prévue entre la CTP et l'inter-Scot, les deux démarches vont finalement évoluer indépendamment sans qu'une méthodologie de travail commune soit partagée. A l'image des travaux menés sur l'EIM A46 Nord, puis Lyon-Saint Exupéry, les Agences d'urbanisme réalisent un diagnostic territorial multithématique, relativement traditionnel, à partir de l'exploitation des nombreuses bases de données dont elles disposent. L'EIM A89-RN82 constitue rapidement un dossier métropolitain parmi beaucoup d'autres, au sein d'un programme de travail inter-Scot surchargé. La mise à l'agenda de l'espace d'interface, à l'initiative de Bernard Jayol en rencontre des Présidents de l'inter-Scot en 2010, puis la réunion de lancement de la mission en 2011, révèlent pourtant un engouement important de la part des élus en faveur de la concrétisation de démarches collaboratives interterritoriales. Alors que la réunion de lancement fait l'objet d'une mise en situation originale, via la visite du chantier de

⁴⁹ Voir le *Chapitre 3. Diagnostics* (Partie 3).

l'A89 animée par le service de communication d'ASF, la suite de la démarche et la réalisation du diagnostic se traduit sont au contraire par une méthodologie de travail déjà bien rodée. Les Agences d'urbanisme ne profitent pas du caractère original et informel de la démarche pour faire preuve d'innovation et de créativité dans les modalités d'investissement du territoire d'interface. Des doutes et incertitudes vont même progressivement s'installer concernant les tenants et aboutissants du diagnostic et les suites à lui donner. En raison notamment de la très vaste étendue du territoire d'étude (un peu moins de trois cents communes), les Agences d'urbanisme connaissent notamment des difficultés à identifier les leviers de coopération potentielle entre les territoires et à proposer un outillage technique et méthodologique favorable à leur formalisation.

La problématique initiale concernant la relation entre accessibilité/attractivité, identifiée lors de la journée de lancement de l'étude à Riorges, échappe peu à peu à la construction du diagnostic qui se traduit finalement par une juxtaposition d'approches thématiques, en lien avec les impacts de l'infrastructure sur le territoire en termes de développement économique et résidentiel, de gains d'accessibilité et de préservation des espaces naturels et agricoles. Cette difficulté à stabiliser la problématique centrale liée au territoire d'étude renforce finalement les doutes et incertitudes concernant sa raison d'être, sa légitimité et les conditions de son prolongement par l'installation de démarches collaboratives. En constituant un simple état des lieux du territoire d'interface, le diagnostic territorial non-problématisé perd finalement de sa crédibilité. L'Agence d'urbanisme de Lyon connaît les mêmes difficultés concernant les deux EIM traités précédemment : A46 Nord et Lyon-Saint Exupéry⁵⁰. Au sein du dispositif inter-Scot et des Agences d'urbanisme, il n'y a pas de réflexion globale et approfondie concernant les modalités d'investissement des territoires d'interface, le sens à donner à la réalisation des diagnostics territoriaux au-delà du recollement des projets propres à chaque périmètre institutionnel, et les outils à mobiliser pour initier les partenariats entre territoires. Ce résultat d'observation est en lien avec le constat formulé précédemment concernant l'absence d'une part, de réflexion approfondie concernant les leviers de mise en œuvre des figures métropolitaines énoncées dans le chapitre commun (Audal, 2006b) et d'autre part, le manque d'intelligibilité globale sur les modalités de structuration du processus de planification territoriale (Temps 3) et les prestations des *lieux identifiés* de projets dans la construction de ce processus⁵¹.

Les résultats du diagnostic inter-Scot sont présentés par les Agences d'urbanisme en juin 2012 à Tarare. En comité restreint (régime de maintien du statu quo), la séance de restitution réunit uniquement les Présidents des Scot concernés et les chargés d'études des Agences d'urbanisme. Cette première restitution vise à partager les résultats avec les élus de l'inter-Scot, de s'entendre sur les suites à donner à

⁵⁰ Le diagnostic économique réalisé sur l'EIM A46 Nord n'engage pas de démarches collaboratives. Sur l'EIM Lyon-Saint Exupéry, ce sont les DDT du Rhône et de l'Isère qui prolongent le diagnostic par l'élaboration de la Stratégie guide à l'initiative du Préfet de Région. Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

⁵¹ Voir à ce sujet le *Chapitre 3. Projection (Partie 2)* et le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

la démarche, avant d'envisager potentiellement une restitution plus large auprès des différents acteurs du territoire. La présentation proposée par les Agences d'urbanisme, synthèse du diagnostic territorial, confirme la perte substantielle de problématique centrale liée au territoire d'étude. La question de la relation entre accessibilité et attractivité n'est pas réactivée. Les Agences d'urbanisme s'attachent à interpeller les élus concernant les impacts potentiels de l'infrastructure par ailleurs difficiles à évaluer, et proposent quelques pistes pour engager des collaborations mais qui restent au demeurant encore très imprécises : « *renforcer les collaborations entre communes et intercommunalités (vers un contrat d'axe ou contrat territorial de développement) ; innover dans les politiques de mobilité (associer ASF dans une politique intermodale de déplacement) ; renforcer les processus collaboratifs entre producteurs du droit des sols et promoteurs, aménageurs, gestionnaires (maîtriser les processus de production par une coproduction publique/privée)* » (Audal, 2012f, p.30).

Devant l'ampleur du territoire d'étude et de la difficulté à le saisir dans son entièreté, une perspective de prolongement de l'étude aurait pu être envisagée à l'égard des modalités d'investissement de l'EIM A89-RN82 et dans le sens de sa mise en projet. Il aurait été opportun de décortiquer l'ensemble du territoire d'étude en sous-territoires (ou fragments métropolitains) plus petits et donc plus faciles à manipuler dans la perspective de la stabilisation de partenariats⁵². Au sein de l'EIM A89-RN82, les différents fragments territoriaux pouvant faire l'objet de zooms territoriaux plus approfondis, et potentiellement enclencher des démarches de projet, apparaissent en toile de fond du diagnostic territorial proposé par les Agences d'urbanisme. Ils constituent autant de nouveaux *lieux identifiés* de projet à des échelles intermédiaires, fragments territoriaux de l'EIM A89-RN82 (Fig. 136). On pense notamment à la Porte Nord-Ouest, par ailleurs identifiée comme territoire de projet au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise. Elle accueille le Pôle économique Ouest (Techlid) qui fait l'objet d'enjeux de coopération importants avec les espaces économiques voisins, notamment Tarare et Roanne, en lien avec le pôle d'excellence et de compétitivité des textiles techniques et fonctionnels. Ce secteur, identifié comme territoire spécifique au sein de la DTA (territoire autour de l'Arbresle), fait par ailleurs l'objet de tensions et de conflits d'usages importants concernant les modalités de raccordement A89/A6. L'investissement de ce territoire charnière par une démarche de projet inter-Scot, en complément de l'EIM A89-RN82, aurait été l'occasion de dépasser les réflexions purement techniques liées aux tracés des raccordements pour formaliser une scène d'échange et de négociation territoriale, permettant de confronter différents scénarios d'aménagement possibles et finalement, de spécifier des partenariats potentiels. Deux autres fragments territoriaux auraient pu faire l'objet d'un investissement complémentaire, au même titre que la Porte Nord-Ouest : le secteur autour de Tarare, et celui autour de Balbigny à l'intersection entre l'A89 et l'A72. Tous deux accueillent d'importants projets de zones

⁵² Cette méthodologie est employée par le groupement Güller&Güller-Acadie lorsqu'il subdivise le territoire en différentes plaques pour mieux cerner les problématiques et les enjeux qui incombent à chacune d'elle et finalement pour construire progressivement l'identité de la Plaine Saint-Exupéry.

d'activités (zones de Balbigny et Smadeor), avec des enjeux de complémentarités économiques mais aussi de positionnement des centralités urbaines dans des territoires où l'essentiel du développement résidentiel est lié au tiers espace et à l'entre-ville, en décalage total par rapport aux orientations des Scot. Au sein de l'EIM A89-RN82, ces nouveaux *lieux identifiés* de projets constituent autant de laboratoires métropolitains susceptibles d'accueillir des formes originales de projets de grand territoire, de mobiliser un large panel d'acteurs et ainsi d'enrichir le processus de planification territoriale (Temps 3) en lien avec la CTP. Cette perspective échappe à l'élaboration, la restitution et aux pistes proposées par les Agences d'urbanismes pour poursuivre la démarche.

L'investissement de ces nouveaux territoires intermédiaires/fragments métropolitains par des démarches de grands projets, fondées sur des régimes de participation populaire et donc des dispositifs d'intéressement innovants, aurait été par ailleurs l'occasion d'alimenter les exercices de planification en cours d'élaboration dont les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne sont en charge, dans la logique d'ouverture de leur territoire d'intervention à l'aire métropolitaine lyonnaise⁵³. On pense notamment à l'élaboration du PLU de Tarare, à la révision du PLU du Grand Lyon (Conférence des maires Nord-Ouest et Val de Saône) et à l'élaboration du Scot des Mont du Lyonnais pour l'Agence d'urbanisme de Lyon, et à l'élaboration du Scot Loire-Centre pour l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne (Fig. 136). Les deux Agences d'urbanisme multiplient les interventions ponctuelles au sein de l'EIM et plus largement au sein du système métropolitain lyonnais (diagnostic inter-Scot, PLU, Scot, schéma d'agglomération), mais sans apporter une réflexion globale sur les conditions d'articulation entre ces différentes démarches, dans le sens de la construction du processus de planification territoriale (Temps 3). L'ensemble de ces projets est lancé parallèlement au diagnostic EIM et évolue indépendamment à différentes échelles d'approche du territoire. Au sein des Agences d'urbanisme, il n'existe pas de cadre conceptuel et méthodologique partagé concernant les modalités d'élaboration des démarches de grands projets de territoires, permettant de donner un sens commun à la somme de leurs interventions ponctuelles au sein du système métropolitain lyonnais et notamment de l'EIM A89-RN82. La faible problématisation liée à la construction du diagnostic EIM ne favorise pas la mise en tension des différents fragments territoriaux et des différentes démarches de projet associés, dans le sens de la mise à l'équerre du territoire d'interface. On peut relier ce constat à la faible culture du projet de grand territoire en France, mais aussi la coupure entre plan et projet⁵⁴. Ce résultat réinterroge plus largement la légitimité d'action et la capacité des Agences d'urbanisme à définir leur positionnement stratégique dans un contexte métropolitain qui les amène à élargir leur territoire de compétence et leurs réseaux d'acteurs adhérents, tout en étant respectivement fortement dépendantes de deux acteurs centraux, principaux financeurs : le Grand Lyon et Saint-Etienne Métropole. La stratégie d'évitement de Gérard Collomb au sein des différentes scènes de gouvernance métropolitaine, notamment l'inter-Scot, participe à la non formulation d'une stratégie

⁵³ Voir à ce sujet l'introduction de la thèse.

⁵⁴ Voir le *Chapitre 2. Caractériser* (Partie 1) concernant les obstacles au processus de planification territoriale en France.

d'investissement des *lieux identifiés* de projets. Le Président du Grand Lyon contribue par ailleurs en grande partie au désintéressement de l'EIM A89-RN82, jugé officieusement non prioritaire.

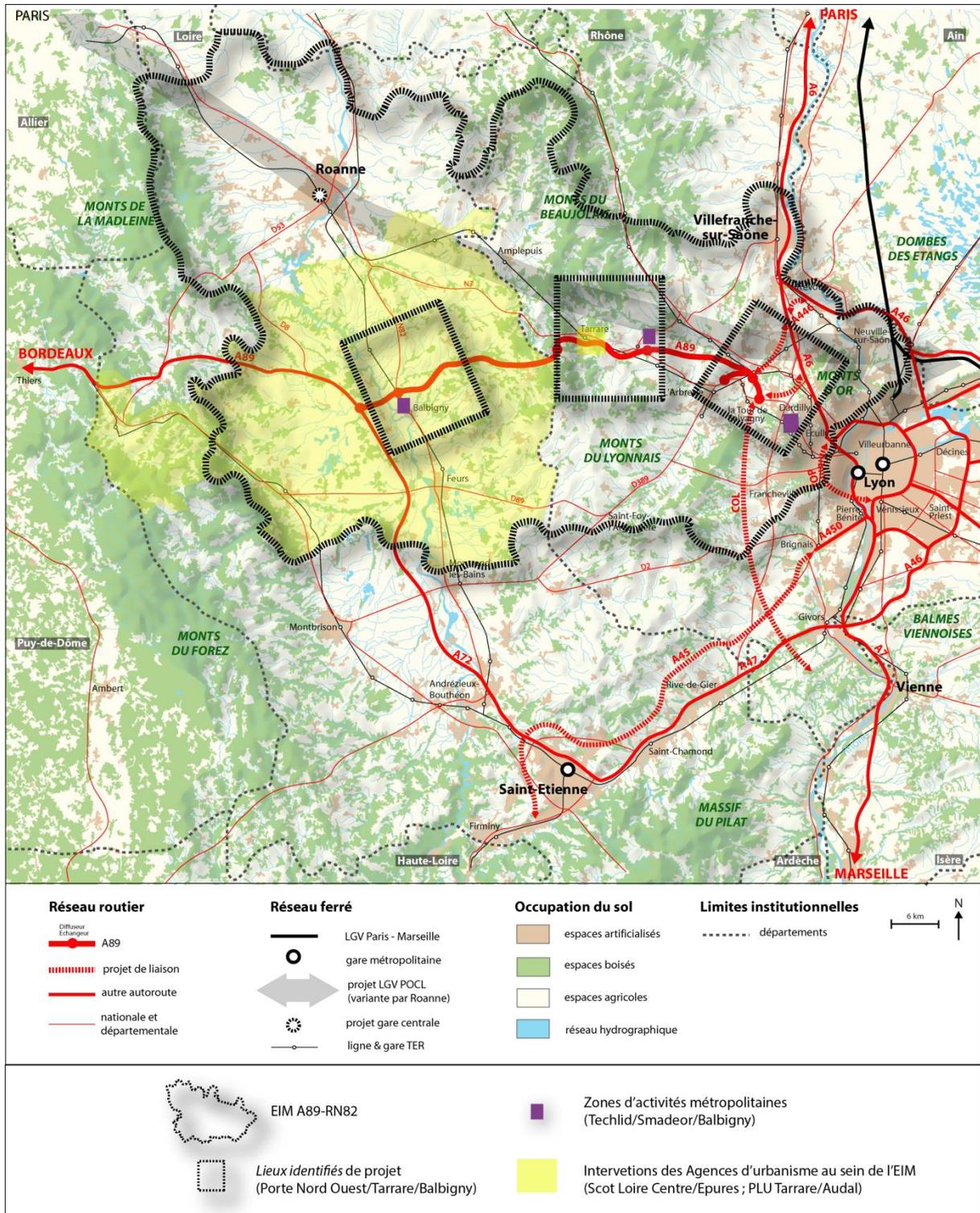


Fig. 136 : Les lieux identifiés de projets potentiels de l'EIM A89-RN82 (Source : Dugua, 2014)

3.3 Maturité de la Porte Nord-Ouest au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) : un *lieu en gestation*

Suite à la restitution du diagnostic EIM A89-RN82 par les Agences d'urbanisme en Rencontre des Présidents en juin 2012, Michelle Vullien, représentante de Gérard Collomb, propose d'organiser les assises de l'A89 en janvier 2013, suite à l'inauguration de l'infrastructure sous la forme d'une séance plénière et d'ateliers, réunissant l'ensemble des décideurs politiques et économiques des territoires autour de l'A89. Cette journée d'échange doit être l'occasion de restituer les travaux des Agences d'urbanisme devant un large panel d'acteurs. Malgré plusieurs relances des Présidents des Scot Roannais et Beaujolais, Bernard Jayol et Daniel Paccoud, notamment en Rencontre des Présidents en décembre 2012, tous deux soucieux que l'étude trouve des formes de concrétisation partenariale qui aille au-delà du simple diagnostic, l'idée d'une restitution grand format est une première fois reportée avant d'être progressivement abandonnée. Gérard Collomb ne juge pas opportun de porter un discours politique et d'engager des démarches collaboratives sur la frange Nord-Ouest métropolitaine, alors même que l'A89 ne trouve pas de connexion au réseau autoroutier et par ailleurs suscite d'importantes contestations auprès des élus lyonnais de la porte Nord-Ouest. L'EIM A89, et plus largement la question de l'ouverture de l'agglomération lyonnaise et du système métropolitain lyonnais au Nord-Ouest, n'est à ce stade pas une priorité dans l'agenda politique du Président du Grand Lyon. Ce dernier préfère d'abord régler la question de la connexion A89/A6, en relation avec les services de l'Etat. Au sein de l'EIM A89-RN82, les problématiques purement routières prennent ainsi le pas sur les enjeux d'aménagement du territoire, d'interactions entre l'infrastructure et son territoire d'accueil. Alors que Centre Est et la Porte Sud-Ouest ont fait l'objet d'un forum animé par Gérard Collomb, dans le cadre des rendez-vous de la mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise, la Porte Nord-Ouest est l'unique territoire de projet qui n'est pas investi⁵⁵. Au-delà des grands projets urbains localisés au cœur de l'agglomération (Part-Dieu, Confluence, etc.), les priorités stratégiques du Grand Lyon sont encore clairement orientées vers la frange Sud et Est de l'agglomération. D'autres facteurs concomitants expliquent par ailleurs le désinvestissement ou désintéressement du territoire d'étude. L'approche des élections municipales en mars 2014 incite les élus à se consacrer principalement à leur propre territoire de compétences, aux dépens des enjeux de coopération interterritoriaux. Par ailleurs, en raison de la réforme de la carte de l'intercommunalité dans le Roannais, Bernard Jayol n'est pas réélu à la tête du syndicat mixte de Scot, l'EIM A89-RN82 perd ainsi son élu référent au sein de l'inter-Scot. Enfin, l'annonce de la création de la Métropole de Lyon, en janvier 2015, sur un périmètre inchangé, mais une souveraineté renforcée, ne crée pas les conditions favorables à l'installation d'une cadre négociation entre la communauté urbaine et les territoires extérieurs.

⁵⁵ Voir à ce sujet le *Chapitre 4. Identification (Partie 2)*.

On propose de qualifier de Porte Nord-Ouest l'ensemble du territoire couvert par l'EIM A89-RN82 au sens de l'inter-Scot, par extension du territoire de projet identifiée dans le Scot de l'agglomération lyonnaise, mais aussi à partir de la proposition du Roannais de se positionner comme porte Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise, en relation avec le Projet de LGV POCL. Dans le cadre de la CTP, l'axe Lyon-L'Arbresle-Tarare-Roanne est également qualifié de Porte Nord-Ouest métropolitaine. C'est à l'échelle de ce grand territoire que se pose la problématique des conditions d'intégration et de mise à l'équerre de la frange Nord-Ouest au sein du système métropolitain lyonnais, en relation avec la nouvelle offre d'accessibilité liée à l'A89 d'abord, puis à la LGV POCL à plus long terme. *Lieu identifié* de projets potentiellement subdivisible en d'autres lieux de projets plus petits, ce grand territoire métropolitain n'est pas investi à la hauteur des potentialités du *lieu transactionnel*. Au même titre que la Plaine Saint-Exupéry, l'analyse révèle des éléments de convergences et de divergences par rapport à l'*idéal transactionnel*. Quel est alors le niveau de maturité de la Porte Nord-Ouest au cours du processus de planification territoriale (Temps 3), au regard notamment de la Plaine Saint-Exupéry ? La grille de lecture de la maturité des *lieux transactionnels* présentée dans la section précédente nous renseigne à ce propos (Fig. 137). La Porte métropolitaine Nord-Ouest constitue un lieu en gestation ou en veille entre le temps 0 et le temps 1. *Lieu identifié* dans le cadre de la démarche inter-Scot, ce dernier est investi dans le cadre de l'élaboration du diagnostic EIM (temps 1), mais aussi de la CTP, avant de retomber en état de gestation/veille, suite notamment au report des assises de l'A89. Le réseau d'acteurs associés au territoire d'étude et à l'élément de structure central (le nouveau barreau autoroutier) s'est ainsi progressivement désolidarisé. Le territoire retourne ainsi à la forme plate et creuse alors que le diagnostic territorial inter-Scot participe à son affirmation en tant que forme pleine au sein du système métropolitain lyonnais. Différents éléments ou évènements déclencheurs engendreront potentiellement à nouveau un regain d'intérêt pour le lieu en gestation : un accord sur les modalités de raccordement A89/A6 permettant de débloquer le processus de planification territoriale, l'intégration de Roanne au sein du Pôle métropolitain, la réalisation de la LGV POCL suite à la saturation de la ligne à grande vitesse Paris-Lyon. Le *lieu transactionnel* émergera à partir de l'affirmation de l'identité et des prestations de la grande Porte Nord-Ouest, en tant que forme pleine au sein du système métropolitain. A partir de la sociologie de la traduction, l'analyse montre qu'il convient d'entre-définir les acteurs autour d'une problématique partagée. Bien que latente, au sein de l'EIM A89-RN82, cette problématique n'est pas véritablement activée. La question de la relation entre accessibilité et attractivité constitue une piste importante qu'il convient d'explorer plus en détails afin d'engager la mise en projet du territoire.

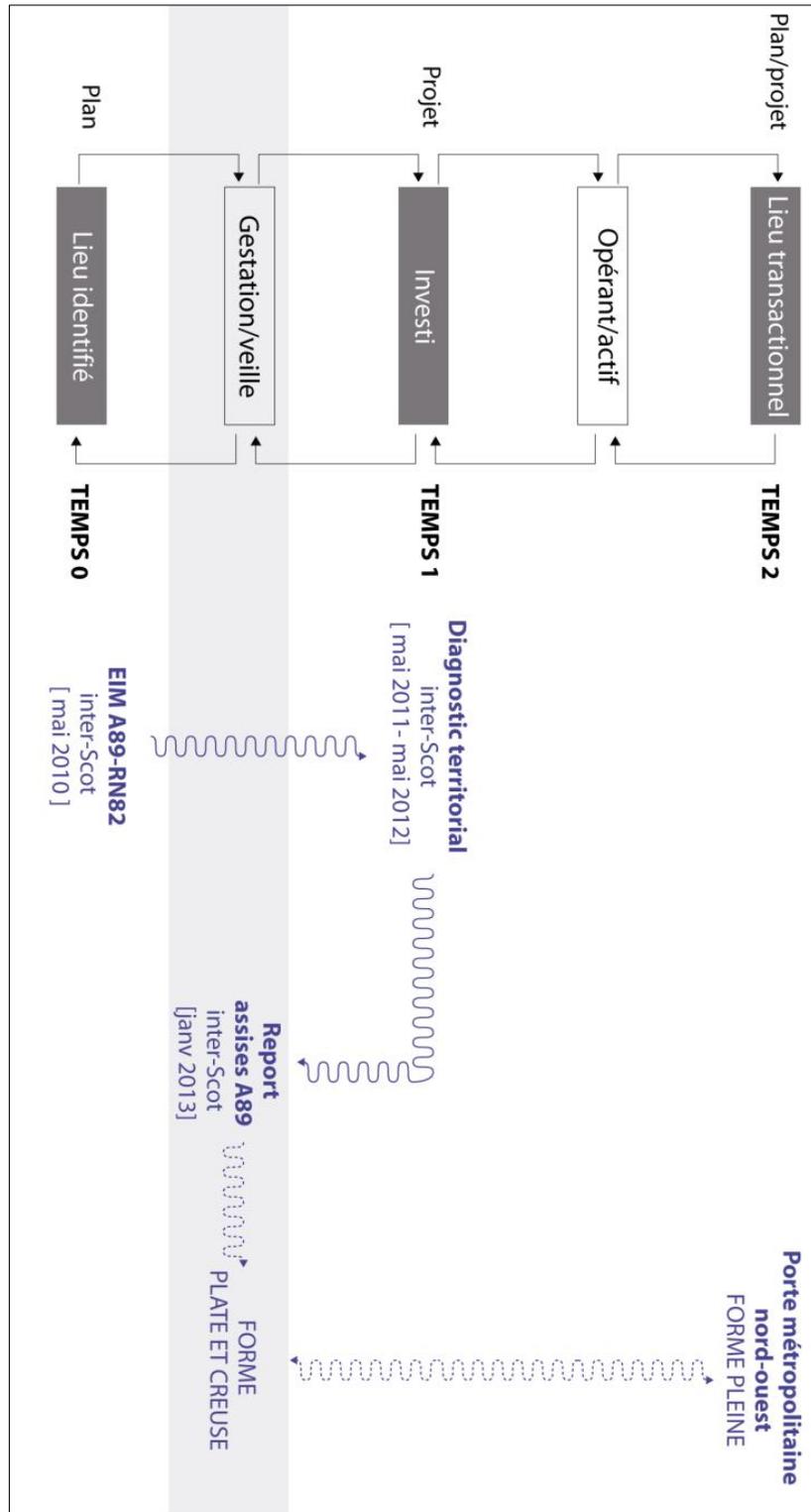


Fig. 137 : Maturité de la Porte métropolitaine Nord-Ouest au sein du processus de planification territoriale (Source : Dugua, 2014)

Au sein de l'EIM A89-RN82, la réalisation de l'A89 engendre une forte mobilisation d'acteurs (élus, représentants du monde socio-économique, associations de riverains et protection de l'environnement, etc.) en faveur ou contre la réalisation du projet. Cette mobilisation est canalisée dans le cadre des réunions publiques proposées par ASF et des procédures d'enquêtes publiques pilotées par les services de l'Etat. Ces scènes de concertation prennent place parallèlement ou en dehors du processus de planification territoriale (Temps 3). Au moment de l'ouverture du débat public concernant la LGV POCL, la mobilisation bascule d'un projet à un autre. Les élus ligériens notamment, qui ont obtenu la réalisation de l'A89, s'engage alors en faveur de la réalisation du projet de LGV POCL par Roanne, toujours dans une logique de renforcement de l'accessibilité d'un territoire longtemps écarté des grands axes de communication Nord-Sud. A la différence de l'enquête publique, la procédure de débat public enrichit la formalisation spatiale du projet proposé par le maître d'ouvrage RFF, mais aussi stabilise une scène de débats et d'échanges (socio techniques), animée par un acteur neutre, la CPDP, en amont de la réalisation du projet. Le débat public est l'occasion de relier des enjeux d'accessibilité à des problématiques d'aménagement du territoire. La poursuite des études concernant la réalisation de la LGV réactivera le réseau sociotechnique préconstitué autour du projet. Il semble opportun que le processus de planification territoriale se saisisse de ces intervalles spatio-socio-temporels de mobilisation collective (forum hybride) afin d'alimenter les projets territoriaux, en lien avec les modalités d'inscription de ces nouvelles infrastructures au sein du système métropolitain lyonnais. La conduite d'un projet d'infrastructure de transport constitue un levier important pour favoriser la mobilisation d'un large panel d'acteurs sur des enjeux métropolitains. La planification territoriale peut intéresser une grande diversité d'acteurs si elle est interpellée à partir des éléments de structure et des espaces transitionnels qu'ils génèrent (ou horizon d'expériences). Au niveau métropolitain, le pilotage stratégique du processus de planification territoriale (Temps 3) doit alors organiser les conditions du saisissement de ces forums hybrides en séquençant la chronologie d'investissement des *lieux transactionnels* en lien avec les éléments de structure prioritaires et les évènements associés. Au sein du système métropolitain lyonnais, l'investissement des *lieux transactionnels* nécessite de fait preuve d'innovation et de créativité (Kunzmann, 2004) dans les modes d'intervention territoriaux et donc dans la formalisation des dispositifs d'intéressement. En tant que principales dépositaires d'une ingénierie au service des enjeux métropolitains, voilà un défi majeur auquel les Agences d'urbanisme devront répondre collectivement.

Les deux terrains d'étude offrent un aperçu complémentaire de la nature des *lieux transactionnels*, de leurs potentialités, des conditions de leur émergence au sein du système métropolitain lyonnais et des modalités de leur investissement au cours du processus de planification territoriale (Temps 3). L'analyse révèle dans les deux cas des éléments de convergences et de divergences par rapport à l'*idéal transactionnel*, tel que formulé théoriquement dans le premier chapitre de cette troisième partie. Les

éléments de divergences sont principalement liés au niveau d'investissement des territoires d'étude qui limite la formalisation du processus de traduction. Le surinvestissement des *lieux privilégiés* de projets au cœur de l'agglomération lyonnaise (site de grands projets urbains) et les stratégies d'évitement du Grand Lyon nuisent à l'investissement *des lieux identifiés* et à leur affirmation en tant que *lieux transactionnels*. Au sein du système métropolitain lyonnais et du processus de planification territoriale (Temps 3), le niveau de maturité de la Plaine Saint-Exupéry (*lieu investi*) est plus avancé que la Porte Nord-Ouest (*lieu en gestation*), du fait notamment de l'élaboration de la stratégie guide pilotée par les services de l'Etat. La plateforme Lyon-Saint Exupéry, nouveau carrefour lyonnais au croisement d'axes européens Nord-Sud et Est-Ouest, dispose d'un fort potentiel structurant au sein du système métropolitain lyonnais historiquement tourné vers l'Est. Les capacités structurantes de l'A89 sont beaucoup plus faibles, mais le barreau autoroutier engage une ouverture du système métropolitain vers la frange Ouest. La Porte Métropolitaine Nord-Ouest sera potentiellement amenée à monter en puissance à long terme, en relation avec la réalisation de la LGV POCL. La confrontation entre ces deux *lieux identifiés* interpelle la capacité des dispositifs de gouvernance, et notamment l'inter-Scot, à formaliser une stratégie spatialisée, concernant les modalités et le calendrier d'investissement et la répartition de l'ingénierie métropolitaine au service de lieux d'interventions prioritaires. Le pilotage stratégique de l'ensemble du processus de planification territoriale (Temps 3) est ainsi mis à l'épreuve. A partir de la confrontation entre les deux territoires d'étude au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise et de l'ensemble des études de cas mobilisées au cours du développement de la thèse, la conclusion générale propose, en guise d'ouverture aux enjeux de la planification territoriale en France et en Europe, un essai de théorisation typologique des *lieux transactionnels* de la planification territoriale.

| CONCLUSION |

Eléments pour une théorie des *lieux transactionnels*

1. Dynamique des lieux de projets : les dix résultats de la thèse¹

1.1 Approche macro : la planification territoriale en France et en Europe

Le **premier résultat** concerne l'évolution de la planification territoriale en Europe. La thèse distingue trois temps d'évolution, depuis les années 1950, fondés sur le passage d'un modèle hiérarchique à un modèle négocié. La planification territoriale, ou stratégie spatialisée (Temps 3), succède à la planification traditionnelle (Temps 1), à partir des années 1990, après une période de remise en cause du plan, au profit du projet urbain localisé et du développement de démarches stratégiques (Temps 2), au cours des années 1980. Dans un contexte de montée en puissance des enjeux de durabilité et des dynamiques de métropolisation, le processus de planification territoriale résulte d'une synthèse entre planification stratégique et traditionnelle. Sa construction progressive résulte de démarches de coplanification entre différents niveaux de plans et de projets. Le plan de structure constitue un nouvel outil charnière qui traite de l'organisation physique et au sein duquel, l'identification des éléments de structure (système de la mobilité, système du vert, principaux pôles économiques, etc.) participe de la mise en cohérence ou mise à l'équerre du reste du territoire.

Le **deuxième résultat** concerne la permanence et l'évolution des *lieux privilégiés* de projets. Quelle que soit la période considérée, différents secteurs géographiques localisés dans le plan engageant sa mise en œuvre opérationnelle. Les *lieux privilégiés* de projets résultent de l'aboutissement d'un processus par étape (logique *top down*) dans le cadre de la planification traditionnelle (Temps 1). Sites stratégiques de projets urbains, ils sont générateurs de développement (logique *bottum up*) dans la planification stratégique (Temps 2). La thèse s'attache alors à caractériser les nouveaux *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale (Temps 3), en considérant d'une part que tous les lieux de projets n'offrent pas

¹ Les dix résultats de la thèse sont à lire en relation avec le schéma de synthèse inséré en fin de section (Fig. 1).

les mêmes prestations, et en accordant d'autre part un intérêt fort aux conditions de saisissement des éléments de structure dans la construction du processus, dans des contextes métropolitains.

Le **troisième résultat** concerne l'évolution du système de planification en France. Les quatre grandes lois d'urbanisme (LOF, loi de décentralisation, loi SRU et loi ENE) structurent progressivement l'organisation du modèle français, en relation avec les trois temps d'évolution de la planification en Europe. Quatre obstacles et impensés de la mise en œuvre de la planification territoriale sont par ailleurs identifiés, liés à l'histoire institutionnelle mais aussi à la pratique urbanistique française : la libre administration des collectivités locales et le transfert de compétences par bloc, la double séparation aménagement du territoire/urbanisme et plan/projet, et enfin le maintien d'un système hiérarchique fondé sur le principe de compatibilité. Ils occultent les conditions d'interactions entre différents niveaux de plans et de projets, au cours du processus de planification territoriale (Temps 3).

Le **quatrième résultat** concerne les apports des modèles anglais, allemands et italiens qui confirment les obstacles et impensés de la planification territoriale en France. L'ensemble du système de planification anglais est construit sur le principe d'un urbanisme discrétionnaire. La négociation entre les principaux *stakeholders* régule les relations entre les niveaux de gouvernement du territoire et entre plans et projets, notamment via une utilisation généralisée des masterplans. Le modèle italien converge vers le modèle allemand, tous deux fondés sur un système fédéraliste et l'application du principe européen de subsidiarité. La construction du processus de coplanification est encadrée par des outils juridiques prévus à cet effet (accords de programme en Italie, *gegenstromprinzip* en Allemagne). Au sein des trois pays étudiés et à la différence de la France, la pratique urbanistique tend à partager un cadre conceptuel commun dans les modalités de construction des plans, la mise en œuvre des projets et leurs interactions réciproques.

Le **cinquième résultat** concerne le décalage entre le cadre législatif français qui fait de la compatibilité le principe élémentaire de mise en œuvre de la planification territoriale, et la mise en exergue de cinq expériences locales de coplanification : les contrats d'axes des agglomérations grenobloises et toulousaines, les PACA du Grand Genève, les contrats de territoires corridors biologiques de la Région Rhône-Alpes et enfin les CDT du Grand Paris. Ces démarches sont fondées sur des systèmes de coopération innovants permettant la formalisation de démarches contractuelles entre échelons et compétences institutionnelles. Elles mobilisent des espaces intermédiaires de coopération (ou interterritoriaux), via des projets complémentaires aux plans territoriaux, initiés à partir d'éléments de structure du territoire (axes de tramway, corridors biologiques, nœuds intermodaux, etc.). Ces projets assurent la continuité du processus de planification. Les mêmes caractéristiques sont repérées dans les quatre expériences de planification territoriale traitées en Angleterre (London Plan), en Allemagne (IBA Emscher Park) et en Italie (Plans territoriaux de coordination de la Province de Bologne et de Pescara).

