

Croissance économique ou enjeux environnementaux ? La planification de la localisation des activités économiques sur le grand territoire de quatre grandes agglomérations françaises

Christophe Demazière¹, José Serrano², Sylvie Servain-Courant³ and Fabien Nadou⁴

¹ Professeur en aménagement-urbanisme (Université de Tours), christophe.demaziere@univ-tours.fr² Maître de conférences en aménagement-urbanisme (Université de Tours), jose.serrano@univ-tours.fr³ Maître de conférences en géographie, École Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage de Blois, servain@ensnp.fr⁴ ATER en aménagement-urbanisme (Université de Tours), f.nadouV2@gmail.com

Mots-clés: Planification spatiale stratégique – viabilité – développement durable – intercommunalités – gradient centre/périphérie

INTRODUCTION

Ces dernières décennies, en matière d'urbanisme et de planification spatiale, de nouvelles démarches, priorités et échelles spatiales ont été mises à l'agenda par les gouvernements de différents pays. Il en est ainsi, par exemple, au Royaume-Uni, avec le remplacement du *town and country planning* par le *spatial planning* (Allmendinger et Haughton, 2010). En France, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) votée en 2000 a exprimé, dans le domaine de la planification stratégique spatialisée, une recherche de « cohérence territoriale » et de traduction des principes du développement durable. Une décennie plus tard, peut-on repérer, sur le terrain, une incarnation des principes du développement durable dans les plans stratégiques d'agglomération ? Ou bien, dans le cas français, y a-t-il décalage entre les bonnes intentions du législateur et les mises en œuvre locales ?¹ Si oui, quelles en sont les raisons ? Ces questions sont d'autant plus pertinentes qu'une nouvelle législation - les lois Grenelle - doit, dans l'esprit du législateur, généraliser la planification stratégique spatialisée à tous les territoires et en faire le véhicule de la préservation de l'environnement (Lerousseau et Manson, 2012)².

Bien qu'il y ait une norme posée par l'Etat, le fait que l'urbanisme soit une compétence des communes conduit à des pratiques diversifiées des territoires français en matière de planification. La variété des situations conduit à effectuer des études de cas approfondies sur les pratiques de planification. Il semble que la volonté politique locale et le degré de construction intercommunale jouent favorablement sur le contenu de la planification stratégique. C'est pourquoi les recherches sur la planification spatiale française ne peuvent pas se limiter à l'analyse des documents. Elles doivent prendre en compte les interactions entre la formalisation des documents d'urbanisme et les logiques d'acteurs qui contribuent à l'urbanisation : ménages, entreprises de réseaux, entreprises commerciales, etc. Certains travaux ont ainsi resitué la réalisation d'opérations d'habitat (pavillonnaire) dans le cadre du système de planification français (Vanier, 2010, Demazière et Hernandez, 2012). En revanche, les travaux portant sur la conciliation de la croissance économique et des qualités environnementales dans la planification d'un territoire sont plus rares. Or, la réalisation de

¹ La France a connu une artificialisation des sols de 56 000 hectares par an entre 1992 et 2004. Depuis 2006, l'artificialisation serait de 86 000 ha/an (Petitet et Caubel, 2010).

² Cet article présente les résultats d'une recherche, « Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique », menée en 2011 et 2012 pour le Ministère français de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (Plan Urbanisme Construction Architecture), dans le cadre du programme « Localisation des activités et développement durable des territoires ».

projets d'aménagement à vocation économique est à l'origine de consommation foncière d'espaces ayant une valeur en termes de biodiversité ou de paysage, ou simplement de rendements agricoles (Petitet et Caubel, 2010). On peut penser que, dans certains territoires, des contradictions sont repérables, entre croissance économique et préservation de l'environnement. Comment, à l'occasion d'exercices de planification stratégique, les acteurs publics locaux gèrent-ils ces tensions ?

Cet article vise à comprendre pourquoi, dans le cas français, la relation entre le développement économique et les questions environnementales est traitée de façon variable dans les documents de planification stratégique territoriale. Pour quatre grands territoires urbains et périurbains, nous avons procédé à une analyse spatiale du développement économique, complétée par des entretiens semi-directifs auprès de techniciens de la planification et du développement économique (Demazière, 2012). Il s'agit d'établir dans quelle mesure les stratégies de développement économique élaborées par les plans prennent en compte l'environnement. La première section de cet article détaille le dispositif de renouveau de la planification initié en France par la loi, au début des années 2000. La section 2 énonce nos hypothèses sur les relations entre dispositif de planification stratégique spatialisée et « étalement économique ». La section 3 présente le cadre de la recherche, les terrains et le dispositif méthodologique. La section 4 présente les résultats.

1. UN REGAIN DE LA PLANIFICATION SPATIALE EN FRANCE, POUR QUELS EFFETS ?

Il ne s'agit pas ici de faire l'histoire de la planification spatiale en France. Nous rappellerons simplement ici qu'après les Trente glorieuses, où s'est mise en place, à l'initiative de l'Etat, une planification à plusieurs échelles (la commune avec le plan d'occupation des sols, le grand territoire avec le schéma directeur), les années 1980 ont fait le constat d'une faible capacité de la planification à maîtriser les aléas du moyen terme. Les documents de planification à grande échelle, tels que les schémas directeurs en France, se sont révélés incapables d'assurer réellement la fonction de prévision et de prospection qui leur était attribuée (Motte, 1995). A partir des années 1980, du fait de la décentralisation, on note également une expansion considérable du nombre d'acteurs impliqués. Les 36 000 communes ont assumé, en matière d'urbanisme, la responsabilité majeure d'initier et d'approuver les plans au niveau communal et supracommunal. La constitution de structures intercommunales, souhaitée par l'Etat pour atteindre des seuils pertinents a fait émerger de nouveaux acteurs sans faire disparaître les communes. Enfin, aborder en amont les contradictions et anticiper sur les conflits possibles a supposé de plus en plus l'implication d'acteurs-clés (financeurs, usagers...).

Face à la remise en cause progressive de la planification s'exprimant dans des cartes de destination des usages des sols, la figure du projet, qui a été expérimentée sous des formes diverses, à l'étranger et en France, est apparue séduisante (Ingallina, 2001). A la fin des années 1990, la communauté scientifique et les responsables publics ont eu tendance à opposer ces deux notions. L'activité de planification, et dans le contexte français le schéma directeur, sont alors présentés comme limitant les capacités d'actions collectives, tandis que le projet permettrait de mener plus efficacement l'action urbaine (Motte, 1995). Dans une certaine mesure, la coupure entre plan et projet est exagérée. Elle correspond à une « rhétorique de l'avènement : alors que s'affirme une notion, il est bon de l'opposer aux précédentes » (Rabilloud, 2007, p. 7). Du reste, au tournant des années 1990, il y a retour de la planification, rebaptisée planification stratégique, suite au constat que mettre en œuvre des projets suppose des méthodes associant de façon approfondie les acteurs publics et privés (Douay, 2007). En 2000, lors de la présentation du projet de loi "Solidarité et renouvellement urbains" à l'Assemblée nationale, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, propose de « substituer au schéma directeur, trop rigide, peu adaptable et donc souvent rapidement inopérant, un schéma de cohérence

territoriale alliant la souplesse à l'efficacité »³. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) se voit habillé des qualités attribuées à la démarche de projet urbain : « il aura vocation à exprimer la stratégie globale de l'agglomération et à énoncer les choix principaux en matière d'habitat, d'équilibre entre zones naturelles et urbaines, d'infrastructures, d'urbanisme commercial ». Mais il porte aussi la marque de la contrainte qu'exprime la planification ancienne : il s'agit de créer « un cadre unique de négociation de stratégies entre zones urbaines et périurbaines, voire rurales, qui font partie (...) d'un même espace de vie »⁴.

