

**Conseil Général des
Ponts et Chaussées**
5^{ème} Section

Groupe de Travail Planification

LES DEMARCHES DE PLANIFICATION URBAINE ET TERRITORIALE
Contribution à un état des lieux, et perspectives de relance avec la loi SRU,
à partir d'observations de MIGT

Projet de Rapport d'étape
Première synthèse
3 janvier 2001

SOMMAIRE

	page
Avertissement	3
1. Etat de la planification sur les territoires enquêtés	4
2. Les défauts les plus souvent rencontrés	6
3. Dynamiques en cours	8
4. Positionnement actuel des services de l'Etat : forces et faiblesses	9
5. Relance des démarches territoriales : premières pistes pour éclairer ce que pourrait être la stratégie de l'Etat	11

Avertissement

Dans le cadre des réflexions engagées à la 5^{ème} section et au collège AUH sur la planification, un travail d'enquête de 5 Missions d'Inspection Générale Territoriale (MIGT) auprès d'un échantillon **d'acteurs locaux** (services de l'Etat, agences d'urbanisme, certaines collectivités...) a permis d'analyser sur les territoires observés où en étaient les démarches de planification locales, leurs points forts et leurs points faible et les dynamiques en cours.

Les 5 MIGT couvrent les territoires suivants :

MIGT n° 1 – Régions Nord – Pas de Calais, Picardie

MIGT n° 5 – Régions Bretagne, Pays de Loire

MIGT n°8 – Régions Champagne-Ardenne, Lorraine, Alsace

MIGT n°9– Régions Bourgogne, Franche Comté

MIGT n° 11 – Régions Languedoc – Roussillon, Provence – Alpes – Côte d'Azur, Corse

Des éclairages sur les cas de Lyon et Toulouse ont complété les analyses.

Ce travail conduit en 2000 et qui n'a nulle prétention d'exhaustivité, a fait l'objet d'une première mise en commun au sein du " groupe de travail planification " de la 5^{ème} section, en liaison avec la DGUHC. L'état des réflexions permet d'identifier quelques points saillants et enjeux forts dans les dynamiques locales et le jeu des acteurs, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la loi SRU, dans la foulée des lois Voynet et Chevènement. Cette démarche de diagnostic mériterait d'être approfondie, débattue et étendue à d'autres territoires.

Elle donne lieu également à la formulation de quelques recommandations de nature à éclairer ce que pourrait être la stratégie de l'Etat.

Il s'agit d'une première étape dans le travail du groupe qui sera formalisée, poursuivie et éventuellement élargie à d'autres MIGT.

Le Groupe de travail planification est composé, pour le CGPC de : Jean Frébault, Daniel Sené, Brigitte Mazière, Jean Rouillon, Jean-Pierre Vignal, Guénaël de Villeneuve, Evelyne Hardy. Ont également participé à ses travaux : Catherine Barbé, Emmanuel Moulin, Edmond Graszak pour la DGUHC.

I - ETAT DE LA PLANIFICATION SUR LES TERRITOIRES ENQUETES

Nous retenons ici une définition “ élargie ” de la planification, qui peut recouvrir les documents classiques type SDAU ou schémas directeurs (approuvés, à l'étude ou en révision, certains obsolètes, d'autres très actifs), les DTA en cours d'élaboration, des démarches “ amont ” de réflexion stratégique type projet d'agglomération, ou projet de territoire, ou d'autres démarches d'études ayant un caractère “ déclencheur ”.

Cet “ état des lieux ” des démarches de planification, effectué avant le vote de la loi SRU, et s'appuyant sur l'échantillon de territoires enquêtés par les MIGT, traduit à la fois la grande diversité des situations et le sens des dynamiques en cours.

- **Territoires très planifiés, territoires peu ou pas planifiés**

- Dans la moitié nord de la France, les territoires à enjeux sont assez bien couverts par la planification. C'est le cas en Nord Pas-de-Calais, Alsace, Champagne-Ardennes, Lorraine Bourgogne, Franche-comté, Pays de Loire, Bretagne, quasi systématique dans agglomérations importantes, à quelques exceptions près (Nantes, St-Nazaire, Langres,

- Enormes lacunes de planification au sud : Marseille, Toulon, Montpellier aggro, Perpignan, Nîmes, Avignon. Peu d'exceptions à signaler : Toulouse, Bordeaux, Alpes Maritimes (3 SDAU en révision, une DTA bien avancée mais à la conclusion incertaine)

Beaucoup de démarches informelles intéressantes, mais souvent limitées dans le temps et ne débouchent pas. Cela se traduit souvent par l'absence de maîtrise de concurrences territoriales dans une même agglomération.

