

Fiche d'acquis

Type	Thèse
Titre	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
Auteur	Benoît Dugua
Année	2015
Edition	-
Revue	-
Vol./n°/mois	-
Pages	851 p.
Source	Un ex. à l'IUG et à l'Agence d'urbanisme de Lyon

Discipline	Urbanisme mention aménagement
Sujet	Analyse des conditions d'effectivité du processus de planification territoriale
Mots clefs	Planification territoriale, processus, <i>lieux transactionnels</i> , mise en œuvre, (inter-)Scot, aire métropolitaine lyonnaise, France, Europe, lieux de projets, éléments de structure
Problématiques traitées	Comme 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 assurer la continuité et l'effectivité du processus de planification territoriale en tant qu'épreuve de la mise en œuvre ?
Liens avec les hypothèses	Hypothèse 1. Les SCOT sont un cadre paradoxal et pragmatique de la recomposition territoriale Hypothèse 2. Les SCOT sont un cadre d'émergence de nouvelles politiques publiques mises en œuvre par les territoires Hypothèse 3. Les rapports SCOT/Territoires se construisent aussi à des échelles plus globales (Région/Fédération) où les SCOT s'affirment comme un acteur territorial collectif
Organisation/plan	Intro : Contexte et méthodologie de recherche 1. Approche macro. La planification territoriale en France dans un contexte européen : évolution des lieux privilégiés de projet 2. Approche méso. La planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise : dynamique des lieux de projets 3. Approche micro. Les lieux transactionnels de la planification territoriale : exemples des espaces d'interface métropolitaine (EIM) Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82 Conclusion : Eléments pour une théorie des lieux transactionnels

Benoît Dugua a réalisé sa thèse dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (Cifre) sur la période 2009-2012 au sein du pôle métropolisation et grand territoire de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Au titre de chargé de recherche, l'auteur a suivi *in situ* l'évolution de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, dispositif de coordination entre les treize syndicats mixtes de Scot, animé par les Agence d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne. L'inter-Scot lyonnais est le premier dispositif de ce type créé en France au début des années 2000. A partir du cas lyonnais, reconnu pour faire preuve d'innovation en matière de planification territoriale depuis la fin des années 1980¹, l'auteur interroge les conditions de structuration et de mise en œuvre du processus de planification territoriale. Dans la continuité des travaux menés par Gilles Novarina (2003), l'auteur s'intéresse plus particulièrement à la dynamique des *lieux de projets* dans la construction de l'articulation entre planification et projet d'urbanisme. Comment assurer les interactions nécessaires entre plans et projets au cours du processus de planification territoriale ? Comment articuler les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales ? Comment assurer la continuité et l'effectivité du processus en tant qu'épreuve de la mise en œuvre ? Voilà les principales problématiques qui guident la réflexion de l'auteur. Le développement est structuré autour de onze chapitres ventilés en trois parties. La première (approche macro) analyse l'évolution de la planification territoriale en France dans un contexte européen. La seconde (approche méso) traite des modalités de structuration du processus dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Enfin, la troisième (approche micro) décrypte deux *lieux identifiés* de projets de l'inter-Scot, les Espaces d'interface métropolitains (EIM)² Lyon-Saint Exupéry et A89-RN82.

Paradoxes de la planification en France

Le développement de la thèse trouve son fondement dans cinq constats paradoxaux. 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 territoriale 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 finalement pas été l'occasion de structurer une théorie de la planification (cinquième constat). En réponse à ces cinq constats paradoxaux, l'auteur propose alors d'inscrire et caractériser l'évolution de la planification hexagonale par rapport à une tendance générale européenne. Il mobilise pour cela les travaux comparatifs menés par plusieurs chercheurs, issus principalement de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, qui ont le plus publiés ces dernières années sur les enjeux de la planification territoriale (Motte, 2005 ; Scherrer, 2008 ; Novarina, Zepf, 2009 ; Zepf, Andres, 2011).

Les Scot, temps 3 de l'évolution de la planification territoriale

Les observateurs inscrivent la multiplication des Scot en France dans une tendance générale de retour de la planification en Europe. Benoît Dugua propose ainsi une lecture de l'évolution depuis les années 1950 structurée sur la base d'une tripartition qui donne des clefs de lecture pour définir et caractériser les différents types d'exercice. La planification territoriale, ou stratégique spatialisée (Temps 3), succède à la planification traditionnelle (Temps 1), à partir des années 1990, après une

¹ Réalisé par l'Agence d'urbanisme de Lyon, le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sdal Lyon) approuvé en 1992 constitue la première expérience française de planification stratégique et constitue alors également une référence en Europe. La démarche Lyon 2010 a influencé l'évolution du contexte législatif en France quelques années plus tard avec la loi SRU.