La France se caractérise par un très fort émiettement communal, qu'est venu corriger depuis les années 2000 la construction intercommunale. Il s'agit alors de pallier en particulier la concurrence territoriale stérile – voire néfaste au sein d'une même agglomération – des communes en matière d'action économique. Depuis les années 1980, prenant partiellement le relais de l'Etat, les communes (mais aussi les départements et les régions) ont soutenu l'implantation d'entreprises, la création d'emploi, l'innovation technologique. L'implantation et le développement des entreprises, dans la mesure où ils permettaient de collecter un impôt ciblant les entreprises ont été (et demeurent) une préoccupation de premier plan des collectivités locales.

La loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, exprima la volonté du gouvernement français de simplifier et d'unifier le statut de l'intercommunalité, notamment à travers plus d'homogénéité dans les principales règles qui régissent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sur le plan quantitatif, cette loi fut un succès. Début 2012, 90% de la population française et 96% des communes étaient regroupées en communautés. A fiscalité unique, les 202 communautés d'agglomération regroupant au minimum 50 000 habitants et les 12 communautés urbaines regroupant au minimum 500 000 habitants abritent la moitié de la population française. Ces EPCI sont souvent au cœur des grandes aires urbaines. Ils en rassemblent, en moyenne, 70% de la population sur 30% du territoire. L'espace périurbain alentour est organisé en communautés de communes.

La loi Chevènement a conduit les élus communaux à une réorganisation du pouvoir local, à travers la construction intercommunale. La loi SRU a introduit de nouvelles finalités de la planification urbaine : cohérence, équilibre, solidarité... (Boino et Desjardins, 2009). En matière de planification spatiale, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) constitue le document pivot des politiques sectorielles (déplacement, habitat, équipement commercial..), mais aussi des actions spatialisées des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes. Il a la tâche d'organiser de façon plus équilibrée le développement urbain, par la coordination des politiques urbaines sectorielles et le renforcement de la cohésion des territoires urbains et périurbains. Ceci implique de dépasser le seul aspect de la planification de l'usage des sols, pour viser plutôt la définition d'un projet collectif. Dans un grand territoire urbanisé, l'élaboration d'un SCoT apparaît au cœur de l'apprentissage de la coopération intercommunale. Les EPCI sont les acteurs majeurs du SCoT, dans leur périmètre ou dans le cadre d'un syndicat les amenant à s'associer à d'autres (Douay, 2007). Par la suite, ce sont bien les EPCI qui, compte tenu des compétences qu'ils exercent pour les communes, sont chargés de mettre en œuvre les orientations du schéma, même si parfois, la réalisation des plans locaux d'urbanisme reste au niveau communal.

Au-delà de l'intention du législateur, quelle est la réception locale des nouveaux concepts et outils proposés ? Desjardins et Leroux (2007) ont montré la grande diversité des modes de portage, de méthodes d'élaboration, ou d'état d'avancement des SCoT. Ainsi, le périmètre

³ Allocution de Jean-Claude GAYSSOT, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement présentation du projet de loi "Solidarité et renouvellement urbains" à l'Assemblée nationale, séance du 8 mars 2000, p.1629-1630 des débats retranscrits.

⁴ Idem.

des SCOT peut se limiter au périmètre d'une intercommunalité alors que l'échelle des problèmes qu'il est censé traiter (consommation foncière, ségrégation socio-spatiale, dépendance automobile) le dépasse. Comme on peut s'y attendre, la question du périmètre renvoie à la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes de réflexion collective des acteurs publics et privés. Elle incite à une rénovation des méthodes de planification locale, pour relever le défi d'un projet spatial tentant de répondre à la fois aux enjeux de la compétitivité économique et à ceux du développement territorial durable.

S'agissant plus spécifiquement d'action économique, l'offre de sites à vocation économique se caractérise en France par la maîtrise d'ouvrage publique, tandis que dans d'autres pays l'aménagement foncier et immobilier est beaucoup plus assuré par des aménageurs privés. Les communes ou structures intercommunales françaises anticipent et interprètent les besoins fonciers et immobiliers des entreprises. Par des opérations circonscrites (zones d'activités économiques, notamment), elles décident du contenu des projets de développement économique. Par ailleurs, lors d'exercices de planification stratégique spatialisée, elles décident de la localisation de ces mêmes projets (greenfields ou brownfields), des densités d'emplois à recommander, etc. Autrement dit, les collectivités sont à la fois concurrentes pour capter les entreprises et obligées de coopérer, à l'occasion d'exercices de planification, pour rationaliser leurs stratégies et ainsi limiter leur volonté de puissance foncière.

Dans cet article, nous interrogerons la capacité de la planification stratégique spatialisée à favoriser la réduction de l'impact environnemental des activités économiques. Le SCOT a notamment pour vocation de traiter la localisation des activités économiques, avec une spatialisation de ces enjeux, en particulier à l'aide d'éléments cartographiques. Ainsi, l'élaboration du SCOT est l'occasion d'échanges, d'arbitrages, de régulation des conflits entre enjeux de développement économique et enjeux de préservation de l'environnement. Simultanément, il y a aussi échange et négociations entre acteurs intervenant (les EPCI), voire avec les acteurs concernés (entreprises et leurs représentants, associations environnementales...). Le résultat de ces échanges peut être lu dans les objectifs énoncés dans les documents produits, puis dans leur mise en œuvre.

2. DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES ET APPROCHES DE LA PLANIFICATION STRATEGIQUE SPATIALISEE

Dans un article intitulé « La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines », O. Godard (1997) émet l'idée que « les scènes du développement durable qui réussiront sont celles qui arriveront à trouver un bon équilibre entre deux pôles, (...) être à la fois de bons *espaces de problèmes* permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et de bons *espaces de solutions* permettant l'engagement coordonné d'actions et une mobilisation efficace des ressources adaptées aux problèmes identifiés » (Godard, 1997, p. 37 ; italiques de l'auteur). De leur côté, S. Nahrath et alii (2009, p.5) considèrent que « la mise en œuvre des principes de l'éco-urbanisme à l'échelle des agglomérations implique (...) des transformations significatives des périmètres spatiaux de définition des problèmes, de conceptualisation et de mise en œuvre des politiques publiques ». Ces réflexions indiquent que la territorialisation du développement durable peut faire émerger de nouveaux espaces, aptes à appréhender et à traiter une problématique spécifique, mais aussi que cette émergence peut être inégalement aboutie.

Dans le cadre de notre recherche, nous avons envisagé une cristallisation possible de la relation économie-environnement à l'échelle des régions urbaines fonctionnelles (ou *city-regions*). Cette notion s'enracine, en France, dans les termes de « métropole » ou de « ville émergente », annonçant l'avènement d'une ville discontinue, dynamique sur le plan économique et résidentiel, englobant en son sein de larges enclaves agricoles et naturelles (Ascher, 1995 ; Chalas et Dubois-Taine, 1997). Mais ce sont surtout les chercheurs

enquêtant sur des démarches de planification spatiale (Healey, 1997 ; Albrechts, 2004 ; Kunzmann, 2004 ; Motte, 2006 ; Balducci, 2008) qui ont mis en avant la notion de région urbaine. La région urbaine peut être considérée comme l'espace des relations domicile-travail (l'aire urbaine en France). A l'échelle de ce grand territoire, des externalités environnementales et sociales négatives résultant de la localisation de certaines activités économiques (centres commerciaux d'entrée de ville, plates-formes logistiques...), ou provenant de déplacements domicile-travail en automobile peuvent être documentées. Mais, de l'observation par des chercheurs à l'observation locale, dans le but d'informer des politiques publiques, il y a un écart. Ainsi, A. Motte (2006, pp.19-20) considère que la région urbaine « constituerait l'échelle pertinente idéale de compréhension des principales dynamiques territoriales et d'action publique. Elle relève aujourd'hui de l'« évidence » du côté des gouvernements centraux, des chercheurs et des techniciens. Cette échelle est souvent beaucoup moins « évidente » du côté des élus territoriaux ».