1.2 Approche méso : l'aire métropolitaine lyonnaise

Le **sixième résultat** concerne la description des dynamiques de métropolisation lyonnaise. Les concepts de tiers espace et de *zwischenstadt* ont été mobilisés pour qualifier les nouvelles réalités territoriales, émergentes et en quête d'intelligibilité, structurées progressivement à partir de l'entremêlement de fragments urbains, naturels et agricoles. Le décalage entre les dynamiques de métropolisation et l'éroitesse des périmètres institutionnels engendre l'installation de dispositifs interterritoriaux issus de la coopération entre collectivités (Rul et Pôle métropolitain) ou de la planification (DTA et inter-Scot). L'ensemble participe à la construction d'un processus de gouvernance métropolitain à géométrie variable, associant des acteurs essentiellement institutionnels. L'analyse des *lieux privilégiés* de projets de la planification territoriale nécessite une lecture croisée de ce double processus. La politique menée par Gérard Collomb oscille entre coopération interterritoriale et affirmation d'un leadership sur un territoire de compétences restreint, à l'image de la création future de la Métropole de Lyon.

Le **septième résultat** concerne la construction du processus de planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise au regard des productions de l'inter-Scot. Les programmes de travail successifs n'ont jamais comporté de réflexions approfondies sur la mise en œuvre des quatre figures constitutives du projet métropolitain (la métropole multipolaire, accessible, attractive et nature), définies notamment à partir du Chapitre commun validé en 2006. Entre quête permanente d'une gouvernance métropolitaine salvatrice, stratégie d'évitement, conception linéaire de l'évolution de l'inter-Scot et surcharge de l'agenda métropolitain, la tendance est à la disjonction entre les figures incantatoires et les réalisations locales. La désynchronisation des calendriers de réalisation, les différentes maîtrises d'œuvre et d'ouvrage, les disparités de ressources ont entraîné un repli des Scot, au sein de leur territoire de compétences respectif, dans une logique plutôt intra-Scot. Il existe en revanche une articulation étroite entre le Scot de l'agglomération lyonnaise et les dispositions de l'inter-Scot.

Le **huitième résultat** concerne l'identification et la distinction des lieux de projets au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. Les parties prenantes de la démarche inter-Scot ont repéré sept *lieux de projets* partagés, à la frontière de plusieurs Scot, appelés EIM. Ces espaces intermédiaires de coopération sont qualifiés de *lieux identifiés* de projets dans le cadre de la thèse. Ils trouvent des traductions formelles variées dans les autres dispositifs de gouvernance (territoire spécifique au sein de la DTA, actions prioritaires du pôle métropolitain, sites logistiques majeurs de la Rul). Ils émergent autour d'éléments de structure du territoire métropolitain, sous différentes formes et à différentes échelles de territoire, mais sans qu'il n'existe une stratégie partagée concernant les modalités de leurs investissements et leurs prestations potentielles, dans la construction du processus de planification territoriale. Les *lieux identifiés* prennent la forme de territoires de projets au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, où ils participent

de sa mise en œuvre et cohabitent avec les *lieux privilégiés* de projets, lieux d'accueil prioritaire des grandes opérations d'urbanisme, sous pilotage du Grand Lyon et dont la réalisation est déjà inscrite au sein du Sdal, à la fin des années 1980. Au-delà des sites de grands projets urbains, largement traités au sein de la littérature, la thèse propose alors d'ouvrir la réflexion sur les *lieux identifiés* de projets et leurs prestations potentielles, dans la construction du processus de planification territoriale.

1.3 Approche micro : les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82

Le **neuvième résultat** concerne la caractérisation des *lieux transactionnels* de la planification territoriale. Les qualités du concept sont introduites en tant qu'idéal type (ou *idéal transactionnel*), à partir d'une approche théorique et optimisée de ses prestations potentielles pour la mise en œuvre. Les *lieux transactionnels* sont les nouveaux *lieux à privilégier* de projets du troisième temps d'évolution de la planification en Europe, dans un contexte de montée en puissance des enjeux métropolitains de durabilité. Points de repères dans le pilotage stratégique du parcours de la planification, ils enclenchent l'effectivité du processus à condition qu'ils soient reconnus et investis à ce titre par une démarche globale et continue de grand projet de territoire. Organisés autour d'objets transitionnels, éléments de structure du territoire métropolitain configurant des réseaux d'acteurs, les *lieux transactionnels* sont des espaces intermédiaires de projets partagés, au sein du tiers espace (ou entre-ville). L'affirmation du *lieu transactionnel* engage le passage de la forme plate (support lisse, illimité et déterritorialisé) et creuse (dépourvue d'identité socio-spatio-temporelle), à la forme pleine où le lieu acquiert une unité minimum au sein du système métropolitain par un processus de mise à l'équerre.

Enfin, le **dixième résultat** concerne la confrontation de l'*idéal transactionnel* à l'analyse des modalités d'investissement des deux *lieux identifiés* de projets sélectionnés au sein du système métropolitain lyonnais : l'EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82. L'analyse révèle dans les deux cas des éléments de convergences et de divergences par rapport à l'*idéal transactionnel*. Les éléments de divergences sont principalement liés aux niveaux d'investissements des territoires d'étude qui limitent la formalisation du processus de traduction. Le surinvestissement des *lieux privilégiés* de projets au cœur de l'agglomération lyonnaise et les stratégies d'évitement du Grand Lyon nuisent à l'affirmation des *lieux identifiés* en tant que *lieux transactionnels*. La thèse propose une grille de lecture de leur niveau de maturité, construite autour de trois paliers ou temps (*identifiés/investis/transactionnels*). Investi par une démarche de projet traduite sous la forme d'une stratégie guide, le niveau de maturité de la Plaine Saint-Exupéry (*lieu investi*) est plus avancé que la Porte Nord-Ouest (*lieu en gestation*). Des événements ou déclencheurs engageront une montée en puissance de ces lieux dans le système métropolitain, à l'image de la réalisation du CFAL et de la LGV Lyon-Turin pour la Plaine Saint-Exupéry, ou de la LGV POCL pour la Porte Nord-Ouest. La thèse interpelle la capacité des dispositifs de gouvernance, et notamment l'Inter-Scot, à formaliser une stratégie spatialisée d'investissement de ces nouveaux *lieux à privilégier*. Le

pilotage stratégique de l'ensemble du processus de planification territoriale (Temps 3) est ainsi mis à l'épreuve.

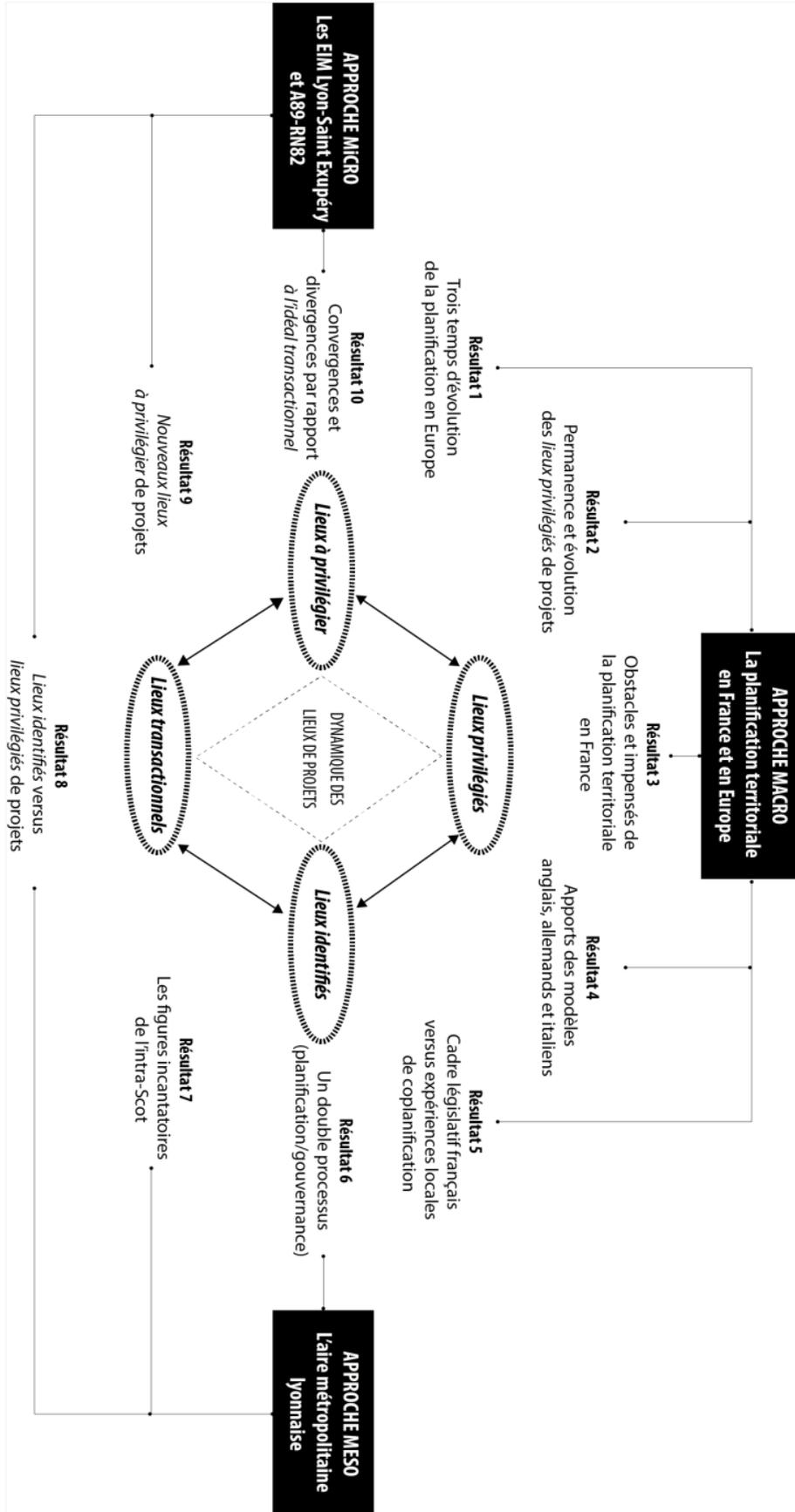


Fig. 1 : Schéma de synthèse des dix résultats de la thèse (Source : Dugua, 2014)

2. Les hétérotopies de la planification territoriale

2.1 Des lieux autres

Le concept d'hétérotopie - du grec *topo* (lieu) et *hétéro* (autre) - est emprunté à Michel Foucault dans une conférence de 1967. Le philosophe le caractérise à partir de la notion de lieux utopiques qui par définition n'existent pas. L'auteur défend au contraire l'idée de lieux utopiques - les hétérotopies - dotés d'une existence bien réelle et donc d'une formalisation spatiale et temporelle. *« Je crois qu'il y a - et ceci dans toute société- des utopies qui ont un lieu précis et réel, un lieu qu'on peut situer sur une carte ; des utopies qui ont un temps déterminé, un temps que l'on peut fixer et mesurer selon le calendrier de tous les jours »* (Foucault, 2012, p.23). Le territoire ou plutôt l'espace pour reprendre l'expression employée par l'auteur ne constitue pas un support lisse, un espace neutre et blanc, mais est organisé autour d'une grande diversité de lieux. Les lieux n'ont pas tous la même valeur. Les hétérotopies sont des contre espaces, des utopies localisées, lieux à l'intérieur d'une société qui en constituent le négatif ou qui sont pour le moins en marge. Ils hébergent l'imaginaire collectif et individuel. *« Ces contre espaces, ces utopies localisés, les enfants les connaissent parfaitement. Bien-sûr, c'est le fond du jardin, c'est le grenier, ou mieux encore la tente d'Indiens, dressée au milieu du grenier, ou encore c'est – le jeudi après-midi – le grand lit des parents. C'est sur ce grand lit qu'on découvre l'océan, puisqu'on peut y nager entre les couvertures et puis ce grand lit, c'est aussi le ciel, puisqu'on peut bondir sur les ressorts ; c'est aussi la forêt, puisqu'on s'y cache ; c'est la nuit, puisqu'on devient fantôme entre les draps ; c'est le plaisir enfin puisqu'à la rentrée des parents, on va être puni »* (Foucault, 2012, p.24).

Michel Foucault (2012) propose alors la mise en œuvre d'une science, dénommée l'hétérotopologie, qui aurait pour objet l'étude de ces autres lieux. Dans ce sens, il propose une description systématique des hétérotopies à partir de six principes. Elles existent depuis toujours et dans toutes les sociétés et prennent des formes extrêmement variées (premier principe). Leur existence est basé sur un cycle comprenant un moment d'apparition (ou création) et un moment de disparition (ou résorption), et la fonction d'une même hétérotopie peut évoluer au cours du temps (deuxième principe). Ils sont fondés sur la juxtaposition en un lieu réel de plusieurs espaces, à priori incompatibles (troisième principe). Les hétérotopies sont liées à des découpages singuliers du temps, en rupture avec le temps réel (hétérochronie) (quatrième principe). Elles sont dotées d'un système d'ouverture et de fermeture qui les isole mais les rend également accessibles et pénétrables (cinquième principe). Ces autres lieux sont dotés d'une fonction singulière par rapport à l'espace restant. Ils sont des lieux de contestation selon deux pôles opposés: soit en créant un espace d'illusion qui dénonce la réalité, ou bien au contraire, en créant réellement un autre espace aussi parfait, méticuleux et arrangé que le nôtre est désordonné, mal agencé et brouillon (sixième principe).

2.2 Les *lieux transactionnels* : hétérotopies de la ville durable

On retrouve dans le concept de *lieu transactionnel* de la planification territoriale, les principes mobilisés par Michel Foucault pour caractériser celui d'hétérotopie. Les *lieux transactionnels* constituent des lieux autres, des contre espaces ou espaces de marge qui diffèrent des lieux habituels de l'urbanisme, à l'image des *lieux privilégiés* de projets au cœur des grandes agglomérations (sites de grands projets urbains). Ils engagent un renversement du regard : les espaces d'interface, à priori assimilés à des espaces frontières périphériques, deviennent des lieux de potentialités. Les *lieux transactionnels* sont des lieux singuliers du tiers espace² et de l'entre-ville et contribuent à l'affirmation de son identité territoriale, au sein des systèmes métropolitains. Ils prennent effectivement des formes extrêmement variées, en fonction de l'élément de structure-objet transitionnel à l'origine de leur émergence (une plateforme multimodale, un barreau autoroutier, etc.). Leur existence est fondée sur un cycle traduit notamment par la grille de lecture de leur maturité. Les *lieux transactionnels* reposent sur la juxtaposition et la confrontation, en un même espace, de plusieurs activités à priori incompatibles (aéroportuaire, résidentiel, agricole, logistique, etc.) à l'origine de conflits d'usages. Projetés dans de multiples temporalités emboîtées, les *lieux transactionnels* sont en rupture avec le temps réel. La démarche de projet contribue à clarifier l'agenda des réalisations à venir. Ils sont dotés d'un système d'ouverture et de fermeture. Leur affirmation nécessite des conditions particulières, notamment leur investissement par une démarche de grand projet de territoire. L'activité du lieu est alimentée par des déclencheurs (réalisation d'une infrastructure, conflits d'usages, etc.) et peut faiblir en cas de désintéressement du réseau sociotechnique constitué. Les *lieux transactionnels* sont dotés de prestations et potentialités singulières par rapport aux autres espaces. En tant que lieux de confrontation entre les horizons d'attentes et les horizons d'expériences, ils enclenchent le processus de planification territoriale.

Une nouvelle représentation du système métropolitain émerge à partir de ces autres lieux. Leur niveau d'investissement, de maturité et d'effectivité conditionne leur traduction, soit en tant que simples espaces d'illusions de ce qu'il faudrait faire, ou à l'opposé, de perfectionnement des pratiques et de cristallisation de relations étroites entre plans et projets dans le sens de la durabilité. L'histoire de l'urbanisme s'est construite autour d'utopies successives (la ville radieuse, les cités jardins, les villes linéaires, etc.) qui n'ont d'ailleurs trouvé de concrétisation totale que dans quelques cas limités. La ville du 21^{ème} siècle n'est au contraire plus guidée par aucune grande pensée surplombante, au-delà de la montée en puissance des principes de durabilité (ville durable, ville de l'après-Kyoto, etc.), par ailleurs très controversés. Pour certains, ils participent à l'affirmation progressive d'une théorie générale de l'urbanisme, d'autres au contraire ne voient que leur caractère incantatoire, peu opérationnel et finalement propice à d'importantes dérives. Le concept de *lieu transactionnel* propose de dépasser ce

² Afin de construire son concept de tiers espace, Martin Vanier cite le concept de *thirdspace* développé par Edward Soja qui lui-même mobilise la notion d'hétérotopie.

débat quelque peu stérile sur l'effectivité ou non de la ville durable dans la construction et la mise en œuvre des politiques urbaines. Le concept de *lieu transactionnel* comme hétérotopie (ou utopie localisée) de la planification territoriale propose d'investir les systèmes métropolitains à partir de nouveaux *lieux à privilégier* de projets dont les caractéristiques intrinsèques permettent de révéler et de tester grandeur nature, au sein de laboratoires d'innovation et de créativité métropolitaine, les conditions de mise en œuvre opérationnelle des figures opératoires de la ville durable. Sans prétendre à l'élaboration d'une science des *lieux transactionnels* comme le suggère Michel Foucault à propos des hétérotopies, en guise d'ouverture à la thèse, voici néanmoins quelques éléments esquissant les premiers traits de ce qu'on pourrait appeler une théorie des *lieux transactionnels*.

3. Propositions pour une typologie des *lieux transactionnels*

L'investissement de ces nouveaux *lieux à privilégier* de projets implique nécessairement et préalablement une reconnaissance forte de leurs prestations potentielles, ce à quoi contribue la thèse. La proposition de classification typologique est construite à partir des résultats issus des deux terrains d'étude au sein du système métropolitain lyonnais (EIM A89-RN82 et Saint-Exupéry), des autres EIM de l'inter-Scot (*lieux identifiés* de projets), mais aussi des différentes autres études de cas mobilisées notamment dans la première partie de la thèse en France et en Europe. Cette classification précise le concept de *lieu transactionnel* et finalement ouvre le débat sur ses qualités potentielles. Elle n'a pas prétention à l'épuisement du concept, ni de parvenir à des conclusions fermes et définitives, et méritera d'être complétée et détaillée au regard d'autres études de cas. Ce premier essai de classification permet néanmoins de décrire les apports des *lieux transactionnels* dans la construction du processus, et donc dans l'élaboration des documents de planification territoriale. La typologie est structurée autour de trois types (nœud, axe et réseau transactionnel) combinés à trois variables (amplitude/capacité, imbrication/résonnance et intensité/effectivité).

3.1 Points et lignes sur plans

Wassily Kandinsky (2013) est l'un des principaux fondateurs allemand de l'art abstrait. En 1926, il publie un ouvrage intitulé « *Point et lignes sur plans* », dans lequel il décrit une théorie des formes à partir d'un ensemble de règles de combinaison et de résonance entre les différents éléments de composition. Le point et la ligne constituent selon l'auteur des éléments de structure, alors que le plan est le support originel. La théorie des formes de Wassily Kandinsky a été mobilisée récemment dans le champ de la planification et de l'urbanisme par la thèse de Gabriella Trotta-Brambilla (2013) intitulée, « *Infrastructure*,

territoires et projets. L'exemple de la ligne ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin-Milan ». A travers ses travaux de recherche, elle montre comment la réalisation d'une nouvelle infrastructure ferroviaire, la LGV Lyon-Turin reliant le Nord de l'Italie et la Région Rhône-Alpes, peut enclencher le passage de la plateforme régionale (Bagnasco, 2009) à la Global City Region (Scott et al., 2001), sous certaines conditions, notamment de mise en projet des territoires en relation avec la structuration des systèmes de mobilité. L'infrastructure franco-italienne contribue à la mise en relation de nœuds de transport (points), d'axes ou sommes de points (lignes) et d'une combinaison d'axes et de points, soient des réseaux (plans), à condition d'une mise en tension entre planification territoriale et planification des transports, gérées par nature plutôt indépendamment. Le point de rencontre entre nos deux thèses respectives est le nœud de Lyon-Saint Exupéry, point d'intersection entre le projet de LGV Lyon-Turin et le système métropolitain lyonnais³. La proposition de typologie des *lieux transactionnels* sollicite à nouveau les éléments de structure mobilisés par Gabriella Trotta-Brambilla, à partir de la théorie des formes de Wassily Kandinsky : le point/nœud, la ligne/axe, et le plan/réseau. Ces trois éléments majeurs, ou figurés, contribuent à la structuration du territoire et à sa description⁴. La nature de l'objet transitionnel générateur du *lieu transactionnel* configure la classification fondée sur trois types.

3.2 Trois types : *nœuds, axes et réseaux transactionnels*

Le premier type est le ***nœud transactionnel*** (Fig. 2). L'objet transitionnel générateur du lieu est un point singulier, ou élément ponctuel d'un réseau, ou système (de la mobilité, écologique, économique, hydrologique, etc.) où convergent différents axes ou corridors. Les *nœuds transactionnels* constituent autant de points ou portes d'entrée dans un réseau plus vaste. L'EIM Lyon-Saint Exupéry, qualifié par la suite de Plaine Saint-Exupéry, relève explicitement de cette catégorie au sein du système métropolitain lyonnais. La plateforme multimodale constitue un nœud de transport ferroviaire et aéroportuaire majeur, nouveau carrefour lyonnais au croisement entre des axes européens Nord/Sud et Est-Ouest. Un autre *lieu identifié* de l'inter-Scot entre dans la catégorie des *nœuds transactionnels*. Il s'agit de l'EIM Porte Nord-Ouest, territoire de projet dans le Scot de l'agglomération lyonnaise et territoire spécifique dans la DTA, point de connexion entre différentes infrastructures existantes ou projetées (A89, A6 et COL) engendrant d'importantes difficultés de mise en relation des éléments du réseau. L'EIM Porte Nord-Ouest constitue un fragment de l'ensemble de l'EIM A89-RN82. Deux autres fragments métropolitains ont été identifiés comme territoires de projets potentiels: Balbigny au croisement entre l'A89 et l'A72, et le secteur de Tarare. Liés à des échangeurs autoroutiers, ils constituent tous deux également des *nœuds*

³ Il a permis une première caractérisation du concept de *lieu transactionnel* dans le cadre d'un article cosigné pour la revue Géocarrefour (Dugua, Trotta, 2012).

⁴ Les règles de sémiologie sont fondées sur trois figurés : ponctuels, surfaciques et linéaires. Combinés à différentes variables (couleurs, formes, grain, etc.), ces figurés permettent d'élaborer, d'interpréter et de décrire une carte en tant que représentation d'un territoire (Brunet, 1987).

transactionnels de l'axe A89. Les accords territoriaux pour les aires productives du plan territorial de la Province de Bologne et les CTD du Grand Paris Express relève également de ce premier type.

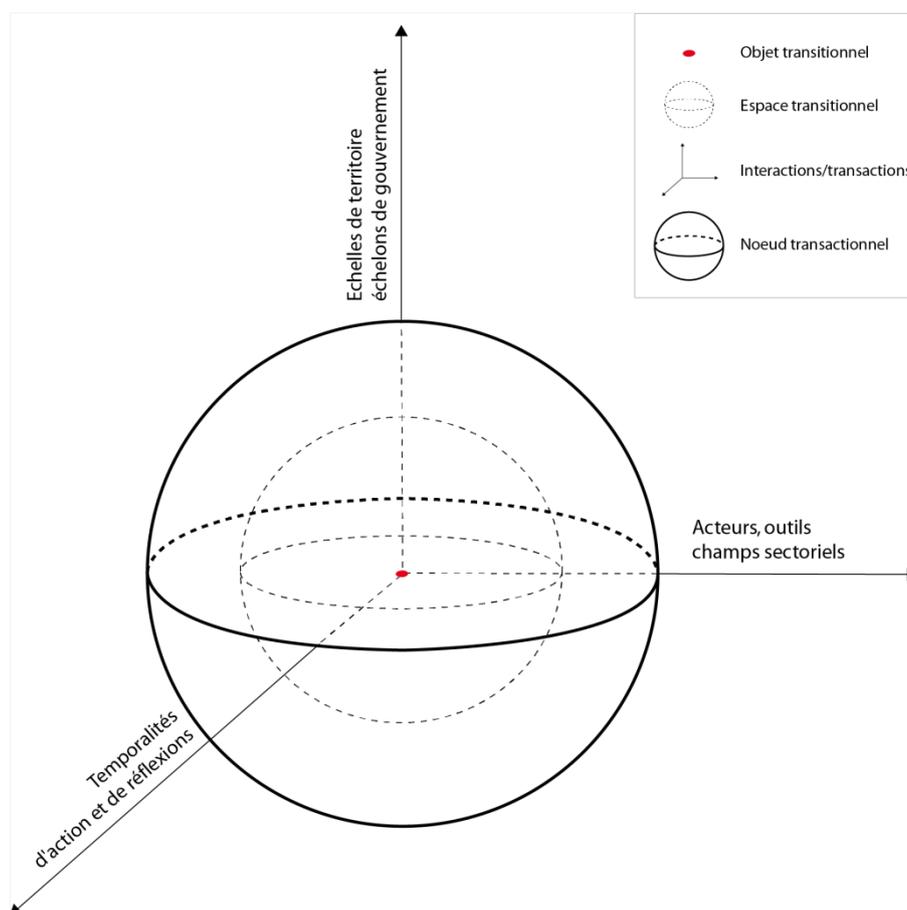


Fig. 2 : Type 1 : *nœud transactionnel* (Source : Dugua, 2014)

Le deuxième type est l'**axe transactionnel** (Fig. 3). L'objet transitionnel à l'origine de l'émergence du lieu est un élément linéaire ou corridor d'un réseau ou système (de la mobilité, écologique, économique, hydrologique, etc.) plus vaste. L'axe résulte de la combinaison d'un ensemble de points ou nœuds constitutifs d'un réseau. L'EIM A89-RN82 relève donc de l'*axe transactionnel* composé de trois nœuds, les secteurs de Balbigny et de Tarare, et la Porte Nord-Ouest, reliés par le nouveau barreau autoroutier. L'EIM A46-Nord s'inscrit également dans la catégorie des *axes transactionnels*, ainsi que l'EIM Vallée du Gier et du Rhône, identifié comme action prioritaire du Pôle métropolitain, entre l'agglomération lyonnaise et stéphanoise. La polarité givordine constitue vraisemblablement un *nœud transactionnel* important au croisement entre les deux vallées industrielles. Parmi les actions prioritaires du Pôle métropolitain, la voie verte des confluences relève également de l'*axe transactionnel*. Les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise et toulousaine, les Contrats de corridors écologiques de Rhône-Alpes, les PACA du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, l'IBA Emscher Park et le schéma directeur du fleuve Pescara sont également assimilables à ce second type. Si l'on suit les résultats de recherche avancés par Gabriella Trotta-Brambilla (2013), la LGV Lyon-Turin peut potentiellement générer un *axe*

transactionnel apte à structurer le Nord de l'Italie et la Région Rhône-Alpes, en tant que forme-pleine ou Global City Region. Les points de connexion de la LGV Lyon-Turin avec les réseaux de transports locaux constituent potentiellement autant de *nœuds transactionnels*. Enfin, dans le cadre du Grand Paris, le projet Seine Métropole de l'équipe d'Antoine Grumbach & associés envisage de relier Paris au Havre par un corridor structurant. Il révèle ainsi la Seine comme *axe transactionnel* dans la structuration du système métropolitain parisien.

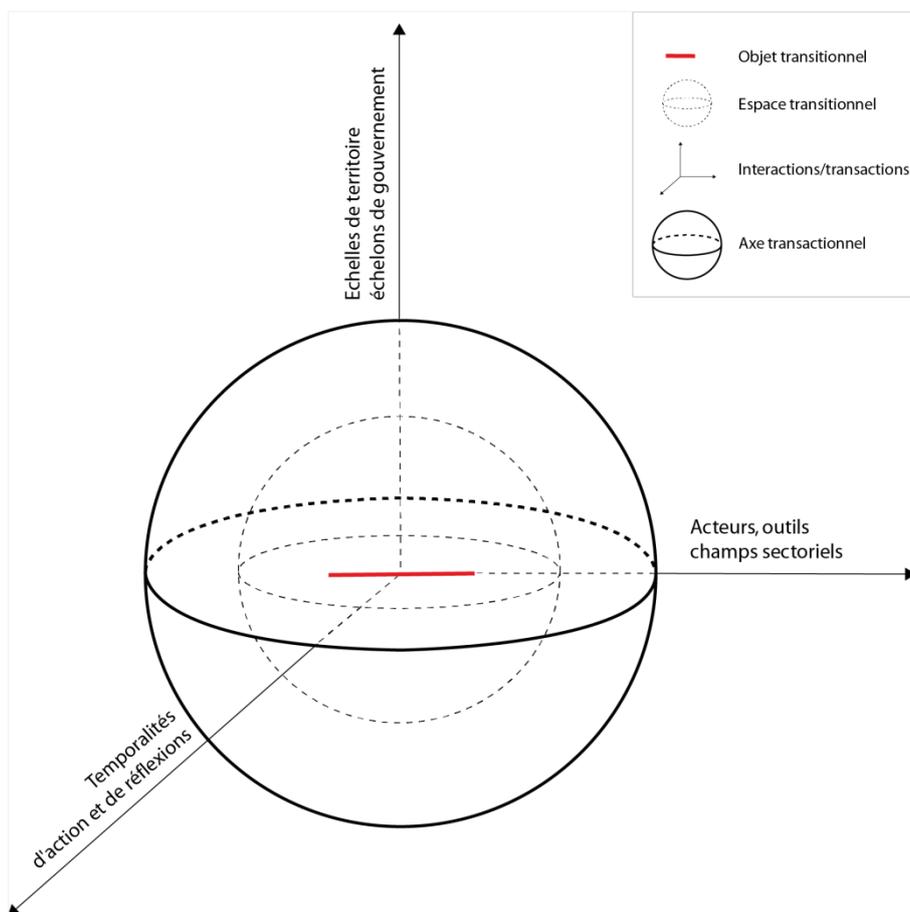


Fig. 3 : Type 2 : *axe transactionnel* (Source : Dugua, 2014)

Le troisième type est le ***réseau transactionnel*** (Fig. 4). L'objet transactionnel à l'origine de l'émergence du lieu est alors l'ensemble d'un réseau (de la mobilité, écologique, économique, hydrographique, etc.) pris dans sa globalité. Il est structuré par différents points/nœuds et axes/lignes, mis en relation et amenés à fonctionner ensemble au sein d'un système. Aucun des territoires d'études et études de cas, mobilisés dans le cadre de la thèse, ne relève explicitement de cette catégorie (Fig. 5). Par extrapolation, on peut considérer que les documents territoriaux et sectoriels constitutifs du système de planification français (Scot, PLU, PDU, PLH, Sage, SRCE, etc.) contribuent à l'identification et à la caractérisation des *réseaux transactionnels*, à partir notamment des figures opératoires de la ville durable, pour reprendre l'expression employée par Gilles Novarina. Les *réseaux transactionnels* participent à la spatialisation du processus de planification territoriale et peuvent être subdivisés en autant de *nœuds* et *axes*

transactionnels. Du premier type (*nœud transactionnel*), au troisième type (*réseau transactionnel*), la proposition typologique engage un niveau de complexité croissant par saisissement des systèmes territoriaux, à partir de morceaux ou fragments isolés (point, ligne) ou dans leur entièreté (réseau). On peut formuler là une hypothèse de poursuite de recherche en partie confirmée par les deux études de cas de la thèse au sein du système métropolitain lyonnais.

La mobilisation d'une grande diversité d'acteurs institutionnels et non institutionnels est facilitée dans les projets de territoire, initiés à partir de petits objets transitionnels, ou éléments de structure simples, mais dotés d'une forte capacité d'interpellation des enjeux métropolitains. Il est plus facile d'engager des démarches participatives sur un aménagement de quartier, de rue, voire de trottoir, plutôt que sur des problématiques liées à la planification territoriale plus éloignées des préoccupations quotidiennes de chacun. Ainsi, l'investissement du *nœud transactionnel*, plus petit élément structurant du réseau, est potentiellement le plus à même d'assurer l'effectivité du processus de planification territoriale. Le *réseau* ou *l'axe transactionnel* sont à l'inverse plus difficiles à saisir et nécessitent un plus haut niveau de technicité. Cette hypothèse est en partie confirmée par les deux études de cas au sein du système métropolitain lyonnais. La mobilisation d'acteurs apparaît plus simple autour de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry (*nœud transactionnel*), plutôt qu'à partir du très grand territoire structuré par l'A89 (*axe transactionnel*). La proposition de subdivision de l'EIM A89-RN82 en fragments métropolitains plus petits et donc plus facilement manipulables va dans ce sens. Au sein des systèmes métropolitains, le pilotage stratégique du processus de planification territoriale intégrant notamment des dispositifs de coopération type inter-Scot, doit alors favoriser l'identification et la mise en projet de petits éléments (nœuds, points) dotés d'une forte capacité structurante, afin d'engager la mise à l'équerre de territoires plus vastes, interpellés par les objets transitionnels.