² Les Espaces d'interface métropolitains (EIM) sont des espaces de plusieurs milliers d'hectares localisés à la frontière de plusieurs Scot où les Présidents de Scot se sont engagés à poursuivre les démarches de coopération en raison du cloisonnement des périmètres institutionnels et des enjeux métropolitains dont ils sont porteurs. Sept EIM ont été identifiés au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.

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 de territoire. « *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 mobilité, système du vert, principaux pôles économiques, etc.) participe de la mise en cohérence ou mise à l'équerre du reste du territoire* » (Dugua, 2015, p.771). Les Scot en France appartiennent ainsi selon l'auteur à la famille des plans de structure.

Obstacles et impensés de la planification territoriale en France

L'auteur procède alors à une analyse détaillée de l'évolution du système de planification en France, en lien avec la tendance générale européenne. L'analyse met 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 plans, 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* » (Dugua, 2015, p.275).

Trois modèles-types sélectionnés en Angleterre, Allemagne et Italie

A travers un travail de *benchmarking*, l'auteur compare alors l'organisation de la planification en France à trois modèles-types sélectionnés en Europe - l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie - qui 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. 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.

Permanence et évolution des lieux privilégiés de projets

L'auteur cherche alors à identifier les leviers potentiels de dépassement des obstacles à la construction du processus de planification territoriale en France. Il montre tout d'abord que, quelle que soit la période considérée dans l'histoire de son évolution, différents secteurs géographiques localisés dans le plan engagent 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 bottom up) dans la planification stratégique (Temps 2). 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. « *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 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 » (Dugua, 2015, p.772). L'auteur décrypte ainsi l'organisation du processus de planification territoriale dans l'aire métropolitaine lyonnaise afin de repérer les nouveaux *lieux privilégiés* de projets.

Les figures incantatoires de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Le décalage entre les dynamiques de métropolisation et l'étroitesse 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 et affirmation d'un leadership sur un territoire de compétences restreint, à l'image de la création de la Métropole de Lyon qu'il préside depuis 2015. Dans ce contexte, les programmes successifs de l'inter-Scot lyonnais 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 respectifs, dans une logique plutôt intra-Scot »* (Dugua, 2015, p.773).

Les lieux transactionnels de la planification territoriale

Les parties prenantes de la démarche inter-Scot ont néanmoins repéré sept lieux de projets partagés, à la frontière de plusieurs Scot, les EIM. Ces espaces intermédiaires de coopération sont qualifiés de *lieux identifiés de projets* dans le cadre de la thèse : « *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 »* (Dugua, 2015, p.773). 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. Benoît Dugua introduit alors le concept de *lieux transactionnels* définit comme « *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 »* (Dugua, 2015, p.774).

L'auteur confronte alors le concept de *lieu transactionnel* aux modalités d'investissement des deux *lieux identifiés* de projets sélectionnés au sein du système métropolitain lyonnais : l'EIM Lyon-Saint Exupéry, à l'est de l'agglomération lyonnaise qui accueille une plateforme multimodale (gare TGV et aéroport international), et l'EIM A89-RN82, au nord-ouest de l'agglomération lyonnaise, qui accueille un nouveau barreau autoroutier, dernier tronçon de la transversale est-ouest entre Bordeaux et Lyon. L'analyse révèle dans les deux cas des éléments de convergence et de divergences par rapport au concept de *lieux transactionnels*. Les éléments de divergences sont principalement liés aux niveaux d'investissement des territoires d'étude qui limitent la formalisation du processus de traduction. Le surinvestissement des lieux 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 finalement une grille de lecture de leur niveau de maturité, construite autour de trois paliers ou temps (identifiés/investis/transactionnels) ainsi qu'une typologie fondée sur trois types (nœuds, axes et réseaux transactionnels) et trois variables (capacité/amplitude, imbrication/résonnance, effectivité/intensité). La thèse interpelle ainsi 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.