La planification stratégique spatialisée a été théorisée dans les années 1990 et 2000 par certains chercheurs sur la base de l'observation d'un certain nombre de démarches à l'œuvre dans certains territoires européens (voir Healey, 2007). Ce type de planification se distingue fortement des pratiques des décennies antérieures. Il existe un consensus sur le fait que l'approche collaborative est maintenant le paradigme dominant en matière de théorie de la planification urbaine. L'élaboration, puis la mise en œuvre de la planification passent par la mise en place de nombreux dispositifs d'échanges qui servent d'instruments à la production d'interactions entre les acteurs, afin de créer des normes et des visions d'actions communes. Construction des stratégies et construction des réseaux d'acteurs sont alors intimement liées. L'articulation de ces deux dimensions se fait par l'intermédiaire des normes juridiques.

Mais, dans le contexte français, nous voudrions nuancer l'enthousiasme qui peut exister autour du renouveau des démarches de planification. La mise en œuvre de l'approche collaborative pose, en effet, des interrogations politiques. Il y a d'abord la question du leadership politique (Baraize et Négrier, 2001) que l'on peut concevoir à l'échelle locale à travers les élus et aussi à l'échelle centrale à travers le rôle de l'État. Celui-ci a souvent un rôle clé dans les processus de coopération pour les déclencher ou pour s'assurer de leurs avancées. Toutefois, l'enjeu du leadership révèle aussi les liens complexes qui peuvent exister entre le local et le centre, où les élus locaux peuvent, dans le contexte français, être aussi des responsables à l'échelon central. Le leadership politique doit se comprendre comme une dynamique capable de créer de nouvelles relations entre les différents acteurs. Il s'agit alors de faire preuve de « créativité institutionnelle » afin de concevoir des arènes (formelles ou informelles) de négociation : plus que des outils institutionnels, il s'agit de générer une culture de gouvernance afin de pouvoir dépasser le statu quo et libérer ainsi les forces créatives des acteurs politiques, économiques et sociaux (Motte, 2006). La reconfiguration du mode de gouvernance pose la question de l'implication de la société civile (les citoyens comme les groupes de pression organisés) qui ne semble pas facilement mobilisable autour des questions métropolitaines.

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

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

Dans cet article, nous examinons si (et comment) les exercices de planification stratégique spatialisée peuvent contribuer à une conciliation des objectifs de croissance économique locale et de limitation des consommations foncières d'espaces agricoles ou naturels. Cette démarche suppose l'énonciation d'hypothèses de recherche. Celles-ci sont détaillées dans les sous-sections qui suivent.

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

La montée des contradictions locales (avérées ou potentielles) entre croissance économique et caractéristiques environnementales des territoires urbanisés est lue à travers l'« étalement économique » induit par le desserrement des activités et les schémas de localisation d'activités privilégiant l'accessibilité routière. De nombreux travaux d'économie spatiale centrés sur les activités économiques considérées comme les plus avancées (services supérieurs) ont pointé une tendance à l'agglomération spatiale des activités (Sassen, 1991). A priori, cette concentration serait vertueuse en matière environnementale : possible densité des locaux à usage économique et économie de foncier, possibilités de déplacements par transport collectifs ou modes doux... Cependant, ces activités et les territoires qui les portent, n'épuisent pas la réalité de la géographie économique contemporaine. Leur développement ne garantit pas une progression de la durabilité de tous les grands territoires urbanisés.

Il est donc nécessaire d'examiner une gamme plus large d'activités - production industrielle, transport, commerce de gros, bâtiments et travaux publics -, pour lesquelles la tendance constatée dans différents travaux est au desserrement (Aguiléra-Belanger, 1999 ; Nicolas, 2008 ; CERTU, 2011). Cette tendance alimente la formation d'externalités environnementales négatives : consommation de foncier agricole ou d'espaces naturels, transformation des paysages urbains et ruraux, production de déchets, impact sur la biodiversité et parfois déficit de prise en compte des risques naturels. Par ailleurs, la localisation des activités en dehors des cœurs d'agglomérations accroît les distances de déplacement domicile-travail et favorise l'usage de l'automobile, ce qui contribue aux émissions de gaz à effets de serre. Enfin, l'attrance de certaines activités pour l'accessibilité routière est synchrone avec les faibles coûts relatifs du transport de marchandises par la route, mais produit le même effet environnemental.

A l'occasion de la planification stratégique, la contradiction entre croissance et desserrement économique, d'un côté, diminution d'espaces agricoles, de l'autre, est-elle reconnue localement ? Les espaces marqués par la biodiversité ou les risques naturels constituent-ils pour les acteurs une limite nette à l'aménagement spatial de la croissance économique ? Notre hypothèse est que l'étalement économique, produit par la logique spatiale de l'économie, n'est pas atténué par l'action publique locale. Il est, au contraire, renforcé par la

réalisation, en extension urbaine ou en secteur périurbain, de projets circonscrits à vocation économique qui conduisent à un changement d'usage de terres agricoles ou d'espaces naturels. Autrement dit, l'action publique locale permet et assure la conversion des usages des sols en faveur du desserrement spatial des activités. Ceci se fait à travers les projets circonscrits à vocation économique. Impulsés ou autorisés par les collectivités locales, nombre de ces projets ne promeuvent pas, par leur localisation et leur forme, une économie de foncier.

Cette hypothèse que nous émettons sera testée dans les quatre régions urbaines enquêtées. On peut s'attendre, selon les secteurs d'activités économiques et leur présence plus ou moins forte sur les territoires considérés, à repérer des logiques de dispersion ou de concentration spatiale. On peut s'attendre également à ce que les caractéristiques économiques et environnementales des territoires jouent. Ainsi, dans les régions urbaines industrielles telles que Lille ou Lyon, la requalification des friches industrielles peut constituer une contre-tendance à l'étalement économique. Par contraste, sur des territoires dont la base économique est plus récente, comme dans l'Ouest français (à Rennes ou à Tours, par exemple), de larges espaces agricoles ou naturels aux portes des villes sont plus facilement envisagés par les acteurs publics locaux comme constituant des zones en attente de changement d'usage, au profit du développement économique. Ceci revient à dire que la notion de développement territorial durable aurait plus de mal à s'instiller dans les politiques locales hors des régions urbaines ayant subi des atteintes à l'environnement du fait des caractéristiques du développement économique.

2.2. Une planification stratégique spatialisée en recherche de légitimité

Pour J. Theys (2010), ce qui fait la durabilité d'un territoire, c'est peut-être « sa capacité à mettre en cohérence tous ses outils et toutes ses approches, ses fonctions sociales, économiques et culturelles. Établir une cohérence au niveau urbanistique implique de résoudre une contradiction entre logique des flux et des lieux, d'une part, et entre les logiques du rayonnement, de la puissance, de l'attractivité, de l'emploi et de la ville à vivre, d'autre part ». Ce genre d'argument tend à réhabiliter la place de l'activité de planification spatiale, après deux ou trois décennies consacrées à des projets urbains emblématiques. Mais comment la planification spatiale est-elle un bon moyen de concrétiser les principes du développement durable ? Sa pratique conduit-elle à une articulation nouvelle avec les politiques environnementales, d'un côté, les interventions économiques locales, de l'autre ? La deuxième hypothèse faite ici est celle d'un manque de relation (ou déficit d'intégration) entre actions économiques locales, protection/amélioration de l'environnement et planification spatiale. La planification stratégique spatialisée peine à s'imposer comme dispositif permettant la mise en évidence d'intérêts contradictoires, la négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité, et la coordination des politiques sectorielles.