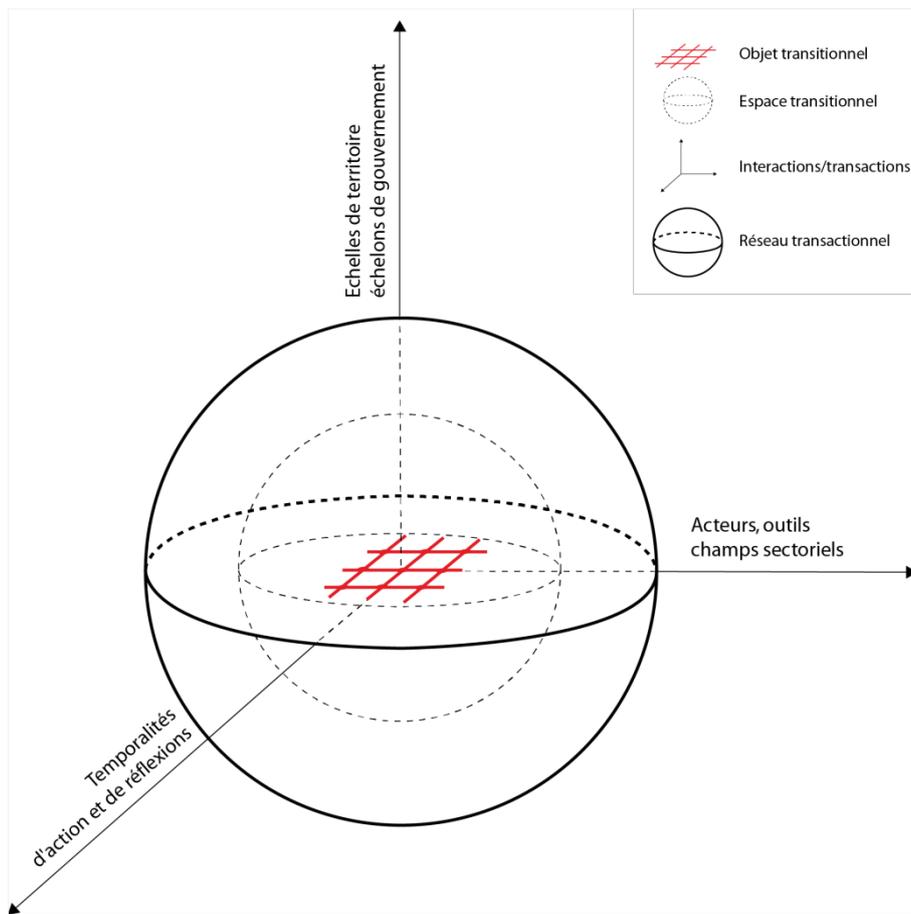


Fig. 4 : Type 3 : réseau transactionnel (Source : Dugua, 2014)

Typologie	Exemples illustratifs	
	Aire métropolitaine lyonnaise	France/Europe
Type 1 Noeud transactionnel	EIM Lyon-Saint Exupéry EIM Porte Nord Ouest	Accords territoriaux pour les aires productives du plan provincial de Bologne CTD du Grand Paris Express
Type 2 Axe transactionnel	EIM A89-RN82 EIM A46 Nord EIM Vallées du Gier et du Rhône Voie verte des Confluences	Contrats d'axe grenoblois et toulousains Contrats de corridors écologiques de Rhône-Alpes PACA du projet d'agglomération franco-valdo-genevois IBA Emscher Park Schéma directeur du fleuve Pescara Projet Seine Métropole du Grand Paris Territoires desservis par la LGV Lyon-Turin
Type 3 Réseau transactionnel	Aucun des terrains d'étude et des études de cas traités dans la thèse.	

Fig. 5 : Typologie des études de cas et terrains d'étude de la thèse (Source : Dugua, 2014)

3.3 Trois variables : capacité, résonnance et effectivité des *lieux transactionnels*

Les trois variables (capacité/amplitude, résonnance/imbrication, effectivité/intensité) complètent la proposition de classification typologique des *lieux transactionnels* (Fig. 6). Elles sont en relation d'une part, avec la grille d'analyse du niveau de maturité des *lieux identifiés* de projets, mobilisée dans le *Chapitre 4. Résultats* (Partie 3) et d'autre part, avec les trois types (*nœud transactionnel, axe transactionnel, réseau transactionnel*) décrits dans le paragraphe précédent. Ces trois variables permettent de caractériser plus en détails les qualités des différents *lieux transactionnels* au regard de leurs prestations potentielles dans la structuration du processus de planification territoriale.

La première variable **capacité/amplitude** différencie les *lieux transactionnels* en fonction de leurs potentialités intrinsèques à favoriser un nombre plus ou moins important de transactions territoriales. Elle traite du volume ou gabarit du lieu, et évalue ainsi la taille plus ou moins importante des vecteurs de transactions. Plus la capacité ou l'amplitude d'un *lieu transactionnel* est importante, plus il est en mesure d'opérer une multiplicité d'interactions et de traductions entre les composantes de l'action organisée (acteurs, outils, champs sectoriels, échelles d'approche du territoire, temporalités). On peut distinguer trois niveaux. Les *lieux transactionnels* de niveau local (niveau 1), sont de petites capacités ou de faible amplitude. Les transactions qu'ils opèrent interpellent uniquement le niveau local soit le quartier, la ville ou l'agglomération. Les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise relèvent de ce premier niveau. Ces lieux peuvent être traités dans le cadre des PLU et des Scot, sous la forme d'orientations d'aménagement ou de schémas de secteurs (Dugua, 2008). Le deuxième niveau caractérise les *lieux transactionnels* dotés d'une capacité/amplitude moyenne ou intermédiaire. Ils établissent des transactions du niveau local à l'échelle métropolitaine. Les *lieux identifiés* de l'inter-Scot, soient les sept EIM, relèvent de ce second niveau d'amplitude. Enfin, troisième niveau, les supers *lieux transactionnels* sont dotés d'une très forte capacité et d'une amplitude maximale. Les transactions dépassent le simple cadre métropolitain pour s'inscrire dans des relations inter- ou extra-métropolitaines, à l'échelle par exemple des Global City Region. Ces lieux s'inscrivent dans des problématiques nationales, européennes et internationales. Les conditions de leur intégration locale sont ainsi d'autant plus périlleuses, mais néanmoins sources d'importantes potentialités. La Plaine Saint-Exupéry dispose à ce titre des qualités du super *nœud transactionnel*, et si l'on suit les résultats de recherche avancée par la thèse de Gabriella Trotta-Brambilla (2013), le projet de LGV Lyon-Turin constitue un super *axe transactionnel*.

La deuxième variable **imbrication/résonnance** différencie les *lieux transactionnels* en fonction de leur degré de relations ou connexions potentielles avec d'autres *lieux identifiés* de projets au sein des systèmes métropolitains ou des Global City Region. La théorie des formes de Wassily Kandinsky repose de la même manière sur l'idée de résonnance et de dynamique combinatoire entre les différents éléments

structurants du tableau (le point, la ligne et le plan). Le niveau d'imbrication d'un *lieu transactionnel* renvoie à sa capacité à interpeler d'autres types de lieux et potentiellement à les activer, les révéler ou assurer leur mise en synergie, par effet de résonance. Cette seconde variable interroge non pas la taille, mais la multiplicité des vecteurs (direction, ramification, etc.) et est proportionnelle à la première variable. Plus la capacité ou l'amplitude d'un lieu est importante plus son imbrication ou sa résonance potentielle est forte. L'EIM Lyon-Saint Exupéry constitue à ce titre un super *nœud transactionnel* à forte résonance. Il interpelle des lieux multiples et variés (le secteur Sud Saint-Exupéry, la plaque pontoise, le Centre Est, la vallée urbaine du Nord Isère, la couronne verte agricole, la gare de la Part-Dieu, les territoires desservis par la LGV Lyon-Turin, les réseaux ferroviaires et aéroportuaires nationaux et européens, etc.). L'EIM A89-RN82 constitue au contraire un axe transactionnel métropolitain de moyenne résonance. Les *lieux transactionnels* interpellés sont notamment la Porte Nord-Ouest de l'agglomération lyonnaise, les secteurs de Balbigny et de Tarare.

La troisième variable **intensité/effectivité** est directement proportionnelle à la première et seconde variable. Plus la capacité/amplitude (variable 1) et l'imbrication/résonance (variable 2) d'un *lieu transactionnel* est importante, plus son intensité/effectivité est potentiellement forte à condition qu'il soit investi à la hauteur et dans toute l'épaisseur de ses prestations, dans le sens de l'*idéal transactionnel*. On peut parler d'épuisement total du lieu, pour reprendre l'expression employée par Georges Perec dans le cadre de ses exercices de descriptions de quartiers fondés sur des grilles méthodologiques très précises. Le niveau d'effectivité porte notamment sur les conditions d'articulation entre les plans et les projets locaux. Cette variable est directement liée au niveau de maturité du *lieu identifié* (temps 0) au *lieu transactionnel* (temps 2) décrit par la grille de lecture proposée dans la troisième partie de la thèse. Cette troisième variable calibre le niveau de maturité d'un lieu. Plus un *lieu transactionnel* est mature, plus son intensité/effectivité dans la structuration du processus de planification territoriale sera importante. Le développement de la thèse montre que les deux EIM ne sont pas investis à la hauteur de leurs potentialités, en tant que super *nœud transactionnel* pour la Plaine Saint-Exupéry (lieu investi), et *axe transactionnel* métropolitain, pour la Porte Nord-Ouest (lieu en gestation). Ainsi, le niveau d'intensité et d'effectivité de ces deux *lieux transactionnels* est en dessous de leurs prestations potentielles.

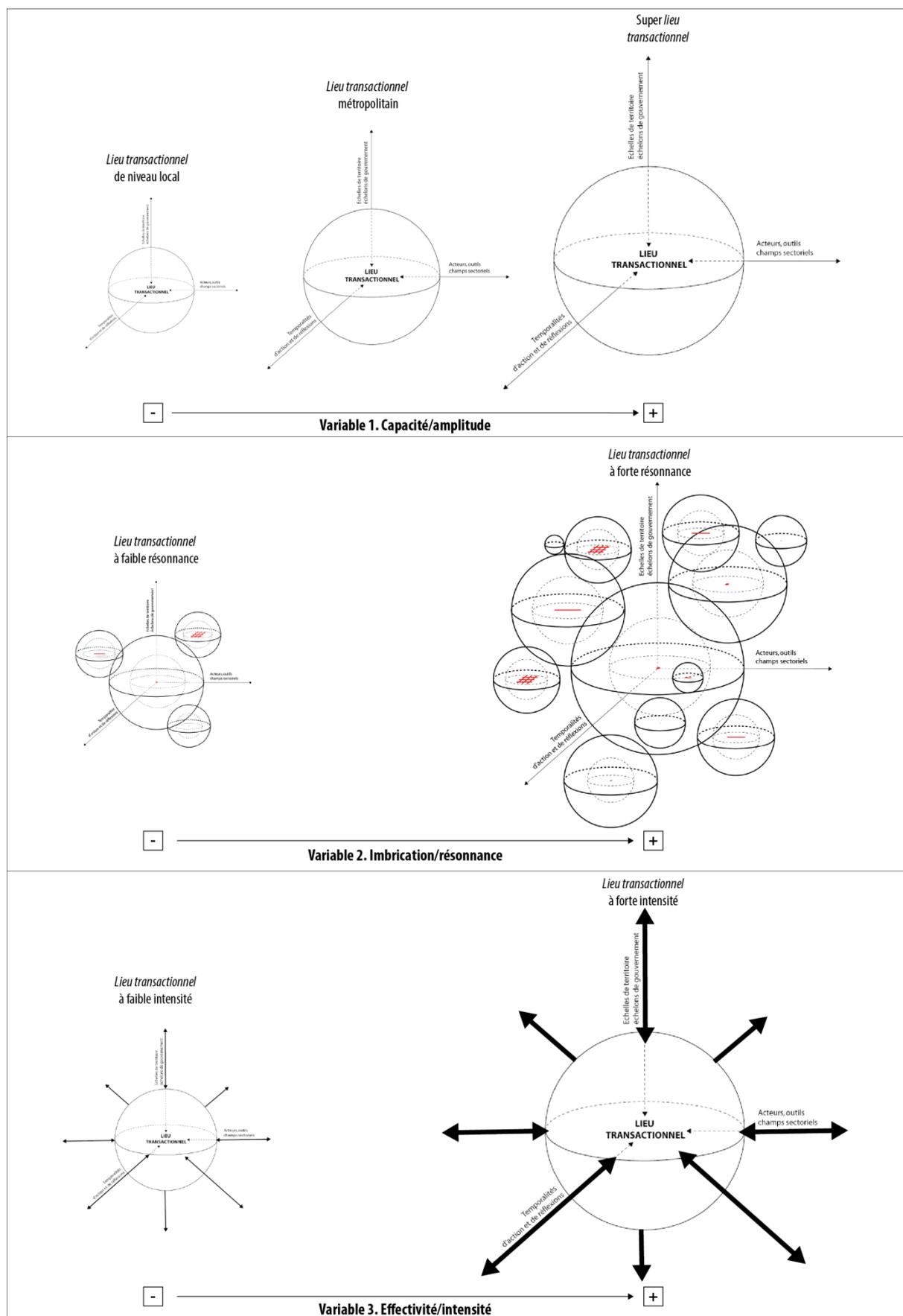


Fig. 6 : Les trois variables appliquées aux lieux transactionnels (Source : Dugua, 2014)

4. Enseignements pour la planification territoriale et la gouvernance métropolitaine

4.1 Organiser le pilotage stratégique de la planification territoriale

L'analyse des dispositifs de coopération métropolitains lyonnais révèle des programmes de travail surchargés qui participent à la dispersion de l'ingénierie et des ressources déjà restreintes. Il existe une faible intelligibilité concernant les priorités, la localisation et le calendrier des actions à mener. Les EIM de l'inter-Scot, *lieux identifiés* de projets, constituent à ce titre un élément parmi beaucoup d'autres, au sein du programme de travail inter-Scot. Porteurs d'enjeux forts, on les retrouve dans tous les dispositifs de gouvernance métropolitains sous des formes diverses et variées, mais sans qu'il existe un accord unanime sur la nature de ces lieux et leurs prestations potentielles dans la mise en œuvre du double processus de planification territoriale et de gouvernance métropolitaine. Ainsi, les deux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 sont investis partiellement, mais pas à la hauteur des enjeux et des potentialités dont ils sont porteurs en tant que super *nœud transactionnel* et *axe transactionnel* métropolitain. Les *lieux privilégiés* de projets demeurent les sites de grands projets urbains, principalement localisés au cœur de l'agglomération lyonnaise. Issus de la démarche stratégique Lyon 2010, ces lieux de projets ne sont pas opportuns pour la mise en œuvre de la planification territoriale. Le surinvestissement des sites stratégiques au cœur de l'agglomération centrale bloque ou freine le traitement des *lieux transactionnels*, à l'image de la dualité entre Saint-Exupéry et Part-Dieu. L'investissement des *lieux identifiés* et des sites de grands projets urbains n'est pas antinomique. Des complémentarités sont à trouver à condition de construire la négociation et les transactions dans un cadre métropolitain rigoureusement établi. En tant que *lieux à privilégier* et hétérotopies, l'investissement des *lieux transactionnels* nécessite une coordination globale permettant une juste répartition des ressources et de l'ingénierie métropolitaine en relation avec des objectifs spatialisés collectivement déterminés. Quelle est la capacité du processus de planification territorial et de gouvernance métropolitaine à enclencher l'investissement de ces autres lieux ?

L'investissement et l'affirmation du rôle des *lieux transactionnels* nécessitent, au préalable, une reconnaissance collective du troisième temps d'évolution de la planification territoriale ou stratégique spatialisée en Europe, ce qui sous-entend, en France, de réinvestir scientifiquement ce champ soumis à de nombreux doutes et incertitudes, malgré le développement du nombre de Scot⁵. Une grande majorité de chercheurs, élus, praticiens parle de la planification comme d'un mode d'action archaïque ou estime que les démarches stratégiques et les projets urbains localisés remplacent le modèle traditionnel amené à disparaître. Les incertitudes sont importantes concernant l'évolution globale de la planification

⁵ Voir à ce sujet l'introduction de la thèse.

territoriale, sa vocation spécifique dans l'organisation du développement urbain, et la mise en œuvre des politiques urbaines, notamment au regard de la dynamique des lieux de projets. Il convient d'interroger les modalités d'inscription des nouveaux plans de structure à l'image des Scot, outils charnière dans la construction du processus de planification, et ainsi de reconnaître la forte contribution des éléments de structure, ou invariants territoriaux, dans la mise en cohérence ou mise à l'équerre des territoires. Au sein des systèmes métropolitains, l'investissement et l'affirmation des *lieux transactionnels* impliquent en amont, la construction collective d'une stratégie métropolitaine spatialisée. « *Art de combiner les opérations pour atteindre un objectif* »⁶, la définition du cadre stratégique constitue un moment fondamental dans le processus de planification territoriale qui, au regard du système métropolitain lyonnais, n'est pas clairement formulée. Il convient d'établir le cadre stratégique propice à l'investissement et à la dynamique des lieux de projets. La notion de stratégie renvoie à l'idée d'agenda, de calendrier des étapes à venir, de programmation séquentielle, de priorisation des investissements et de juste répartition des ressources humaines et techniques. A l'image de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry, il convient de repérer les éléments déclencheurs, de différencier les temporalités, etc. Cette stratégie doit trouver une traduction spatiale à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise.

On sait aujourd'hui que la planification ne peut pas traiter équitablement tous les points du territoire. En tant que *lieux à privilégier* de projets, les *lieux transactionnels* doivent trouver une inscription formelle au sein du cadre stratégique métropolitain. En raison de la construction au fil de l'eau de l'agenda métropolitain, via les rencontres des Présidents de l'inter-Scot, le programme de travail de la Rul, les actions du Pôle métropolitain et enfin les priorités de l'Etat en lien avec la DTA, les modalités d'investissement des *lieux identifiés* de projets ne sont pas maîtrisées et coordonnées. A travers la définition d'une stratégie métropolitaine spatialisée, il convient de passer de la prise en compte aléatoire à leur investissement anticipé et formalisé. C'est l'ensemble du pilotage stratégique du processus de planification territoriale qu'il convient ainsi d'inventer et d'organiser à l'échelle du système métropolitain lyonnais. Dans ce sens, la proposition de classification typologique donne des indications sur le mode opératoire à suivre pour le repérage, l'identification et la hiérarchisation des lieux. Où sont localisés les *nœuds, axes et réseaux transactionnels*? Quels sont les supers *lieux transactionnels*, les *lieux transactionnels* métropolitains et de niveau local? Quelles imbrications et résonances entre chacun d'eux? Quel protocole d'investissement par le projet pour assurer leur pleine maturité et effectivité? Il convient d'établir un échancier des priorités, mais également un partage des responsabilités: Qui prend la charge du pilotage des démarches engagées dans ces lieux? Quels dispositifs de gouvernance, d'animation et de pilotage associés? L'approche interactionniste et le modèle négocié insistent sur la place centrale accordée à l'acteur et au processus de traduction nécessaire au soutien actif des réseaux sociotechniques. Le concept de *lieu transactionnel* ajoute à cela la relation étroite entre réseaux et lieux

⁶ Définition issue du dictionnaire Hachette encyclopédique, 1997

inscrits dans une relation de réciprocité. Le cadre stratégique métropolitain doit participer au traçage de ces réseaux, à l'entre-définition des acteurs à partir de problématiques collectivement identifiés et à l'installation de tables de négociations adaptées aux lieux. Dans le cadre du pilotage stratégique du processus de planification territoriale, l'identification des leaders, des coordinateurs ou animateurs territoriaux dotés d'une légitimité suffisante pour assurer le pilotage du projet de territoire associé aux *lieux transactionnels* constitue un élément crucial.

4.2 Décrire et assembler les fragments du puzzle métropolitain

La thèse interroge le statut du projet dans la construction du processus de planification territoriale. Il convient de faire du projet de grand territoire ou d'*area vasta*, une démarche ou posture permettant d'investir et de révéler la maturité et l'effectivité des *lieux transactionnels* par l'affirmation du tiers espace ou entre-ville, en tant que forme pleine du système métropolitain. La thèse rejoint ainsi les caractéristiques du projet de territoire, telles que formulées par Paola Vigano (2012). Producteur de connaissances, il permet une synthèse par la conceptualisation, la description et la prévision. Alors qu'il existe une double séparation en France, entre plan/projet et aménagement du territoire/urbanisme, l'investissement des *lieux transactionnels* est l'occasion de tester des démarches innovantes de projet à une échelle intermédiaire, dont les résultats, les connaissances et les ressources contextuelles alors produites sont réutilisables dans d'autres lieux et au regard d'autres problématiques. Les *lieux transactionnels* participent à la formalisation d'une ingénierie métropolitaine du projet de grand territoire.

La thèse assimile finalement le système métropolitain et le processus de planification territorial associé à un *puzzle*, notion traduite de l'anglais par énigme ou mystère, « *jeu de patience formé de petites pièces à contours irréguliers que l'on doit assembler pour former une image* »⁷. Le système métropolitain est constitué d'une somme de fragments métropolitains juxtaposés. Chaque fragment ou pièce du puzzle peut être décomposé en fragments plus petits. Inversement, le système métropolitain représente un fragment ou élément de la Global City Région. Tous les fragments de la forme plate et creuse sont juxtaposés les uns aux autres, sans qu'ils soient mis à priori en relation. A partir des démarches de projet, le processus de planification territoriale participe à la description et à l'assemblage des différents fragments du puzzle. Certaines parties sont plus faciles à agencer car les détails et les éléments sont plus marqués et donc plus facilement lisibles et déchiffrables. La réalisation progressive du puzzle nécessite d'intervenir en priorité en des lieux ou fragments du territoire structurant qui favorisent la mise à l'équerre ou mise en ordre du reste du territoire. « *Ce n'est pas le sujet du tableau, ni la technique du peintre qui font la difficulté du puzzle, mais la subtilité de la découpe, et une découpe aléatoire produira nécessairement une difficulté aléatoire, oscillant entre une facilité extrême pour les bords, les détails, les*

⁷ Définition issue du dictionnaire Hachette encyclopédique, 1997

taches de lumière, les objets bien cernés, les traits, les transitions, et une difficulté fastidieuse pour le reste : le ciel sans nuages, le sable, la prairie, les labours, les zones d'ombre, etc. [...] et une fois les bords constitués, les détails mis en place [...] la résolution du puzzle consistera simplement à essayer toutes les combinaisons plausibles » (Perec, 1980).

Organisés autour d'éléments saillants du territoire, les *lieux transactionnels* sont des lieux singuliers sur lesquels il convient d'intervenir en priorité car ils facilitent l'assemblage des différents fragments. Le processus de planification territoriale progresse alors par des interventions successives et continues, en différents points du tableau défini au sein d'un cadre stratégique métropolitain. L'investissement des *lieux transactionnels* par les projets de territoire contribue à décrire et tester les combinaisons d'assemblages possibles des fragments métropolitains, à l'image du travail opéré par le groupement au sein de la Plaine Saint-Exupéry subdivisée en différentes plaques. Il convient de progresser par tâtonnements et allers-retours successifs entre les différentes parties et les différentes échelles de territoire. L'image globale initialement floue, fragmentée et peu lisible devient progressivement plus nette et déchiffrable. La résolution du puzzle en des lieux particuliers permet de décrire et construire progressivement une vision globale de l'ensemble de l'image projetée en tant que forme pleine. Le pilotage stratégique du processus de planification territoriale permet de tracer progressivement le cheminement du fil rouge d'Ariane, pour reprendre la métaphore utilisée par Alain Berthoz (2009) définissant la simplicité comme « *art de rendre simple, lisible, compréhensible les choses complexes* ». Reste alors à préciser le mode opératoire et la nature des intervenants impliqués dans l'assemblage des différents fragments du puzzle (Arab, 2009).

4.3 Incuber le processus de gouvernance métropolitaine

La thèse décrit l'installation progressive d'un processus de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise basé sur la mise au point de dispositifs de coopération interterritoriaux (inter-Scot, Rul, Pôle métropolitain, DTA), permettant de combler ou réguler le décalage entre les dynamiques de métropolisation, notamment l'émergence du tiers espace et de l'entre-ville, et la fragmentation des périmètres institutionnels. Ces dispositifs associent essentiellement des acteurs publics et sont conceptualisés uniquement à une échelle métropolitaine. La posture interactionniste et le modèle négocié implique au contraire de traiter les acteurs, institutionnels et non institutionnels, à valeur égale. Ils sont dotés de ressources complémentaires dont l'assemblage est indispensable à la mise en œuvre et à l'effectivité du processus de planification territoriale. En défendant l'idée d'une relation de réciprocité entre la constitution des réseaux d'acteurs et les éléments de structure du territoire, la thèse défend finalement une conception particulière du processus de gouvernance métropolitaine où les *lieux transactionnels* participent à sa structuration.

A l'image du processus de planification territoriale, il convient de conceptualiser le processus de gouvernance métropolitaine à différentes échelles d'approche du territoire, en des lieux singuliers liés à

des problématiques spécifiques confrontant les réseaux d'acteurs à des univers d'action concrets. S'ils sont investis à la hauteur de leur potentialité, les *lieux transactionnels* contribuent à enrichir et alimenter le processus de gouvernance. Incubateurs de gouvernance, ils constituent à ce titre un moment, ou étape clef, dans la construction du processus global. Le double processus de gouvernance métropolitaine et de planification territoriale évolue indépendamment au sein du système métropolitain. Au même titre que l'inter-Scot ou la DTA, les *lieux transactionnels* constituent autant de points de rencontre entre les deux processus qui s'autoalimentent. En tant que lieu d'assimilation potentielle de forums hybrides constitués spontanément, les *lieux transactionnels* sont majeurs pour la gouvernance métropolitaine. Ils offrent une scène de représentation et d'expression à des coalitions originales d'acteurs qui échappent aux scènes de planification et de gouvernance traditionnelle. Les lieux transactionnels sont des lieux d'expérimentations et d'apprentissages collectifs, lieux de « *démocratisation de la démocratie* » pour reprendre l'expression employée par Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes (2001).

Au sein du système métropolitain lyonnais, le Grand Lyon entretient actuellement un rapport complexe à la gouvernance entre ouverture aux partenaires métropolitains et renforcement d'une souveraineté territoriale au sein d'un périmètre de compétences restreint. Les tensions entre Région et Métropole de Lyon sont par ailleurs vraisemblablement amenées à s'intensifier dans les années à venir, dans la bataille interterritoriale. Ces rivalités territoriales nuisent à l'établissement d'un cadre stratégique métropolitain et bloquent finalement l'investissement approfondi des *lieux transactionnels*. Le lancement d'une démarche stratégique spatialisée à l'échelle métropolitaine associant une plus grande diversité d'acteurs, à l'image du dispositif instauré à Turin piloté par une association de partenaires publics et privés (*Torino Internazionale*), serait l'occasion de dépasser ces rivalités. Qu'est-ce qui motiveraient les élus, pris dans leur bataille interterritoriale, à installer une telle scène d'échanges ? L'intensification de la crise, remettant en cause le dynamisme économique lyonnais, pourrait inciter les principaux acteurs institutionnels à définir collectivement une stratégie métropolitaine en ouvrant le partenariat à une plus grande diversité d'acteurs, tout en occupant moins le devant de la scène. Alain Bourdin (2010) parle à ce propos d'urbanisme d'après crise. De nombreuses expériences de planification stratégique en Europe, souvent citées en référence dans la littérature scientifique, sont liées à des contextes socio-économiques qui ont imposés des cadres opératoires innovants (IBA Emscher Park, Plan stratégique de Turin, etc.). Autre facteur moins catastrophique et davantage lié au rouage de la démocratie, un renouvellement des élus à la tête des principales institutions pourrait également être l'occasion de résoudre le malaise de la gouvernance lyonnaise.

4.4 Réinventer le rôle des Agences d'urbanisme et de l'Etat local

Enfin, la thèse, initiée dans le cadre d'un contrat Cifre, réinterroge le rôle de deux acteurs majeurs dans la construction du processus de planification territoriale : l'Agence d'urbanisme de Lyon animatrice

du dispositif inter-Scot, et dans une moindre mesure, les services de l'Etat, via les DDT du Rhône et de l'Isère qui assurent le pilotage de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry. Le rôle de ces deux acteurs est aujourd'hui largement en crise au regard de leurs fonctions traditionnelles. Soumis à des réductions importantes de ressources, les services de l'Etat sont de moins en moins légitimes et aptes à assurer l'exercice de leurs fonctions régaliennes, en tant que représentants de l'intérêt général. Créé à la fin des années 1960, pour insuffler localement une ingénierie urbaine manquante, l'Agence d'urbanisme de Lyon est amenée à redéfinir son positionnement stratégique dans un contexte métropolitain où les principales intercommunalités se dotent progressivement des services nécessaires à leur fonctionnement, et notamment au pilotage de leurs projets urbains respectifs. L'Agence d'urbanisme de Lyon demeure néanmoins largement tributaire du Grand Lyon, principal financeur, mais n'intervient plus dans le pilotage stratégique des grands projets d'agglomération comme cela pouvait être le cas à l'époque du Sdal Lyon 2010, à la fin des années 1980. Par ailleurs, les dynamiques métropolitaines engagent une importante ouverture de son champ de partenariat à des acteurs nouveaux (syndicats mixtes de Scot, petites communes et intercommunalités, etc.), notamment via la réalisation d'exercices de planification. Dans ce subtil équilibre, l'Agence d'urbanisme tend régulièrement à se positionner à minima en tant qu'observatoire des territoires métropolitains par le traitement des nombreuses bases de données à sa disposition, à l'image des diagnostics territoriaux entrepris dans le cadre des EIM de l'inter-Scot.

Il convient aujourd'hui de réinventer le positionnement des Agences d'urbanisme et des services locaux de l'Etat. La thèse permet de formuler une première proposition dans ce sens au regard de la structuration du processus de planification territoriale. On peut faire l'hypothèse que ces deux acteurs ont une légitimité forte de coordination et d'animation métropolitaine à valoriser et à renforcer. Tous deux interviennent à différentes échelles de territoires et sont amenés à collaborer avec une grande diversité d'acteurs. Ils devraient alors qu'ils développent, conjointement et en relation avec la nouvelle fédération nationale des Scot en cours de structuration, une compétence forte mais aujourd'hui manquante à l'échelle métropolitaine, dans la conduite de projets de grand territoire et dans l'expérimentation de démarches innovantes favorables à la mobilisation de régimes de participation populaire. C'est l'ensemble des dispositifs opérationnels, de l'ingénierie et des tables de négociations favorables au développement de tels régimes qu'il convient d'inventer. Les *lieux transactionnels* constituent des territoires d'étude opportuns pour tester et mettre en œuvre de tels dispositifs au sein des systèmes métropolitains. Les deux territoires d'étude de la thèse montrent que l'Agence d'urbanisme de Lyon et les services de l'Etat, via la DDT du Rhône et de l'Isère, tendent déjà à occuper partiellement ce rôle d'intercesseurs métropolitains, en des *lieux identifiés* de projets. Il convient d'explorer et d'approfondir encore davantage cette posture. Le développement des dispositifs Cifre, et plus largement la promotion de la recherche dans l'action ou de l'action de la recherche, constituent un levier fondamental dans le sens de la mise au point de dispositifs d'interventions territoriaux innovants, permettant de réinterroger et d'enrichir les pratiques urbanistiques existantes et porteuses de créativité à

[CONCLUSION]

l'image de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Issu de la recherche dans l'action, le concept de *lieu transactionnel* introduit par la thèse offre des perspectives nouvelles à l'effectivité de la planification territoriale et plus largement de l'action de la recherche.

| BIBLIOGRAPHIE |

LITTERATURE SCIENTIFIQUE

Ouvrages, rapports de recherche, revues et articles scientifiques

A

ARAB N., 2002, Vers un urbanisme concourant ? Une lecture des thèses de F. Ascher, In : *Urbanisme*, n°324, pp. 84-86

ARAB N., 2009, L'ensemblier urbain dans la démarche de projet, In : IAURIF, *L'ensemblier dans la ville de demain*, Cahiers n°149

ARAB N. BOURDIN A., 2009, La commande d'espace public dans les collectivités territoriales : nouvelles formes de coopération et d'expertises, In : BIAU V. TAPIE G., *La fabrication de la ville, Métiers et organisations*, Editions Parenthèses

ARAB N. IDT J. LEFEUVRE M-P., 2009, Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations, In : BOURDIN A. PROST R., *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Editions Parenthèses

AKRICH A. CALLON M. LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction, Textes fondateurs*, Montreuil, Mines ParisTech, 303 p.

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

ALBRECHTS L. HEALEY P. KUNZMANN K.R., 2003, Strategic spatial planning and regional governance in Europe, In: *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n°2, pp. 113-129

ALLMENDINGER P. TEWDWR-JONES M., 1997, Post-Thatcherite urban planning and politics: a Major change?, In: *International Journal of Urban and Regional Research*, n°21, pp. 100-116

AMBROSINO C. SADOUX S., 2006, Concilier privatisme et retour de la planification stratégique. L'exemple du projet de la péninsule de Greenwich, Londres, In : *Géocarrefour*, n°82, pp. 143-150

AMILHAT-SZARY A-L. FOURNY M-C. (Dir.), 2006, *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, La Tour d'Aigues, édition de l'aube, 171p.

ANDRES L. ZEPF M., 2012, Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains, In : *Géocarrefour*, vol. 87, n°2, 148 p.

ANTHEAUME B. GIRAUT F., 2002, Les marges au coeur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo...), In : *Historiens et Géographes*, n°379, pp. 39-58.