- Certains départements ou régions urbaines ont une couverture systématique ou quasi systématique de SDAU ou schémas directeurs mais cela est exceptionnel.

Exemples : Haut Rhin dont les 8 schémas directeurs actuels en révision couvrent tout le département, Bas Rhin, Nord, Ile et Vilaine (sauf St-Malo), Meuse, région lyonnaise (7 SDAU), cela est lié à l'existence de structures départementales (agence départementale ou équivalent) ou à tradition forte de planification locale, comme par exemple à Lyon.

- Rôle important des exercices DTA en cours (Région Urbaine de Lyon, Lorraine, Alpes Maritimes, Estuaire Loire, Bouches du Rhône....) pour dégager une vision “ métropolitaine ” et coordonner plusieurs schémas directeurs ou futurs SCOT.

- Cas particuliers : Saint-Nazaire, Montpellier

forte démarche stratégique ville centre, mais déficit important de démarche intercommunale (que les loi Chevènement et SRU obligeront à combler ?)

- Villes moyennes : souvent concernées par démarches de planification, mais moindre portage politique et déficit de matière grise.

- **Des démarches prenant des formes variées**

- Des SDAU ou schémas directeurs, certains très obsolètes (Alpes-Maritimes, St-Nazaire...), d'autres innovants dans l'esprit de la planification stratégique (Lyon, Lille, quelques autres exemples...)

- Des démarches "amont", type projet d'agglomération (Mulhouse, Strasbourg, Nantes, Grand Lyon) ou des documents type PLH, DVA, qui jouent parfois un rôle déclencheur et peuvent déboucher sur l'élaboration d'un SDAU (exemple d'Arras).

- Des outils permanents d'étude, qui sont parfois plus efficaces qu'un moment fort et éphémère de planification. Exemple de Dijon : agence intercommunale mais pas de SDAU (mieux vaut une bonne agence qu'un mauvais SDAU !) A citer dans le même esprit le cas de Saint Nazaire avec la Délégation au Développement de la région nazairienne , ou de Nîmes ou Aix en Provence (une agence pas de SDAU).

- **La qualité des démarches de planification est inégale, elle est fortement liée :**

- à l'investissement de matière grise, à l'existence d'équipes professionnelles permanentes dans la durée (agence d'urbanisme ou l'équivalent)

- à l'existence d'une volonté politique intercommunale, s'appuyant sur une démarche cohérente, et/ou une structure organisée.

- dans certains cas, à la compétence et la force de conviction d'agents de l'Etat (Préfecture, DDE...)

II - LES DEFAUTS LES PLUS SOUVENT RENCONTRES

1 - Déficit de vision stratégique dans la durée, et de démarche de projet

- Prégance encore fréquente du juridique et des procédures, malgré la montée en puissance de la démarche de projet dans plusieurs agglos. Alimenter vision “ rigide ” de la planification
- Absence de gestion dans la durée (documents non actualisés, le “ soufflé retombe ”....). Image d’obsolescence
- Déficit d’anticipation et de vision à long terme encore réel dans beaucoup de territoires
 - . Attitude plus “ curative ” que préventive face aux événements. Réponses à court terme à la crise...
 - . manque de prospective (mode de vie, scénarios économiques)
 - . on préfère monter des “ coups ”, ou se replier sur des thèmes.
- Vision insuffisante des questions de phasage (par exemple 1^{ère} étape du schéma directeur)

2 – Périmètres inadaptés ou trop fragmentés

- périmètres souvent trop étroits (anciens SDAU) : le périurbain échappe, pour une bonne part, à la planification ou aux structures intercommunales, alors qu’il s’y passe des choses (à l’extérieur, en concurrence).
- fragmentation excessive dans certaines régions des découpages intercommunaux. Juxtaposition de “ petits SDAU ”. Manque de vision “ large ”
- l’urbain et le rural sont trop dissociés, alors que le devenir des territoires ruraux passe aussi par le développement de certaines fonctions urbaines des villes, et la prise en compte de leur hinterland.

3 – Articulation avec une vision grande échelle souvent absente ou sous estimée

Le devenir des territoires dépend souvent de problématiques à échelles plus large

- infrastructures, TGV...
- développement économique, (par exemple touristique) qui se joue sur l’ensemble d’une région urbaine, ou à l’échelle du “ pays ”, ou d’un estuaire
- modèle développement urbain commun à un ensemble de territoires (exemple modèle Rhénan)
- enjeux transfrontaliers
- influence de la dynamique de l’Ile de France sur les franges du bassin parisien
- complémentarités de territoires (ex. Port de Marseille et Port de Lyon, réseaux de ville Nîmes-Montpellier, réseaux universitaires, aéroport commun à plusieurs villes.....)