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

La mise en évidence d'un écart entre la planification stratégique spatialisée, telle qu'elle a été conceptualisée par différents chercheurs européens et les pratiques est au cœur de notre propos. Albrechts (2004) considère que deux caractéristiques du processus de planification spatiale stratégique distinguent celui-ci des pratiques anciennes. Tout d'abord, il y a, de façon systématique, identification et rassemblement des parties prenantes publiques et privées. Cet aspect, qui repose sur l'idée que le débat le plus large est nécessaire pour

trouver des réponses nouvelles à des problèmes anciens, sera à apprécier sur les territoires d'enquête, mais aussi dans l'analyse des systèmes nationaux de planification, qui encouragent plus ou moins cette orientation. Plus spécifiquement, le degré de conscientisation des entreprises sur les effets environnementaux de leur fonctionnement économique n'est-il pas réduit aux acquêts ? Par ailleurs, pour Albrechts (2004), l'élaboration du plan va de pair avec l'organisation des structures de mise en œuvre, et donne toute sa place à l'évaluation et à la révision permanente. Dans cette conception, la planification et son aval sont liés.

3. METHODOLOGIE ET CONTEXTE DES ETUDES DE CAS

3.1 Sélection des études de cas selon le dynamisme économique

Pour caractériser l'évolution du grand territoire d'une grande agglomération, il faut pouvoir circonscrire celui-ci. Sachant qu'aucun périmètre statistique n'est pleinement satisfaisant, nous avons retenu l'aire urbaine pour approximer la région urbaine. Ce grand territoire est généralement constitué d'un ensemble fragmenté de juridictions territoriales (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes) dont le point commun est d'avoir comme premières compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique. Considérer la région urbaine pose donc la question de la coordination des stratégies entre des territoires interdépendants mais distincts institutionnellement.

L'objectif étant d'étudier la combinaison des politiques de développement économique avec la prise en compte des enjeux environnementaux, il s'agit de privilégier des régions urbaines les plus dynamiques. Dans ces régions les tensions entre croissance économique et préservation de l'environnement seront exacerbées.

Pour sélectionner, les aires urbaines à étudier, nous avons considéré à la fois des critères démographiques et économiques : croissance de la population, croissance du nombre d'emplois, niveau de chômage. Les territoires les plus dynamiques sont Nantes, Rennes, Tours et Aix-en-Provence.

Pour ces territoires, un premier travail a été mené pour caractériser le contexte géographique (croissance de l'aire urbaine, progression de l'artificialisation des sols, accessibilité par les infrastructures de transports, modèle spatial de développement) et économique (secteurs en croissance et en déclin, analyse structurelle et résiduelle, grandes tendances de localisation des activités). Les sources utilisées combinent analyses de données et une revue de la littérature. L'analyse de l'énoncé de la spatialisation du développement économique a été complétée par des entretiens auprès des services techniques chargés de l'élaboration des documents de planification. Les entretiens semi-directifs étaient centrés sur les stratégies, les arrangements institutionnels et les coalitions et sur la relation faite entre le développement économique local et les autres domaines de l'action publique locale (planification, environnement, transports,...).

Tableau 1 : Le contexte géographique des études de cas

Aire Urbaine	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint-Nazaire	Rennes	Tours
Population 2009	1 714 828 hab.	1 070 378 hab.	663 214 hab.	475 600 hab.
Évolution de la population (1990-2006)	12,1 %	20,9 %	26,5 %	13,0 %
Emploi total au lieu de travail (2009)	683 421	391 748	306 289	202 545
Variation de l'emploi au lieu de	13 %	27 %	24 %	2,3 %

travail (1999-2009)				
Surface (2010)	3 190 km ²	4 173 km ²	3 781 km ²	3 199 km ²
Housing built up area	382 km ²	243 km ²	172 km ²	17 km ²
Economic built up area	102 km ²	49 km ²	55 km ²	29 km ²

Source : Margary F, 2012 according to CLC

Les aires urbaines étudiées ont été retenues pour les dynamiques de croissance dans lesquelles elles se situent plus que pour des critères de taille semblable. De fait, l'écart de population et d'emploi est important entre l'aire urbaine de Marseille qui compte 3,5 fois plus d'habitants ou d'emplois (cf.

Tableau 1). Marseille ou Nantes peuvent être considérées comme des métropoles de rang international, alors que Rennes et Tours ont un rayonnement régional. Néanmoins, les quatre régions urbaines bénéficient d'un réseau d'infrastructures de transports de qualité qui permet aux agglomérations de Rennes et de Tours d'être connectées avec des espaces économiques nationaux ou européens. Les quatre aires considérées bénéficient d'un réseau routier de qualité et dense. Suivant les cas, celui-ci peut être en étoile autour de l'agglomération (Rennes, Tours, Nantes/Saint-Nazaire) ou irriguer la région urbaine sans directions privilégiées (Marseille). Dans tous les cas ces réseaux mettent les agglomérations en relation avec leur espace régional et avec des bassins économiques nationaux ou internationaux. En plus des réseaux routiers, Nantes et Marseille bénéficient d'infrastructures ferroviaires ou portuaires de premier plan qui renforcent leurs relations avec des bassins économiques internationaux. Tout comme pour les niveaux de population ou d'emplois pour lesquels on peut distinguer un écart important entre les quatre agglomérations, la densité et la portée du réseau d'infrastructure de transport diffèrent. Néanmoins, la qualité du réseau est bonne et les quatre aires retenues sont ouvertes sur des espaces économiques qui dépassent le cadre régional.

Tableau 2 : Le contexte institutionnel des études de cas

Aire Urbaine	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint-Nazaire	Rennes	Tours
Nombre de communes sur l'aire urbaine (2010)/ Nombre d'établissement publics de coopération intercommunale	90/10	143/20	189/20	144/14
Nombre de SCoT sur l'aire urbaine (dont approuvés au 31/12/2012)	6(1)	8(4)	8(6)	5(3)
Forme de la région urbaine	Polycentrique	Duocentrique	Monocentrique	Monocentrique
Accessibilité	Réseau dense d'autoroutes sans directions privilégiées en voie de saturation Infrastructures portuaires et ferroviaires de premier rang	Réseau assez dense connecté au territoire régional mais aussi aux métropoles nationales et européennes	Réseau étoilé de portée régionale avec des connections au réseau autoroutier national	Périphérique inachevé Réseau autoroutier dense et gare TGV
Histoire intercommunale	1992 Communauté de	1967 Association communautaire	1970 District 1992 Taxe	1959 District 1999

	communes 2000 Communauté urbaine	de la région Nantaise 1992 District 2001 Communauté d'agglomération	professionnelle unique 2000 Communauté d'agglomération	Communauté d'agglomération
Qualité de la coopération intercommunale	Conflictuelle	Arrangée	Ancrée	Nouvelle

Source : Auteurs

Les quatre aires retenues se distinguent par leur forme urbaine et la variété de la coopération supra-intercommunale (entre l'ECPI central et les EPCI périphériques). L'aire urbaine de Marseille est polycentrique. Elle est composée de deux pôles urbains majeurs (Marseille et Aix-en-Provence) auxquels s'ajoute un nombre important de villes ayant plus de 20 000 habitants. Marseille n'occupe pas une place privilégiée car elle s'est longtemps développée en ignorant son arrière-pays. De leur côté, les autres villes ont pu se développer en étant adossées à des pôles industriels importants et de bonnes infrastructures de communication. Le polycentrisme de l'aire urbaine marseillaise joue en faveur d'une concurrence entre communautés. À cela s'ajoutent des identités très fortes, des rivalités politiques et une crainte de devoir partager la richesse avec Marseille qui souffre d'un déclin de son économie. La construction intercommunale est très lente malgré les incitations de l'État. Les relations entre ECPI restent marquées par des rivalités permanentes.

L'histoire intercommunale de la région nantaise est relativement ancienne et a abouti à l'émergence de deux EPCI forts qui coexistent plus qu'ils ne coopèrent. Chaque pôle rayonne sur sa périphérie et est ouvert sur des bassins économiques nationaux et internationaux par des infrastructures de transports importantes. Les regroupements intercommunaux ont débuté en 1970 avec l'association communautaire de la région Nantaise et en 1991 avec le syndicat intercommunal de l'estuaire et de la région Nazairienne. La construction intercommunale est allée en se renforçant notamment à l'occasion de l'élaboration de schéma de cohérence territoriale qui a été saisie par les EPCI comme une occasion d'élaborer un projet d'ensemble. La convergence des étiquettes politiques a facilité cette coopération. Néanmoins, les deux pôles majeurs de l'aire urbaine ont des projets de développement propres sans réelle coordination.