La mise en œuvre de la planification territoriale au prisme des hypothèses

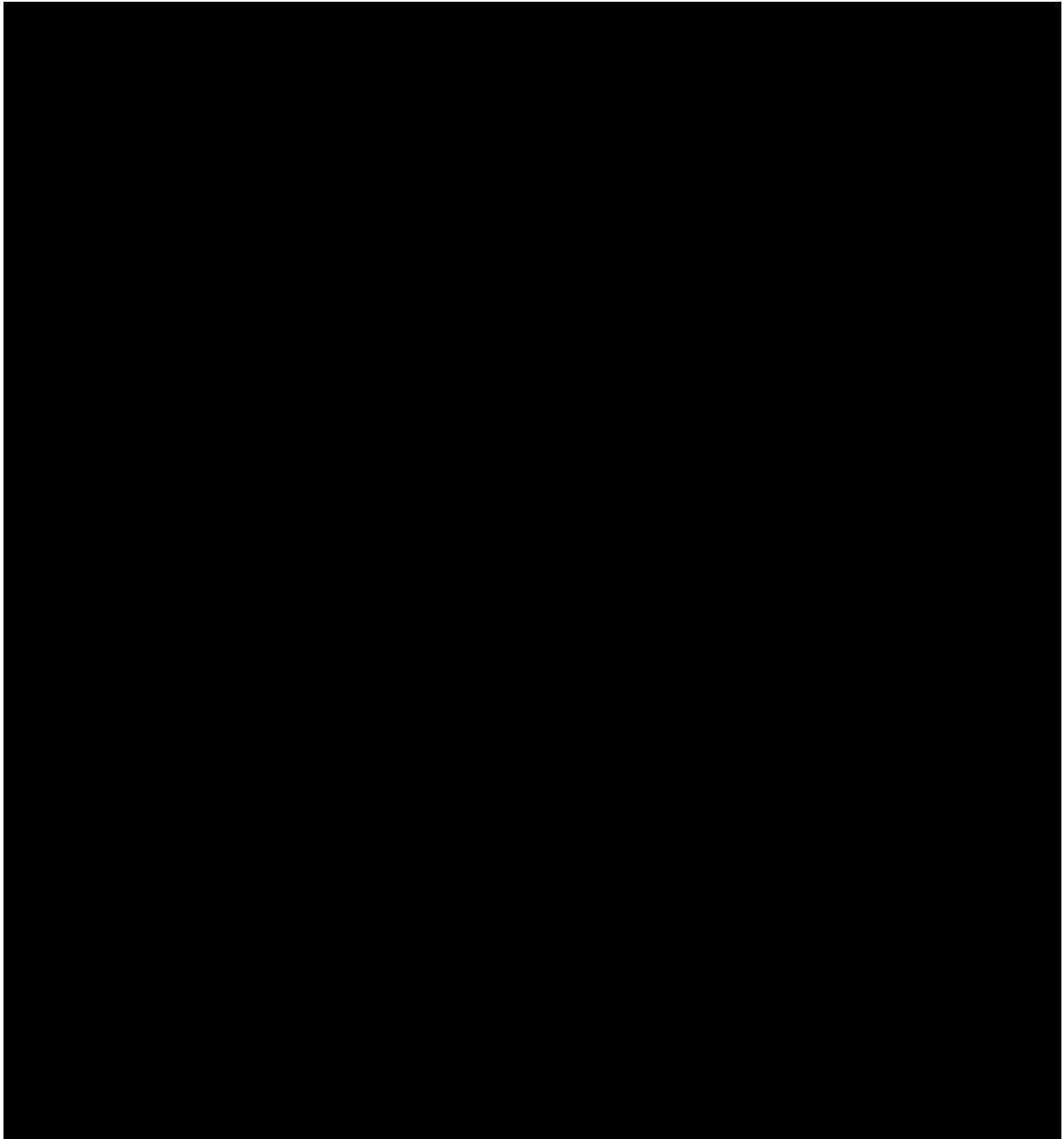
Cette thèse sur la mise en œuvre de la planification territoriale traitée à partir de l'étude du cas de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise renseigne les trois hypothèses de recherche. Les Scot sont effectivement décrits comme un cadre paradoxal de la recomposition territoriale (*hypothèse 1*). L'auteur invite à ce titre à une lecture croisée entre construction du processus de gouvernance et analyse de la mise en œuvre de la planification territoriale au niveau des systèmes métropolitains. L'auteur précise que les deux processus sont de nature différente et évoluent plutôt indépendamment. Les treize Scot permettent de nouveaux assemblages interterritoriaux notamment par la création d'un dispositif collaboratif, l'inter-Scot. Au sein de son nouveau périmètre de compétence informel, le dispositif autorise alors de traiter des espaces interstitiels, à l'image des EIM, qui échappent aux périmètres institutionnels traditionnels. A la demande des Présidents de Scot, le dispositif inter-Scot replace ainsi au centre des représentations des espaces limitrophes jusqu'alors localisés à la marge bien que concernés par des problématiques métropolitaines. La mise en cohérence du contenu des Scot et des actes d'aménagement ne constituent effectivement pas une priorité de l'inter-Scot. Bien que créé à cet effet, au fil des années, le dispositif se transforme rapidement en simple plateforme de débat et d'échange d'informations entre les territoires constitutifs de l'aire métropolitaine lyonnaise³.