4 – Difficultés de voir transversalement

Les dissociations thématiques sont classiques (décalages de calendrier, de périmètres, de pilotage politique). Elles sont confortées par l'existence d'outils spécifiques à chaque approche sectorielle : programme routier, transports, habitat, commerces...

Autonomisation fréquente des documents (PDU, PLH, DVA...). Exemples de Lyon et de Rennes cités en ce sens, bien que ces agglomérations soient réputées comme “ en avance ” sur la planification.

5 – Certaines thématiques sont insuffisamment prises en compte

On citera principalement, dans les faiblesses le plus souvent relevées :

- L'environnement, le patrimoine, le paysage, qui sont pourtant des éléments clés de l'identité des territoires, et conditionnement beaucoup l'attractivité de ceux-ci
- Les approches relatives au développement économique, développement touristique....., pour lesquelles il y a souvent déficit de compétences dans les services
- Les risques
- Les outils d'observation des territoires, absents ou insuffisants

6 - Partenariats avec les acteurs locaux

Les démarches mobilisant largement la société civile (acteurs économiques, sociaux, culturels, associations.....) sont encore peu nombreuses. Exceptions déclenchées notamment par loi Voynet (projets d'agglomération, conseils de développement...).

En conclusion, dans beaucoup d'exercices de planification passés ou même récents, on note des déficits encore importants de cohérences à la fois territoriales et thématiques, et des insuffisances dans le “portage politique” d'un projet partagé. Il en résulte souvent des décalages entre les volontés affichées (maîtrise de l'urbanisation, rééquilibrage social...) et les politiques territoriales (déplacement, logement...)

III - DYNAMIQUES EN COURS

Elles existent, sur une diversité de territoires

Elles sont dues à plusieurs facteurs

- **Facteurs locaux déclencheurs de démarches stratégiques** : enjeux de développement économiques, projets de grandes infrastructures, TGV, nouvel aéroport, projets portuaires dysfonctionnements urbains ou sociaux à l'échelle intercommunale.....
Montée en puissance politique de certaines collectivités pour exercer pleinement leurs compétences en matière de planification et d'aménagement (cf. effets loi Chevènement).
- **Effets de la Loi Voynet**
 - Explosion des “ pays ”, on commence à voir émerger des “ pays urbains ” intégrant une agglomération et plusieurs communautés de communes (Rennes, Brest...)
 - Elaboration de projets d'agglomération, création de conseils de développement, démarches de “ gouvernance ”...
 - Les contrats d'agglomération : forte mobilisation pour les préparer, mais sur des périmètres le plus souvent limités à ceux des structures d'agglomération. Situation d'attente après la procédure “ sites témoins ” sur les agglomérations concernées.
 - Perspectives de développement des réseaux de ville
- **Effets de la loi Chevènement** : communautés d'agglomérations, communautés de commune
l'explosion de l'intercommunalité suscite nouvelles attentes

Ces intercommunalités, si elles n'aboutissent pas toutes à un SCOT (dont le périmètre devrait être, en règle générale plus large), sont conduites à mener des politiques sur la base d'une version d'ensemble, avec de nouvelles équipes techniques capables de mobiliser la nouvelle boîte à outils (projet d'agglomération, PLU...).
- Il y a aussi des exceptions (exemple agglomération de St-Nazaire en panne)
- **Premiers effets de la loi SRU**
Les SCOT, la règle des 15 kms, la mise en avant du “ projet ” commence à faire bouger.

La question des périmètres peut produire des effets pervers, notamment la tentation de faire coller les périmètres des futurs SCOT aux nouvelles intercommunalités, sur des territoires encore plus restreints que les anciens SDAU. Plusieurs SCOT possibles sur une même aire urbaine (exemple Toulouse).