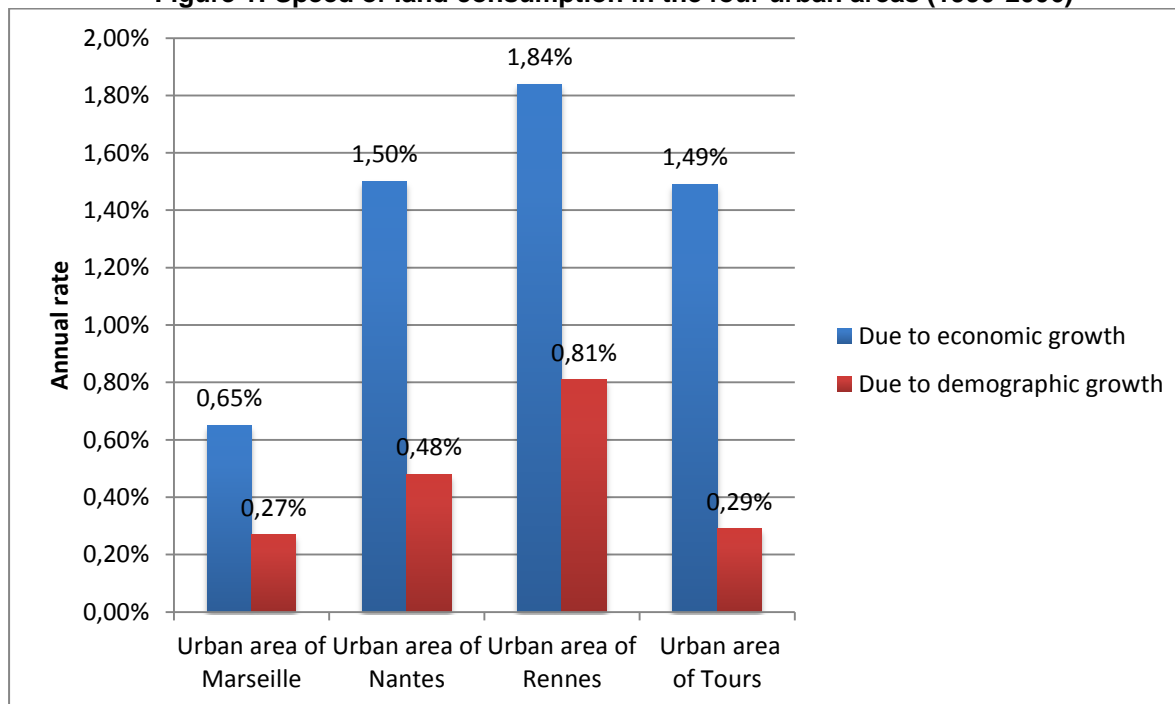
Rennes est, des quatre cas étudiés, l'exemple de coopération le plus abouti. L'armature urbaine est de type monocentrique. La dichotomie entre la Rennes et son espace périurbain est forte. De plus, Rennes est dans une situation privilégiée car au centre de l'étoile routière. Elle forme avec les centres ruraux disséminés le long des routes un archipel. La coopération intercommunale a débuté en 1970 avec la création d'un district. Les élus rennais prennent conscience de la rareté du foncier à l'intérieur des limites communales. L'intercommunalité permet de mener une politique volontariste et collective d'orientation du développement et de maîtrise de l'étalement urbain. Précurseurs en matière de coopération intercommunale, les EPCI périphériques participent à la planification stratégique initiée par Rennes.

Enfin, la forme urbaine de l'agglomération tourangelle est aussi de type monocentrique mais elle ne débouche pas sur une coopération intercommunale. Bien qu'un district ait été créé en 1959, la coopération intercommunale est restée presque inexistante jusqu'en 1999, lorsque la loi Chevènement a décidé les communes à constituer des communautés. Le paysage institutionnel n'est pas encore stabilisé comme le montrent deux redécoupages d'EPCI périurbains au bénéfice de la communauté de l'agglomération tourangelle.

4. LES RESULTATS

4.1 Importance de l'étalement économique dans les 4 régions urbaines étudiées

Figure 1: Speed of land consumption in the four urban areas (1990-2006)



Source : Margary F, 2012 according to CLC

L'ampleur de la tâche urbaine suit le poids économique et démographique de chaque région urbaine (

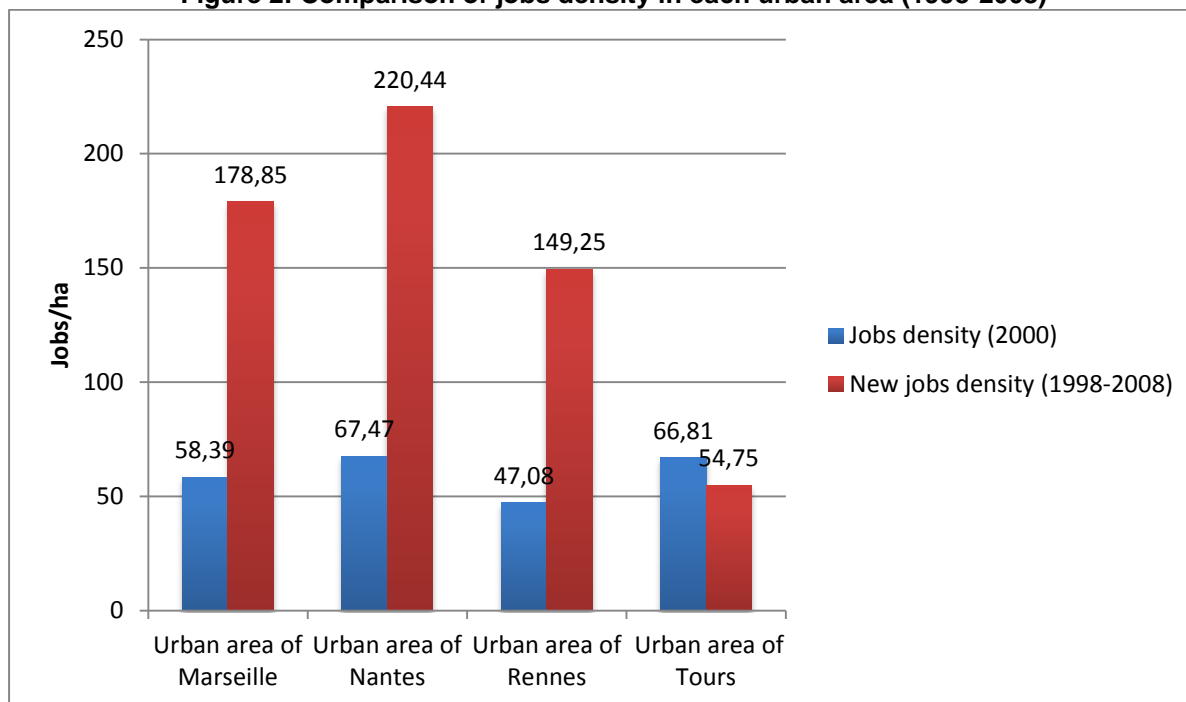
Tableau 1). Néanmoins, la hiérarchie est modifiée lorsque nous regardons le taux de croissance des espaces consommés (cf. Figure 1). Les régions urbaines les plus dynamiques sont aussi celles qui ont l'étalement urbain le plus rapide. Trois éléments ressortent :

- la consommation d'espace pour des raisons économiques ne peut être considérée comme négligeable par rapport à l'étalement résidentiel. En moyenne la tâche urbaine a augmenté de 0,69% par an sur les quatre territoires. Mais désormais, les surfaces économiques augmentent de 1,37% par an soit le triple des surfaces résidentielles qui n'augmentent que de 0,42% par an.
- Bien que l'aire urbaine de Marseille soit la plus importante des quatre, c'est celle qui a le taux d'étalement annuel le plus faible.
- Tours se distingue par l'importance de son étalement économique. Il est cinq fois supérieur à l'étalement démographique ce qui est plus que la moyenne des aires étudiées et il est très important alors que la région urbaine de Tours est nettement moins dynamique quant aux emplois créés que les trois autres aires économiques.