- ANTONIOLI M., 2012, Les incertitudes de l'espace et du lieu, In : *Métropolitiques*, [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-incertitudes-de-l-espace-et-du.html>, 3 p.
- ARTHUR ANDERSEN AND CO., 1984, *Guide to Public Sector Strategic Planning*, Chicago
- ARTHUR R. RHODES W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 235 p.
- ASCHER F., 1991, Projet public et réalisations privées, Le renouveau de la planification des villes, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, pp. 4-15
- ASCHER F., 2009, *L'âge des métapoles*, L'Aube, 392 p.
- ASCHER F., 2010, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Editions de l'Aube, 276 p.
- ASTENGO G., 1992a, La dimensione economica, sociale e amministrativa della città territorio, cité dans Di Biagi P. Gabellini P., *Urbanisti italiani*, Laterza, 606 p.
- ASTENGO G., 1992b, La legge urbanistica del Piemonte : la prima legge urbanistica regionale generale, In : Amorosino S., *Governo del territorio, Polica della casa e industria delle costruzioni*, Marsilla, 1979, cité dans Di Biagi P. Gabellini P., *Urbanisti italiani*, Laterza, 606 p.
- AUGE M., 1992, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Editions du Seuil, 150 p.
- AVITABILE A., 2004, Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine, In : CHALAS Y., *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, pp.27-58

B

- BAGNASCO A. LE GALES P., 1997, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 280 p.
- BAGNASCO A., 2009, Il nord : una città regione globale ?, In: *Stato e mercato*, n°2, pp. 166-185
- BAGNASCO A. COURLET C. NOVARINA G., 2010, *Sociétés urbaines et nouvelle économie*, L'Harmattan, 121 p.
- BAGUENARD J., 2004, *La décentralisation*, PUF (1ère édition 1971), 127 p.
- BALDUCCI A., 2001, *Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies: Strengths and Weaknesses of Participatory Approaches*, communication au colloque de l'European Urban Research Association, Copenhagen
- BALDUCCI A., 2011, Strategic planning as exploration, In : *Town and Planning Review*, vol. 82, n°5, pp. 529-546
- BALDUCCI A. et al., 2011, Strategic spatial planning in uncertainty : theory and exploratory practice, In : *Town and Planning Review*, vol. 82, n°5, pp. 481-501
- BALLIGAND J-P. MAQUART D., 1990, *La fin du territoire jacobin*, Albin Michel, Paris
- BARATTUCCI C., 2006, *Urbanisations dispersées, Interprétations/Actions, France et Italie 1950-2000*, Presses universitaires de Rennes, 316 p.
- BARAUD-SERFATY I., 2011, La nouvelle privatisation des villes, In : *Esprit*, pp. 149-167
- BARDET G., 1946, *L'urbanisme*, PUF
- BAUELLE G. KUNZMANN K-R., 2004, Regards croisés sur l'aménagement du territoire en France et en Allemagne, In : *Eso Travaux et documents*, n°22, pp. 69-77
- BAUER G., 1976, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Editions du Seuil, 189 p.
- BEAUCHARD J., 1996, *La ville-pays. Vers une alternative à la métropolisation*. La Tour d'Aigues, L'aube, 125 p.
- BEAUCIRE F., 2003, Une transition de type culturelle, In : *Urbanisme*, n°329, pp. 45-48

- BEHAR D. ESTEBE P. VANIER M., 2009, Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale, In : *Pouvoirs locaux*, Vol. IV, n°83, pp. 79-83
- BEHAR D., 2000, L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance, In : *Habitat et société*, n°19, 3 p.
- BEHAR D., 2010, Métropolisations : version française d'un paradigme universel, In : CAILLY L. VANIER M. (Dir.), *La France une géographie urbaine*, Armand Colin, pp. 113-124
- BEHAR D., 2011, Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ?, In : *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Grand-Paris-la-gouvernance.html>, [Consulté le 18 avril 2014], 3 p.
- BEHAR D., 2012, *L'Etat et la gouvernabilité métropolitaine, Une apologie conceptuelle du Grand Paris*, Communication lors de la Conférence internationale, Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires, bilans et directions de recherche, Paris, 28-30 novembre, 16 p.
- BEHAR D., 2013a, Les paradoxes du rôle de l'Etat dans la gouvernance du Grand Paris, In : *Métropolitiques* [en ligne], URL : www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-del-Etat.html, [Consulté le 13 juin 2014], 4 p.
- BEHAR D., 2013b, Transformer l'instrument de planification archaïque qu'est le schéma, In : *Intercommunalités*, n°179, p. 16
- BEHAR D., 2013c, Paris, Lyon, Marseille, la gouvernance métropolitaine dans tous ses états, In : *Urbanisme*, n°388, pp. 12-13
- BEHAR D. ESTEBE P. VANIER M., 2011, Pôles métropolitains. Du « faire territoire » au « faire politique » ou la nouvelle bataille de l'interritorialité, In : *Métropolitiques* [en ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>, [Consulté le 23 juillet 2014]
- BEHAR D. ESTEBE P. VANIER M., 2014, Réforme territoriale : avis de décès de l'interritorialité ?, In : *Métropolitiques*, [En ligne], URL : www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html, [Consulté le 23 juillet 2014]
- BELL D., 2005, The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design, In : *Journal of Urban Design*, Vol. 10, n°1, pp. 81-110
- BEN MABROUK T., 1998, L'ambition métropolitaine lyonnaise, De l'ancien projet d'agglomération de l'Etat aux conceptions managériales du développement local, In : *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, pp. 129-135
- BEN MABROUK T., 2007, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 342 p.
- BENOIT C., 2002, *Le SCOT, Schéma de cohérence territoriale, Du Schéma directeur au SCOT, Périmètre, Elaboration et gestion*, Paris, Editions du Moniteur, 204 p.
- BENTAYOU G., 2005, Expert ou maître du jeu ? "L'agence" d'urbanisme face aux mutations de la politique d'intervention en quartiers anciens (1961-1983), In : BARDET F. (dir.), *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, PUCA, pp. 91-116
- BENTAYOU G., 2007, De « l'atelier » à « l'agence » d'urbanisme de Lyon : nouveaux regards sur les quartiers anciens (1961-1983), In : *Territoires en mouvement*, n°2, [En ligne], URL : <http://tem.revues.org/625>, [Consulté le 31 juillet 2014]
- BERKE P.R., 2002, Does sustainable developments offer a new direction for planning? Challenges for the Twenty-First Century, In : *Journal of Planning Literature*, vol. 17, n°1, pp. 21-36
- BERQUE A., 2003, 'Lieu' 1, In : *EspaceTemps.net*, [En ligne], URL : <http://www.espacetemps.net/articles/lquoieursquo-1/>, [Consulté le 30 août 2014]
- BERTHOZ A., 2009, *La simplicité*, Editions Odile Jacob, 256 p.
- BIANCHETTI C., 2005, Un sapere divagante, In : *Meridiana*, n°49

| BIBLIOGRAPHIE |

- BIRKINSHAW P. PARRY N., 2004, Flexibilité du droit et maîtrise de l'aménagement, Angleterre et Pays de Galle, In: *Etudes foncières*, n°111, pp. 21-28
- BLAIS J-P., 2000, Comment peut-on être urbaniste ?, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°88, p.75
- BLAIS J. MAÛR A-M., 2009, Les contrats d'axe, un outil d'articulation urbanisme-transport, In : *TEC*, n°203, pp. 56-62
- BLANC M., 2003, *La transaction sociale, un paradigme analytique et pragmatique*, INRS - UCS, synthèse de GAUTHIER M., [En ligne], URL : www.vrn.a/documents/M_Blanc_11nov2003.pdf, [Consulté le 28 mai 2014]
- BLANC M., 2009, L'avenir de la sociologie de la transaction sociale, Réponse à Bernard Fusulier et Nicolas Marquis, In : *Recherches sociologiques et anthropologiques* [En ligne], Vol 40, n°2, URL : <http://rsa.revues.org/157>, [Consulté le 01 septembre 2014], pp. 125-139
- BLANC N., 2010, De l'habitabilité urbaine, In : COUTARD O. LEVY J-P., *Ecologies urbaines*, Economica-Anthropos, p. 169-183
- BOBBIO L., 2004, *Istituzioni e trasformazioni territoriali : quale tipo di governo ?*, In : Indovina F. (Dir.), *Il territorio derivato*, Milan, Franco Angeli
- BOINO P. (Dir.), 2009, *Lyon, La production de la ville*, Parenthèses, 261 p.
- BOINO P., 2012, *La réelle portée des outils de pilotage et de planification sur les grands projets urbains et métropolitains*, Entretiens Jacques Cartier, Aménagement et développement des grandes régions urbaines : le point sur les nouveaux outils, Lyon, 19 novembre
- BOLOCAN M. SALONE C., 1996, Approcci strategici alla prova, La specificità di alcune recenti esperienze italiane, In : *Urbanistica*, n°106, 92 p.
- BOLTANSKI L. THEVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, 483 p.
- BONNEMAISON J., 1989, L'espace réticulé, Commentaires sur l'idéologie géographique, In : *Tropiques, lieux et liens*, ORSTOM (col. Didactiques), Paris, p.500-510.
- BONICHOT J-C., 2001, Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée, In : *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, n°5, pp. 47-57
- BONICHOT J-C, 2006, Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?, In : *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 616 p.
- BONNEVILLE M., 1982, Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation sur la période 1968-1982, In : *Revue de géographie de Lyon*, vol. 52, n°2, p. 93-116
- BONNEVILLE M., 1995, Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon, In : MOTTE A. (Dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération, l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Editions Juris-Service, pp. 47-63
- BONNEVILLE M., 2008, Retour de l'expérience européenne sur la voie française, In : SCHERRER F. (Dir.), *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?*, UMR 5600 CNRS, pp. 124-141
- BONNEVILLE M., 2010, Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale, In : *Urbanisme*, n°371, pp. 48-50
- BONZANI S. FÜZESEY S. SIEVERTS T., 2011, Entre ville et campagne, l'avenir de nos métropoles, In : *Métropolitiques*, [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Entre-villeet-campagne-l-avenir.html>, [Consulté le 24 juillet 2014], 4 p.
- BOOTH P., 1996, *Controlling development*, UCL Press, Londres
- BOOTH P. BREUILLARD M. PARIS D. (Ed.), 2007, *Spatial Planning Systems of Britain and France*, Routledge, 229 p.

- BOOTH P., 2012, L'urbanisme sans les urbanistes ? Le national planning policy framework en Grande-Bretagne, In : *Etudes foncières*, n°160, p.15-19
- BOUINOT J. BERMILS B., 1995, *La gestion stratégique des villes, Entre compétition & coopération*, Paris, Armand Colin, 207 p.
- BOURDIEU P., 1981, La représentation politique [Elément pour une théorie du champ politique], In : *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37, pp. 3-24
- BOURDIN A., 2010, *L'urbanisme d'après crise*, L'Aube, 140 p.
- BOURDIN A. PROST R., 2009, *Projets et stratégies urbaines : regards comparatifs*, Parenthèses, 277 p.
- BOUTINET J-P., 1990, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 301 p.
- BRAUDEL F., 1987, *L'identité de la France. Les Hommes et les Choses*, Edition du Club France Loisirs, Paris, 221 p.
- BRUNET R., 1973, Structure et dynamisme de l'espace français : schéma d'un système, In : *L'Espace géographique*, Vol.2, n°2-4, pp. 249-254
- BRUNET R., 1987, *La carte mode d'emploi*, 270 p.
- BRUNET R., 1990, Le déchiffrement du monde, In : BRUNET R. DOLLFUS O. (Dir.), *Mondes nouveaux*, Paris, Hachette/Reclus, pp. 9-271
- BRUNET R., 2009, Le sens de la distance, In : *Revue Atala*, n°12
- BUCHOUD N., 2011, Grand Paris : des lendemains qui déchantent ?, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Grand-Paris-des-lendemains-qui.html>, 3 p.
- BUSQUETS J., 1991, La planification-cadre et les projets-actions, L'exemple de Barcelone, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, p.122-129

C

- CACCIARI M., 2003, Progetto tra passato e futuro, In : *Parametro*, n°246-247
- CALLON M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction, In : *L'année sociologique*, n°36, p. 169-208
- CALLON M., 1996, Le travail de conception en architecture, In : *Cahiers de la Recherche Architecturale*, n°37
- CALLON M., 1997, Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié, In : BONNET M., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en France*, Paris, PUCA, p. 169-174
- CALLON M. LASCOUMES P. BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie représentative*, Paris, Seuil, 358 p.
- CANIAUX M. JOINDOT M. ROCCON Y., 2000, *La transversale Alpes-Atlantique, Le trait d'union entre Europe et Océan*, L'Harmattan
- CASTEL J-C., 2006, *La force de dilution de l'espace urbain : une opportunité de remise en cause de l'urbanisme*, Troisième rencontres nationales des Scot à Grenoble les 29 et 30 mars 2006 : un Scot, oui mais pour quoi faire ?, 7 p.
- CASTEL J-C., 2004, *L'Étalement urbain*, Entretiens territoriaux de Strasbourg, 31 p.
- CASTEL J-C., 2002, *La SRU : nouvel ordre urbain ou nouvel avatar des années soixante ?*, Contribution au séminaire planification urbaine METL-ENPC 2001-2002, 36 p.
- CASTELLS M. GODARD F., 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'Etat, l'entreprise et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, La Haye, Mouton, 485p.
- CATHALY-STELKENS A., 2003, *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Allemagne, Loi sur l'aménagement du territoire et Code de l'urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°8, 267 p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 2000, 199 p.
- CHALAS Y., 2001, *Villes contemporaines*, Paris, Cercle d'art, 208 p.
- CHALAS Y. (Dir.), 2004a, *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- CHALAS Y., 2004b, La gouvernance ouverte au débat public ou la pensée faible comme refondation de l'action publique, In : CHALAS Y. (Dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, pp. 321-340
- CHAPOULIE J-M, 2001, *La tradition sociologique de Chicago*, Seuil, Paris
- CHAPOULIE J-M., 2011, A propos de la tradition interactionniste, In : *Recherches qualitatives*, Vol. 30, n°1, Préface
- CHARMES E., 2005, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, 219 p.
- CHARMES E., 2007, Le malthusianisme foncier, In : *Etude foncières*, n°125, janvier-février, pp.12-16
- CHARMES E., 2011, *La ville émiettée – Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, Collection la ville en débat, 288 p.
- CHARMES E. ROUSSEAU M., 2012, *Pour une géopolitique métropolitaine des politiques de compacités. Le cas de l'aire urbaine de Lyon*, *Governing the metropolis : powers and territories, New directions for research*, Paris, 23-30 novembre, 21 p.
- CHARMES E., 2013, L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?, In : *Etudes foncières*, n°162, mars-avril, pp. 23-28
- CHECKOWAY B., 1994, Paul Davidoff and advocacy planning in retrospect, In: *Journal of the American Planning Association*, vol.60, n°2
- CHIAPERRO M., 2003, Le renouveau du dessin d'urbanisme, de la carte au schéma-concept, In : *Urbanisme*, n°329, p. 67
- CHI A. CROZET Y., 2004, L'intermodalité TGV/AIR : quel second souffle pour la gare de Lyon Saint-Exupéry TGV ? In : *Transports*, n°428, pp. 360-366
- CHOAY F. MERLIN P., 2005, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Editions Quadrige
- CHOAY F., 2006, *Pour une anthropologie de l'espace*, Le Seuil, 410 p.
- CHOMBART DE LAUWE P., 1959, Sociologie de l'habitation, Méthodes et perspectives de recherches, In : *Urbanisme*, n°65, pp.3-12
- CHOMBART DE LAUWE P., 1965, *Des hommes et des villes*, Paris, Payot, 249 p.
- CLAUDE V., 2000, Le projet urbain, un « ici et maintenant » ou un « nouvel ailleurs » ?, In : HAYOT A. SAUVAGE A. (Dir.), *Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de la Villette, 401 p.
- CLOT-GOUDARD R. TILLOUS M., 2008, L'espace du réseau : du flux au territoire. Le tournant pragmatiste engagé par Isaac Joseph, In : *Tracés. Revue de science humaine*, n°15, pp. 107-126
- COGATO LANZA E. et al., 2000, Entre savoirs experts et savoirs ordinaires : traduire les pratiques sociales dans le projet urbain, In : HAYOT A. SAUVAGE A. (Dir.), *Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, Editions de la Villette, pp. 217-223
- CONSEIL D'ETAT, 1992, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 203 p.
- CORBOZ A., 2001, *Le territoire comme palimpseste et autres essais*, Edition de L'imprimeur, 288 p.
- CORCUFF P., 1995, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan, 177 p.
- CORCUFF P. LAFAYE C., 1991, *Traduction et légitimités quotidiennes : agents de l'équipement et élus locaux. Le cas de la DDE de la Gironde*, Paris, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, 135 p.
- COULON A., 2007, *L'ethnométhodologie*, Presses universitaire de France, (1^{er} éd. 1987), 128 p.

COUTARD O., 2001, *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Elsevier, 149 p.

CROZIER M. FRIEDBERG E., 1977, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil

CUILLIER F. (Dir.), 2002, *Les débats sur la ville 4, Solidarité et Renouvellement Urbains : propos sur la loi SRU*, agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, éditions confluentes, 283 p.

CULLINGWORTH B. NADIN V., 2006, *Town and country planning in the UK*, Routledge, 14th Edition, 588 p.

D

DAVEZIES L., 2008, *La République et ses territoires*, Paris, Editions du Seuil, 110 p.

DAVID C-H, 1998, *Le droit de l'urbanisme en Allemagne*, AFDUH, vol. 2, 33 p.

DAVID P., 1985, Clio and the Economics of QWERTY, In: *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 332-337

DEBARBIEUX B., 1993, Non lieux [Auge M. (1992). Non-lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité. Paris : Seuil.], In: *Espace géographique*, Tome 22, n°1, pp. 90-91

DEBARBIEUX B., 1995a, Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique, In : *L'espace géographique*, n°2, pp. 97-112

DEBARBIEUX B., 1995b, Le lieu : fragment et symbole du territoire, In : *Espaces et sociétés*, n°82-83, pp. 13-36

DEBARBIEUX B., 2009, Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins encore que demain... In : VANIER M. (Dir.), *Territoires, Territorialités, Territorialisation, Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 75-89

DEGOT V., 1988, Projets d'entreprise : évaluation d'un instrument de changement, In : *Revue française de gestion*, pp. 74-84

DELEAGE J-P., 2008, Grenelle de l'environnement, Le sarkozysme à l'assaut de l'écologie politique, In : *Ecologie et politique*, n°35, pp. 5-9

DELPIANO A., 2011, Conférence interinstitutionnelle et planification territoriale dans la Province de Bologne, In : ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 267-279

DELPIROU A., 2011, Transport et urbanisme à Rome : le mariage de la carpe et du lapin ?, In : *Metropolitiques*, [En ligne], URL : www.metropolitiques.eu/Transport-et-urbanisme-a-Rome-le.html, [Consulté le 6 juillet 2014]

DEMOUVEAUX J-P, 2004, Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine, In : BUFFET F-N et al., *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, ADEF

DENTE B. et al., 1990, *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologne, Il Mulino

DENTE B., 2004, Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana, In : *Territorio*, n°29-30, pp. 107-111

DESJARDINS X., 2008, 10 ans de planification territoriale : quel impact sur la ville et les mobilités ?, In : *Transports urbains*, n° 113, pp. 3-9

DEVILLERS C., 1993, Y a-t-il un projet dans la ville ?, In : *Cahiers de la recherche architecturale*, n°32-33, troisième trimestre, pp.169-181

DEVILLERS C., 1996, *Le projet urbain*, Paris, Pavillon de l'Arsenal

DOSSE F., 1997, *L'empire du sens, L'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte

DREWELLO H., 2000, L'aménagement urbain en République Fédérale d'Allemagne, In : *Urbanissimo*, n°29, p.13-18

DROZDZ M. APPERT M., 2012, *Retour sur l'outillage territorial de « la métropolisation in situ », Les zones d'opportunité de Londres, entre instrument de gouvernance et nouvel ordre spatial*, Communication pour le colloque, Gouverner la métropole, pouvoirs et territoires, bilans et directions de recherche, Paris, 28-30 novembre, 26 p.

DUARTE P. SEIGNEURET N., 2011, *Projet urbain et planification territoriale durables en Europe : négociation et itération*, In : ZEPF M. ANDRES L., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p.77-97

DUBAR C., 1996, *La Socialisation, Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 276 p

DUBOIS J., 2009, *Les politiques territoriales, La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 215 p.

DUBOIS J., DOUAY N. DA SILVA J., 2007, *La gouvernance métropolitaine*, OTM, Cahier n°12, 101 p.

DUBOIS TAINE G. CHALAS Y., 1998, *La ville émergente*, Editions de l'Aube, 285 p.

DUGUA B. TROTTA-BRAMBILLA G., 2012, *Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale : exemples de la plateforme Lyon-Saint Exupéry*, In : *Géocarrefour*, vol. 82, n°2, p.115-128

DUPUY G., 1991, *L'urbanisme des réseaux, théorie et méthodes*, Armand Colin, 198 p.

DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 43 p.

E

EDWARDS J., 1997, *Urban Policy : The Victory of Form over Substance ?*, In : *Urban studies*, Vol. 36, n°5-6, p. 825-843

ELKIN S., 1987, *City and Regimes in the American Republic*, Chicago, University of Chicago Press, 227 p.

ENTRIKIN N.-J., 2003, 'Lieu' 2, In: *EspaceTemps.net*, [En ligne], URL : <http://www.espacestemp.net/articles/lisquolieursquo-2>, [Consulté le 30 août 2014], 3 p.

EPSTEIN R., 2009, *Après la territorialisation, le gouvernement à distance*, In : VANIER M. (dir) *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes

ERNST I., 1991, *La planification spatiale allemande, Contexte et valeurs, historicité*, In : *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, pp. 82-91

F

FAINSTEIN S., 1991, *Promoting Economic Development, Urban Planning in the United States and Great Britain*, In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 57, n°1, pp. 22-23

FAINSTEIN S., 2009, *Mega-projects in New-York, London and Amsterdam*, In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, n. 4, pp. 768-785.

FLIPO F., 2008, *Le Grenelle de l'environnement, 2 mois après : conclusion et perspectives*, In : *Revue permanente du Mauss*, n°3, [En ligne], URL : <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article248>, [Consulté le 26 mai 2014], 12 p.

FISCHEL W., 2004, *An Economic History of Zoning and an Cure for its Exclusionary Effects*, In : *Urban Studies*, vol. 41, n°2, pp. 317-340

FORESTER J., 1989, *De l'anticipation dans l'analyse urbaine*, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°44-45, pp.7-14

FORESTER J., 1994, *Bridging interests and community: advocacy planning and the challenge of deliberative democracy*, In: *Journal of the American Planning Association*, vol.60, n°2

FOUCAULT M., 2012, *Le corps utopique, les hétérotopies, Présentation de Daniel Defert*, Nouvelles Editions Lignes, 61 p.

- FOUCHER M., 2007, *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 248 p.
- FOUCHIER V., 2009, Le nouveau sens de la planification métropolitaine, In : *Les cahiers de l'IAU*, vol. 6, n°151, pp. 30-33
- FOURNY M-C, 2002, *Recomposition territoriales et identités en situation de confins*, Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale, 5 p.
- FOURNY M-C., 2006, Frontière, In : KOBER P. VULIAMY D., *Encyclopédie des Alpes*, Grenoble, édition Glénat, pp. 96-99
- FRATINI F., 1997, Cinque ingredienti di fondo per l'approccio strategico alla pianificazione, In : *Territorio*, n°5, 108 p.
- FREBAULT J., 2003, Un tournant stratégique, In : *Urbanisme*, n°329, p.37-43
- FREBAULT J., 2010, Enseignements de Lyon 2010 et actualité de la planification stratégique, In : *Urbanisme*, n°371, p. 63-66
- FREBAULT J. LEMOSQUET JC., 1993, *Le renouveau de la planification territoriale et urbaine*, METT-DAU, Paris, 56 p.
- FREBAULT J. POUYET B., 2006, *Renforcer les formations à l'Urbanisme et à l'Aménagement*, Ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer, Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, 286 p.
- FRIEDBERG E., 1990, *Le pouvoir et la règle, Dynamique de l'action organisée*, Seuil, 329 p.
- FRIEDMANN J., 1987, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press
- FRIEDMANN J., 2004, Strategic spatial planning and the longer range, In: *Planning Theory and Practice*, n°5, pp. 50-56
- FUSULIER B. MARQUIS N., 2008, La notion de transaction sociale à l'épreuve du temps, In : *Recherches sociologiques et anthropologiques*, Vol. 39, n°2, [En ligne], URL : <http://rsa.revues.org/345>, [Consulté le 01 septembre 2014], pp. 3-21
- ## G
- GABELLINI P., 1990, Le projet de plan, In : *Faces*, n°18, 64 p.
- GANTET C., 2003, L'aménagement du territoire et les politiques régionales, France-Allemagne : une comparaison, In : *Ville-Ecole-Intégration-Enjeux*, n°134, pp. 244-252
- GARDON S. MEILLERAND M-C., 2007, La construction d'une réflexion métropolitaine : espaces et structures qui précèdent la mise en place de l'agence d'urbanisme de Lyon, In : *Territoire en mouvement*, n°2, pp.4-17
- GASCHET F. LACOUR C., 2002, *Métropolisation, centre et centralité*, In : *Revue d'Economie Régionale & urbaine*, n°1, pp. 49-72
- GAUDIN J-P., 1985, *L'avenir en plan, Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Editions du Champ Vallon, 215 p.
- GAUDIN J-P., 1996, Négociateur d'abord ?, In : *Pôle Sud*, N°4, pp.19-32
- GAUDIN J-P., 1997, *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF (1ère éd. 1993), 127 p.
- GAUDIN J-P BARRAQUE B., 1980, *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, 49 p.
- GAUDIN J-P DUBOIS J., 2000, L'action publique par convention : les politiques contractuelles aujourd'hui, In : *Les cahiers de la décentralisation*, n°3, 40 p.
- GAUDIN J-P. NOVARINA et al., 1997, *Politiques, Multipolarité, flexibilité, hiérarchies*, Paris, CNRS, 173 p.
- GOFFMAN E., 1991, *Les cadres de l'expérience*, Les Editions de Minuit, (1^{ère} éd. 1974), 576 p.

- GAUTHIER M. PAULHIAC F. (Dir.), 2008, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, PUCA, 87 p.
- GAY J-C., 1995, *Les discontinuités spatiales*, Paris, Economica, 112 p.
- GAYSSOT J-C, 2000, Présentation du projet de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Conseil des Ministres, In : CERTU, CODIRDU, *Les lois Voynet, Chevènement et SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, 203 p.
- GENESTIER P., 1993, Que vaut la notion de projet urbain?, In : *L'Architecture d'aujourd'hui*, n°288, pp. 40-46
- GENESTIER P., 1996, *Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La Documentation française, 275 p.
- GENESTIER P., 2001, Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique, In : *Espaces et Sociétés*, n°105-106.
- GEOFFROY C. HUNZINGER H., 1982, Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont-ils condamnées?, In : *Le Moniteur*, n°5, pp. 27-28
- GIAMO C. GIODICE M., 2000, *Giovanni Astengo nelle istituzioni pubbliche*, Istituto Nazionale di Urbanistica (Sezione Piemonte Valle d'Aosta), Region Piemonte (Assessorato urbanistica e pianificazione territoriale), Turin
- GILLI F., 2013, Gouvernance du Grand Paris : l'enjeu démocratique, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL: <http://www.metropolitiques.eu/Gouvernance-du-Grand-Paris-l-eeenje.html>, [Consulté, le 14 avril 2014], 6 p.
- GILLI F. OFFNER J-M., 2009, *Paris, métropoles hors les murs : aménager et gouverner un Grand Paris*, Presses de Science Po, Paris, 186 p.
- GODIER T. TAPIE G., 1997, Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes, In : BONNET M., *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en France*, Paris, PUCA, pp. 15-66
- GOODCHILD B., 1991, La planification urbaine post-moderne en Grande-Bretagne, Une réorientation en cours, In : *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°51, pp. 112-121
- GOZE M., 1999, La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation, In : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, pp. 101-121
- GRAVIER J-F., 1947, *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris, 414 p.
- GREFFE X., 1992, *La décentralisation*, La Découverte, p. 119
- GREWE-LEYMARIE C., 1981, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, Economica
- GRILLET-AUBERT A., 1999, A quelles échelles planifier le territoire ?, La crise du modèle hiérarchique de planification en Italie, In : *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, pp.62-69
- GROUPE DE RECHERCHES INTERFACES, 2007, *Le concept d'interface comme instrument d'analyse des espaces frontaliers et d'orientation de leur aménagement*, Colloque Frontière et Aménagement, 20 p.
- GROUPE DE RECHERCHES INTERFACES, 2008, L'interface : contribution à l'analyse de l'espace géographique, In : *L'Espace géographique*, n° 3, pp. 193-207.
- GUET JF., 2008, *Truismes sur la planification urbaine*, Certu, [En ligne], URL : <http://www.urbalyon.org/>, [Consulté le 24 février 2014], 4 p.

H

- HALBERT L., 2007, Grands projets urbains : lieux de convergence des stratégies publiques et privées, In : *Les cahiers de l'IAURIF*, n°146, pp. 101-108
- HALBERT L., 2010, *L'avantage métropolitain*, PUF, 144 p.

- HALBERT L. LE GOIX R., 2012, Capital financier et production urbaine, In : *Urbanisme*, n°384, pp.40-41
- HALL P. PAIN K., 2006, *The Polycentric Metropolis, Learning from mega-city regions in Europe*, Earthscan, 228 p.
- HALL S., 2011, Spatial Strategies et Renaissance urbaine en Grande Bretagne, In : ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 121-139
- HARDING A., 1997, Urban Regimes in a Europe of the cities, In: *European and Regional Studies*, vol.4, n°4, pp. 291-314
- HARVEY D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 392 p.
- HAUMONT B., 1993, Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches, Le projet urbain, In : *Les Cahiers de la recherche architecturale*, n°32-33, pp. 103-110
- HEALEY P., 1997, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Mac Millan, 338 p.
- HEALEY P. et al., 1997, *Making strategic plans: innovations in spatial plan making in Europe*, Londres, University College Press Limited, 307 p.
- HEALEY P., 2004, The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, In: *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 28, n°1, pp. 45-67
- HECKER A., 2007, Urbanisme, société et mobilité durable en Allemagne, In : *Revue Géographique de l'Est*, Vol. 47, n°1, 16 p.
- HEIDEGGER, M., 1971, *Building, Dwelling, Thinking, Poetry, Language, Thought*, New York, Harper Colophon, 220 p.
- HELLUIN JJ., 2006, Quels sont les effets de « la règle des 15 km » sur la maîtrise de l'étalement urbain en France ?, In : *Etudes foncières*, n°120, mars-avril, pp.27-31
- HERGENHAN J., 2000, *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*, Groupement d'études et de recherches notre Europe, 57 p.
- HILLIER J., 2011, Strategic navigation across multiple places, Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning, In : *Town and planning revue*, vol. 82, n°5, pp. 503-527
- HILLIER J. HEALEY P., 2010, *The Ashgate Research Companion to Planning Theory : Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Ashgate Publishing Ltd, 501 p.
- HOCREITERE P., 2002, Le périmètre des Schémas de cohérence territoriale (Scot) et la nouvelle intercommunalité, In : *Droit et ville*, n°53, pp. 25-81
- HOLDEN A. IVESON K., 2003, Designs on the Urban: New Labour's Urban Renaissance and the Spaces of Citizenship, In: *City*, Vol. 7, n°1, pp. 57-72
- HORN C., 2009, Les stratégies aéroportuaires, In : SAVY M. (Dir.), *Questions clés pour le transport en Europe*, La documentation française, Paris
- HOUSSEL J-P., 1971, Les petites villes textiles du Haut-Beaujolais. De la tradition manufacturière à l'économie moderne, In : *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 46, n°2, pp. 123-197
- I**
- INGALLINA P., 2008, *Le projet urbain*, PUF (1ère éd. 2001), 127 p.
- INDOVINA F. et al., 1990, *La città diffusa*, Venise, DAEST
- J**
- JACQUOT H., 2009, Elément de conclusion, In : LEBRETON J-P. (Dir.), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 245-255
- JEGOUZO Y. et al., 1993, Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme, In : *AJDA*, Numéro spécial, pp.6-18

- JOBERT B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 328 p.
- JOLLIVET M. (Dir.), 2001, *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier, 288 p.
- JOSEPH I., 2007, Parcours : Simmel, l'écologie urbaine et Goffman, In : *Itinéraires d'un pragmatiste, Autour d'Issac Joseph*, CEFAÏ D. SATURNO C., Paris, Economica, pp. 3-18.
- JOURDAN G., 2011, La planification au défi de la cohérence territoriale, In : ZEPF M. ANDRES L. et ali, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, p. 163-180
- JOURDAN G., 2009, *Le système de planification aux défis de la cohérence territoriale et du développement durable*, [En ligne], URL : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00374354>, [Consulté le 10 mars 2013], 12 p.
- JOUVE B., 1998, Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon, In : *Politiques et management public*, Vol. 16, n°1
- JOUVE B., 2001, *Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon ?*, 5^{ème} Colloque de l'Observatoire Internationale de Prospective Régionale, Lille, 18 et 19 décembre, 18 p.
- JOUVE B. LEFEVRE C., 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 305 p.
- JOYE J-F., 2009, Projet territorial et ville durable, In : LEBRETON J-P. (Dir.), 2009, *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 113-147

K

- KANDINSKY W., 2013, *Point et ligne sur plan*, Galimard (1^{ère} éd. 1991), 249 p.
- KAUFMAN J-L. JACOBS H-M., 1987, *A public planning perspective on strategic planning*, In : *Journal of the American Planning Association*, n°53, pp.21-311
- KEATING M., 1991, *Comparative urban politics. Power and the city in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot, Edward Elgar, 224 p.
- KOOLHAAS R., 2011, *Junkspace : repenser totalement l'espace urbain*, Manuels Payot, Paris, 120 p.
- KUNZMANN K., 2001a, State planning: a German success story?, In : *International Planning Studies*, n°6, pp. 153 -166
- KUNZMANN K., 2001b, L'aménagement du territoire en Allemagne: une discipline sans utopie ?, In : *Territoires 2020*, n°4, pp. 101-116
- KUNZMANN K., 2001c, The Ruhr in Germany: a laboratory for regional governance, In: ALBRECHTS L. et al. *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ashgate, Aldershot, Hants, pp. 133-158
- KUNZMANN K., 2004, Culture, creativity and spatial planning, In: *Town Planning Review*, Vol. 75, n°4, pp. 343-404
- KUNZMANN K., 2011, Planification prospective pour une région (non) métropolitaine : l'exemple de la Ruhr, In : ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 141-162

L

- LABASSE J., 1958, Sur le rôle et l'avenir géographique de Lyon, In : *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 33, n°4, pp. 339-349
- LABASSE J. LAFERRERE M., 1960, *La région lyonnaise, France de demain*, PUF, 160 p.
- LACAZE J-P., 1995, *Introduction à la planification urbaine : imprécis d'urbanisme à la française*. Paris, Presses de l'ENPC, 386 p.