→**Foisonnement d'initiatives, mais déficit encore important de lisibilité, et perplexité fréquente des acteurs locaux**

IV - POSITIONNEMENT ACTUEL DES SERVICES DE L'ETAT : FORCES ET FAIBLESSES

- **Présence quantitative souvent en dessous du seuil critique**
 - déficit de compétence (parfois limitée au seul juridico-administratif)
 - problème de crédibilité
 - tient parfois à 1 personne en + ou en – (mais importance déterminante de la qualification)
 - En milieu urbain : concurrence forte, mais souvent stimulante
Présence structure intercommunale, agence d'urbanisme tire l'Etat vers le haut, l'oblige à être à niveau. Exigences exprimées par les élus vis à vis de l'Etat
 - En milieu rural, l'Etat est plus faible, mais en situation de monopole
- **Esquisse de typologie selon la taille des départements**
 - moins de 5000.000 habitants - Services Etat plutôt bien présents, mais fragilité liée aux moyens
 - de 500.000 à 1 million d'habitants – présence plus difficile sur agglo chef-lieu, sauf exception (Nantes...)
 - au dessus de 1 million d'habitants – implication de l'Etat surtout sur politiques sectorielles sauf lorsqu'il est mobilisé sur des démarches transversales type DTA (Lyon, Marseille, Alpes Maritimes...)
- **Principales critiques**
 - l'Etat **trop sectoriel** au niveau local (découpage par ministère, par outils).
Déficit de synergies et de mise en cohérence entre services territoriaux de l'Etat, malgré les efforts sur les “ pôles de compétences ”, qui ne résolvent pas le problème
 - l'Etat perçu comme **décalé dans l'organisation territoriale** : les nouvelles intercommunalités remettent en cause l'échelle des subdivisions
 - l'Etat trop porteur, **de procédures et règlements, de démarches descendantes** (mal transposées sur les territoires) **plutôt qu'ascendantes**. L'Etat **pas assez perçu comme acteur local**, partenaire actif des dynamiques territoriales, capable de négocier (difficulté de trouver les interlocuteurs de non niveau pour négocier).
 - **Perte de culture opérationnelle, déficit de culture de projet**. Discours généraux parfois coupés des réalités. L'Etat “ régulateur ” pas toujours compris (?) mieux perçu lorsqu'il réalise (grand projet d'aménagement), mais cela est exceptionnel.
 - **L'Etat encore trop peu présent sur les dimensions qualitatives** : qualité architecturale et urbaine, paysage et environnement.
- **Atouts, attentes exprimées**
 - La loi SRU redonne l'initiative et une vision nouvelle, les diagnostics d'agglomération ont préparé le terrain

- Effet positif, bien que partiel, de la dynamique des fonds structurels européens : retour à une démarche de projet qui oblige à sortir des procédures sectorielles.
- Concerne à la fois DDE et DRE, synergies nouvelles à mettre en place
- Surcharge inquiétante à court terme : ARTT, complexité du chantier SRU et charges découlant de sa mise en œuvre...
- Impact loi SRU : attentes à la fois de mesures nouvelles dans la durée et d'un soutien immédiat des services (2001-2002)

V - RELANCE DES DEMARCHES TERRITORIALES : PREMIERES PISTES POUR ECLAIRER CE QUE POURRAIT ETRE LA STRATEGIE DE L'ETAT

5.1 Accompagner vigoureusement, en s'appuyant sur une réflexion solide, le lancement des chantiers SCOT

- **Un chantier symbolique, sans être le seul, de l'ambition que peut mettre l'Etat** comme un des acteurs de cette relance des démarches territoriales.
 - décliner ce que pourraient être les entrées faites de l'Etat sur les contenus et sur les mises en cohérence des politiques sectorielles sur les questions urbaines (chantier national et local)
 - dans un premier temps, importance stratégique de l'exercice sur les périmètres des SCOT.
- **L'enjeu des périmètres : “ mieux couvrir et emboîter les territoires, et rechercher la cohérence des échelles ”**
 - Accompagner les négociations entre collectivités pour assurer la meilleure cohérence possible, bien gérer la règle des 15 kms, s'appuyer sur des analyses solides, aider à faire le lien entre les responsables des nouveaux territoires
 - Les risques : périmètres trop étroits, liés aux intercommunalités opérationnelles séparation périurbain/agglomération ou pays/agglomération, SCOT concurrents en périphérie, succession en “ chapelets ” de petits schémas, territoires interstitiels laissés pour compte. Risques de périmètres déterminés par des choix d'opportunités politique plus que par des critères d'aménagement.
 - Afficher quelques objectifs simples :
 - . Proposer des périmètres de planification (SCOT, PDU, PLH...) aussi proches que possibles des aires urbaines
 - . rechercher des “ emboîtements intelligents respectant les identités locales mais favorisant les coopérations entre intercommunalités (solution du type SCOT + ° schémas de secteurs ? ou DTA + SCOT à une échelle supérieure)
 - Nécessité de travailler à un niveau interdépartemental
- **Un temps minimum de maturation nécessaire, où l'Etat est partenaire actif des collectivités**
 - Effort de pédagogie préalable indispensable (élus, préfets). Règle des 15 kms souvent mal comprise, perçue comme une contrainte plus tôt qu'un levier.
Faire atterrir le loi SRU sur le terrain.
 - Conduire des analyses très solides avant de négocier : analyses des dynamiques territoriales, des espaces de cohérence, élaboration d'argumentaires...