La singularité de l'aire urbaine tourangelle ressort davantage lorsque nous comparons la densité d'emplois par hectares (cf. Figure 2)⁵.

⁵ La densité d'emploi été calculée en reportant le nombre d'emplois données par l'INSEE à la surface occupée par des activités économiques. Celle-ci est extraite des données fournies par Corinne Land Cover. Il en résulte une approximation car tous les emplois diffus dans le tissu urbain ne sont pas comptabilisés. La méthode permet de comparer les aires urbaines entre elles (Margary, 2012).

Figure 2: Comparison of jobs density in each urban area (1998-2008)



Source : Margary F, 2012 according to CLC

En 2000, la densité d'emplois par hectares est sensiblement égale pour les quatre aires urbaines. Elle est comprise entre 47 et 67 emplois par hectare. Dans la période 1998-2008, la densité d'emploi a nettement augmenté et atteint entre 150 et 220 emplois par hectare. Tours se distingue non seulement la densité d'emploi créés est nettement inférieure aux trois autres aires urbaines mais elle est même inférieure au niveau de 2000.

4.2 L'action économique des EPCI marquée par la concurrence territoriale

Les actions de développement économique peuvent être classées en fonction de la taille de l'EPCI centre (cf. Tableau 3), d'une part, et de la relation des EPCI périurbains à l'EPCI centre, d'autre part (cf. Tableau 4).

Tout d'abord, les EPCI au centre des régions urbaines considérées (Marseille-Provence-Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole et Tours Plus) sont les seuls à avoir une stratégie de développement économique qui repose véritablement sur une diversification des secteurs d'activité, avec une prédominance importante du tertiaire. Mais l'effet taille joue : plus les territoires concentrent de population, d'emplois et de fonctions, plus les EPCI correspondant semblent à même de mener des projets de développement économique complexes à l'intérieur du tissu urbain.

Tableau 3: Outline of spatialisation of economic development for the four central EPCI studied

Central EPCI	Marseille-Provence métropole	Nantes métropole	Rennes Métropole	Tour(s) plus
Main economic projects in the urban core	Euromediterranée 600 000 m ² offices, 168 ha	Ile de Nantes 300 000 m ² offices, 350 ha Euronantes 600 000 m ² offices	La Courrouze District 140 000 m ² offices, 120 ha	Magasins généraux 35 000 m ² offices, 15,3 ha

Existing business parks (total surface)	67 parks (Unknown)	124 parks (3630 ha)	35 parks (2500 ha)	43 parks (1500 ha)
Planned business parks	160 ha	250 ha	365 ha	98 ha

Source: Authors

Ainsi, à Marseille et à Nantes, se développent des grands projets économiques, mais aussi urbains, au cœur même de la ville : Euroméditerranée (168 ha) et l'île de Nantes (350 ha). Ces deux projets mêlent des opérations de réhabilitation d'espaces dégradés ou de friches industrielles avec la création de logements et de surfaces de bureaux. Ils sont présentés comme contribuant à hisser le territoire qui les porte au rang de métropole européenne dynamique. De leur côté, les communautés d'agglomération de Rennes et de Tours conduisent aussi des opérations de reconversion de friches économiques ou militaires (quartier de la Courrouze pour Rennes, Magasins généraux et imprimerie Mame pour Tours), mais ces opérations, de tailles plus réduites, portent surtout sur la création de logements et incorporent dans une moindre mesure la création de locaux d'activités (surtout tertiaires). Affichés par les EPCI comme s'inscrivant dans une recherche de « ville compacte », ces projets nécessitent cependant une volonté locale allant bien au-delà de la réduction des externalités environnementales dues à l'étalement économique et urbain, mais aussi des événements externes déclencheurs comme l'arrivée du TGV. Ils supposent aussi que le marché immobilier local permette d'amortir le coût engendré par la requalification en centre-ville. Ce n'est pas toujours le cas, comme le montrent, à Tours, les projets jamais aboutis d'immeuble de bureaux sur une dalle enjambant la voie ferrée, ou de « pont habité » sur la Loire.

En plus de mener des projets économiques dans le tissu urbain existant, les EPCI centraux cherchent également à accueillir de nouvelles entreprises en ouvrant de nouveaux sites d'activités, contribuant ainsi à l'extension de la tâche urbaine. Les techniciens rencontrés reconnaissent que l'essentiel de l'emploi n'est pas localisé dans les zones d'activité (environ 30%), mais tous les EPCI centraux utilisent l'outil zone d'activités. Les raisons peuvent être qu'une demande foncière de certaines entreprises a été identifiée et jugée légitime, comme à Rennes, ou la crainte d'une évasion des entreprises vers des EPCI voisins, comme à Tours. Les EPCI centres de taille métropolitaine ont tendance à pratiquer un équilibre entre projets en centre d'agglomération et nouvelles zones d'activités en périphérie de leur territoire. Ainsi, à Marseille-Provence-Métropole, la stratégie de développement économique se répartit entre le projet Euroméditerranée en zone centrale et de nouvelles zones d'activités en périphérie. Il est vrai que les aires métropolitaines connaissent un développement significatif d'activités en recherche d'une localisation centrale (services supérieurs, notamment), tandis que les agglomérations de taille intermédiaire connaissent plus une croissance et une déconcentration d'activités comme le commerce de gros ou de détail, ou encore les services opérationnels.

Les relations entre les EPCI sont aussi déterminantes quant au contenu des politiques de développement économique. Pour chaque région urbaine, la stratégie des EPCI centraux et celles d'un ou deux EPCI périphériques a été enquêtée. Dans chaque cas, le marché immobilier et d'emploi local est dominé par le pôle urbain central qui rassemble jusqu'à deux tiers de la population et trois quarts des emplois de l'aire urbaine. Les stratégies périurbaines de développement sont alors définies en rapport aux EPCI centres. Un EPCI périurbain peut avoir une action « d'opportunité » en se contentant d'ouvrir des zones d'activités sur son propre territoire, espérant capter le « trop plein » des implantations. On se pose ainsi en concurrent de l'EPCI centre. Une autre stratégie est de type « différenciée » ou « complémentaire » à l'action de l'EPCI d'agglomération. Il s'agit ici d'attirer des activités

économiques sur des segments de marchés spécifiques ou « innovants » par rapport à l'EPCI centre, ou à tenter d'attirer des activités dont l'ensemble du territoire aurait besoin sans faire concurrence avec le centre.

Quelle que soient leur taille ou leurs positions, tous les EPCI mènent une politique de développement économique. Parfois ouvertement concurrentielles, parfois complémentaires, les stratégies économiques des EPCI peuvent être cordonnées à l'occasion de l'élaboration du SCoT. Dans un grand territoire urbanisé, l'élaboration d'un SCoT apparaît au cœur également de l'apprentissage de la coopération intercommunale. En effet, les EPCI sont les acteurs majeurs du SCoT, dans leur périmètre ou dans le cadre d'un syndicat les amenant à s'associer à d'autres. Par la suite, ce sont bien les EPCI qui, compte tenu des compétences qu'ils exercent pour les communes, sont chargés de mettre en œuvre les orientations du schéma (même si parfois, la réalisation des plans locaux d'urbanisme reste au niveau communal).