Les Scot, l'inter-Scot ainsi que les EIM constituent autant d'espaces intermédiaires de coopération et de projet constitutifs du processus de planification territorial présenté comme particulièrement complexe, fragmenté et imbriqué au sein du système métropolitain lyonnais. Ils sont effectivement présentés par l'auteur comme des lieux expérimentaux pour la mise en œuvre des politiques publiques (*hypothèses 2*). Ce sont des lieux de production de connaissances, de savoirs et d'expertises. L'auteur rejoint à ce titre les propos de Paola Viganò (2014) qui décrit le projet comme producteur de connaissances. Les Scot constituent des lieux de ressources importants pour les EPCI au même titre que l'inter-Scot animé par les Agences d'urbanisme constitue un lieu de ressources important pour les Scot. Les rapports Scot et territoires se construisent ainsi à des échelles plus globales du territoire métropolitain mais aussi à l'échelle locale des EIM où les syndicats mixtes de Scot tendent à s'affirmer progressivement comme un acteur territorial collectif (*hypothèse 3*).

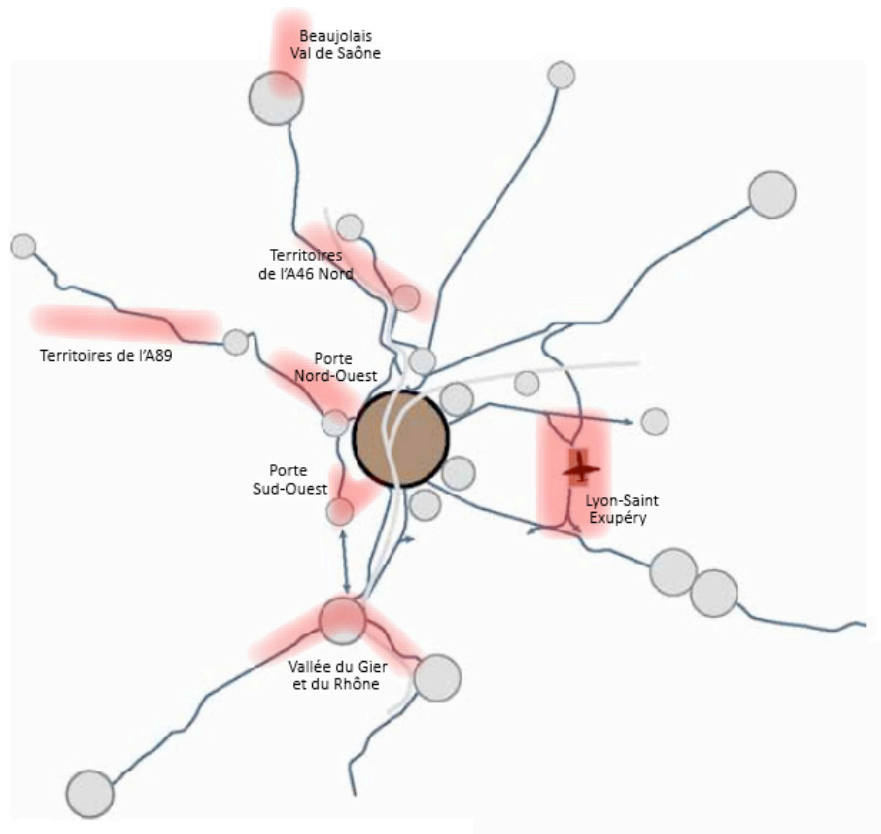
³ Benoît Dugua rejoint ainsi les propos de Valéry Constanty (2010b) dans le cadre son état des lieux des démarches inter-Scot en France.