- LACOUR C. PUISSANT S., 1999, *La métropolisation : croissance, disparité, fractures*, Paris, Economica, 190 p.
- LAFAYE C., 1996, *Sociologie des organisations*, Nathan, Paris, 127 p.
- LAFAYE C. THEVENOT L., 1993, Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature, In : *Revue française de sociologie*, vol. 34, n°4, pp. 495-524
- LAMBERT C., 2006, Community Strategies and Spatial Planning In England: The challenges of integration, In: *Planning Practice and Research*, Vol. 21, n°2, pp. 245-25
- LAMORLETTE B., 1991, La compatibilité des documents d'urbanisme, In : *Etudes foncières*, n°49
- LANZANI A., 2004, Un'insolita rappresentazione per la governance della regione urbana lombardo-milanese, In : *Territorio*, n°29-30, pp. 126-131
- LASCOUMES P., 2011, Des acteurs aux prises avec le « Grenelle environnement », Ni innovation politique, ni stimulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du groupe V, In : *Participations*, n°1, pp. 277-310
- LASCOUMES P. LEGALES P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 369 p.
- LAUGIER R., 2005, *Les formations d'urbaniste dans cinq pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni*, DGUHC, Ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, 175 p.
- LAVIGNE JC. DOST F., 1988, *Prospective et planification urbaine : la révision du Sdau de la région lyonnaise*, Economie et humanisme, Ministère de l'équipement et du logement, 180 p.
- LAWRENCE NEUMAN W., 2002, Theory and research (Chapter 3), In : *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approach* (5th Edition), Allyn & Bacon, p.41-66
- LEBRETON J-P, 1991, La compatibilité en droit de l'urbanisme, In : *AJDA*, p. 491
- LEBRETON J-P. (Dir.), 2009, *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, 255 p.
- LE CORBUSIER, 1957, *La Charte d'Athènes*, Paris, Editions de Minuit
- LE CORBUSIER, 1994, *Urbanisme*, Paris, Flammarion, 284 p.
- LEDRUT R., 1968, *L'espace social de la ville. Problèmes de sociologie appliquée à l'aménagement urbain*, Paris, Anthropos, 371 p.
- LEFEBVRE H., 1970, *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard, 248 p.
- LEFEBVRE H., 1981, *Critique de la vie quotidienne, III. De la modernité au modernisme (Pour une métaphilosophie du quotidien)*, Paris, L'Arche, 176 p.
- LEFEVRE C., 2013, La gouvernance du Grand Londres : quelles leçons pour Paris, In : *Les cahiers de la métropole*, n°2-3, p.45-46
- LEFEVRE C. JOUVE B., 2003, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 203 p.
- LEGAL Y. MANGIN D. WIEL M., 2006, La planification spatiale française est-elle dans l'impasse ?, In : *Urbanisme*, mars-avril, n°347, pp.21-23
- LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, L'Harmattan, 319 p.
- LE GALES P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, In : *Revue française de science politique*, n°1, pp.57-95
- LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, 454 p.
- LE GALES P., 2010, Gouvernance, In : BOUSSAGUET L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, pp. 299-308

| BIBLIOGRAPHIE |

- LELOUP M. BERTONE M., 2009, *Le Grand Paris : les coulisses de la consultation*, Archibooks + sautereau éditeur, Paris, 226 p.
- LE MOIGNE J-L., 1994, *Théorie du système général. Théorie de la modélisation*. Paris, PUF (4ème éd.), 338 p.
- LENDI M., 1995, Leitbild der räumlichen Entwicklung, In : *ARL (Ed.) Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover*, pp. 624-629
- LEROUSSEAU N. MANSSON C., 2009, L'inscription du SCOT dans le système de pilotage territorial, In : LEBRETON J-P. (Dir.), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 215-243
- LEROUSSEAU N. MANSSON C., 2010, *Schéma de cohérence territoriale et articulation juridique des planifications*, Communication lors de la journée d'étude : Scot et dynamique territoriale, Université de Tours, GRIDAUH, 17 p.
- LEVY J., 2003, 'Lieu 3', In : *EspaceTemps.net*, [En ligne], URL : <http://www.espacestems.net/articles/lsquolieursquo-3/>, [Consulté le 30 août 2014], 2 p.
- LEVY J. LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, éditions Belin, Paris, 1034 p.
- LEVY A., 2006, Quel urbanisme face aux mutations de la société post-industrielle ? Vers un urbanisme transactionnel, In: *Esprit*, Paris, p.61-76
- LINCH K., 1999, *L'image de la cité*, Dunod (1^{ère} éd. 1969), 221 p.
- LINOSSIER R. MENEZ F., 2007, L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique, In : *Territoires en mouvement*, n°2 [En ligne], URL : <http://tem.revues.org/649>, [consulté le 17 mars 2014], 16 p.
- LINOSSIER R. COMBE L., 2010, Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancées et limites, In : *Urbanisme*, n°371, pp. 56-58
- LIOCHON P., 2002, Quelques questions posées par la loi SRU aux pratiques de planification, In : CUIILLIER F. (Dir.), *Les débats sur la ville 4, Solidarité et Renouveau Urbains : propos sur la loi SRU*, agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, éditions confluences, pp. 81-97
- LOJKINE J., 1972, *La politique urbaine en région parisienne, 1945-1971*, Paris, La Haye, Mouton, 282 p.
- LOUBIERE A., 2003, Dossier : Planification(s), *Urbanisme*, n°329, 98 p.
- LOUBIERE A., 2010, Dossier : Planification Lyon (1984) 2010, *Urbanisme*, n°371, 98 p.
- LUSSAULT M., 2001, Temps et récits des politiques urbaines, In : PACUOT T. et al., *Le quotidien urbain : essai sur les temps de la ville*, La Découverte, Paris, p.145-166
- LUSSAULT M., 2003, 'Lieu' 4, In : *EspacesTemps.net*, [En ligne], URL : <http://www.espacestems.net/articles/lsquolieursquo-4/>, [Consulté le 30 août 2014], 2 p.
- LUSSAULT M., 2007, *L'Homme spatial, La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, p. 272
- LUSSO B., 2010, Culture et régénération urbaine : les exemples du Grand Manchester et de la vallée de l'Emscher, In : *Métropoles* [en ligne], URL: <http://metropoles.revues.org/4357>, [Consulté le 11 juillet 2013]

M

- MABILEAU A., 1991, *Le système local en France*, Montchrestien, 159 p.
- MAGNAGHI A., 2005, *Le projet local*, Sprimont, Pierre Mardaga éd., 123 p.
- MANGIN D. PANERAI P., 1999, *Projet urbain*, Paris, Editions Parenthèses, 186 p.
- MANGIN D., 2004, *La ville franchisé. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, éditions de La Villette, 480 p.

- MARCOU G. KISTENMACHER H. CLEV H-G., 1994, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, La Documentation Française, 290 p.
- MARCOU G., 1999, *L'autonomie des collectivités locales en Europe*, Les 2^{ème} entretiens de la Caisse des dépôts et consignations, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube
- MARCH J.G., 1991, *Décisions et organisations*, Paris, Editions de l'Organisation
- MARCH J.G SIMON H.A, 1974, *Les Organisations*, Paris, Dunod
- MASBOUNGI A. MC CLURE B., 1996, *Les trente ans de l'advocacy planning*, In : *Urbanisme*, n°286
- MASBOUNGI A. PAQUOT T., 1997, L'invité : Giancarlo de Carlo, In : *Urbanisme*, n°294, p. 11
- MASBOUNGI A. (dir.), 2006, *Birmingham, Faire la ville en partenariat*, Paris, Projet Urbain, Editions de la Vilette, 159 p.
- MEDINA-NICOLAS L., 2004, L'étude des frontières : un état des lieux à travers la production doctorale française, In : *Annales de Géographie.*, n°635, pp.74-86.
- MENUCCI F., 2005, *L'evoluzione del governo del territorio. Dallo logica dei comandi alle logiche condivise*, UTET Libreri, Turin, 239 p.
- MERLE A., 2012, L'argumentaire politique entre effectivité et effets territoriaux : essai sur la viabilité territoriale en espaces intermédiaires, In : *l'espace politique* [En ligne], URL : <http://espacepolitique.revues.org/2442>, [consulté le 6 mars 2014]
- MERLIN P., 2002, *L'aménagement du territoire*, PUF, 448 p.
- MERLIN P., 2005, *L'urbanisme*, Paris, PUF (1^{ère} éd. 1991), 127 p.
- MEUNIER-CHABERT M., 2011, Contrats d'axes, Le cas de Grenoble, In : *Etudes foncières*, n°150, 3 p.
- MICHELETTO M. NOVARINA G., 2012, Expériences européennes au service du développement durable, In : *Environnement*, n°58, pp. 40-46
- MODERNE F., 1977, *La concertation entre l'Etat et les collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme*, Recueil Dalloz, 265 p.
- MONET J., 2010, Le territoire réticulaire, In : *Anthropos*, n°227, Barcelona, pp.91-104
- MONOD J. DE CASTELBAJAC P., 2008, *L'aménagement du territoire*, PUF (1^{ère} éd. 1971), 127 p.
- MONTOUSSE M. RENOUARD G., 1997, *100 fiches pour comprendre la sociologie*, Bréal, 234 p.
- MORISSETTE J., 2011, Vers un cadre d'analyse interactionniste des pratiques professionnelles, In : *Recherches qualitatives*, Vol. 30, n°1, p. 10-32
- MORRISSETTE J. GUIGNON S. DEMAZIERE D., 2011, De l'usage des perspectives interactionnistes en recherche, In : *Recherches qualitatives*, Vol. 30, n°1, p. 1-9
- MOTTE A. (Dir.), 1995, *Schéma directeur et projet d'agglomération, l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées*, Editions Juris-Service, 272 p.
- MOTTE A., 2005, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA, 90 p.
- MOULIN E. SCHNEIDER J., 1998, Le pouvoir d'urbanisme en Allemagne, In : *Etudes foncières*, n°80, pp. 44-50
- MULLER P., 2003, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 127 p.
- MURRAIN P. BOLGAR B., 2004, *Design Codes, A Suggested Definition and Description*, The Prince's Foundation for the Built Environment, London

N

- NEVERS J-Y., 1997, Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, Le concept d'urban regime chez Clarence Stone, In : GAUDIN J-P. NOVARINA et al., *Politiques, Multipolarité, flexibilité, hiérarchies*, Paris, CNRS, 173 p.
- NEWMAN P. THORNLEY A., 1996, *Urban Planning in Europe, International Competition, National System and Planning Projects*, Londres, Routledge, 304 p.
- NEWRUR, 2004, *La planification spatiale en Allemagne*, [En ligne], URL : Newrur.grenoble.cemagref.fr/Newrur_cd/doc_pdf/p3etape4_sp2com_fr.pdf, [Consulté le 29 juin 2014], 4p
- NEZ H., 2011, La démocratie représentative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue, In : *Métropolitiques* [en ligne], URL: <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html>, [Consulté le 21 juin 2014]
- NORDMAN D. REVEL J. (dir), 1989, *L'espace français, Histoire de la France*, Tome 1, Paris, Seuil
- NOVARINA G., 1997, Formation des accords et représentations sociales, In : GAUDIN J-P. NOVARINA et al., 1997, *Politiques, Multipolarité, flexibilité, hiérarchies*, Paris, CNRS, 173 p.
- NOVARINA G., 1998, La construction de la demande sociale par le projet d'urbanisme, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°80-81, pp.173-179
- NOVARINA G., 1999, L'architecture du territoire : de la mesure au dessein, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°82, pp.44-53
- NOVARINA G., 2003, Plan et projet, *L'urbanisme en France et en Italie*, Economica, 233 p.
- NOVARINA G. et al., 2003, *Villes européennes en projet*, PUCA, 177 p.
- NOVARINA G., 2004, Les nouvelles modalités de l'analyse urbaine : décrire plutôt que prescrire, In : CHALAS Y., *L'imaginaire aménageur en mutation*, Paris, L'Harmattan, pp.59-77
- NOVARINA G. METAIS D. MICHELETTO M., 2004, *La planification paysagère : approche comparée France Italie*, Cresson, MEDD, 85 p.
- NOVARINA G., 2010, *Bilan comparé de deux expériences de planification stratégique : Lyon et Turin*, Interview de Roberto Camagni, Milan, 17 décembre, 6 p.
- NOVARINA G., 2011a, Planification territoriale et fédéralisme en Italie, In : ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp.5-120
- NOVARINA G., 2011b, *L'habitabilité, Définition et perspective de projet*, Congrès de l'INTA, 12 p.
- NOVARINA G., 2012, *Les figures opératoires de la ville durable*, Séminaire PACTE Territoires, 6 décembre, [Non diffusé], 13 p.
- NOVARINA G. DELACOURT L., 1999, *Le projet d'urbanisme : du concept aux réalisations*, CRESSON, Ecole d'architecture de Grenoble, Rapport de recherche pour le PIR Villes, action concertée « Architecture à grande échelle », 96 p.
- NOVARINA G. PUCCI P., 2004, Renouveau en France/Requalification en Italie, Formes récentes du partenariat public-privé, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 83-91
- NOVARINA G. ZEPF M., 2007, *Du plan de structure au plan stratégique. Analyse de six expériences de planification territoriale en Europe*, PUCA, 109 p.
- NOVARINA G. ZEPF M., 2009, Territorial Planning in Europe: New concepts, new experiences, In : *Disp. The Planning Review*, vol.179, n°4, p.18-27

O

- OFFNER J-M., 1990a, Et si on reparlait de planification ?, *Métropolis*, n°88-89, 128 p.

- OFFNER J-M., 1990b, Le « SDAU nouveau » de Lyon, Portée et limites d'une expérience planificatrice originale, In : *Métropolis*, n°88-89, pp. 42-53
- OFFNER J-M., 1993, Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique, In : *Espace géographique*, Vol. 22, n°3, pp. 233-242
- OFFNER J-M., 1996, La ville, acteur collectif, In : *Le courrier du CNRS-Villes*, n°82
- OFFNER J-M., 2002, Les « suivis » des PDU : hasards et nécessités, In : *Métropolis*, n°108-109, pp.116-122
- OFFNER J-M., 2003a, *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains*, Predit, LATTIS.
- OFFNER J-M., 2003b, *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996. Le nécessaire renouveau des politiques locales de transports*, Synthèse de recherche, Marne-La-Vallée, LATTIS. 24 p.
- OFFNER J-M., 2006, *Les Plans de Déplacements Urbains*, Paris, La Documentation Française, 96 p.
- OLSEN J-B. EADIE D-C., 1982, *The Game Plan, Governance with Foresight*, The Council of State Planning Agencies, Washington DC
- ORFEUIL JP., 2010, Grand huit, grand pari, gros problème, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Grand-Huit-grand-pari-gros.html>, 4 p.

P

- PADREIRO M., 2011, Etat et foncier : quand les rocades du Grand Paris tournent autour des questions, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Etat-et-foncier-quand-les-rocades.html>, 3 p.
- PADIOLEAU J-G., 2000, Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle, in WATCHER S. et al., *Repenser le territoire, Un dictionnaire critique*, L'Aube-DATAR, pp. 113-138
- PADIOLEAU J-G. PADIOLEAU R., 1989, *Politique de développement et démarches stratégiques des villes*, 131 p.
- PADIOLEAU J-G. DEMESTERRE R., 1991, Les démarches stratégiques de planification des villes, Origines, Exemples et questions, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, p.28-39
- PACQUOT T. YOUNES C., 2009, *Le territoire des philosophes, lieu et espace dans la pensée au XXe siècle*, La Découverte, 385 p.
- PAQUOT T., 2009, Qu'appelle-t-on un territoire ?, In : PACQUOT T. YOUNES C., *Le territoire des philosophes*, La Découverte, pp. 9-27
- PAINTER J., 2009, Territoire et réseau : une fausse dichotomie?, In : *Territoires, Territorialité, Territorialisations, Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 57-66.
- PAULHIAC F. NOVARINA G., 2007, *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine : évaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines*, PREDIT, 214 p.
- PEANO A., 1999, Azioni regionali : piani settoriali, quadri d'insieme, programmazione, In : *Urbanistica*, n°26, p. 8
- PEARSON C., 2012, New Labour – new renaissance, In : *City*, Vol. 16, n°5, pp. 577-594
- PEREC G., 1980, *La vie mode d'emploi*, Le Livre de Poche, 641 p.
- PERRIN-JOLY C., 2010, De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche, In : *Sociologies* [En ligne], URL : <http://sociologies.revues.org/index3380.html>, [Consulté le 5 octobre 2011], 15 p.
- PERROUD L. FEDORENKO N., 1974, *Développement économique et planification à long terme*, Paris, Edition du Progrès, 368 p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- PHÉMOLANT B., 2002, Déclaration d'utilité publique, projet d'intérêt général et documents d'urbanisme, In : *AJDA*
- PICHIERRI A., 1997, *Citta Stato, Economica et political del modello anseatico*, Venise, Marsilio
- PINSON G., 1999, Projets urbains et construction des agglomérations, Echelles fonctionnelles et politiques, In : *Les annales de la recherche urbaine*, n°82, pp.130-139
- PINSON G., 2004, Le projet urbain comme instrument d'action publique, In : LASCOUMES P. LE GALES P. (Dir.), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, pp. 199-233
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par le projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Science Po Les Presses, Paris, 420 p.
- PLACIDI P., 1998, *Planification et projet urbain en Italie, Dossier documentaire*, DGUHC, Centre de documentation et de l'urbanisme, 45 p.
- PLASSARD F., 1977, *Les autoroutes et le développement régional*, Presses universitaires de Lyon, Economica, 341 p.
- POETE M., 2000, *Introduction à l'urbanisme*, Paris, Sens & Tonka, 573 p.
- POIDEVIN J-L., 2001, Quel avenir pour l'aménagement et les aménageurs ?, In : DGUHC, *Fabriquer la ville, Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation française
- POIDEVIN J-L. et al., 2003, Renaissance ou maturité ?, In : *Urbanisme*, n°329, p. 46-48
- POUPART J., 2011, Tradition de Chicago et interactionnisme : des méthodes qualitatives à la sociologie de la déviance, In : *Recherches qualitatives*, Vol. 30, n°1, pp. 178-199
- POUPET R., 2000, La négociation du permis de construire en Angleterre, In : *Etude foncière*, n°87, p.37-39
- PROST B., 2004, Marge et dynamique territoriale, In : *Géocarrefour*, vol. 79, n°2, p. 175-182
- PRUD'HOMME R. DAVEZIES L., 1989, *Développement et planification des villes : le cas de Lyon*, CÉIL, Université Paris XII, Ministère de l'équipement et du logement, 20 p.
- PREBISSY-SCHNALL C., 2004, A la recherche d'une cohérence globale : la multiplication des contrôles de compatibilité en droit de l'urbanisme, In : *Petites affiches*, n°155, p. 3
- PRETECEILLE E. REGAZZOLA T., 1974, *L'appareil juridique de la planification urbaine*, CSU, 107 p.
- PUCCI P., 2000, I PRUSST in Lombardia : aspetti innovativi e prospettive di approfondimento, In : *Territorio*, n°13, pp. 70-79

Q

- QUERRIEN A., 1992, La planification urbaine et ses doubles, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, 147 p.

R

- RAFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 250 p.
- RAFFESTIN C., 1986, Eléments pour une théorie des frontières, In : *Diogenes*, n°134, pp.3-21.
- RAFFESTIN C., 1992, Autour de la fonction sociale de la frontière, In : *Espaces et sociétés*, n°70-71, pp. 157-164
- RAFFESTIN C. GUICHONNET P., 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 223p.
- RAFESTIN C. TURCO A., 1984, Espace et pouvoir, In : BAILLY A., *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Masson, pp.45-50
- RANDET P. et al., 1981, *Trente-cinq ans d'urbanisme*, CFHU, 239 p.
- RAWLS L., 1995, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 450 p.
- REITEL B. et al. (2002), *Villes et frontières*, Paris, Anthropos

- REMY J., 1984, Centration, centralité et haut lieu : dialectique d'une pensée représentative et une pensée opératoire, In : *Revue de l'Institut de Sociologie*, n°3-4, pp. 449-486
- REMY J., 1996, La transaction, une méthode d'analyse : contribution à l'émergence d'un nouveau paradigme, In : *Environnement & Société*, n°17, pp. 9-31
- REMY J. VOYE L. SERVAIS E., 1978, *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière
- RENARD J-P (Dir.), 1997, *Le géographe et les frontières*, Paris, L'Harmattan
- RENARD J-P, 2002, La frontière : limite géopolitique majeure mais aussi aire de transition, In : CARROUE L., CLAVAL P., DI MEO G. et al., *Limites et discontinuités en géographie*, Paris Sedes, pp.40-66.
- RENARD V., 2008, La ville saisie par la finance, In : *Le Débat*, n° 148, p. 106-117.
- RENDU P. PRETECEILLE E., 1972, *Planification urbaine et innovation, Compte rendu d'une recherche méthodologique*, Action concertée de recherche urbaine, CSU
- REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF
- RICOEUR P., 1985, *Temps et récit, Tome 3, Le temps raconté*, Paris, Seuil, 533 p.
- ROBERTS P. THOMAS K. WILLIAMS G., 2004, *Metropolitan Planning in Britain : A Comparative Study*, Londres, Routledge
- ROGERS R. GUMUCHDJIAN P., 2000, *Des villes pour une petite planète*, Paris, Editions du Moniteur.
- RONCAYOLO M., 2000, Mémoires, représentations, pratiques – réflexions autour du projet urbain, In : HAYOT A., SAUVAGE A. (Dir.), *Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions*, Editions de La Villette, Paris, p. 26
- ROSSI A., 1984, *L'architecture de la ville*, Paris, L'Esquerre, 352 p.
- ROSSI M., 2009, Vue d'ensemble du droit de l'urbanisme allemand, In : *Afduh*, pp. 773 -830
- ROUSSEL F-X., 1999, Des ambitions pour la ville, In : *Urbanisme*, n°308, pp. 62-66
- RUFFRAY S., 2000, De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale « marginale », In : *Revue Géographique de l'Est*, vol. 40, n°4, 17 p.

S

- SADOUX S., 2010, Grande Bretagne: Design Guides et Design Codes, In : *Urbanisme*, n°372, pp. 67-69
- SADOUX S. NOVARINA G. AMBROSINO C., 2008, La renaissance urbaine : la ville selon Richard Rogers ?, In : FEE D. NAIL S. (Ed.), *La Renaissance Urbaine en Grande-Bretagne*, Presses de la Sorbonne Nouvelle
- SALET W. FALUDI A. (éd.), 2000, *The Revival of Strategic Spatial Planning*, 300 p.
- SALET W. GUALINI E., 2007, *Framing Strategic Urban Projects: learning from current experiences in European urban regions*, London, Routledge, 307 p.
- SASSEN S., 1996, *The Global City : New York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, 472 p.
- SAUNIER P-Y., 1997, Au service du plan, hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au 20ème siècle, In : *Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au XXe siècle*, Archives Municipales de Lyon, p. 135-144
- SAVY R., 2007, *L'épreuve du temps, Ecrits autour du droit public, 1966-2006*, Presses Universitaires Limoges
- SCHERRER F., 1995, Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon, In: *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 70, n°2, pp. 105-114.
- SCHERRER F. (Dir.), 2008a, *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?*, UMR 5600 CNRS, 141 p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- SCHERRER F., 2008b, Planification métropolitaine et débat public urbain en France, In : SCHERRER F., GAUTHIER M. GARIPY M. TREPANIER M-O., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme, Planification territoriale, débat public et développement durable*, Presse de l'université de Montréal, pp.83-108
- SCHON D.A., 1984, *The reflexive practitioner, How Professionals Think in Action*, New York, Basis Books, 384 p.
- SCOTT A.J. et al., 2001, *Global City-Regions: trends, theory, policy*, Oxford University Press, 484 p.
- SECCHI B., 2006, *Première leçon d'urbanisme*, Parenthèses, 155 p.
- SECCHI B., 1989a, *Domanda sociale, Un progetto per l'urbanistica*, Turin, Einaudi
- SECCHI B., 1989b, Aboliamo le gerarchie, In: *Casabella*, n°482
- SECCHI B., 1996a, *Un progetto per Prato*, Alinea, 360 p.
- SECCHI B., 1996b, *Nuove strategie cognitive*, Laboratorio Prato PRG, Alinea
- SECCHI B. VIGANO P., 2011, *Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto, La ville poreuse*, Métis Presses, 294 p.
- SIEVERTS T., 2004, *Entre-Ville. Une lecture de la Zwischenstadt*, Parenthèses (1^{ère} édition 1997), 188 p.
- SÖDERSTRÖM O., ZEPF M., 1988, L'image négociée, In : *Disp*, n°134, pp. 12-19
- SOJA E., 1996, *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-imagined Places*, Cambridge, MA: Blackwell
- SOZZI C. BREGNAC F. BERGER P., 2010, La démarche Lyon 2010 racontée par l'agence d'urba, In: *Urbanisme*, n°371, pp. 51-55
- SPARKS L., 2000, Making urban design a key planning issue, In: *Urban Environment Today*, 100th issue supplement, pp. 11-13,
- STOKER G. MOSSBERGER K., 1994, Urban Regime Theory in Comparative Perspective, In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol.12, n°2, pp.195-212
- STONE C.N., 1993, Urban Regimes and the Capacity to Govern. A political economy approach, In: *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, p.1-28
- STRUILLLOU J-F., 2009, Droit et écriture du document d'orientations générales (DOG), In : LEBRETON J-P. (Dir.), 2009, *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les cahiers du GRIDAUH, n°19, pp. 185-213
- SUBILLEAU J-L, 1995, Pour une maîtrise d'ouvrage urbaine ?, In : Roux J-M, Public-privé. *Quel aménagement pour demain ?*, DAU, Ministère de l'Équipement, Editions Ville et territoire, pp. 18-19
- SULLIVAN H., 2007, *Interpreting community leadership*, Policy and Politics, Vol. 35, n°1, pp. 141-162
- SWYNGEDOUW et al., 2002, Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy, In: *Antipode*, vol. 34, n°3, pp.542-577
- SYKES O., 2010, La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable ?, In : *L'information géographique*, vol. 74, n°4, p.91-115

T

- TAYLOR N., 1998, *Urban Planning Theory Since 1945*, London, SAGE Publications Ltd, 184 p.
- TOMAS F., 1995, Du projet urbain au projet de ville, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69, p.140
- TOMAS F., 1998, Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes, In : TOUSSAINT J-Y ZIMMERMANN M. (Dir.), *Projet urbain, ménager les gens, aménager les villes*, Sprimont, Pierre Mardaga, 199 p.

- TOPALOV C., 1974, *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye, 413 p.
- TOPALOV C., 2013, Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français. In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : <http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html>, [Consulté le 2 avril 2014], 10 p.
- TORRE A., 2011, Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : www.metropolitiques.eu/Du-bon-usage-des-conflits-L.html, [Consulté le 24 juin 2014]
- TRAPITZINE R., 2010, Les non-dits du Grenelle, Entre oubli du foncier, nouvelle conception de l'action publique, retour de l'Etat et primat de l'environnement, In : *Etudes foncières*, n°143, pp.6-9
- TREUNER P., 2011, *Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Allemagne, Monographie*, Travaux en ligne n°2, Datar, 40 p.
- TRIBILLON J., 2014, The Localism Act in London: institutionalising urban divisions, In : *Métropolitiques* [En ligne], URL : www.metropolitiques.eu/The-Localism-Act-in-London.html, [Consulté le 24 juin 2014]
- TSIOMIS DA., 2007, *Echelles et temporalités des projets urbains*, Editions du Puca, Paris, 179 p.
- THEYS J., 2000, Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments, dans WATCHER S. et al. (Dir.), *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, DATAR, Editions de l'Aube, pp. 225-284
- THEYS J., 2012, La gouvernance, entre innovation et impuissance, Le cas de l'environnement, In : *Développement durable et territoires*, [En ligne], URL : <http://developpementdurable.revues.org/1523>, [Consulté le 23 juillet 2014], 28 p.
- THOENIG J-C., 1987, *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, l'Harmattan (1ère éd. 1973), 317 p.

V

- VAN HOUTUM H., 2005, The Geopolitics of Borders and Boundaries, In : *Geopolitics*, n°10, pp. 672-679
- VANIER M., 2000, Qu'est-ce que le tiers espace : territorialités complexes et construction politique, In : *Revue de Géographie Alpine*, n°1, tome 88, pp. 105-113
- VANIER M., 2001, Le tiers espace, acte II de la périurbanisation, In : *Pouvoirs locaux*, n°48, pp. 59-63
- VANIER M., 2002, *Métropolisation et tiers espace, quelle innovation territoriale ?* Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale, 4 p.
- VANIER M., 2003, Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace, In : *Revue de géographie alpine*, Tome 91, n°4, pp. 79-89
- VANIER M., 2005, La relation ville/campagne excédée par la périurbanisation, In : *Cahiers français*, n°328, pp.13-17
- VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 160 p.
- VANIER M., 2010a, Acteurs publics, acteurs privés : dans quels mains sont les villes en France ? In : CAILLY L. VANIER M., *La France une géographie urbaine*, Armand Colin, p.271-283
- VANIER M., 2010b, La prospective d'un tiers espace, le périurbain, Fictions périurbaines, quoique..., In : *Territoires 2040*, n°2, pp. 51-59
- VANIER M., 2011a, La périurbanisation comme projet, In : *Métropolitiques* [en ligne], URL : www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html, [Consulté le 24 juin 2014]
- VANIER M., 2011b, Gouvernance et interterritorialité, même combat ? In : *Technicités*, n°214 (supplément), pp. 18-21
- VANIER M., 2011c, Du territoire à l'interterritorialité, In : *Contact Santé*, pp.7-9

- VANIER M., 2013, L'avenir de la ville étalée ou le champ/chant des possibles, In : *Urbanisme*, n°46, pp. 6-8
- VANIER M., 2014, *Le discours de la fracture : pertinence analytique et usage politique*, Séminaire Transversal Territoires, A quoi sert le discours de la fracture ?, Grenoble, 6 mars, 2 p.
- VANIER M. ESTEBE P. BEHAR D., 2010, Interterritorialité : vers de nouvelles régulations?, In : *La Gazette*, n°2017, p. 9
- VARLET J., 2000, Géographes et recherche finalisée : les observatoires d'autoroutes en France, In : *Flux*, n°41, pp. 46-49
- VERHAGE R. BOINO P., 2006, La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni, In : BACHELET F. MENERAULT P. PARIS D. (Dir), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, Editions l'Harmattan, pp. 43-58
- VERNANT J-P., 1963, Hestia-Hermès, Sur l'expression religieuse de l'espace chez les Grecs, In : *L'Homme*, tome 3, n°3, pp. 12-50
- VERPRAET G., 1991, Le dispositif partenarial des projets intégrés, Pour une typologie des rapports publics/privés, In : *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, p.102-111
- VIARD J., 1990, *Le tiers espace, essai sur la nature*, Paris, Meridiens Klincksieck
- VIGANO P., 2014, *Le projet comme producteur de connaissance, Les territoires de l'urbanisme*, Métis Presses, 293 p.

W

- WIEL M., 2011, Arc Express-Grand Huit : vrai ou faux compromis, In : *Urbanisme*, n°377, mars-avril, p.6-7
- WIEL M., 2007, *Pour planifier les villes autrement*, L'Harmattan, 244 p.
- WINNICOTT D-W., 2010, *Les objets transitionnels*, Petite bibliothèque Payot, (1ère éd. 1969), Paris, 175 p.

Z

- ZEPF M., 2011, La planification territoriale entre dynamiques socio-économiques et inerties politico-administratives : un processus permanent, In : ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 39-53
- ZEPF M. ANDRES L. (Dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 309 p.
- ZIMMERNANN M. TOUSSAIN J-Y. (Dir.), 1998, *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Liège, P. Mardaga, 194 p.

Travaux universitaires (mémoires, thèses, HDR)

- ARAB N., 2004, *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, Processus d'élaboration et modes de pilotage : Le cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, OFFNER J-M (Dir.), Ecole nationale des ponts et chaussées, 508 p.
- BARBARINO SAULNIER N., 2005, *De la qualité de vie au diagnostic urbain, Vers une nouvelle méthode d'évaluation, Le cas de la ville de Lyon*, SCHERRER F. (Dir.), Institut Lumière Lyon 2, 849 p.
- BERLOT L., 2007, *Les orientations d'aménagement (OA) : nouvelle ouverture de la planification sur le dialogue ?* NOVARINA G. (Dir.), Mémoire de master, Institut d'urbanisme de Grenoble, 71 p.
- BOUDOUX D'HAUTEFEUILLE M., 2012, *Entre marge et interface, recompositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane, Amapa)*, GODARD H. GRENAND F. (Dir.), Thèse de doctorat, Université des Antilles et de la Guyane, 466 p.

- DUGUA B., 2008, *Les orientations d'aménagement (OA) : outils de maîtrise de la forme urbaine par le projet ?*, NOVARINA G. (Dir.), Mémoire de master, Institut d'urbanisme de Grenoble, 91 p.
- DUGUA B., 2007, *Les limites de l'urbanisation en continuité : entre « continuité pensée » et « continuité réelle »*, ZEPF M. (Dir.), Mémoire de master, Institut d'urbanisme de Grenoble
- DUGUA B., 2007, *Les limites de l'urbanisation en continuité - Synthèse et approfondissement*, publié dans le cadre des conférences du Scot Rives du Rhône en partenariat avec le Cete de Lyon, *Le projet dans la limite, la limite dans le projet*, 20 p.
- DUGUA B., 2009, *La mise en œuvre des Scot : recherche de cohérence et d'efficacité ; exemple dans l'inter-Scot Lyonnais*, Projet de Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre), [En ligne], URL : www.urbalyon.org [Consulté le 18 mars 2014], 10 p.
- DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, BEAUCIRE F. (Dir.), Ecole doctorale de Géographie de Paris, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 526 p.
- DELABARRE M., 2013, *Natures plurielles, Pour une contribution à l'habitabilité de l'espace public contemporain*, ZEPF M. (Dir.), Institut d'urbanisme de Grenoble
- DELPIROU A., 2009, *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisme dans la Rome contemporaine : les politiques publiques faces aux héritages territoriaux*, VALLAT C. (Dir.), Ecole doctorale Milieux, cultures et société du passé et du présent, Université Paris X Nanterre
- MAURICE R., 2008, *Le système de planification spatiale régionale en Angleterre*, Note Documentaire de Synthèse, Institut d'urbanisme de Grenoble, 42 p.
- MIGNOT D., 2000, *La croissance éclatée des villes*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lyon II
- PEYSSON E., 2004, *Les origines méconnues de la mutation de l'espace public lyonnais : l'exemple de la transformation urbanistique de Lyon sous les deux mandats de Francisque Collomb (1976-198)*, Mémoire de DEA, Paris IX-Dauphine
- RABILLOUD S., 2007, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique*, SHERRER F. (Dir.), Ecole doctorale : Sciences des sociétés et du droit, Université Lumière Lyon 2, 372 p.
- SADOUX S., 2002, *Echelles de planification urbaine et territoriale en Angleterre : genèse, évolution, pertinence et débats*, NOVARINA G. (Dir.), Mémoire de master, Institut d'urbanisme de Grenoble
- SADOUX S., 2007, *Town and country planning : les transformations du système de planification britannique*, NOVARINA G. (Dir.), Thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Grenoble
- SHEN Q., 2012, *La production de la métropole transfrontalière, Le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise*, BOURDIN A. (Dir.), Thèse de doctorat, Ecole doctorale ville, transports et territoires, Université Paris-Est, 324 p.
- TROTTA-BRAMBILLA G., 2013, *Infrastructure, territoires et projets, L'exemple de la ligne ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin-Milan*, NOVARINA G. (Dir.), Thèse de doctorat, Institut d'urbanisme de Grenoble, 589 p.
- ZAGHOUANE L., 2006, *Les interfaces de l'inter-Scot : de nouveaux modes d'appréhension du grand territoire lyonnais*, CHALAS Y. (Dir.), Mémoire de master, Institut d'urbanisme de Grenoble, 87 p.
- ZEPF M., 2004, *Éléments de définition de la raison pratique de l'aménagement urbain : vers un continuum entre agrégation d'acteurs et processus permanent*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lumière Lyon 2, 128 p.

LITTERATURE TECHNIQUE

Rapports d'études

ADL, 2007, *Aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Bron, Analyse stratégique - Document final*, Roland Berger Strategy Consultants, 59 p.

AUDAL, 2003a, *Vers un aménagement coordonné de la région lyonnaise*, 62 p.

AUDAL, 2003b, *Evaluation du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, « Lyon 2010 » et 15 ans de politiques urbaines*, Sepal, 115 p.

AUDAL, 2004, *Les dynamiques démographiques de l'aire métropolitaine lyonnaise*, 55 p.