4.3 Démarches de planification spatialisée et difficultés à juguler la concurrence territoriale

Le SCoT a notamment pour vocation de traiter la localisation des activités économiques, avec une spatialisation de ces enjeux, en particulier à l'aide d'éléments cartographiques. Il est aussi l'instrument privilégié du développement durable. Notamment, les objectifs de limitation de l'étalement sont un moyen de préserver la biodiversité. Ainsi, l'élaboration du SCoT apparaît comme l'occasion d'échanges, d'arbitrages, de régulation des conflits entre enjeux de développement économique et enjeux de préservation de l'environnement mais aussi de régulation du développement économique à l'échelle d'un grand territoire.

Tableau 4 :Review of main orientations and coordination between economic and environmental issues

	Marseille Provence métropole	Nantes métropole	Rennes Métropole	Tour(s) plus
Quantitative approach of economic development	Identification of places with no quantitative objectives	Desired activitie identified with no quantitative objectives	Quantified estimation of land needs (short and average term)	Few information
Reluctance to control economic land	Average Knowledge of scarcity of land	Average Spatial balanced development	Weak	Strong Business parks as existing aims
Defintion concrete of economic aims	Average	Weak Each municipality association decides	Strong Quantitative objectives	Weak Each municipality association decides
Economic sprawl control	Average Limited to industrial sites and logistic activities	Average Development focus in urban areas	Strong Identification and mapping strategic sites	Weak General aims formulated
Landscape and urban account	Average Just formulated	Average Links with transport network	Strong Multifunction-nal areas	Weak Just formulated

Brown fields re-use	Few formulated	Aim published	Aim assured with quanti-tative targets	Just formulated
---------------------	----------------	---------------	--	-----------------

Source: Authors

La réduction de la consommation de foncier, notamment pour favoriser la préservation des espaces naturels et agricoles apparaît comme un objectif au cœur des priorités des SCoT étudiés. Cependant, le doute subsiste quant à la volonté et aux actions réelles de limitation de l'étalement économique proprement dit. Les SCoT de Nantes-Saint-Nazaire, Marseille et Tours, approuvés à des dates différentes (respectivement en 2004, 2012 et 2013), contiennent tous une démarche de réduction de l'étalement économique qui n'est pas véritablement finalisée. En tous les cas, celle-ci ne trouve pas traduction explicite (dans des objectifs chiffrés) dans les orientations annoncées. Rennes se démarque des trois autres cas étudiés.

À Nantes, qui connaît de fortes pressions démographiques depuis une vingtaine d'années⁶ et un étalement urbain significatif du fait de la localisation résidentielle vers les zones « rurbaines », le SCoT affiche sur le papier une volonté des décideurs d'assoier une meilleure organisation et répartition spatiale des activités et des pôles résidentiels. La méthode préconisée consiste notamment en une hiérarchisation des pôles urbains et en une répartition plus équilibrée des activités. Cependant, concernant cette répartition spatiale, la contrainte ou le caractère prescriptif sont peu présents. Le SCoT renvoie la politique de développement économique aux EPCI (conformément à leurs compétences).

Le SCoT de Tours se situe sensiblement dans la même approche, bien qu'il soit réalisé plus récemment et sera soumis aux obligations découlant du Grenelle de l'environnement. Les prescriptions n'existent pas ou très peu, et l'énoncé pose clairement le recours au libre exercice de la compétence développement économique des EPCI : « *En termes de développement économique, chacun des territoires a des besoins qui lui sont propres. En ce sens, le projet reconnaît le rôle des EPCI dans l'aménagement, l'extension mesurée ou la reconversion de sites ou zones d'activités reconnues d'intérêt communal ou communautaire. Le déploiement des activités économiques de proximité que ce soit dans les centralités existantes ou dans les sites dédiés est ainsi organisé à leur échelle* »⁷.

À Tours et Nantes, le SCoT est un lieu de mise dans « le pot » commun d'actions développées à l'échelle des EPCI. Il s'agit, pour concilier les intérêts de chacun, d'additionner les stratégies de développement économique et, en particulier, les enveloppes foncières qui y sont attachées. Selon ces logiques, les EPCI continueront à mener leurs actions de développement économique, de la même façon avant et après le SCoT. On constate un morcellement à l'échelle du grand territoire dans la prise en compte des enjeux de développement économique et leur mise en rapport avec l'environnement.

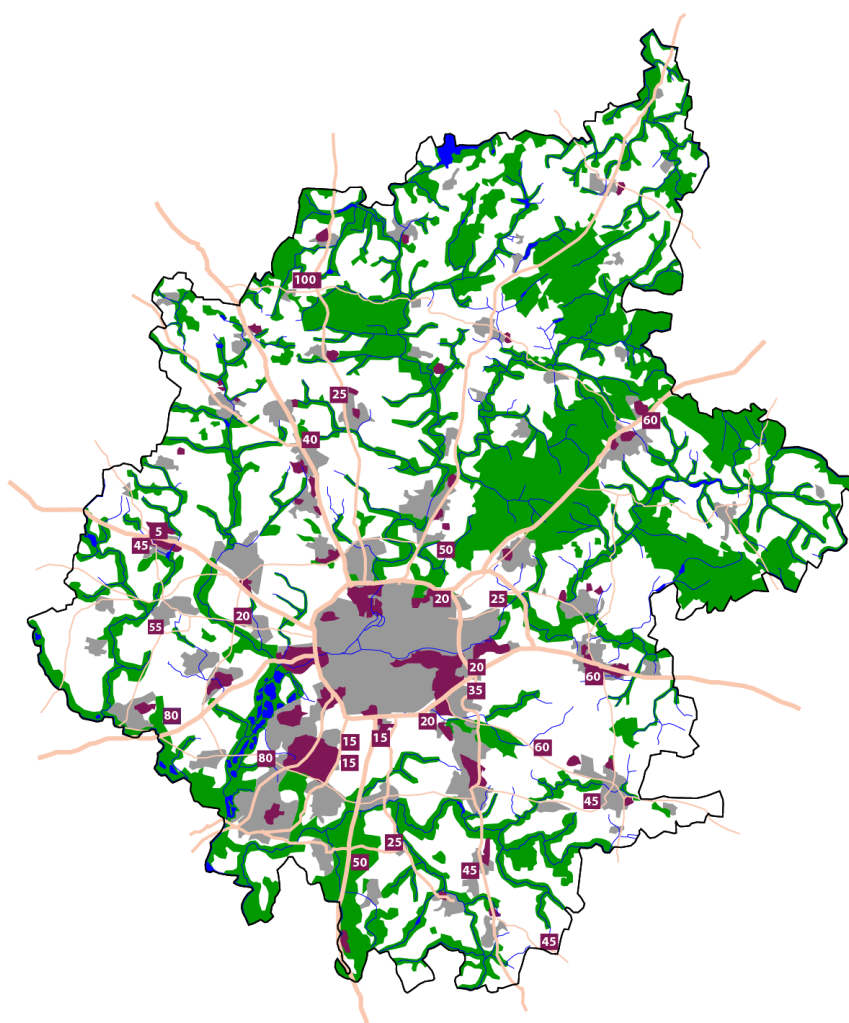
À Marseille (Communauté urbaine Marseille Provence Métropole), la topographie du territoire et la forte concentration, dans la zone centrale de la ville de Marseille, des habitants et des activités qui en découlent, mais aussi la croissance démographique, entraînent une pénurie de foncier qui pousse à une régulation et à une action publique. Les solutions s'orientent davantage vers les zones périphériques car le cœur de ville a été reconquis par le projet Euroméditerranée pour des activités essentiellement tertiaires. Le passage entre le SCoT et l'action publique locale est d'autant plus aisé que le SCoT est réalisé à l'échelle de l'EPCI. L'élaboration du SCoT de la Communauté Urbaine a été l'occasion d'une prise de conscience des acteurs locaux de la rareté du foncier et d'une nécessité d'agir pour une plus

⁶ Les études prévoient une croissance démographique très importante pour la région urbaine de Nantes/Saint-Nazaire, de l'ordre de 100.000 à 150.000 habitants supplémentaires d'ici 2030.