- Laisser monter en puissance les nouvelles structures intercommunales qui se mettent en place, pouvant jouer un rôle moteur pour entraîner les voisins sur des périmètres de planification élargis.
- S'appuyer sur les acquits, et les structures locales de dialogues : ACRN, RUL, agences d'urbanisme....
- Mettre en cohérence et synergie les différents exercices en cours et leurs périmètres : diagnostics d'agglomération, projets d'agglomération, contrat d'agglomération, , SCOT, PDU et PLH, contrats de pays, chartes PNR, DTA, futurs SRADT, schémas de service.....

5.2 Le “salut” ne passe pas que par les SCOT

Il s'agit aussi de :

- voir à coté (l'interstitiel, le rural, les initiatives des nouvelles communautés de communes ou des départements...)
- voir au dessus (grands territoires...)
- voir dans la durée (suivi, actualisation, outils permanents...)
- voir à l'aval (cohérence avec les projets opérationnels)

En particulier :

- **Coordonner SCOT et volet transports de la loi SRU**
Cohérence des périmètres SCOT/AOTU/PDU/Syndicats mixtes éventuels
Rôle des SCOT sur la cohérence Transports-urbanisme
- **Relance concomitante des démarches à grande échelle**
 - l'avenir des territoires est tributaire d'évolutions ou de stratégies à échelles plus larges (développement économique, grandes infrastructures, universités...)
Politique d'études générales à ces échelles
 - Concerne une diversité de territoires :
 - régions métropolitaines
 - franges Ile de France
 - transfrontalier
 - littoral, estuaires
 - grands espaces ruraux à enjeux.....
 - réseaux de ville
 - Réflexion sur les outils :
 - comment coordonner les SCOT entre eux ?
 - Relance et extension des DTA ? (accélérer les expérimentations en cours)
 - Rôle des futurs SRADT ?
 - Démarches informelles ?
 - Contenu des porter à connaissance ?
 - Rôle des SIG observatoires

5.3 L'Etat doit se mettre à niveau de cette ambition

- **Renforts de compétences** (cf. chantier impact loi SRU)
 - A moyen terme et à court terme – besoins immédiats
 - sur territoires urbains :(des correspondants de haut niveau pour les communautés, et des chargés d'études compétents)compléter ce qui existe pour atteindre le seuil critique)
 - sur territoires ruraux : exister (des interlocuteurs de niveau suffisant pour les intercommunalités, et structurer les services)

- **Evolution de la culture des services**
 - Pour l'Etat, savoir parler de l'urbain sans donner le sentiment qu'on le fait à la place des collectivités, et en sortant de la banalité du discours administratif.

 - Savoir être porteur des enjeux nationaux

 - Etre à l'écoute de ce que les élus attendent de l'Etat

 - Plus de transversal, moins (ou mieux) de sectoriel dans les services et entre services. Notamment entre urbanisme, habitat, transports, environnement pour ce qui concerne le METL.

 - Renforcement de compétences dans des domaines trop faibles : développement économique, déplacements urbains, environnement, patrimoine, paysage, politique foncière.

 - Culture de projet

- **Qualité des porter à connaissance**, s'appuyant sur politique ambitieuse d'études générales et **mises en synergie** DDE/DRE/Services autres ministères. **Rôle des préfets** dans la mobilisation transversale des services. Activation des pôles de compétence, capacité de produire des synthèses avec un discours clair et fort.

- **Développement des outils permanents et partenariaux d'études (agences d'urbanisme ou équivalents)**
 - Création de nouvelles agences concomitantes avec relance planification (exemples en gestation : Avignon, Montpellier, Toulon...)
Mettre les agences à la bonne échelle (bassins de vie, estuaires, aires métropolitaines...)

 - Refonder le partenariat avec l'Etat dans le sens : plus de synergie sur l'observation et la connaissance, l'élaboration des politiques publiques locales.

- **Organisation territoriale de l'Etat**

Organiser une présence bien identifiée :

- aux échelles intercommunales : un correspondant “ généraliste ” des nouvelles communautés d'agglomération (déjà dotées d'outils techniques) et de communautés de communes (qui prennent aujourd'hui leur essor)
- et à l'échelle des grands territoires (rôle accru des DRE, en synergie avec DDE).