AUDAL, 2005a, *Atlas de l'aire urbaine de Lyon*, 142 p.

AUDAL, 2005b, *La mobilité au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise*, 37 p.

AUDAL, 2005c, *La dynamique d'emploi de l'aire métropolitaine lyonnaise*, 35 p.

AUDAL, 2005d, *Carnet de bord, Exercice prospectif pour la métropole lyonnaise*, 35 p.

AUDAL, 2006a, *Vers quelle métropole allons-nous ?*, Bulletin de veille métropolitaine, 11 p.

AUDAL, 2008a, *L'IBA Emscher Park. Une démarche innovante de réhabilitation industrielle et urbaine. Document préparatoire en vue du voyage d'étude dans la Ruhr au printemps 2009*, 71 p.

AUDAL, 2008b, *De l'agglomération à l'émergence métropolitaine lyonnaise, Jean Rigaud et le renouveau de l'urbanisme (1977-1989)*, Hommage à Jean Rigaud, Premier président de l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lyon, 27 p.

AUDAL, 2008c, *Bilan et perspectives de l'inter-Scot*, 23 p.

AUDAL, 2009a, *Schéma directeur Givors-Vienne-Roussillon, Synthèse, analyses et principaux enseignements*, Scot Rives du Rhône, 22 p.

AUDAL, 2009b, *L'inter-Scot de la métropole lyonnaise*, 19 p.

AUDAL, 2010a, *1960-2010 : 50 ans de planification et de prospective, Morceaux choisis*, Colloque la planification stratégique de Lyon 2010 aux métropoles d'aujourd'hui, 76 p.

AUDAL, 2010b, *A46 nord Diagnostic économique et enjeux*, Espaces d'interface métropolitains inter-Scot, 23 p.

AUDAL, 2011a, *Lyon-Saint Exupéry, Diagnostic territorial, Tome 1*, Espaces d'interface métropolitains inter-Scot, 113 p.

AUDAL, 2011b, *Lyon-Saint Exupéry, Documents et acteurs, Tome 2*, Espaces d'interface métropolitains inter-Scot, 58 p.

AUDAL, 2011c, *Vallée de la chimie, Eléments de diagnostic pour le projet de territoire, Synthèse*, Territoire de projet, 56 p.

AUDAL, 2011d, *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement économique de l'ouest rhodanien (SMADEOR), Etude de gisements fonciers pour la création d'un parc d'activités économiques de rayonnement métropolitain*, 54 p.

AUDAL, 2012a, *Rapport d'activité 2012, Regards sur les évolutions sociétales et territoriales*, 33 p.

AUDAL, 2012b, *La métropole lyonnaise au sens de l'inter-Scot*, 2 p.

AUDAL, 2012c, *Espaces d'interface métropolitains inter-Scot. Lyon-Saint Exupéry, Version augmentée, Tome 1 et 2*, 174 p.

- AUDAL, 2012d, *Tendances d'artificialisation dans le périmètre de la Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine de Lyon, Evolutions de l'occupation des sols 2000-2010*, Notice méthodologique, Synthèse des conclusions, 15 p.
- AUDAL, 2013b, *Repères Européens, Connaître les métropoles, repérer les bonnes pratiques, Inspirer les politiques publiques de la métropole lyonnaise*, Echanges 2012, 90 p.
- AUDAL, ADEQUATION, 2012, *Les marchés du logement neuf dans l'aire métropolitaine lyonnaise, Expertise de l'inter-Scot n°2*, 8 p.
- AUDAL, EPURES, 2013c, *Espaces d'interface métropolitains inter-Scot. Les territoires de l'A89-RN82, Diagnostic territorial*, 92 p.
- AUTRAN, 2008, *Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise « Lyon 2010 » (1992), La planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main*, Millénaire 3, 18 p.
- CCI DE LYON, 2008, *Etude de faisabilité pour l'implantation d'une plateforme logistique au Sud de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry*, Serl
- CERTU, 2001a, *Analyse comparative (Benchmarking) dans les systèmes locaux de transport de voyageurs, Définitions, Exemples, Recommandations*, 49 p.
- CERTU, 2001b, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA, Diagnostic de territoire et systèmes d'acteurs*, Lyon, 87 p.
- CERTU, 2006, *De la qualité de vie au diagnostic urbain : vers une nouvelle méthode d'évaluation, Le cas de la ville de Lyon*, 130 p.
- CERTU, 2007, *Distinction entre les notions de compatibilité et de conformité, Plan de déplacement urbains, Eléments juridiques, Fiche n°1*, 4 p.
- CERTU, 2010a, *Scot Grenelle, Energie et climat dans les 12 Scot Grenelle*, 4 p.
- CERTU, 2010b, *Articuler urbanisme et transport, chartes, contrat d'axe,..., Retour d'expériences*, 12 p.
- CERTU, 2011a, *Synthèse des entretiens Scot Grenelle, L'eau dans les Scot Grenelle*, 15 p.
- CERTU, 2011b, *Synthèse des entretiens Scot Grenelle, Les déplacements dans les 12 Scot Grenelle*, 12 p.
- CERTU, 2011c, *Synthèse des entretiens Scot Grenelle, Prise en compte de la nature et de la biodiversité dans les 12 Scot Grenelle*, 9 p.
- CERTU, 2013, *Synthèse des entretiens Scot Grenelle, La planification de l'aménagement commercial*, 15 p.
- CERTU et al., 2005a, *Démarche Scot témoins, Quelles ambitions pour quelles échelles de territoire ?*, Bordeaux, 2 et 3 mai, 41 p.
- CERTU et al., 2005b, *Démarche Scot témoins, 10 bonnes raisons d'élaborer un Scot !*, 4 p.
- CERTU et al., 2005c, *Démarche Scot témoins, Etat initial de l'environnement*, 15 p.
- CERTU et al., 2005d, *La maîtrise d'ouvrage, la représentation des communes et des EPCI dans les syndicats mixtes de Scot*, 5 p.
- CERTU et al., 2005e, *Le périmètre, Comment se construisent les périmètres des Scot témoins ?*, 4 p.
- CERTU et al., 2006a, *Démarche Scot témoins, Scot et PLH*, 5 p.
- CERTU et al., 2006b, *La prise en compte de l'habitat dans les Scot témoins*, 19 p.
- CERTU et al., 2006c, *Démarche Scot témoins, L'économie dans les Scot témoins*, 42 p.
- CERTU et al., 2007a, *L'agriculture dans les Scot témoins, Le processus de prise en compte de l'agriculture dans un Scot : contexte et système d'acteurs*, 17 p.
- CERTU et al., 2007b, *L'agriculture dans les Scot témoins, Les modalités de prise en compte (PADD, DOG), de mise en œuvre et de suivi de l'agriculture dans un Scot*, 34 p.
- CERTU et al., 2007c, *L'agriculture dans les Scot témoins, Scot et agriculture : quelle stratégie développer ?*, 14 p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- CERTU DGUHC, 2004, *Le schéma de cohérence territoriale (Scot), Contenu et méthodes*, Certu, 112 p.
- CETE DE LYON, 2006, *Analyse des quatorze Scot approuvés au 01-06-2006*, DGUHC, Ministère de l'équipement, 59 p.
- CETE MEDITERRANEE, 2007, *Scot et développement durable, Méthode pour évaluer les schémas de cohérence territoriale au regard des principes du développement durable et définir les indicateurs environnementaux à mettre en place. Application au cas de l'agglomération de Montpellier*, Certu, 92 p.
- CLOËZ H., 2010, Les trames verte et bleue, In : *Le Moniteur*, Fiche pratique Grenelle 2, n°8, pp. 89-90
- CNDP, 2011, *Le débat public mode d'emploi*, CNDP LGV POCL, 8 p.
- CNDP, 2012, *Compte rendu du débat public sur le projet de LGV POCL*, 116 p.
- CONSEIL D'ETAT, 1992, *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, La documentation française, 203 p.
- CONSEIL GENERAL DE GIRONDE, 2010, *Outils d'articulation déplacements et urbanisme, Recueil de bonnes pratiques en France et en Europe, Enseignements pour les contextes girondins*, 39 p.
- DATAR, 2010, *Territoires 2040, Le programme de prospective de la Datar*, 8 p.
- DDE DU RHÔNE, DGAC, 1996, *Satolas 2015, Rapport de synthèse*, 43 p.
- DELEAZ D., 2004, *La densité des formes du développement résidentiel. Mise en évidence de 5 formes urbaines-densité et de 4 formes de développement des communes de Haute-Savoie*, Certu, 52 p.
- DRE RHÔNE-ALPES, 2008, *Dossier d'axe de l'A89 Balbigny - La Tour de Salvagny, Politique du 1% paysage et développement*, 102 p.
- DURON P., 2013, *Mobilité 21, Pour un schéma national de mobilité durable, Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche*, 88 p.
- EDDAZI F., 2013, *Ecriture du Scot, Ecriture du document d'orientation et d'objectifs (DOO)*, Fiche 2, GRIDAUH, 13 p.
- EUROPEAN ROUND TABLE OF INDUSTRIALISTS, 1996, *Benchmarking for policy makers, The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation*
- ERNST AND YOUNG, 2011, *Rapport indépendant d'évaluation du Grenelle Environnement*, 222 p.
- FNAU, 2008, *KaléidoSCoT : expériences d'agences d'urbanisme*, Certu, 208 p.
- GÜLLER GÜLLER ARCHIECTURE URBANISM, 2001, *From airport to airport city, airports as multimodal interchange nodes, the airports, a city of the 21st century*, Arc Airport Regions Conference, 110 p.
- IAURIF, 2004, *Aéroports et Territoires, Les cahiers de l'IAURIF*, n°139-140, 296 p.
- IAURIF, 2010a, *Les démarches inter-Scot en France. Etat des lieux en 2009 et perspectives*, 121 p.
- IAURIF, 2010b, *Les démarches inter-Scot : des expériences qui se multiplient*, Notes rapides, Territoires, n°524, 6 p.
- IAURIF, 2010c, *Exposition internationale d'architecture et d'urbanisme Emscher-Park, Laboratoire pour le futur des anciennes régions industrielles*, Ministère du développement urbain de l'habitat et des transports du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Edition française, 42 p.
- IAURIF, 2013, *Cohérence aménagement-transports : le Cas du Grand Londres*, Note rapide, Mobilité, n°623, 4 p.
- IAURIF, 2014, *Les CDT à l'heure du Grand Paris : une dynamique en marche*, Note rapide, Territoires, n°650, 6 p.
- MEDDTL, 2011, *Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte*, Fiche méthode n°10, In : *Références – L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Les Fiches*, 8 p.
- MELTT, 1996, *La composition urbaine, Note et essai bibliographique*, Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, Les Editions Villes et Territoires, 79 p.

- MELT, 2013a, *Le Schéma de cohérence territoriale : un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire*, [En ligne], URL : <http://www.territoire.gouv.fr>, [consulté le 7 février 2014], 152 p.
- MELT, 2013b, Scot et dynamique de territoires au 1er janvier 2013, [En ligne], URL : www.territoire.gouv.fr, [consulté le 7 février 2014], 12 p.
- PORTZAMPARC C. LABORATOIRE CRETEIL, 2009, *Grand Paris de l'agglomération parisienne, Consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain*, 2010 p.
- RFF, 2011, *Projet de LGV POCL, Dossier du maître d'ouvrage*, 151 p.
- RUL, 2008, *Approche globale des besoins d'équipements d'intermodalité pour la région urbaine lyonnaise, Synthèse*, Cabinet d'étude Jonction
- SCHAAFSMA M. GÜLLER M. AMKREUTZ J., 2009, *Airport and City, Airport Corridors: drivers of economics development*, Schiphol Real Estate
- SEPAL, 2009, *Plateforme aéroportuaire de Lyon-Saint Exupéry et son territoire environnant, Etude de précadrage pour un projet de développement*, SCR Conseil, [Non diffusé], 72 p.
- SNAL, 2010, *Le Livre blanc du foncier: pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine, le SNAL s'engage*, [En ligne], URL: <http://www.leslivresblancs.fr>, [consulté le 16 février 2014], 51 p.
- URBA3 REGION RHÔNE-ALPES, 2012, *Repères et analyses de la consommation foncière en Rhône-Alpes*, [Non diffusé], 33 p.

Actes de colloques et de rencontres professionnelles

- AGURCO, 1985, Actes du colloque Demain l'agglomération lyonnaise, In : *Pignon du Rue*, n°57 (sup.)
- AUDAL, 2010c, *Compte rendu de la 10^{ème} rencontre des Présidents de Scot. Agenda inter-Scot 2010-2014*, 6 mai, Lyon, 8 p.
- AUDAL, 2010d, *La planification stratégique : de « Lyon 2010 » aux métropoles d'aujourd'hui*, Les actes du colloque, 48 p.
- AUDAL, 2011e, *A89/RN82, Restitution de la journée d'étude à Riorges*, Espaces d'interface métropolitains inter-Scot, 23 septembre, 24 p.
- AUDAL, 2011f, *Développement et gouvernance des territoires aéroportuaires, Compte rendu de la séance du 20 octobre 2011*, Repères européens, 15 p.
- AUDAL, 2012e, *Actes des 7^{ème} Rencontres nationales des Scot*, Lyon, 30 juin et 1 juillet 2011, [en ligne] URL : <http://www.inter-scot.org>, 46 p.
- AUDAL, 2012f, *Les territoires de l'A89/RN82, Eléments de synthèse*, Support de présentation de la Rencontre des Présidents de Scot, 21 juin 2012, Tarare, [Non diffusé], 30 p.
- AUDAL, EPURES, 2013a, *Mise en cohérence des Scot, Présentation de l'étape n°1, De la juxtaposition au recollement : la mesure des convergences et des écarts*, Rencontre des présidents de Scot, Saint-Martin-en-Haut, 12 novembre, [Non diffusé], 38 p.
- AURG, 2010, *Séminaire national urbanisme-déplacements, Les contrats d'axe, Temps forts des échanges*, Grenoble, 10 décembre 2009, 18 p.
- CLUB VILLE ET AMENAGEMENT, 2007, *Innovations urbaines dans les grands territoires*, Conférence débat avec Thomas Sieverts et la contribution de Laurent Théry, Débat animé par Ariella Masboungi, 11 décembre, 13 p.
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2011b, *Réflexion Saint-Exupéry*, Comité de pilotage du 6 octobre
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2013a, *Projet de territoire Plaine Saint-Exupéry*, Comité de pilotage, 17 septembre 2013, [Non diffusé], 55 p.

GRAND LYON, 2010a, *Contribution au colloque, La planification stratégique de Lyon 2010 aux métropoles d'aujourd'hui*, 19 mai, Lyon, 51 p.

IAURIF, 2009, *Un nouveau sens pour la planification : métropoles et développement durable, Actes du colloque international*, 15 mai, Paris, 69 p.

IAURIF, 2011, *Interscot : nouvelles échelles, nouvelles démarches, Actes du colloque de la Journée nationale d'échange des Interscot du 5 novembre 2010*, Paris, 41 p.

REDI, 2011, *Regards croisés et partage d'expériences, Séminaire sur la formation par la recherche, Le dispositif Cifre en Sciences Humaines et Sociales, une génération hybride entre recherche et action ?* 2 décembre, Lyon, 42 p.

RRA, 2009, *Les modalités de mise en œuvre des orientations partagées des Scot*, 3^{ème} rencontre régionale des Scot, Actes, 18 mai, Charbonnière les Bains, 30 p.

RUL, 2010a, *Définition d'un plan d'actions métropolitain, Signature de la Convention de coopération métropolitaine*, Synthèse de la rencontre, 9 février, Saint-Etienne, Cité du design, 36 p.

SEPAL, 2012c, *Forum Grand Lyon Sud Ouest*, Support de présentation, 86 p.

Documents techniques (plans, stratégies, contrats, chartes, guides)

ADEN, 2010, *Plan de développement économique sur les espaces à caractère rural*, CTD A89, 222 p.

AID Observatoire, 2010, *Schéma de développement et d'aménagement économique de la dorsale A89*, CTD A89, 83 p.

ADL, 2008, *Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020*

ADL, 2009, *Lyon-Saint Exupéry : engagement pour l'environnement 2009-2013*, 27 p.

ARC Syndicat mixte, 2013, *Projet politique pour l'aménagement du Grand Genève Français, interScot*, 43 p.

AUAT, 2005, *Charte interScot pour une cohérence territoriale de l'Aire Urbaine toulousaine*, 56 p.

AUAT, 2010, *Vision stratégique de l'interScot de l'aire urbaine toulousaine*, 123 p.

AUDAL, 2006b, *Chapitre commun inter-Scot. Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Diagnostic partagé & Objectifs communs*, 23 p.

AUDAL, 2007a, *Livret métropolitain inter-Scot n°1, Habitat & formes urbaines*, 23 p.

AUDAL, 2007b, *Livret métropolitain inter-Scot n°2, Polarité & RER*, 11 p.

AUDAL, 2007c, *Livret métropolitain inter-Scot n°3, Espaces naturels & agricoles*, 27 p.

AUDAL, 2007d, *Livret métropolitain inter-Scot n°4, Développement économique & zones d'activités*, 19 p.

AUDAL, 2009c, *Livret métropolitain inter-Scot n°5, Commerce, Enjeux d'aménagement & orientations partagées*, 28 p.

AUDAL, 2013a, *Charte pour un aménagement commercial de qualité*, 32 p.

AUDAL, EPURES, 2013b, *Le « Chapitre commun », version 2013, Les présidents des 13 Scot s'engagent pour un aménagement coordonné de l'aire métropolitaine*, 19 p.

AUDIT COMMISSION, 2009, *Comprehensive Area Assessment: A guide to the new framework*, London

CCEL, 2009, *Charte intercommunale de développement et d'aménagement de l'est Lyonnais, Projet d'aménagement et de développement durable*, 18 p.

CLG, 2005, *Planning Policy Statement 1 Delivering Sustainable Development*, Communities and Local Government, London

- CLG, 2006, *Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper*, Communities and Local Government, London
- CLG, 2007, *Planning for a Sustainable Future*, Communities and Local Government, London
- CLG, 2008, *Creating Strong, Safe and Prosperous Communities Statutory Guidance*, Communities and Local Government, London
- CLE, 2008, *Sage de la Bourbre*
- CLE, 2009, *Sage de l'Est Lyonnais*
- COMMISSION D'ENQUÊTE, 2014, *Enquête publique relative au projet de modification de la Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise*, Avis de la commission d'enquête, Pièce B, 12 p.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1999, *SDEC, Schéma de développement de l'espace communautaire, Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, 89 p.
- COMMUNAUTE EUROPEENNE, 2001, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, 127 p.
- COMMUNAUTE EUROPEENNE, 2010, *Priority projects 2010, A Detailed Analysis*, 269 p.
- CPNS, Métropole Savoie, 2011, *Contrats de territoire Corridors Biologiques, Bauges – Chartreuse – Belledonne*, 76 p.
- CRFG, 2012a, *Charte 2012 du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, Un engagement confirmé et renforcé*, 114 p.
- CRFG, 2012b, *Rapport d'accompagnement : synthèse du projet d'agglomération 2012*, 180 p.
- CRFG, 2012c, *Schéma d'agglomération 2012, Urbanisation, mobilité, paysage et environnement, Annexe 3*, 282 p.
- DDE DU RHÔNE, 1999, *Projet de protection du développement de l'aéroport de Lyon-Satolas*, 18 p.
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2011, *Projet de feuille de route, Contexte de la démarche, Territoires autour de Lyon-Saint Exupéry, Préparation d'éléments d'orientation pour un schéma préalable de référence*, 14 p.
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2013a, *Stratégie guide de la Plaine Saint Exupéry*, 75 p.
- DDT RHÔNE et ISERE, 2013b, *Elaboration du schéma de développement économique de la Plaine Saint-Exupéry, Feuille de route du groupe d'action économie, Stratégie guide de la Plaine de Saint-Exupéry*, 2 p.
- DDT RHÔNE et ISERE, 2013c, *Feuille de route groupe d'action sur les transports collectifs et la mobilité, Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry*, 2 p.
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2013d, *Feuille de route foncier, Stratégie guide de la Plaine de Saint-Exupéry*, 2 p.
- DDT RHÔNE ET ISERE, 2013e, *Syndicat mixte pour le développement de la Plaine Saint-Exupéry, Statuts, Document de travail, [Non diffusé]*, 6 p.
- DEPARTEMENT DE LA LOIRE, 2006, *Schéma de développement départemental*, 50 p.
- DEPARTEMENT DE LA LOIRE, 2008, *Contrat territorial de développement A89*, 15 p.
- DGAC, 1999, *Avant-projet plan masse de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry*
- GÜLLER&GÜLLER-ACADIE, 2013, *Territoires autour de Saint-Exupéry. Stratégie guide 2013 à 2030*, 178 p.
- LLEWELYN-DAVIES, 2000, *Urban Design Compendium*, English Partnership, The Housing Corporation, 122p.
- LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN, 2005, *Masterplan Emscher Landschaftspark 2010*, 352 p.
- MAYOR OF LONDON, 2004, *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*, GLA, 307p.
- MAYOR OF LONDON, 2011, *The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*, GLA, 317p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- MEDTL, 2011, *Schéma national des infrastructures de transport*, Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer, 216 p.
- OREAM, 1970, *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne*, Service régional de l'équipement, 223 p.
- PROVINCIA DI BOLOGNA, 2004, *PTCP, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*
- PROVINCIA DI PESCARA, 1998, *Piano Territoriale della Provincia di Pescara*
- PROVINCIA DI PESCARA, 2004, *Schéma directeur du fleuve Pescara*
- RCG, CCG, 2012, *Contrat corridors Champagne-Genevois, Cahier n°13-62*, 201 p.
- RIF, 2013, *Île-de-France 2030 (5), Proposition pour la mise en œuvre/Annexe*, 157 p.
- RRA, 2008, *Aménagement et développement durable des territoires, Les orientations régionales*, 16 p.
- RRA, 2009, *Cartographie des réseaux écologiques de Rhône-Alpes, Pourquoi et comment décliner localement la cartographie régionale?, Guide à l'attention des porteurs de projet*, 122 p.
- RUL, 2006, *Schéma de cohérence logistique en région urbaine de Lyon, pour une stratégie d'accueil ciblée des activités logistiques 2005-2020*, 56 p.
- RUL, 2010b, *Mission concernant la définition d'une stratégie économique pour la plateforme aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry et le territoire environnant, Cahier des charges*, 5 p.
- SAINT-ETIENNE METROPOLE, 2011, *Contrat de territoire « corridors biologiques Saint-Etienne Métropole (42) »*, 10 p.
- SEPAL, 1988, *Lyon 2010, Un projet d'agglomération pour une métropole européenne, Etudes préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Adurco, DDE du Rhône, DDAF du Rhône, 193 p.
- SEPAL, 1992, *Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise : rapport*, Adurco, DDE du Rhône, DDAF du Rhône, 395 p.
- SEPAL, 2008, *Territoire Centre Est. Principe fondateurs d'organisation de l'espace*
- SEPAL, 2010a, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise*, Dog, 155 p.
- SEPAL, 2010b, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise*, PADD, 91 p.
- SEPAL, 2010c, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise*, RP
- SEPAL, 2011, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise, Pour une métropole multipolaire*, 38 p.
- SEPAL, 2012a, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise, Pour une métropole multipolaire, Le temps de la mise en œuvre*, 6 p.
- SEPAL, 2012b, *Scot 2030 Agglomération lyonnaise, Tableau de bord de suivi et d'évaluation, Les cahiers de la mise en œuvre*, 64 p.
- SGAR, 2007, *Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise*, Préfecture de Région Rhône-Alpes, 79 p.
- SGAR, 2013a, *Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, Modification sur l'Espace interdépartemental Saint-Exupéry, Rapport de présentation*, Préfecture de Région Rhône-Alpes, 198 p.
- SGAR, 2013b, *Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, Modification sur l'Espace interdépartemental Saint-Exupéry, Orientations et prescriptions modifiées*, Préfecture de Région Rhône-Alpes, 10 p.
- SMEAT, 2012, *Scot de la grande agglomération toulousaine*, Dog, 115 p.
- SMTC, AURG, 2007, *Charte urbanisme et transports. Faire la ville avec les transports*, 18 p.
- SMTC, 2011, *Le contrat d'axe, Ligne E*, 37 p.
- SYMBORD, 2007, *Scot Boucle du Rhône en Dauphiné*

- SYMOLY, 2011, *Scot de l'ouest lyonnais*
- SYNDICAT MIXTE DU PAYS BEAUJOLAIS, 2008, *Scot Beaujolais*
- SYNDICAT MIXTE DU SCOT BUCOPA, 2002, *Scot Bugey Côtière Plaine de l'Ain*
- SYNDICAT MIXTE DU SCOT NORD ISERE, 2012, *Scot Nord Isère*
- SYNDICAT MIXTE SCOT ROANNAIS, 2012, *Scot Roannais*
- TISSEO-SMTC, 2007, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe*, 49 p.
- Tisseo-SMTC, 2012a, *Convention cohérence/transport, Contrat d'axe n°13, Communes de Cugnaux, Villeneuve-Tolosane et Portet-sur-Garonne*, 20 p.
- Tisseo-SMTC, 2012b, *Cohérence urbanisme/transport, Contrat d'axe n°24, Muret*, 21 p.
- Tisseo-SMTC, 2012c, *Convention cohérence/transport, Contrat d'axe n°3, Communes de Bruguières, Castelginest, Fonbeuzard, Gratentour, Launaguet, Toulouse*, 25 p.
- Tisseo-SMTC, 2012d, *Convention cohérence/transport, Contrat d'axe n°8, Commune de Saint-Orens-de-Gameville*, 19 p.
- URBAN TASK FORCE, 1999, *Towards an Urban Renaissance*, Londres, HMSO

Documents de communication, articles de presse et cahiers d'acteurs

- ALTRO, 2011, *Les principes de base pour la réussite du projet POCL, Cahier d'acteurs n°15, CNDP LGV POCL*, 4 p.
- AUDAL, 2010e, *La démarche inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : origine, fonctionnement, productions, acteurs*, 6 p.
- AUDAL, 2010f, *Lettre inter-Scot n°9*, 4 p.
- AUDAL, 2011g, *Lettre inter-Scot n°10*, 4 p.
- AUDAL, 2012g, *A89 Balbigny/Lyon, Revue de presse 2005 à 2012*
- AUDAL, 2013c, *Lettre inter-Scot n°14*, 4 p.
- ANRT, 2014, *Les dispositifs Cifre, Dopez vos performances avec un doctorant*, 44 p.
- ASF, 2006, *Ça démarre !, Objectif A89, n°1*, 10 p.
- BEHAR D. ESTEBE P., 2009, *Le projet du Grand Paris n'est pas métropolitain*, In : *Le Monde.fr* [En ligne], URL : http://www.lemonde.fr/idees/article/2009/11/23/le-projet-du-grand-paris-n-est-pas-metropolitain-par-daniel-behar-et-philippe-estebe_1270707_3232.html [consulté le 3 mars 2014]
- CNDP, 2011, *Les réunions publiques du débat, Projet de LGV POCL*, 1 p.
- DIVRY S., 2007, *Les Tartuffes de l'écologie*, In : Collectif, *Pour repolitiser l'écologie, Contre Grenelle de l'environnement*, Parangon/Vs, Lyon, p. 19-26
- FRANCQUEVILLE L., 2013, *Aménagement : les cinq propositions du SNAL pour relancer la construction de logement*, In : *Le Moniteur.fr*, [En ligne], URL : www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21695950-amenagement-les-cinq-propositions-du-snal-pour-relancer-la-construction-de-logements, [Consulté le 20 septembre 2014]
- GRAND LYON, 2010b, *Tout pour vivre ensemble, Carré de soie, l'Esprit fertile*, 16 p.
- GRAND LYON, 2011a, *Lancement du projet directeur de la Vallée de la Chimie. Présentation du projet INDEED*, Dossier de presse, 8 septembre, 18 p.
- GRAND LYON, 2011b, *Ready?, Only Lyon*, 13 p.

| BIBLIOGRAPHIE |

- GRAND LYON, 2012, *POCL et le pôle d'échanges multimodal de Lyon Part-Dieu : un lien indissociable*, Cahier d'acteurs n°79, CNDP LGV POCL, 4 p.
- GRAND LYON et al., 2011, *Convention territoires partenaires, Grand Lyon, L'Arbresle, Tarare, Grand Roanne Agglomération*, Feader, 4 p.
- GRAND ROANNE, 2011, *12 collectivités unies et mobilisées*, Cahier d'acteurs n°2, CNDP LGV POCL, 4 p.
- LAMY G., 2011, *Aéroport de Lyon-Saint Exupéry, Y a-t-il (enfin) un pilote dans l'avion ?*, In : *Lyon capitale*, n°700, pp. 46-49
- MEDEF, 2012, *Les chefs d'entreprises du bassin Loire Nord prennent position sur la LGV Paris/Orléans/Clermont/Lyon !*, Cahier d'acteurs n°166, CNDP LGV POCL, 4 p.
- PÔLE METROPOLITAIN, 2012, *Voie verte des confluences*, Audal, Epures, 2 p.
- RFF, 2012, *Conclusions du débat public et décision du maître d'ouvrage sur le projet de LGV POCL*, 156 séance du conseil d'administration, 4 p.
- RTPI, 2010, *Larger than local planning – text of letter to the Rt. Hon. Éric Pickles MP*, [En Ligne], URL: www.rtpi.org.uk/item/3937/23/5/3, [Consulté le 24 juin 2014]
- RUL, 2011, *La coopération métropolitaine, 15 actions concrètes et ambitieuses*, 4 p.
- SAINT-ETIENNE METROPOLE, 2011, *Améliorer la desserte TGV de Saint-Etienne, pour le Sud Loire et la Haute-Loire*, Cahier d'acteurs n°69, CNDP LGV POCL, 4 p.
- SYEPAR, 2012, *La LGV POCL par Roanne : une logique d'aménagement du territoire*, Cahier d'acteur n°62, CNDP LGV POCL, 4 p.
- TERA P., 2012, *Collomb et Mercier créent un super Grand Lyon*, In : *Lyon Capitale*, [En ligne], URL : <http://www.lyoncapitale.fr/Journal/Lyon/Politique/Grand-lyon/Collomb-et-Mercier-creent-un-super-Grand-Lyon>, [Consulté le 23 juillet 2014]
- URBA3, 2012, *Urba3, Agences d'urbanisme de Rhône-Alpes*, 2 p.
- VILLE DE ROANNE, 2011, *Le tracé par Roanne, une évidence pour 3 fonctions !* Cahier d'acteurs n°1, CNDP LGV POCL, 4 p.
- VINCI AUTOROUTES, 2013, *Achèvement de l'A89, Inauguration de la section Balbigny-La Tour de Salvagny*, Dossier de Presse, 7 p.

| ENTRETIENS REALISES |

Dans le cadre de l'EIM Lyon Saint-Exupéry

Nadège ABON, Chef de projet du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné

Daniel ANGONIN, Vice-président de la Communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné et maire de Grenay

Maëva ASEMA, Responsable de l'unité aménagement et coordinatrice de la stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry à la DDT du Rhône

Marion BAZAILLE, Directrice adjointe à la DDT du Rhône

Daniel BEHAR, Directeur du cabinet ACADIE et professeur au sein de l'Institut d'Urbanisme de Paris

Mohamed BELMELIANI, adjoint aux sports à la mairie de Tignieu-Jamezieu

Laurence BERNE, Chargée d'études coordination espaces naturels et agricoles périurbains au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Pascale BESCH, Directrice du Développement du territoire, du Marketing et du Système d'information à la CCI Nord Isère

Lionel BESSARD, Secrétaire général de la SA ADL

Erwann BINET, Vice-président du Conseil général de l'Isère en charge de l'économie et conseil général de Vienne Nord

Martine CAVALLERA-LEVI, Chef de service Aménagement Nord-Ouest à la DDT de l'Isère

Sébastien CHAMBES, Directeur de la planification et des Politiques d'Agglomération au Grand Lyon

Annie CHANUT, Présidente du Conseil de développement du Nord Isère

Béatrice CHARENCON, Directrice générale des services de la Communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné

André CHASSIN, Directeur du Sepal

Vincent CLEUX, Animateur généraliste CDDRA Boucle du Rhône en Dauphiné

Alain COLLOMB-BOUVARD, Président du Scot Nord Isère

Bénédicte CORDIER, Animatrice du Sage de la Bourbre

Vincent COUTURIER, Responsable de l'Opale au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Anne DUBROMEL, Directrice de la RUL

Michaël ESTEVE, Consultant politiques publiques et développement territoriale au sein du cabinet Blezat consulting

Marie-Christine EVRARD, Chef de projet du Scot Nord Isère

Denis FABRE, Directeur adjoint à l'aménagement du territoire au Conseil général de l'Isère

Jean-Loup FERRAND, Chargé de mission Aménagement et Déplacements au Conseil général du Rhône

Marie-Pierre FLECHON, Directrice des mobilités au Conseil général de l'Isère

Michel FORISSIER, Maire de Meyzieu, Vice-président du conseil général du Rhône et Conseiller Communautaire du Grand Lyon

Hervé FRADET, Directeur de l'Agence d'Etudes et de Promotion de l'Isère

Jean FREBAULT, Président du Conseil de développement du Grand Lyon

Joseph GIROUD, Président de la Chambre d'agriculture du Rhône

Michaël GÜLLER, Architecte et directeur de l'agence Güller&Güller

Claude JANIN, Chargé de mission aménagement de la Chambre d'agriculture de l'Isère

Muriel LAURENT, Chargé de mission au sein du Pôle aménagement Nord-Ouest de la DDT de l'Isère

Guy LEVI, Directeur général de la DDT du Rhône

Christian MAISONNIER, Chargé des grandes infrastructures à la Dreal

Erik MALIBEAUX, Directeur général adjoint au Conseil général de l'Isère

Anne-Isabelle MANIER, Chargé de mission Rhônexpress au Conseil général du Rhône

Mr MARCIEUX, Membre du collectif PARFER Lyon-Crémieu

Serge MENUET, Président du Scot Boucle du Rhône en Dauphiné

Jean-Louis MONET, Chef de service arrondissement urbain et transports à la DDT du Rhône

Jacques PINOT, Président de la Communauté de communes des Collines du Nord Dauphiné

Olivier PREMILIEU, Chef de projet du Scot Bucopa

Philippe PRUDHOMME, Directeur du Pôle métropolitain

Patrice RAULIN, Président de Lyon Turin Ferroviaire au sein de RFF

Sébastien ROLLAND, Coordinateur du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Olivier ROUSSEL, Directeur du pôle métropolisation et grand territoire au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Eric SBRAVA, Responsable du service Planification Est au sein de la DDT du Rhône