L'auteur propose par ailleurs des compléments d'analyse par rapport aux trois hypothèses de recherche. Les Scot constituent effectivement des chantiers expérimentaux d'innovation (*hypothèse 2*) néanmoins certains sujets clefs tels que la définition de l'outillage conceptuel, de l'ingénierie et du cadre méthodologique nécessaire à la mise en œuvre et au passage à l'acte interterritorial sont encore trop largement ignorés. La problématique centrale de la mise en œuvre apparaît paradoxalement comme la grande absente du dispositif inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Si les dispositifs inter-Scot sont réduits à la fonction de lieux d'échange et de brassage d'information où la mise en cohérence des actes d'aménagement n'est plus l'objectif premier (*hypothèse 1*), ils sont soumis à un risque important de perte de légitimité à long terme. La thèse propose alors une piste de réponse dans le sens de la définition du cadre méthodologique partenarial nécessaire à la mise en œuvre. L'auteur suggère que les éléments structurants du territoire eux-mêmes sont vecteurs de mise en cohérence des actes d'aménagement. L'identification et l'investissement de lieux métropolitains d'investigation, dits *lieux transactionnels*, constituent alors une condition nécessaire à la mise en œuvre du processus de planification territoriale.

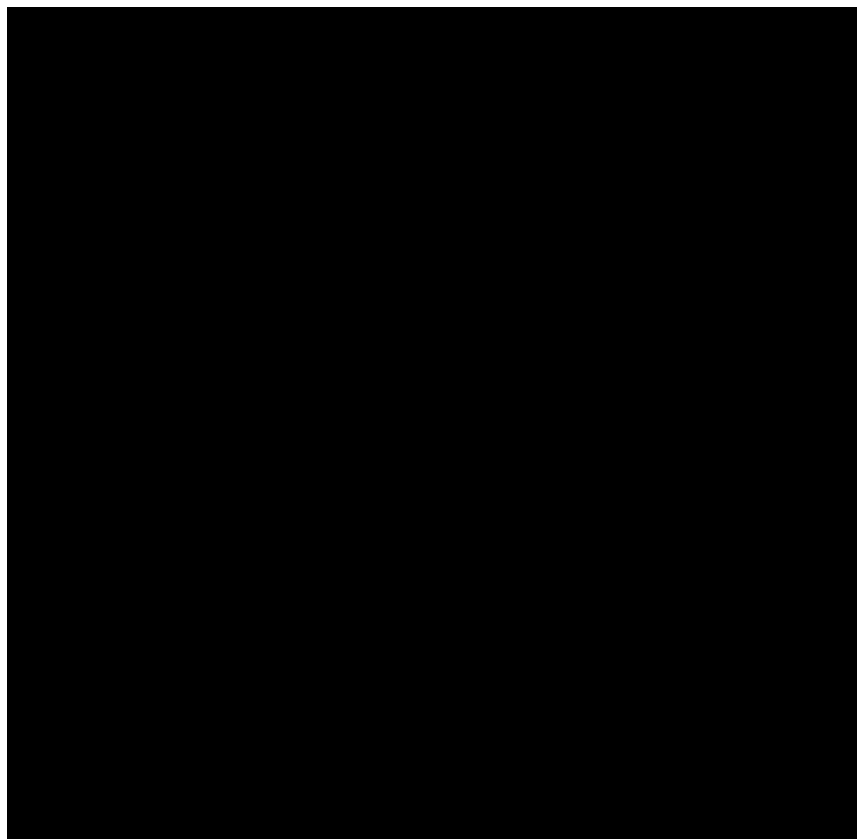
Les Scot permettent de constituer de nouvelles scènes de débat et d'échange permettant la mise en relation d'acteurs, d'enjeux sectoriels et de multiples échelles d'approche du territoire. Selon les contextes locaux, ils peuvent constituer à ce titre des éléments clefs dans l'organisation du processus de planification territoriale et de gouvernance. Il semble néanmoins difficile de définir leur mission première d'autant plus que le cadre législatif tend à multiplier les objectifs assignés au Scot. Il manque en France une réflexion globale sur un ensemble de sujets clefs liés à la planification territoriale : quel est le rôle du Scot dans la construction de ce processus ? Quelles sont les modalités d'élaboration des projets d'aménagement et de développement durable (PADD) ? Au-delà du principe de compatibilité, quels outils partenariaux et protocoles méthodologiques pour assurer la mise en œuvre des Scot ? La Fédération nationale des Scot pourrait devenir à ce titre une instance de dialogue et d'échange stratégique pour nourrir la réflexion théorique sur l'évolution de la planification territoriale en France (*hypothèse 3*). Le projet de recherche-action « Scot et Territoires » va dans ce sens. Il semble opportun à l'image de la thèse de Benoît Dugua d'inscrire l'évolution de la planification territoriale française dans une perspective européenne.



Les deux territoires d'étude de la thèse au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise
(Source : Dugua, 2015)



Les sept EIM de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise (Source : Dugua, 2015)



Les *lieux transactionnels* de la planification territoriale (Source : Dugua, 2015)