⁷ Cahier du SCoT, n°4, p.20

grande préservation de l'espace. Cette régulation ne peut s'exprimer cependant que dans les limites intercommunales ; elle ne fait pas sens à l'échelle de la région urbaine. La stratégie de développement économique de Marseille-Provence Métropole tente de rationaliser un foncier qui est rare, mais les effets de l'utilisation de ce dernier restent à interroger. La zone d'aménagement concertée des Florides, fondée sur une démarche d'attraction des entreprises, a été l'occasion pour la Communauté Urbaine de travailler sur ces questions de consommation d'espace. Le projet se situant dans une zone à fort enjeu environnemental (inondation, périmètre Natura 2000 et Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II), des mesures ont été engagées, comme la réalisation de 30% d'espaces verts de la surface totale, ainsi que l'acquisition pour le compte du conservatoire du littoral de vingt hectares. Ces mesures correspondent aux mesures compensatoires imposées par la loi et ont été une condition à la levée du veto de la préfecture.

Carte 1 Implantation des nouvelles zones d'activités et trame verte et bleue sur le Pays de Rennes (les chiffres en violet indiquent les surfaces des futures zones d'activités)



Source : Pays de Rennes, 2007.

À Rennes, une cartographie et des chiffres précisent les réserves foncières qui seront allouées pour les activités économiques dans les dix prochaines années sur le territoire du SCoT (carte 1). Le caractère prescriptif y est davantage montré. Surtout, la réflexion du SCoT a conduit les décideurs à rechercher une spatialisation plus systématique, par l'identification de sites de développement stratégiques qui sont nommés et quantifiés, et qui figurent dans le document. Des zones sont réservées pour le développement économique,

mais elles sont hiérarchisées en fonction des activités, de même que le nombre d'hectares maximum autorisés à l'urbanisation est spécifié sur des vignettes (en violet, cf. carte 1). Les nouvelles zones d'activité économique doivent également répondre d'exigences en matière d'intégration paysagère et doivent s'insérer dans des logiques économiques et d'accessibilité d'ensemble. Ces lieux réservés et apposés par le SCoT délivrent un cadre plus précis afin de limiter l'étalement économique, d'autant plus que ces réserves foncières ont été déterminées et situées en fonction des corridors écologiques, en particulier en confrontation avec la trame verte et bleue.

CONCLUSION

Les études de cas présentées dans cet article visaient à permettre d'apprécier la réalité du tournant collaboratif, dans le cas français. Tel qu'imaginé par le législateur, le SCoT est, en principe, facilitateur de la prise en compte intégrée des enjeux économiques et environnementaux par les EPCI engagés par ailleurs dans le développement économique local. Mais, dans les quatre territoires considérés, nous observons, globalement, un manque d'échanges entre les auteurs d'interventions économiques locales (techniciens et élus en charge du développement économique, sociétés d'aménagement) et ceux qui, au sein des mêmes structures, ont en charge des questions environnementales. Lorsqu'ils sont mobilisés à l'occasion de l'élaboration d'un SCoT, chacun répond à différentes priorités et logiques d'action. En outre, les entreprises sont rarement associées à l'élaboration de la planification française. On constate également que les chargés de l'environnement agissant pour le compte des EPCI produisent des études très précises sur certains aspects, sans une approche globale des enjeux environnementaux à l'échelle de la région urbaine. L'interface économie/environnement n'est pas directement traitée lors de l'élaboration et la mise en œuvre du SCoT, ce qui révèle que la question de l'étalement économique reste mal connue.

Une difficulté réside dans le nouveau périmètre qu'induit la réalisation d'un SCoT, périmètre que les élus et techniciens doivent s'approprier pour s'accorder collectivement sur un état des lieux et définir ensemble des orientations à moyen terme. Dans les représentations, cette échelle plus large et la nécessité « objective » de travailler dans l'intercommunautaire ne vont pas de soi. Ainsi, l'effectivité des pratiques de planification ne peut pas être déconnectée de la capacité des acteurs du territoire à travailler ensemble, notamment autour de l'intercommunalité. Entre EPCI d'un même grand territoire, les relations à l'infra expriment des possibilités de complémentarités ou de sectorisation, mais aussi des divergences et une recherche d'indépendance face aux enjeux économiques et environnementaux. Globalement, les acteurs publics locaux ont du mal à se défaire des stratégies de développement pensées à l'échelle intercommunale (en lien avec les intérêts communaux) et peinent à formuler une réponse globale collective pour intégrer la dimension environnementale dans son rapport territorial à l'économie.

Dans le contexte français, il reste à inventer un modèle de « planification durable », qui prenne réellement en compte les interdépendances entre les territoires et les différentes dimensions du développement durable. Cette conclusion fait naître de nouvelles questions de recherche. Dans quelle mesure l'évolution du cadre institutionnel et des objectifs de la planification spatiale, actuellement à l'œuvre pour tenter de concrétiser le développement durable, épouse-t-elle le modèle de la planification collaborative ? Quel modèle théorique de planification spatiale est le mieux à même de déboucher sur une localisation des activités économiques prenant en compte des principes de durabilité ?

Bibliographie

Aguiléra-Belanger, A., 1999. Localisation des activités et mobilité. Lyon: Laboratoire d'Economie des Transports.

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

Allmendinger, P. Haughton, G., 2010. Spatial planning, devolution and new planning spaces. *Environment and Planning C*, Vol. 28, n°5, pp. 803-818.

Ascher, F., 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob.

Balducci, A., 2008. A strategy for a better habitability: the strategic project of Milan's Province. Paper to the conference « L'attractivité : maîtrise du temps et de l'espace », 18-19 November 2008, Paris: CRETEIL-PUCA.

Baraize, F., Négrier, E. eds., 2001. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan.

Boino, P. Desjardins, X. eds., 2009. *Intercommunalité : politique et territoire*. Paris: La Documentation française.

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

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

Demazière C. ed., 2012. *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires »*. Tours : Université de Tours.

Demazière C., Hernandez, F., 2012. *Opérations d'habitat, projets communaux et SCoT : une cohérence variable selon les échelles*. *Géocarrefour*, Vol. 87, n°2, pp. 101-113.

Desjardins, X., Leroux, B., 2007. *Les Schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial*. *Flux*, n°69, pp. 6-20.

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

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

Healey, P., 1997. *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.

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

Healey P., 2004. *The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n°1, p.45-67.

Ingallina, P., 2001. *Le projet urbain*. Paris: PUF.

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

Lerousseau, N., Manson, C., 2012. Le système français de planification et son évolution du fait de l'introduction du développement durable. In: Demazière C. ed., Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires ». Tours : Université de Tours.

Margary F., 2012. La localisation des activités économiques et son impact sur l'étalement urbain. Projet de fin d'études en génie de l'aménagement, Tours: Département Aménagement, Université de Tours.

Motte, A. ed., 1995. Schéma directeur et projet d'agglomération. Paris: Juris-Service.

Rabilloud, S., 2007. De la planification au projet : rupture et continuité d'un mode d'action publique, thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme. Lyon: Université Lumière Lyon 2.

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

Nahrath, S., Varone, F. Gerber, J.-D., 2009. Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? VertigO, Vol. 9, n°1, pp. 1-14.

Nicolas, J.-P. ed., 2008. La localisation des activités économiques au sein de l'Aire Urbaine de Lyon. Lyon: Laboratoire d'Économie des Transports, rapport pour le compte de la DRAST et de l'ADEME.

Petit, S., Caubel, D., 2010. Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain? Etudes foncières, n°148-149.

Sassen, S., 1991. The Global City, Princeton. NJ: Princeton University Press.

Theys, J., 2010. Les contradictions de la ville durable. Paper to the seminar of Fédération nationale des agences d'urbanisme, Paris, 9 March.

Vanier, M., 2010. Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité. Paris: Economica.