Nicolas SEGOIN, Urbaniste au sein de l'agence Güller&Güller

Emmanuelle SEMET, Responsable des études économiques à l'Agence d'Etudes et de Promotion de l'Isère

Didier SOULAGE, Chargé de missions Infrastructures et Transport au Sgar

Jérôme STURLA, Maire de Décines-Charpieu et Président du Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc de Miribel-Jonage

Jean-Marc VALENTIN, Chargé de missions stratégies d'agglomération au Grand Lyon

Philippe VANDEPITTE, Chargé de mission Isère Nord au Conseil général de l'Isère

Dans le cadre de l'EIM A89-RN82

Guillaume ARSAC, Responsable de pôle transports et déplacements au sein de l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne

Christian AVOCAT, Président du Grand Roanne

Christian BERNARD, Président du Scot Loire Centre et Président de la Communauté de Communes Loire en Forez

Georges BERNAT, Président communauté de communes des Vals d'Aix et Isable et Président Pays Roannais

Pierre BEZINA, Responsable de la direction des politiques territoriales à la Région Rhône Alpes

Estelle BOMBENON, Chef de projet du Scot Loire Centre

Claire BOURDON, Chargée de développement territorial de la CTP Grand Lyon, Grand Roanne, villes de l'Arbresle et Tarare et doctorante Cifre de l'université Lyon 3

Pascal BRIDE, Directeur de la Communauté de communes du Pays de l'Arbresle

Bertrand CAUHAPE, Chargé d'études au sein du service urbanisme de la ville de Tarare

Régis CHAMBE, Président du Scot des Monts du lyonnais

Gaëlle CHARME, Animatrice territoriale du CDDRA de l'Ouest Lyonnais

Cyril CHATAGNAT, Responsable du service urbanisme à la mairie de l'Arbresle

Michel CIAVATTI, Chargée de missions au Sepal

Vincent COUTURIER, Responsable de l'Opale au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Véronique COUZON, Chef de projet du Scot de l'Ouest lyonnais

Nelly DESTÈVE, Chargé de communication ASF Directions d'Opérations A89 Balbigny - La Tour de Salvagny

Karen DUSSUD, Chef de projet du Scot Roannais

Christophe FELIX, Directeur régional de l'agence Carré de l'habitat

Jean-Loup FERRAND, Chargé de mission Aménagement et Déplacements au Conseil général du Rhône

Olivier FREROT, Directeur général de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Xavier FROMAGE, Président de la Chambre Rhône-Alpes Bourgogne Franche-Comté Auvergne du Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs

Hélène GAUDRON, Chef de projet du Scot des Monts du Lyonnais

Patrick GERBAY, Directeur de l'agence Gerbay l'espace immobilier

Emanuel GIRAUD, Chargé de missions au Sepal

Chantal HILAIRE, Directrice adjointe et responsable marketing de l'Agence de Développement Economique de la Loire

Henry JACQUOT, Chef de projet de la CTP Grand Lyon, Grand Roanne, villes de l'Arbresle et Tarare

Bernard JAYOL, Président du Scot Roannais

Anne-Claire MAISONNASSE, Responsable d'opérations au sein du Pôle aménagement de la Société d'Equipement et de Développement de la Loire

Karen MC CORMICK, Chargé d'études inter-Scot au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Claire-Lise OUDIN, Responsable du service Planification Nord au sein de la DDT du Rhône

Daniel PACCOUD, Président du Scot Beaujolais

Philippe PRUDHOMME, Directeur général du Grand Roanne

Christian RIGNY, Président de la Communauté de communes de Balbigny et maire de Balbigny

Jean ROBERT, Responsable du service Déplacements au sein de la DDT du Rhône

Sébastien ROLLAND, Coordinateur du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Olivier ROUSSEL, Directeur du pôle métropolisation et grand territoire au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise

Michel SENELET, Chef de projet du Scot Beaujolais

Emanuel THIMONIER-ROUZET, Chargé d'études au sein de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise et enseignant à l'université Lyon 3

François TRICHET, Responsable d'opérations au sein du Pôle aménagement de la Société d'Equipement et de Développement de la Loire

Michelle VULLIEN, Vice-présidente du Scot de l'agglomération lyonnaise

| PRINCIPAUX SEMINAIRES, COLLOQUES ET RENCONTRES |

Rencontres des présidents de l'inter-Scot

10^{ème} rencontre des présidents de Scot, Agenda 2010-2014 de l'inter-Scot, le 6 mai 2010 à Lyon

11^{ème} rencontre des présidents de Scot, Préparation des 7^{ème} RNS, le 13 mai 2011 à Lyon

12^{ème} rencontre des présidents de Scot, Bilan des 7^{ème} RNS, le 1 décembre 2011, à Chazey-sur-Ain

13^{ème} rencontre des présidents de Scot, Feuille de route 2013-2014, le 12 décembre 2012 à Miribel Jonage

Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry

Journée de restitution des premiers étonnements du groupement Güller&Güller-Acadie, Du scénario joué à l'esquisse d'un scénario jouable, le 6 juin 2012 à l'Isle d'Abeau

Séminaire n°1 organisé par le groupement Güller&Güller-Acadie et les DDT du Rhône et de l'Isère, Construction du scénario jouable, le 10 juillet 2012 à l'Isle d'Abeau

Séminaire technique organisé par le groupement Güller&Güller-Acadie et les DDT du Rhône et de l'Isère, Approfondissement des orientations du scénario jouable, le 29 août 2012 à Lyon

Séminaire n°2 organisé par le groupement Güller&Güller-Acadie et les DDT du Rhône et de l'Isère, Stratégie guide (1^{ère} esquisse), le 12 octobre 2012 à Pusignan

Séminaire n°3 organisé par les DDT du Rhône et de l'Isère, Du projet à sa mise en œuvre, le 11 janvier 2013 à Lyon

Comité de pilotage organisé par les DDT du Rhône et de l'Isère, Projet de territoire Plaine Saint-Exupéry, le 17 septembre 2013 à Lyon

EIM A89-RN82

Journée de lancement de l'étude organisée par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, Les territoires de l'A89-RN82, le 23 septembre 2011 à Riorges

Restitution du diagnostic territorial en rencontre des présidents de Scot par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne, Les territoires de l'A89-RN82, Eléments de synthèse, le 21 juin 2012 à Tarare

Rencontres nationales des Scot

5^{èmes} Rencontres nationale des Scot organisé par le Scot de la Narbonnaise et le Club des Scot, Scot, un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ?, les 4 et 5 juin 2009 à Narbonne

6^{èmes} Rencontres nationales des Scot organisé par le Scot du Grand Douaisis et le Club des Scot, 10 ans de Scot... et maintenant ?, les 17 et 18 juin 2010 à Douai

7^{èmes} Rencontres nationales des Scot organisé par l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise et la Fédération nationale des Scot, Loi Grenelle, urbanisme commercial, réforme territoriale : les Scot à l'épreuve des grandes réformes, les 30 juin et 1 juillet 2011 à Lyon

8^{èmes} Rencontres nationales des Scot organisé par le Scot de métropole Nantes Saint-Nazaire et la Fédération nationale des Scot, Un Scot, des projets du rêve à la réalité, quelles mises en œuvre ?, les 28 et 29 juin 2012 à Nantes

Autres séminaires et colloques

4^{èmes} rencontres internationales de recherche en urbanisme de Grenoble organisé par l'Institut d'urbanisme de Grenoble et Pacte territoires, La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser, le 7 et 8 février 2008 à Grenoble

3^{ème} rencontre régionale des Scot organisé par la Région Rhône-Alpes, Les modalités de mise en œuvre des orientations partagées des Scot, le 18 mai 2009 à Charbonnières les Bains

Journées Mondiales de l'Urbanisme organisée par la SFU, La ville est partout où est l'urbaniste ?, les 6 et 7 novembre 2009 à Lyon

Première controverse du Scot de la région urbaine de Grenoble organisé par l'établissement public du Scot, Peut-on faire un Scot inefficace ?, le 10 novembre 2009 à Grenoble

Colloque organisé par le Grand Lyon et le PUCA dans le cadre du programme Popsu, La production de la ville, les 17 et 18 novembre 2009 à Lyon

Séminaire national urbanisme-déplacements organisé par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, Contrats d'axes, le 10 décembre 2009 à Grenoble

Séminaire FNAU/Scot organisé par l'Agence d'urbanisme et de développement de la Région de Saint-Omer, Les incidences du Grenelle de l'Environnement sur les Scot, les 11 et 12 juin 2009

Journée nationale d'échanges organisé par l'IAURIF et la Fédération nationale des Scot, Inter-Scot : nouvelles échelles, nouvelles démarches, le 5 novembre 2010 à Paris

ARC Annual Conference, Collaborative Planning in Airport Regions, 2nd December 2011, Fingal, Co. Dublin, Ireland

Colloque organisé par la ville de Lyon et le Grand Lyon dans le cadre des Entretiens Jacques Cartier, Aménagement et développement des grandes régions urbaines : le point sur les nouveaux outils, le 19 novembre 2012 à Lyon

Colloque international organisé par la mairie de Paris, Gouverner les métropoles, Pouvoirs et territoires, Nouvelles directions de recherche, les 28, 29 et 30 novembre 2012 à Paris

3^{èmes} Rencontres scientifiques internationales « Territoire, Territorialisation, Territorialité », Les territoires et les organisations à l'épreuve de l'hybridation, les 28 et 29 mars 2012 à Grenoble

Séminaire Pacte Territoires, L'action collective dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement, le 6 décembre 2012 à Grenoble

Colloque organisé par l'IUG, l'IGA, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole et Pacte dans le cadre du programme Popsu, De la technopole à la métropole, les 14 et 15 novembre 2013 à Grenoble

| TABLE DES FIGURES |

INTRODUCTION

Fig. 1 : Résultats du sondage électronique réalisé lors de la 7 ^{ème} Rencontre nationale des Scot (Source : Audal, 2012, p.25 ; Infographie : Dugua, 2014).....	14
Fig. 2 : Résultats du sondage électronique réalisé lors du colloque international : « <i>Un nouveau sens pour la planification : métropoles et développement durable</i> » (Source : IAU, 2009, p.10 ; Infographie : Dugua, 2014).....	14
Fig. 3 : Paradoxes de la planification en France et tendances européennes (Source : Dugua, 2014).....	22
Fig. 4 : La mise en œuvre de la planification territoriale (Source : Dugua, 2014).....	25
Fig. 5 : Les deux hypothèses de recherche (Source : Dugua, 2014).....	30
Fig. 6 : Le commutateur : le global dans le local (Source : Portzamparc, Laboratoire Créteil, 2009, p.72).....	34
Fig. 7 : Evolution des partenaires de l'Agences d'urbanisme de Lyon de 2002 à 2010 (Source : AUDAL, 2010, p.4 ; Infographie : Dugua, 2014).....	36
Fig. 8 : L'inter-Scot au sein du pôle métropolisation et grands territoires de l'Agence d'urbanisme de Lyon en 2011 (Source : AUDAL, 2011, p.71 ; Infographie : Dugua, 2014).....	37
Fig. 9 : Evolution du sujet de recherche (Source : Dugua, 2014).....	42
Fig. 10 : Recherche dans l'action et action de la recherche (Source : Dugua, 2014).....	43
Fig. 11 : Les deux terrains d'étude au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014).....	46
Fig. 12 : Chronologie d'investigation des deux terrains d'étude (Source : Dugua, 2014).....	47
Fig. 13 : Structure de la thèse (Source : Dugua, 2014).....	53

PARTIE 1. APPROCHE MACRO

Fig. 1 : Les <i>lieux privilégiés</i> de projet dans la planification traditionnelle (Source : Dugua, 2014).....	66
Fig. 2 : Modèle hiérarchique (Source : Novarina, Delacourt, 1999, p.16).....	69
Fig. 3 : Le projet urbain (Source : Dugua, 2014).....	75
Fig. 4 : Modèle négocié (Source : Novarina, Delacourt, 1999, p.20).....	80
Fig. 5 : Emboîtement des échelles de projet (Source : Ingallina, 2008, p.38).....	88
Fig. 6 : Méta-projet et projets concrets (Source : Pinson, 2009, p.175).....	88
Fig. 7 : Cycle du modèle classique de planification stratégique (Infographie : Dugua, 2014 ; Source : Padioleau, Demeestère, 1989).....	90
Fig. 8 : Etapes du modèle classique de planification stratégique (Infographie : Dugua, 2014 ; Source : Padioleau, Demeestère, 1989).....	91
Fig. 9 : Les <i>lieux privilégiés</i> de projet dans la planification traditionnelle. (Source : Dugua, 2014).....	99
Fig. 10 : Critères d'évaluation de la conception essentialiste et relationnelle de l'espace et du lieu (Source : Healey, 2004, p. 48).....	111
Fig. 11 : Tableau de synthèse des trois temps d'évolution de la planification en Europe (Source : Dugua, 2014).....	119
Fig. 12 : La planification territoriale (Source : Dugua, 2014).....	122
Fig. 13 : Elaboration et révision de schémas directeurs dans les années 1980 (Source : DGHUC ; Desjardins, 2007, p. 238).....	135
Fig. 14 : Les schémas directeurs en 1992 en France (Source : Frébault, Lemosquet, 1993, p. 239).....	137

Fig. 15 : Evolution du nombre de schémas directeurs en France dans les années 1990 (Source : Hocreitere, 2002 ; Infographie : Dugua, 2014).....	137
Fig. 16 : Caractéristiques des SD par rapport aux SDAU (Source : Frébault, Lemosquet, 1993, p. 42 ; Infographie et synthèse : Dugua, 2014).....	139
Fig. 17 : Etat d'avancement (2013) et évolution du nombre de Scot (2005 à 2013) en France (Source : METL, 2013b, p.2).....	146
Fig. 18 : Etat d'avancement des Scot en France en 2013 (Source : METL, 2013b, p.3).....	147
Fig. 19 : Les périmètres des Scot et aires urbaines en France en 2013 (Source : METL, 2013b, p.5).....	148
Fig. 20 : Organisation du système de planification en France suite à la loi ENE en 2010. (Source : Zepf, Andres, 2011, p. 175).....	154
Fig. 21 : Evolution de la planification en France dans un contexte européen (Source : Dugua, 2014).....	157
Fig. 22 : Répartition entre Etat et collectivités locales des principales compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. (Source : Zepf, Andres, 2011, p. 171).....	160
Fig. 23 : La procédure d'élaboration d'un Scot (Source : www.scot-lille-metropole.org, [Consulté le 3 juin 2014] ; Infographie : Dugua, 2014).....	178
Fig. 24 : Les douze principes de la Charte urbanisme et transports (Source : SMTC, AURG, 2007 ; Infographie : Dugua, 2014).....	183
Fig. 25 : Processus partenarial de mise en œuvre du contrat d'axe (Source : SMTC, AURG, 2007).....	184
Fig. 26 : Les partenaires engagés par le contrat d'axe de la Ligne E (Source : SMTC, 2011, p.12).....	186
Fig. 27 : Fuseau d'intensification autour de la ligne E de tramway (Source : SMTC, 2011, p. 25).....	188
Fig. 28 : Territoires de contrats d'axe dans le Scot de la grande agglomération toulousaine (Source : www.scot-toulouse.org, [Consulté le 6 juin 2014]).....	190
Fig. 29 : Déroulement type des « études test » au sein des PACA (Source : CFRG, 2012b).....	192
Fig. 30 : Les huit Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) (Source : CFRG, 2012b, p. 158).....	194
Fig. 31 : Intégration du projet d'agglomération franco-valdo-genevois dans la planification réglementaire (Source : CFRG, 2012b, p. 148).....	194
Fig. 32 : Etapes de mise en œuvre d'un contrat de territoire « <i>corridor biologique</i> » (Source : RRA, 2009, p.19).....	196
Fig. 33 : Cartographie des réseaux écologiques de Rhône-Alpes, carte de synthèse (Source : RRA, 2009).....	197
Fig. 34 : Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris (Source : IAU, 2014).....	202
Fig. 35 : Synthèse des cinq expériences locales de coplanification (Source : Dugua, 2014).....	205
Fig. 36 : Obstacles, impensés et dépassement de la planification territoriale en France (Source : Dugua, 2014).....	206
Fig. 37 : Organisation du système de planification en Angleterre suite au <i>Planning and Compulsory Purchase Act</i> de 2004 (Source: CLG, 2007).....	217
Fig. 38 : Organisation du système de planification en Allemagne. (Source : Newrur, 2004, p.2).....	227
Fig. 39 : Organisation du système de planification dans quatre régions italiennes (Source : Micheletto, Novarina, 2012, p.44).....	245
Fig. 40 : Le <i>Key diagram</i> du <i>London Plan</i> (Source: Mayor of London, 2011, p.73).....	257
Fig. 41 : La Ruhr et la vallée de l'Emscher (Source : Lusso, 2008, p.3).....	260
Fig. 42 : Masterplan Emscher Landschaftspark 2010 (Source : Landes Nordrhein-Westfalen, 2005).....	261
Fig. 43 : Carte de synthèse du plan provincial de Bologne (Source : Provincia di Bologna, 2004).....	265
Fig. 44 : Les associations de communes de la Province de Bologne (Source : Provincia di Bologna, 2004).....	266
Fig. 45 : Articulation des documents de planification autour des Schémas directeurs (Source : Provincia di Pescara, 1998).....	269
Fig. 46 : Le découpage du territoire en écologie du Plan provincial de Pescara (Source : Provincia di Pescara, 1998).....	270
Fig. 47 : Les quatre schémas directeurs du Plan provincial de Pescara (Source : Provincia di Pescara, 1998).....	271

PARTIE 2. APPROCHE MESO

Fig. 1 : L'aire métropolitaine lyonnaise en Rhône-Alpes. (Source : RRA, 2008, p.5).....	288
Fig. 2 : L'aire métropolitaine lyonnaise dans un contexte européen (Source : Audal, 2005a, p.8).....	289
Fig. 3 : Poids démographiques par communes et répartition des équipements emblématiques (Source : Audal, 2006b, pp.8-9).....	291
Fig. 4 : Principaux cœurs verts de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007c, p.19).....	292
Fig. 5 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1954 à 1968 (Source : Audal).....	294
Fig. 6 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1968 à 1982 (Source : Audal).....	294
Fig. 7 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1982 à 1999 (Source : Audal).....	295
Fig. 8 : Taux d'évolution de la population dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1999 à 2007 (Source : Audal).....	295
Fig. 9 : Croissance urbaine de l'aire métropolitaine lyonnaise de 1955 à 1999 (Source : SGAR, 2007, p.14).....	297
Fig. 10 : Changement d'occupation des sols dans l'aire métropolitaine lyonnaise entre 2000 et 2010 (Source : Audal, 2012d, pp.10-11).....	298
Fig. 11 : Forme du développement résidentiel de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007a).....	299
Fig. 12 : Vue aérienne du sud-ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007c, p.23).....	300
Fig. 13 : Organisation institutionnelle de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014).....	309
Fig. 14 : Périmètre de la Région urbaine de Lyon (Rul) (Source : www.regionurbainedelyon.fr, [Consulté le 21 juillet 2014]).....	311
Fig. 15 : Les quatre intercommunalités du Pôle métropolitain (Source : Audal, 2011f).....	313
Fig. 16 : Les pôles métropolitains en France (Source : www.poles-metropolitains.fr, [Consulté le 21 juillet 2014]).....	314
Fig. 17 : Le périmètre de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Sgar, 2007).....	316
Fig. 18 : Les démarches inter-Scot en France (Source : IAU, 2009, p.7).....	319
Fig. 19 : Evolution du périmètre de l'inter-Scot de 2002 à 2011 (Source : Dugua, 2013).....	320
Fig. 20 : Les treize Scot de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2011).....	321
Fig. 21 : Les quatre dispositifs de gouvernance de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2012).....	324
Fig. 22 : Aires d'études de la métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble (Source : Oream, 1970, p.3).....	331
Fig. 23 : Schéma d'aménagement de la métropole Lyon Saint-Etienne Grenoble (Source : Oream, 1970).....	336
Fig. 24 : Schéma de la stratégie proposée (Source : Oream, 1970, p.87).....	337
Fig. 25 : Environnement vert de la zone de Lyon (Source : Oream, 1970, p.93).....	337
Fig. 26 : Région urbaine de Lyon : actions d'équipements nécessaires à court terme (Source : Oream, 1970, p.199).....	338
Fig. 27 : Le SDAU de Lyon (Source : DDE du Rhône, 1978).....	340
Fig. 28 : Le Sdau de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau (Source : Epida, 1976).....	341
Fig. 29 : Population en 1999 et écarts par rapport aux objectifs du Sdau Givors-Vienne-Roussillon (Source : Audal, 2009a, p.11).....	344
Fig. 30 : Voyage d'étude à New York en 1980, depuis le sommet du World Trade Center (de gauche à droite : Alain Chaboud, Jacques Moulinier, Jean Rigaud, Bernard Rivalta, Gérard Collomb et Jean-Frébault) (Source : Audal, 2008b, p.11).....	348
Fig. 31 : Périmètre du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.21).....	350
Fig. 32 : Positionnement de Lyon et sa région dans l'armature urbaine européenne (Source : Sepal, 1992, p.68).....	353

Fig. 33 : Orientations fondamentales d'aménagement du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.179).....	357
Fig. 34 : Les éléments constitutifs du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992, p.178).....	358
Fig. 35 : Destination générale des sols du Sdal Lyon 2010 (Source : Sepal, 1992).....	359
Fig. 36 : Les schémas directeurs de l'aire métropolitaine de Lyon (Source : Sepal, 1992, p.227).....	363
Fig. 37 : Evaluation de l'avancement des sites stratégiques du Sdal Lyon 2010 (Source : Audal, 2003b, p.32).....	364
Fig. 38 : La métropole accueillante (Source : Audal, 2006b, p.15).....	372
Fig. 39 : L'étoile ferroviaire lyonnaise (Source : Audal, 2006b, p.17).....	372
Fig. 40 : La métropole nature (Source : Audal, 2006b, p.19).....	373
Fig. 41 : Une métropole ouverte (Source : Audal, 2006b, p.21).....	373
Fig. 42 : Schéma de synthèse du Chapitre commun de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2006b, p.23).....	374
Fig. 43 : Le réseau des espaces naturels et agricoles majeurs (Source : Sgar, 2007, p.48).....	378
Fig. 44 : Hiérarchisation des zones d'activités économiques de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2007d, pp.11-15).....	380
Fig. 45 : Sites de développement économique métropolitain et espaces d'interface (Source : Audal, 2007d, pp.18-19).....	381
Fig. 46 : Les espaces d'interface de l'inter-Scot (Source : Audal, 2007d, pp.18-19).....	382
Fig. 47 : Figure de la métropole multipolaire (Source : Audal, 2009b, p. 10).....	386
Fig. 48 : La figure de la métropole nature (Source : Audal, 2009b, p.11).....	387
Fig. 49 : Figure de la métropole accessible (Source : Audal, 2009b, p.12).....	388
Fig. 50 : Figure de la métropole attractive (Source : Audal, 2009b, p.13).....	389
Fig. 51 : Les quatre figures de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2009b)....	390
Fig. 52 : Etapes d'évolution de l'inter-Scot : un processus linéaire (Source : Audal, 2009c, p.4).....	397
Fig. 53 : Rencontre des présidents, forum et ateliers de l'inter-Scot entre 2003 et 2009 (Source : Audal, 2009b, p. 9 et 10).....	397
Fig. 54 : Territoires d'extension horizontale du dispositif inter-Scot (Source : Audal, 2010c).....	400
Fig. 55 : Programme de travail 2010-2014 de l'inter-Scot (Source : Audal, 2010c).....	402
Fig. 56 : Réactualisation du Chapitre commun de l'inter-Scot (Source : Audal, Epures, 2013b).....	404
Fig. 57 : Périmètre du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : www.scot-agglolyon.fr, [Consulté le 9 août 2014]).....	407
Fig. 58 : Vision multipolaire du Scot de l'agglomération lyonnais (Source : Sepal, 2010b, PADD, pp.4-5).....	408
Fig. 59 : Enveloppe foncière et sites du développement économique de l'agglomération lyonnaise (Source: Sepal, 2010a, DOG, p.32).....	411
Fig. 60 : Architecture du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010b, PADD, p.41-54).....	415
Fig. 61 : Architecture territoriale multipolaire (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.16).....	416
Fig. 62 : Armature verte et liaisons vertes de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.86).....	417
Fig. 63 : Le réseau bleu de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.108).....	418
Fig. 64 : Le réseau express métropolitain (Source : Sepal, 2010a, DOG, p.116).....	419
Fig. 65 : Calendriers d'élaboration des Scot et évolution de l'inter-Scot (Source : Audal, 2013c, p.4 ; Infographie : Dugua, 2014).....	422
Fig. 66 : Juxtaposition des Scot de l'inter-Scot sur la thématique armature urbaine (Source : Audal, Epures, 2013a ; Infographie : Dugua, 2014).....	423
Fig. 67 : Les processeurs constitutifs des interfaces (Source : Groupe recherches Interfaces, 2007, p.7).....	431
Fig. 68 : Les sept Espaces d'interface métropolitains (EIM) de l'inter-Scot (Source : Audal, 2011a).....	436
Fig. 69 : Sites de projet au sein de l'EIM A46 Nord (Source : Audal, 2010b, p.13).....	439
Fig. 70 : Territoire d'étude de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2011a, pp.68-69).....	442
Fig. 71 : Acteurs impliqués dans la démarche collaborative autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a, p.21).....	444

Fig. 72 : Groupes de travail Saint-Exupéry et élaboration du Schéma de référence (Source : DDT Rhône et Isère, 2011, p.2).....	445
Fig. 73 : Périmètre d'analyse de l'EIM A89-RN82 (Source : Audal, Epures, 2013c, p.9).....	452
Fig. 74 : Territoires à enjeux du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2011, p.36).....	455
Fig. 75 : Superposition des EIM inter-Scot et des territoires à enjeux du Sepal (Source : Dugua, 2014).....	459
Fig. 76 : Le projet Lyon-Part Dieu (Source : eppcommerce.blogspot.fr/, [Consulté le 20 août 2014]).....	464
Fig. 77 : Le projet de Stade des Lumières sur le site du Grand Montout (Source : www.grandlyon.com, [Consulté le 20 août 2014]).....	464
Fig. 78 : Les sites de projets urbains du Scot de l'agglomération lyonnaise (Source : Sepal, 2010a, Dog, p.51).....	465
Fig. 79 : Superposition entre les sites de projets urbains du Scot et les sites stratégiques du Sdal Lyon 2010 (Source : Dugua, 2014).....	468
Fig. 80 : Les trois territoires spécifiques de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Sgar, 2007, p.54).....	474
Fig. 81 : Actions prioritaires territorialisées du pôle métropolitain (Source : Rul, 2011, p. 2-3 ; Infographie : Dugua, 2014).....	477
Fig. 82 : La voie verte des confluences (Source : Pôle métropolitain, 2012, p.2).....	478
Fig. 83 : Grands équipements d'intermodalités fret en région urbaine de Lyon (Source : Rul, 2006, p.41).....	481
Fig. 84 : Plateformes et sites logistiques majeurs en région urbaine de Lyon (Source : Rul, 2006, p.44).....	482
Fig. 85 : Les <i>lieux privilégiés</i> de projets du Sdam et du Sdal (Source : Dugua, 2014).....	488
Fig. 86 : Les <i>lieux identifiés</i> de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)....	489

PARTIE 3. APPROCHE MICRO

Fig. 1 Les <i>lieux transactionnels</i> : entre urbanisme négocié et posture interactionniste. (Source : Dugua, 2014).....	509
Fig. 2 Le <i>lieu transactionnel</i> comme lieu d'interactions à trois dimensions (Source : Dugua, 2014).....	519
Fig. 3 Le <i>lieu transactionnel</i> comme lieu de condensation du processus de planification territoriale (Temps 3) (Source : Dugua, 2014).....	521
Fig. 4 Objet et espace transitionnel entre <i>approche top down</i> et <i>bottum up</i> (Source : Dugua, 2014).....	528
Fig. 5 De l'objet transitionnel au <i>lieu transactionnel</i> de la planification territoriale (Source : Dugua, 2014).....	530
Fig. 6 Parcours du processus de planification territoriale (Temps 3) (Source : Dugua, 2014).....	535
Fig. 7 Qualités des <i>lieux transactionnels</i> de la planification territoriale (Source : Dugua, 2014).....	537
Fig. 8 : Définitions du concept d'objet transitionnel (Source : Dugua, 2014).....	540
Fig. 9 : Prévisions de trafic passagers sur l'aéroport Lyon-Satolas (Source : Oream, 1970, p.165).....	544
Fig. 10 : Inauguration de l'aéroport Lyon-Satolas par le Président de la République, Valérie Giscard d'Estaing, en 1975 (Source : Audal, 2012c, p.71).....	544
Fig. 11 : L'aéroport Lyon-Satolas au centre du triangle formé par Lyon et les deux villes nouvelles (Source : Oream, 1970, p.173).....	545
Fig. 12 : La LGV Paris-Marseille et la gare TGV Lyon-Satolas (Source : Audal, 2012c, p.73).....	548
Fig. 13 : Inscription de la plateforme multimodale Lyon-Satolas au sein du système de transport lyonnais (Source : Sepal, 1992, p.72).....	549
Fig. 14 : Travaux de construction de la gare TGV Lyon-Satolas en 1992 (Source : Audal, 2012c, p.72)...	549
Fig. 15 : Schéma symbolique de « <i>la Satolienne</i> » (Source : Audal, 2012c, p.72).....	549
Fig. 16 : Le territoire géographique homogène de la Plaine de l'Est (Source : Sepal, 1992, p.203).....	550
Fig. 17 : Avant-projet de plan masse de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.35)....	553
Fig. 18 : Plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.33).....	554
Fig. 19 : Composition de la Commission consultative de l'environnement de Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014).....	556

Fig. 20 : Manifestation organisée par Acenas et Fracture à Lyon en 2003 (Source : Audal, 2012c, p.83).....	556
Fig. 21 : Page d'accueil du site d'Acenas : « <i>Mesdames et messieurs les politiques accepterez-vous cela pour vos électeurs ?</i> ». (Source : www.acenas.fr [Consulté en décembre 2011]).....	556
Fig. 22 : Manifestation du collectif Par Fer à Grenoble en 2009 (Source : http://econord38.overblog.com , [Consulté le 12 mai 2014]).....	559
Fig. 23 : Evolution du trafic de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry de 2001 à 2012 (Source : www.acenas.fr , [Consulté le 12 septembre 2014]).....	561
Fig. 24 : Trafic voyageurs et fret des principaux aéroports français en 2002 et évolution de 1992 à 2002 (Source : laurif, 2004, pp.43-44).....	561
Fig. 25 : Organisation et évolution du système aéroportuaire français (Source : laurif, 2004, pp.43-44).....	562
Fig. 26 : Organisation et évolution du système aéroportuaire européen (Source : laurif, 2004, p.36).....	563
Fig. 27 : Desserte ferroviaire en gare Part Dieu et Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014).....	566
Fig. 28 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry au croisement d'axes européens majeurs (Source : Dugua, Trotta, 2012, p. 125).....	566
Fig. 29 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry : nouveau carrefour lyonnais (Source : Audal, 2012c, p.37).....	567
Fig. 30 : Historique de mise en service des autoroutes du réseau français (Source : www.developpement-durable.gouv.fr [Consulté le 16 septembre 2014]).....	574
Fig. 31 : Tracé de l'A89 entre Bordeaux et Lyon (Source : www.vinci-autoroutes.com [Consulté en septembre 2013]).....	574
Fig. 32 : Les sociétés concessionnaires du réseau autoroutier français en 2012 (Source : www.developpement-durable.gouv.fr [Consulté le 16 septembre 2014]).....	575
Fig. 33 : Mobilisation contre le projet de liaison entre l'A89 et l'A6 (Source : Le Progrès, 23 avril 2007 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012).....	578
Fig. 34 : Inscription de l'A89 dans le système métropolitain lyonnais (Source : Dugua, 2014).....	579
Fig. 35 : Installation d'un chiropteroduc sur l'A89 (Source : www.denisriou.com [Consulté le 26 octobre 2013]).....	580
Fig. 36 Limiter l'impact écologique de l'A89 (Source : Le Progrès, 10 juillet 2009 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012).....	581
Fig. 37 : Mobilisation en faveur de l'A89 (Source : Le Progrès, 1 novembre et 22 octobre 2008 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012).....	582
Fig. 38 : Gains de temps avec l'A89 estimés en heures creuses (Source : Dugua, 2014 ; Données : Audal, Epures, 2013c et www.voyages-sncf.com [Consulté en octobre 2013]).....	584
Fig. 39 : Le barreau A89 entre Loire et Rhône (Source : Dugua, 2014).....	584
Fig. 40 : La ville de Tarare en contrebas de l'A89 (Viaduc de Goutte Vignole) (Source: www.asf-a89.com [Consulté le 21 octobre 2013]).....	586
Fig. 41 : La diligence accidentée sur la montagne de Tarare (Turner, 1828) (Source: Audal, Epures, 2013c, p.67).....	586
Fig. 42 : L'A89 et le Réseau transeuropéen de transport en France. (Source : Dugua, 2014).....	589
Fig. 43 : Projets ferroviaires inscrits au Snit (Source : MEDTL, 2011).....	590
Fig. 44 : Les trois branches du projet Transline (Source : www.altro.org [Consulté le 9 octobre 2013]).....	593
Fig. 45 : Le territoire du projet POCL (Source : RFF, 2011).....	593
Fig. 46 : Tracé des quatre scénarios du projet POCL (Source : RFF, 2011).....	594
Fig. 47 : Débat public versus enquête publique (Source : CNDP, 2011).....	596
Fig. 48 : Les réunions publiques du débat (Source: CNDP, 2011 ; Infographie : Dugua, 2014).....	597
Fig. 49 : Mobilisation lors des réunions publiques (Source: CNDP, 2012).....	597
Fig. 50 : Les douze collectivités cosignatrices du cahier d'acteurs. (Source : Grand Roanne, 2011).....	598
Fig. 51 : La LGV POCL : chance historique pour Roanne (Source : Le Moniteur, 2010 ; Issu de la revue de presse : Audal, 2012).....	598
Fig. 52 : Fonctionnalités de POCL dans l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Grand Roanne, 2011).....	601

Fig. 53 : Le Roannais comme porte métropolitaine Nord-Ouest (Source : MEDEF Loire Nord Roanne, 2012).....	601
Fig. 54 : Accessibilité ferroviaire de Roanne avec POCL (Source : Ville de Roanne, 2011).....	602
Fig. 55 : Organisation du réseau autoroutier lyonnais en 2013 (Source : Dugua, 2014).....	605
Fig. 56 : Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020 (Source : Audal, 2012c, p.37).....	613
Fig. 57 : Organisation interne de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.43).....	614
Fig. 58 : Artificialisation de l'EIM Lyon-Saint Exupéry entre 2000 à 2010 (Source : Audal, 2012c, p.51).....	619
Fig. 59 : Les projets de zones d'activités dans l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.51).....	620
Fig. 60 : Inventaire des projets de zones d'activités dans les Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.50)	621
Fig. 61 : Pression foncière et précarisation de l'activité agricole dans l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.51)	622
Fig. 62 : La commune de Saint-Laurent de Mure au sein de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Photothèque de l'Agence d'urbanisme de Lyon)	624
Fig. 63 : Evolution démographique des communes entre 1999 et 2007 au sein de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.19)	625
Fig. 64 : Evolution de la population de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.24).....	625
Fig. 65 : Population communale en 2007 et taux d'évolution annuel entre 1999 et 2007 de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, 2012c, p. 25).....	626
Fig. 66 : Part des résidences principales de type maison individuelle de l'EIM Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine en 2007 (Source : Audal, 2012c, p. 23).....	627
Fig. 67 : L'EIM Lyon-Saint Exupéry au XVIIIème siècle selon la carte de Cassini (Source : Audal, 2012c, p.16)	630
Fig. 68 : La vallée de la Bourbre à l'Est de la plateforme aéroportuaire (Source : Audal, 2012c, p.12)....	630
Fig. 69 : Patrimoine naturel inventorié et/ou géré de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Audal, 2012c, p.13)	631
Fig. 70 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry à l'interface des Sage de l'Est lyonnais et de la Bourbre (Source : Dugua, 2014)	632
Fig. 71 : Occurrence du terme « <i>Saint-Exupéry</i> » dans les différentes pièces des quatre Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014)	636
Fig. 72 : Recollement des Scot de l'EIM Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014).....	637
Fig. 73 : Territoire spécifique « <i>Espace interdépartemental de Saint-Exupéry</i> ». (Source : Sgar, 2007, p.56)	638
Fig. 74 : Premier étonnement : « <i>Quel territoire ? Un périmètre, plusieurs géographies</i> » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)	641
Fig. 75 : Deuxième étonnement : « <i>Quels enjeux ? Un enjeu hégémonique, un enjeu discret et un grand absent</i> » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)	644
Fig. 76 : Répartition des modes de déplacement entre la CCEL, la Capi et Lyon (Source : Audal, 2012c, p.29)	644
Fig. 77 : Localisation potentielle des équipements logistiques (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013)....	647
Fig. 78 : Evolution des taux de population des communes de l'EIM A89-RN82 entre 1954 et 2007 (Source : Audal, Epures, 2013c ; Infographie : Dugua, 2014).....	651
Fig. 79 : Profils de marchés de l'EIM A89-RN82 au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Audal, Epures, 2013c, p.27).....	653
Fig. 80 : Caractéristiques des neuf profils de marchés proposés par Adéquation (Source : Dugua, 2014 ; Données : Audal, Adéquation, 2012).....	654
Fig. 81 : Part des maisons individuelles dans la construction de résidences principales entre 1999 et 2011 (Source : Audal, Epures, 2013c).....	655
Fig. 82 : Indice de construction moyen par an entre 1999 et 2010 (Source : Audal, Epures, 2013c).....	656
Fig. 83 : Ensemble des projets de zones d'activités inscrits dans les Scot de la frange Ouest métropolitaine (Source : Audal, Epures, 2013c).....	660

Fig. 84 : Localisation des huit grands sites économiques du Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014).....	661
Fig. 85 : Caractéristiques des huit grands sites économiques du Nord-Ouest de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2014)	662
Fig. 86 : Organisation des ZAIN du Département de la Loire (Source : Adel 42, 2009).....	663
Fig. 87 : Le projet de ZAIN de Balbigny (Source : Syndicat mixte ZAIN Loire Centre).....	663
Fig. 88 : Intercommunalités membres du Smadeor (Source : Audal, 2011f).....	664
Fig. 89 : Travaux de restauration écologique aux abords de l'A89 (Source : Audal, Epures, 2013c).....	666
Fig. 90 : Occupation du sol en 2006 et espaces artificialisés entre 1990 et 2006 (Source : Dugua, 2014 ; Données : Corine Land Cover)	667
Fig. 91 : Les paysages perçus traversés par le barreau A89 entre Balbigny et la Tour de Salvagny (Source : DRE Rhône-Alpes, 2008, p.17)	668
Fig. 92 : Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 1970 à 1990 (Source : Dugua, 2014)	672
Fig. 93 Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 2002 à 2007 (Source : Dugua, 2014)	673
Fig. 94 : Evolution des dispositifs de planification et de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise de 2010 à 2012 (Source : Dugua, 2014)	674
Fig. 95 : Territoire spécifique de l'Arbresle (Source : Sgar, 2007, p.62).....	675
Fig. 96 : Périmètre du CDT A89 (Source : Département de la Loire, 2008).....	678
Fig. 97 : Périmètre du Sage Loire en Rhône Alpes (Source : SAGE Loire en Rhône Alpes, 2012).....	679
Fig. 98 : Programme de travail de la conférence des Scot ligériens (Source : Dugua, 2014).....	679
Fig. 99 : Des démarches collaboratives départementalistes dans la Loire et le Rhône (Source : Dugua, 2014)	680
Fig. 100 : Recollement cartographique des Scot de l'EIM A89-RN82 (Source : Dugua, 2014).....	682
Fig. 101 : Diversifier et enrichir le profil économique du territoire (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.22)	692
Fig. 102 : Inscription de la Plaine Saint-Exupéry au sein du système logistique métropolitain (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.22)	692
Fig. 103 : Du scénario joué au scénario jouable (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, pp. 26-27).....	693
Fig. 104 : Affirmation de la gare TGV Lyon-Saint Exupéry par rapport à Valence TGV (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p. 28)	697
Fig. 105 : Le hub air/fer comme interface des échelles dans la métropole. (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.28)	697
Fig. 106 : Spatialisation des surfaces potentiellement occupées par les équipements et l'activité logistique (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.31)	698
Fig. 107 : La Plaine Saint Exupéry dans le système des fonctions métropolitaines (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, pp. 44-45)	701
Fig. 108 : Diffusion des fonctions métropolitaines dans la Plaine Saint-Exupéry. (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p. 46)	702
Fig. 109 : Croissance de la population et des emplois, tendancielle et prévue par la stratégie guide (Source : Dugua, 2014)	705
Fig. 110 : Bords et limites entre urbanisation et paysages ouverts ou agricoles (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, pp.56-57)	706
Fig. 111 : Le système de plaques de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.60)	707
Fig. 112 : L'agriculture au crible des trois piliers de la stratégie guide (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.64)	712
Fig. 113 : Schéma de principe du double hub (Source : Dugua, 2014).....	713
Fig. 114 : Hub air/fer national, régional et métropolitain (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.74)...	714
Fig. 115 : Irrigation des tissus urbains par le hub air/fer (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.75).....	714
Fig. 116 : Connectivité à l'horizon 2030 selon le scénario joué (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.48).....	715

Fig. 117 : Connectivité à l’horizon 2030 selon le scénario jouable (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.76)	715
Fig. 118 : Vue d’ensemble des rythmes du changement de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.79).....	716
Fig. 119 : Troisième phase de mise en œuvre de la stratégie guide : 2020 à 2030 (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p. 85)	717
Fig. 120 : Les trois dispositifs de gouvernance proposés par le groupement (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.87)	720
Fig. 121 : Synthèse de la construction de la stratégie guide (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.4).....	721
Fig. 122 : « <i>Quatrième étonnement. Quel projet ? Entre contrainte et projet</i> » (Source : Güller&Güller-Acadie, 2013, p.17)	723
Fig. 123 : Problématisation de la plateforme Lyon-Saint Exupéry (Source : Dugua, 2014).....	725
Fig. 124 : Les huit présidents de l’ELENIS (Source : www.cc-isle-cremieu.fr, [Consulté le 5 octobre 2014])	727
Fig. 125 : Construction du processus de planification territoriale autour des échelles intermédiaires de projet (Source : Dugua, 2014)	729
Fig. 126 : Les opérateurs territoriaux de la Plaine Saint-Exupéry (Source : Dugua, 2014).....	733
Fig. 127 : Les trois groupes d’actions suite à l’intervention du groupement (Source : DTT Rhône et Isère, 2013[b,c,d] ; Infographie : Dugua, 2014).....	743
Fig. 128 Organisation potentielle du syndicat mixte pour le développement de la Plaine de Saint-Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013e ; Infographie : Dugua, 2014).....	745
Fig. 129 : Acteurs impliqués dans la gouvernance de la Plaine Saint-Exupéry (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a)	745
Fig. 130 : Avancement de la démarche de projet, suite à l’intervention du groupement (mars-décembre 2013) (Source : DDT Rhône et Isère, 2013a, p.55).....	747
Fig. 131 : Nouvelle cartographie du territoire spécifique de la DTA (Source : Sgar, 2013b, p.56)	748
Fig. 132 : Maturité de la Plaine Saint-Exupéry au sein du processus de planification territoriale (Source : Dugua, 2014)	752
Fig. 133 : Attractivité versus accessibilité (Source : Le Progrès, 30 novembre 2010 ; Revue de presse : Audal, 2012g)	756
Fig. 134 : Eléments de convergence liés à la prise en compte de l’A89 dans les Scot (Source : Audal, 2011e ; Infographie : Dugua, 2014)	758
Fig. 135 : Six axes de coopération autour de l’axe géographique Lyon-Roanne (Source : Grand Lyon et al., 2011, p.3)	760
Fig. 136 : Les <i>lieux identifiés</i> de projets potentiels de l’EIM A89-RN82 (Source : Dugua, 2014).....	765
Fig. 137 : Maturité de la Porte métropolitaine Nord-Ouest au sein du processus de planification territoriale (Source : Dugua, 2014)	768

CONCLUSION

Fig. 1 : Schéma de synthèse des dix résultats de la thèse (Source : Dugua, 2014)	776
Fig. 2 : Type 1 : <i>nœud transactionnel</i> (Source : Dugua, 2014).....	781
Fig. 3 : Type 2 : <i>axe transactionnel</i> (Source : Dugua, 2014)	782
Fig. 4 : Type 3 : <i>réseau transactionnel</i> (Source : Dugua, 2014).....	784
Fig. 5 : Typologie des études de cas et terrains d’étude de la thèse (Source : Dugua, 2014).....	784
Fig. 6 : Les trois variables appliquées aux <i>lieux transactionnels</i> (Source : Dugua, 2014).....	787

| TABLE DES MATIERES |

REMERCIEMENTS 	1
SOMMAIRE 	3
LISTE DES ABREVIATIONS 	5
 INTRODUCTION Contexte et méthodologie de recherche	11
1. Les paradoxes de la planification en France.....	11
1.1 Premier constat : un retour de la planification en France.....	11
1.2 Deuxième constat : doutes et incertitudes sur son efficacité.....	12
1.3 Troisième constat : une notion floue et polysémique.....	15
1.4 Quatrième constat : un tournant stratégique écrasant.....	16
1.5 Cinquième constat : absence de <i>Planning Theory</i> à la française.....	18
2. Evolution de la planification territoriale en Europe.....	21
3. Analyse de la mise en oeuvre de la planification territoriale.....	24
4. L' <i>interactionnisme</i> comme posture théorique.....	27
5. Définir les conditions d'effectivité de la planification territoriale comme hypothèses de recherche.....	30
6. Une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	35
7. De la recherche dans l'action.....	39
7.1 Une posture empirico-inductive.....	39
7.2 Evolution du sujet de recherche.....	41
7.3 Recherche dans l'action et action de la recherche.....	42
8. Deux terrains d'observation participative : les Espaces d'interface métropolitain Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.....	44
8.1 Deux terrains d'étude au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	44
8.2 De l'observation participative : chronologie de l'enquête.....	48
9. Structuration du développement de la thèse.....	50
9.1 Une thèse structurée en trois parties.....	50
9.2 Trois logiques d'analyse mobilisées conjointement.....	51
PREMIERE PARTIE : APPROCHE MACRO. La planification territoriale en France dans un contexte européen : évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projet	55
 CHAPITRE 1. Appréhender Evolution générale de la planification en Europe	59
1. Hégémonie de la planification traditionnelle durant les trente glorieuses (Temps 1 : 1955 à 1975).....	61
1.1 Un processus linéaire ou en cascade.....	61
1.2 Les <i>lieux privilégiés</i> de projets comme aboutissement du processus.....	64
1.3 Un modèle hiérarchique.....	66
2. Développement des démarches stratégiques (Temps 2 : début des années 1980).....	70
2.1 Crise du modèle traditionnel de planification.....	70

2.2 Le projet urbain comme alternative au plan.....	72
2.3 Un modèle négocié.....	77
2.4 Du marchandage à l'apprentissage réciproque.....	81
2.5 Projets localisés et stratégie globale.....	85
2.6 Modèles de planification stratégique.....	88
2.7 Fabrication de l'identité de la ville-acteur.....	92
2.8 Ville entrepreneuriale, oligarchique et illusoire?.....	95
2.9 Les <i>lieux privilégiés</i> de projets comme sites stratégiques.....	96
3. Engouement pour les démarches de planification stratégique spatialisée (Temps 3 : fin des années 1990).....	100
3.1 Regain d'intérêt pour le grand territoire.....	100
3.2 La soutenabilité : entre protection et développement.....	103
3.3 Caractéristiques de la planification stratégique spatialisée.....	105
3.4 Construction du processus de planification territoriale.....	107
3.5 Des éléments de structure ou « <i>invariants territoriaux</i> ».....	110
3.6 Le projet comme démarche ou état d'esprit.....	113
3.7 Production de connaissance et pilotage stratégique.....	115
3.8 Quels nouveaux <i>lieux privilégiés</i> de projets?.....	117
 CHAPITRE 2. Caractériser Mise en oeuvre de la planification territoriale en France	125
1. Construction et évolution du système de planification.....	129
1.1 La Loi d'orientation foncière (LOF, 1967).....	129
1.2 Les Lois de décentralisation (1982 et 1983).....	133
1.3 La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000).....	139
1.4 La loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE, 2010).....	148
1.5 Evolution de la planification en France dans un contexte européen.....	154
2. Obstacles et impensés de la planification territoriale.....	158
2.1 Libre administration et répartition des compétences par blocs.....	158
2.2 Aménagement du territoire <i>versus</i> urbanisme.....	164
2.3 Plan <i>versus</i> projet.....	168
2.4 Un système hiérarchique et pyramidal.....	173
2.5 Quels leviers de mise en oeuvre du processus de planification territoriale ?.....	178
3. Des expériences locales de coplanification.....	181
3.1 Les contrats d'axes de l'agglomération grenobloise.....	182
3.2 Les contrats d'axe de l'agglomération toulousaine.....	189
3.3 Les Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) du Grand Genève.....	191
3.4 Les contrats de territoire « <i>corridors biologiques</i> » en Rhône-Alpes.....	195
3.5 Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris.....	198
3.6 Dépassement des rigidités du système institutionnel.....	203
 CHAPITRE 3. Confronter Mise en oeuvre de la planification territoriale en Angleterre, Allemagne et Italie	207
1. Mise en oeuvre de la planification territoriale en Angleterre.....	210
1.1 La <i>Property led regeneration</i>	211
1.2 L' <i>Urban Renaissance</i> : la ville selon Richard Rogers.....	213
1.3 Le <i>Planning and Compulsory Purchase Act</i> (2004).....	215
1.4 Le <i>Localism Act</i> (2011).....	219
1.5 Urbanisme discrétionnaire et <i>planning obligations</i>	221
1.6 Le masterplan comme support de négociation.....	223
2. Mise en oeuvre de la planification territoriale en Allemagne.....	226
2.1 Un système fédéraliste coopératif.....	226
2.2 Le Land comme échelon de planification spatiale et infrarégionale.....	228
2.3 Souveraineté de la planification communale.....	229

2.4 Régulation des rapports entre échelons par le principe des flux-réciproques (<i>Gegenstromprinzip</i>).....	231
2.5 Recherche du consensus par des instruments de concertation.....	233
2.6 Continuité entre aménagement du territoire (<i>Raumordnung</i>) et planification spatiale (<i>Raumplanung</i>).....	235
2.7 Théorie des lieux centraux : un cadre conceptuel commun et évolutif.....	237
3. Mise en oeuvre de la planification territoriale en Italie.....	239
3.1 De la régionalisation au fédéralisme administratif : remise en cause du <i>sistema a cascata</i>	239
3.2 Des stratégies régionales contrastées : résistance au changement, dérégulation et coplanification.....	242
3.3 Des instruments de programmation négociée intégrés à la planification territoriale.....	246
3.4 Projet d' <i>area vasta</i> et planification territoriale.....	248
3.5 Systèmes territoriaux et prestation des lieux : renouvellement des figures interprétatives.....	250
4. Retour sur quatre expériences de planification territoriale.....	253
4.1 Le <i>London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London</i>	253
4.2 L'International Bauausstellung (IBA) Emscher Park.....	258
4.3 Le plan territorial de coordination de la Province de Bologne.....	262
4.4 Le Plan territorial provincial de Pescara.....	266

[SYNTHESE/TRANSITION] De la planification territoriale en Europe à l'aire métropolitaine lyonnaise	273
1. Trois temps d'évolution de la planification en Europe.....	273
2. Permanence et évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projets.....	273
3. Obstacles et impensés de la planification territoriale en France.....	274
4. Apports des modèles anglais, allemands et italiens.....	275
5. Espaces intermédiaires de coopération, éléments de structure et nouveaux <i>lieux privilégiés</i> de projets.....	275

DEUXIEME PARTIE : APPROCHE MESO. La planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise : dynamique des lieux de projets **277**

[CHAPITRE 1. Métropolisation] L'aire métropolitaine lyonnaise : entre dynamiques et gouvernances territoriales	281
1. La métropolisation lyonnaise : émergence de nouvelles réalités territoriales.....	283
1.1 De la métropole aux métropolisations : éléments de cadrage théorique.....	283
1.2 La métropolisation lyonnaise <i>in situ</i>	286
1.3 <i>Tiers espace</i> et <i>Zwischenstadt</i> : de nouvelles réalités territoriales à saisir.....	301
2. La gouvernance lyonnaise en question : entre coopération et affirmation d'un <i>leadership</i> politique.....	304
2.1 Gouvernance et interterritorialité : éléments de cadrage théoriques.....	304
2.2 L'aire métropolitaine lyonnaise : une architecture institutionnelle complexe et fragmentée.....	307
2.3 Des dispositifs de gouvernance issus de la coopération entre collectivités : la Région urbaine de Lyon (Rul) et le Pôle métropolitain.....	310
2.4 Des dispositifs de gouvernance issus des exercices de planification : la Directive territoriale d'aménagement (DTA) et l'inter-Scot.....	315
2.5 Entre coopération interterritoriale et pouvoir souverain : le Grand Lyon devient Métropole de Lyon.....	322

[CHAPITRE 2. Historisation] Permanence et évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projet dans l'aire métropolitaine lyonnaise	327
--	------------

1. Les <i>lieux privilégiés</i> de projets du Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Grenoble-Saint-Etienne (Sdam, 1970).....	329
1.1 La politique nationale des métropoles d'équilibre.....	329
1.2 La métropole d'équilibre Lyon-Grenoble-Saint Etienne.....	330
1.3 Une croissance métropolitaine à structurer et organiser.....	332
1.4 Nature des <i>lieux privilégiés</i> de projets : un triangle formé par Lyon et deux villes nouvelles, centré sur l'aéroport de Satolas.....	333
1.5 De la mise en oeuvre du Sdam au désaveu de la planification traditionnelle.....	339
2. Les <i>lieux privilégiés</i> de projets du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal, 2010).....	345
2.1 La création de l'Agence d'urbanisme et le tournant des années 1980.....	345
2.2 La démarche stratégique Lyon 2010 : renouvellement des méthodes de planification.....	348
2.3 Renouer avec l'histoire pour faire de Lyon une métropole européenne.....	351
2.4 Nature des <i>lieux privilégiés</i> de projets : des sites de développement stratégiques reliés par l'arc des fleuves et l'axe Est-Ouest.....	354
2.5 Bilan du Sdal Lyon 2010 : un modèle de référence malgré une mise en oeuvre contrastée.....	360
[CHAPITRE 3. Projection] Les figures incantatoires de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise	367
1. Du chapitre commun aux quatre figures de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	368
1.1 Le Chapitre commun (2006) : diagnostic et représentations partagées.....	368
1.2 Les livrets métropolitains (2007) : des représentations aux orientations partagées.....	375
1.3 Les quatre figures de l'inter-Scot (2009) : esquisse d'un projet métropolitain.....	383
2. La mise en oeuvre des figures métropolitaines : impensée du dispositif inter-Scot.....	393
2.1 Mythe de la gouvernance métropolitaine et stratégies d'évitements.....	393
2.2 Linéarité de l'inter-Scot versus processus en boucle.....	396
2.3 Surcharge de l'agenda métropolitain : quels <i>lieux privilégiés</i> de projet ?.....	400
3. De l'inter-Scot à l'élaboration des Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise : un patchwork de projets de territoire.....	406
3.1 Le Scot de l'agglomération lyonnaise (2010) : de la vision autocentrée à l'approche inter-Scot.....	406
3.2 Permanence d'une ambition économique européenne.....	409
3.3 Une architecture territoriale multipolaire et trois réseaux.....	412
3.4 De l'inter à l'intra-Scot : désynchronisation des calendriers d'élaboration et repli des syndicats mixtes.....	420
[CHAPITRE 4. Identification] Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) de la planification territoriale	425
1. Eléments de cadrage théorique sur la notion d'interface.....	426
1.1 Structuration de la géographie de l'effet-frontière.....	426
1.2 Limite/marge <i>versus</i> discontinuité/interface.....	428
1.3 Des « <i>interfaces stratégiques</i> » comme lieux clés de l'aménagement.....	429
2. Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) de l'inter-Scot.....	432
2.1 Sept Espaces d'interface métropolitains (EIM) identifiés.....	432
2.2 L'Espace d'interface métropolitain A46 nord (2010) : un diagnostic économique et cinq sites à enjeux repérés.....	437
2.3 L'Espace d'interface métropolitain Lyon-Saint Exupéry (2011) : un diagnostic territorial.....	440
2.4 ... suivi de la Stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry (2013).....	443
2.5 L'espace d'interface métropolitain A89-RN82 (2012) : un diagnostic territorial.....	447
3. Les lieux de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise.....	453
3.1 Les rendez-vous de la mise en oeuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise : quatre grands chantiers thématiques.....	453

3.2 Les territoires de projets du Scot de l'agglomération lyonnaise : similitudes et divergences par rapport aux EIM de l'inter-Scot.....	456
3.3 Territoires de projets <i>versus</i> sites de projets urbains du Scot de l'agglomération lyonnaise.....	460
3.4 Des <i>lieux privilégiés</i> de projets hérités de Lyon 2010 (Temps 2) mais extérieurs au processus de planification territoriale (Temps 3).....	466
4. Les <i>lieux identifiés</i> de projets de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	469
4.1 <i>Lieux privilégiés</i> versus <i>lieux identifiés</i> de projets de la planification territoriale.....	469
4.2 Trois territoires spécifiques identifiés au sein de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise.....	471
4.3 Actions prioritaires du Pôle métropolitain Grand Lyon, Saint-Etienne Métropole, Porte de l'Isère et Pays Viennois.....	475
4.4 Sites logistiques majeurs au sein du Schéma de la RUL.....	479
[SYNTHESE/TRANSITION] De l'aire métropolitaine lyonnaise aux EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82	485
1. Nouvelles réalités territoriales et dispositifs de gouvernance dans l'aire métropolitaine lyonnaise.....	485
2. Du Sdam (1970) au Sdal (1992) : permanence et évolution des <i>lieux privilégiés</i> de projets.....	486
3. La mise en oeuvre des figures métropolitaines : impensée du dispositif inter-Scot.....	486
4. Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) : <i>lieux identifiés</i> du processus de planification territoriale (Temps 3).....	487
5. De l'approche méso à l'approche micro : analyse des EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.....	490
TROISIEME PARTIE : APPROCHE MICRO. Les lieux transactionnels de la planification territoriale : exemples des espaces d'interface métropolitains (EIM) Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82	491
[CHAPITRE 1. Focus] Les lieux transactionnels de la planification territoriale	495
1. Vers un urbanisme transactionnel assumé et encadré.....	497
1.1 Pensée faible et urbanisme transactionnel.....	497
1.2 Encadrement des transactions par la planification territoriale.....	499
2. Entre interactions et transactions : éléments de cadrage théorique.....	502
2.1 Tradition, regard et perspective interactionnistes.....	502
2.2 De l'interaction à la transaction sociale : détour par la notion de transition.....	506
3. Eléments de cadrage théorique sur la notion de lieu.....	509
3.1 Territoire, réseau, lieu : une trilogie de spatialité.....	509
3.2 Le lieu comme clef d'entrée privilégiée.....	512
3.3 Nature, qualité et états des lieux.....	514
4. Qualités des <i>lieux transactionnels</i> de la planification territoriale.....	517
4.1 Lieux de projets structurant du processus de planification territoriale.....	517
4.2 Lieu de structuration d'un réseau d'acteurs et de mobilisation de ressources : point de passage obligé du processus de traduction.....	520
4.3 Lieu généré à partir d'un objet transitionnel métropolitain : de la forme plate et creuse à la forme pleine.....	525
4.4 Nouveaux <i>lieux à privilégier</i> du processus de planification territoriale (Temps 3).....	531
4.5 Eléments de synthèse sur les <i>lieux transactionnels</i> de la planification territoriale.....	536
[CHAPITRE 2. Mise au point] La plateforme Lyon-Saint Exupéry et l'A89 comme objets transitionnels	539
1. La plateforme Lyon-Saint Exupéry comme objet transitionnel.....	541
1.1 Un nouvel aéroport pour une métropole d'équilibre.....	541
1.2 Un site de développement stratégique de l'Est lyonnais.....	546

1.3 La plateforme comme objet controversé.....	551
1.4 Nouveau carrefour lyonnais : des potentialités encore sous exploitées dans un espace d'interface.....	559
1.5 Elément de structure majeur du territoire métropolitain : constitution progressive d'un espace intermédiaire de projet.....	569
2. L'A89 comme objet transitionnel.....	572
2.1 Transeuropéenne et autoroute des présidents.....	572
2.2 L'A89 dans l'aire métropolitaine lyonnaise : objet controversé entre Loire et Rhône.....	575
2.3 Des gains de temps et un trafic non significatifs mais un bouleversement des représentations entre Loire et Rhône.....	582
2.4 Barreau Est-Ouest et LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon : ouverture future vers le grand ouest métropolitain.....	587
2.5 L'agglomération roannaise comme porte métropolitaine nord-ouest.....	595
2.6 Eléments de structure métropolitains : constitution d'un espace intermédiaire de coopération.....	603
 CHAPITRE 3. Diagnostics Les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 comme formes plates et creuses	609
1. L'EIM Lyon-Saint Exupéry comme forme plate.....	610
1.1 La plateforme : somme d'objets entreposés côte-à-côte.....	610
1.2 Artificialisation éparse et progressive de l'EIM Lyon-Saint Exupéry.....	615
1.3 Une banalisation de la périurbanisation.....	623
1.4 Un socle environnemental comme support.....	628
2. L'EIM Lyon-Saint Exupéry comme forme creuse.....	634
2.1 Un territoire périphérique.....	634
2.2 Un espace d'interface mais plusieurs géographies.....	639
2.3 L'hégémonie, le discret et le grand absent.....	642
2.4 Un futur écrasant et écrasé, pourtant très incertain.....	645
3. L'EIM A89-RN82 comme forme plate.....	649
3.1 Un tissu de villages et de petits bourgs : émergence de campagnes résidentielles.....	649
3.2 Multiplication de petites et grandes zones d'activités.....	657
3.3 Un socle agro-environnemental comme support.....	664
4. L'EIM A89-RN82 comme forme creuse.....	670
4.1 Territoires périphériques au coeur métropolitain.....	670
4.2 Des démarches collaboratives départementalistes.....	676
4.3 Un patchwork de projets de territoire : débordement du processus de planification territoriale.....	680
 CHAPITRE 4. Résultats La Plaine Saint-Exupéry et la Porte Nord-Ouest comme formes pleines	687
1. La stratégie guide de la Plaine Saint-Exupéry proposée par le groupement Güller&Güller-Acadie.....	688
1.1 Trois registres pour réouvrir collectivement le jeu.....	688
1.2 Les trois piliers de la stratégie guide : du scénario joué au scénario jouable.....	693
1.3 Une illustration sectorielle : préservation, gestion et développement des activités agricoles.....	708
1.4 Les conditions du nouvel équilibre : zéro artificialisation des sols, maillage du territoire et rythmes du changement.....	711
1.5 Dispositifs de gouvernance : pactes programmatiques, tables de convergence et chantiers exploratoires.....	718
2. La Plaine Saint-Exupéry comme forme pleine : convergences et divergences par rapport à l'idéal transactionnel.....	722
2.1 L'affirmation du hub multimodal comme point de passage obligé.....	722
2.2 Vers une mise à l'équerre de la Plaine Saint-Exupéry.....	727

2.3	Projet de territoire en comité restreint et limites des dispositifs d'intéressement : failles et faiblesses du processus de traduction.....	733
2.4	Opérateurs territoriaux versus approche sectorielle et retour à la planification traditionnelle.....	741
2.5	Maturité de la Plaine Saint-Exupéry au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) : un <i>lieu investi</i>	749
3.	La Porte Nord-Ouest comme forme pleine : convergences et divergences par rapport à <i>l'idéal transactionnel</i>	753
3.1	Accessibilité versus attractivité comme point de passage obligé.....	753
3.2	Diagnostic territorial en comité restreint et limites des dispositifs d'intéressement : failles et faiblesses du processus de traduction.....	761
3.3	Maturité de la Porte Nord-Ouest au sein du processus de planification territoriale (Temps 3) : un <i>lieu en gestation</i>	766
	 CONCLUSION Eléments pour une théorie des <i>lieux transactionnels</i>	771
1.	Dynamique des lieux de projets : les dix résultats de la thèse.....	771
1.1	Approche macro : la planification territoriale en France et en Europe.....	771
1.2	Approche méso : l'aire métropolitaine lyonnaise.....	773
1.3	Approche micro : les EIM Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.....	774
2.	Les hétérotopies de la planification territoriale.....	777
2.1	Des lieux autres.....	777
2.2	Les <i>lieux transactionnels</i> : hétérotopies de la ville durable.....	778
3.	Propositions pour une typologie des <i>lieux transactionnels</i>	779
3.1	Points et lignes sur plans.....	779
3.2	Trois types : <i>noeuds, axes et réseaux transactionnels</i>	780
3.3	Trois variables : capacité, résonance et effectivité des <i>lieux transactionnels</i>	785
4.	Enseignements pour la planification territoriale et la gouvernance métropolitaine.....	788
4.1	Organiser le pilotage stratégique de la planification territoriale.....	788
4.2	Décrire et assembler les fragments du puzzle métropolitain.....	790
4.3	Incuber le processus de gouvernance métropolitaine.....	791
4.4	Réinventer le rôle des Agences d'urbanisme et de l'Etat local.....	792
	BIBLIOGRAPHIE 	795
	ENTRETIENS REALISES 	827
	PRINCIPAUX SEMINAIRES, COLLOQUES, RENCONTRES 	831
	TABLE DES FIGURES 	835
	TABLE DES MATIERES 	845
	RESUME/ABSTRACT 	853

Résumé: En 2000, la loi SRU engendre une multiplication du nombre de Scot dans un contexte européen de relance de l'activité de planification territoriale, ou planification stratégique spatialisée, après une période de substitution du plan au profit du projet localisé. En France, les Scot se heurtent à des incertitudes croissantes quant à leur capacité à orienter le développement des territoires. Les expériences récentes et les évolutions du contexte législatif insistent sur la mise en œuvre : la planification est un processus continu qui commence au moment où le plan est en préparation. A travers le passage des orientations à l'action, la thèse interpelle l'ensemble du processus de planification territoriale dans le sens d'un renforcement de son effectivité. Durant la période 2009-2012, le travail de recherche-action s'inscrit dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, animatrice de l'inter-Scot. Au sein de ce dispositif de coordination entre les treize Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, les Espaces d'interface métropolitains (EIM) sont des secteurs à enjeux localisés à la frontière de plusieurs démarches de planification et autour desquels les élus se sont engagés à accroître leurs actions de coopération. Deux EIM constituent ainsi les terrains d'étude principaux de la thèse : les territoires autour de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry et autour du barreau autoroutier A89 reliant Lyon à Balbigny. Identifiés autour d'éléments de structure majeurs, ou invariants territoriaux, ils constituent des leviers de mise en œuvre : la thèse introduit à ce titre le concept de *lieux transactionnels* comme nouveaux *lieux à privilégier* de projets du processus de planification territoriale. En confrontant le cas lyonnais, le système Français et des expériences de planification sélectionnées en Angleterre, Allemagne, et Italie, la thèse accorde une place centrale aux interactions entre les acteurs de la planification, les éléments de structure du territoire et la dynamique des lieux de projet dans des contextes métropolitains. La thèse esquisse finalement les premiers traits d'une théorie des *lieux transactionnels*.

Mots clés : planification territoriale, lieux de projets, aire métropolitaine lyonnaise, (inter-)Scot

Abstract: In 2000, the solidarity and urban renewal act leads to an increase of territorial planning (or strategic spatial planning) in a European context of planning activity boosting after a substitution period of plan to benefit localised projects. In France, territorial planning exercises (Scot) cope with increasing uncertainty about their capacity to manage territorial development. Recent experiences and changes in the legislative environment insist on implementation: planning is a continual process starting while the plan is being prepared. From orientations to actions, the thesis questions the whole territorial planning process in terms of enhancing its effectiveness. During the period 2009-2012, the research-action work resulted from an industrial research agreement (Cifre) within the Lyon Urban Planning Agency, coordinator of the territorial planning for the Lyon metropolitan area (inter-Scot). Within this coordination mechanism, Metropolitan interface areas (EIM) are places at stake on the border of several planning approaches and where politicians committed to increase their cooperation actions. Two EIM constitute the main fields of study related to the thesis: areas surrounding Lyon-Saint Exupery Airport and the A89 motorway between Lyon and Balbigny. These territories are identified around major structure elements, or territorial invariants, and form important levers of implementation: the thesis introduced as such the concept of *transactional places* as new *places projects to be prioritized* today in territorial planning process. By comparing the Lyons case of study with the global French system and planning experiences selected in England, Germany and Italy, the thesis gives a central place to interactions between the stakeholders responsible for planning, the territory structural elements and the dynamics of projects places in metropolitan contexts. The thesis finally outlines the first features of a *transactional places* theory.

Key words: territorial planning, places projects, Lyon metropolitan area, (inter-)Scot