

Club Ville Aménagement
action urbaine dans les grands territoires
Réunion du 10 avril 2003

L'approche des aménageurs : Plaine de France, Scot de Montpellier, Scot Nantes – Saint-Nazaire

Ariella Masboungi présente les intervenants de cette réunion consacrée à l'approche des aménageurs sur les territoires de la ville diffuse.

Ce groupe poursuit sa réflexion sur la manière de penser les projets de cette ville qu'on ne sait comment appeler – suburbaine, diffuse, dispersée, émergente... Nous avons vu lors de la réunion précédente que ces territoires ont rarement fait l'objet d'actions comparables à celles qui concernent la ville consolidée. Et même s'il s'agit de se battre contre l'étalement urbain, ces territoires existent et sont en attente de projets.

À l'écoute des expériences qui peuvent nous aider à réfléchir, nous étudions aujourd'hui trois territoires : Alain Rouillard à propos des méthodes de l'établissement public de la Plaine de France ; Frédéric Rossignol, directeur de l'aménagement et du développement à la communauté d'agglomération de Montpellier, qui a engagé sur le Scot une démarche de projet ; Laurent Théry, en charge des services de la Communauté urbaine de Nantes.

Alain Rouillard, directeur de l'Epa Plaine de France, décrit un territoire à fort potentiel de revalorisation et à lourds problèmes sociaux.

Le territoire : complexe et composite

Le territoire est à la fois complexe et composite, il échappe à toute connaissance globale : il faut donc se méfier des simplifications, catégories, modélisations et transpositions qui ne tiendraient pas compte de sa réalité. En charge d'y élaborer un projet, nous avons conscience de ne pas être un modèle et les réponses que nous pouvons apporter restent spécifiques. Nous n'entrons pas dans les débats sur la décentralisation ni sur une gouvernance nouvelle.

230 km² (le double de Paris), 17 communes en Seine-Saint-Denis et 13 en Val d'Oise ; 900 000 habitants (100 000 de plus que Marseille) représentant 8,5% de la population régionale.

L'attractivité résidentielle décline (solde migratoire négatif, forte spécialisation sociale, mobilités inégales). Le faible niveau de ressources des habitants, le fort taux d'évasion des dépenses entraîne un déficit d'économie résidentielle, une demande faible en services de proximité.

Le territoire occupe une **position stratégique**, prolongeant Paris vers l'Europe du nord et comptant deux aéroports internationaux. Il a les caractéristiques du nord-est de l'Ile-de-France, de façon aiguë : le plus fort potentiel de valorisation économique et les plus lourds problèmes sociaux. Ses **deux pôles de croissance** de la Plaine-Saint-Denis et de Roissy entraînent peu le reste du territoire : à quelques centaines de mètres, on constate des écarts et des contradictions spectaculaires. À Pleyel, le centre de dispatching national d'Edf regroupe 3000 ingénieurs de haut niveau, dont aucun n'habite en Plaine de France ; et à 50 mètres de là, des gens vivent dans la misère. La **population locale reste à l'écart d'un marché du travail** hautement qualifié alors que les basses qualifications sont surreprésentées parmi les habitants.

La disparité sociale est renforcée par le fait que les **atouts locaux sont très diversement partagés** :

certaines en profitent quand d'autres en pâtissent, par exemple Roissy, importante plate-forme d'emplois qui génère des nuisances pour son voisinage ouest.

La Plaine de France n'a pas de représentation spontanée : certains y voient Roissy, d'autres les 4000 de la Courneuve et les grands ensembles, ou encore la Plaine-Saint-Denis et une Nouvelle Défense... Et très peu savent qu'un tiers des habitants y vivent en zones pavillonnaires.

Une identité négative

Faute d'unité géographique – les études d'hydrographie ont seulement montré que le territoire de la Plaine de France correspond au bassin versant du Croult, une rivière qui coule entre Roissy et Saint-Denis – nous constatons que la seule identité définissable serait une sorte d'unité négative : là où il y a le plus de difficultés. L'idée n'est guère porteuse de projet mais indéniable, patente dans des expressions comme le « 9 – 3 » ou la « sarcellite ». Comme à Marseille, nous avons affaire à une stigmatisation assimilée et parfois même revendiquée.

Parmi les handicaps majeurs : les coupures, créées par les faisceaux ferroviaires, les autoroutes, les aéroports. Ce qui pourrait faire lien fait coupure : la Seine, les canaux, les grands parcs. Et de nombreuses communes sont en situation d'enclave, comme Bonneuil, Saint-Ouen ou Dugny, coincée entre l'aéroport du Bourget et le parc de la Courneuve. D'autres sont éclatées, découpées par les infrastructures, comme Blanc-Mesnil ou Drancy, avec des quartiers séparés des centres, des morceaux de ville qui n'ont rien à voir entre eux...

Les grandes infrastructures ont eu aussi un effet positif : avoir évité le mitage. Cas rare en Ile-de-France, la lisière entre zone urbaine et agricole ou naturelle est nette. Travailler sur cette lisière est un de nos objectifs, ce qui suppose d'associer les territoires voisins de la Plaine de France.

La désindustrialisation et la façon dont elle a été utilisée par Paris et l'État, comme un territoire de servitudes, mettent la Plaine de France dans une situation particulière : globalement dévalorisée (friches, coupures, délaissés, quartiers dégradés) et, en contrepartie, susceptible de reconversion grâce à sa richesse en grandes infrastructures et en terrains mutables.

À partir d'une identité négative, l'analyse conduit à y voir une remarquable capacité de transformation. Reste évidemment à trouver les leviers.

La situation nécessite à la fois de renverser les tendances lourdes et d'enclencher des processus de développement dans un monde marqué par la précarité, la nécessité et l'urgence.

Ce qui suppose des contradictions à gérer pour le dispositif opérationnel.

Désorganisation politique

Trois intercommunalités se sont formées : une « riche », autour de Roissy, une « pauvre », celle de Sarcelles-Val de France, et une en devenir, Plaine Commune, aux enjeux contradictoires. 14 communes restent non regroupées, faibles et éparpillées, avec peu de moyens d'ingénierie et des concurrences locales. Les Conseils généraux essaient d'organiser le territoire, avec difficultés. Il manque évidemment un leader naturel.

Les rapports à l'État et à la Ville de Paris restent marqués par l'histoire, avec souvent des réactions de défense et de protection ou une revendication de réparations. L'un comme l'autre ont une difficulté à se comporter en partenaires, avec la continuité des engagements nécessaire à l'instauration de la confiance : même si Paris fait des efforts aujourd'hui, il a du mal à se définir au-delà du périphérique ; et l'État peine à prendre en compte la réalité territoriale pour décider ou non des implantations ou des choix relatifs aux grandes infrastructures d'enjeu national ou international (principalement la question aéroportuaire).

Enfin, **la définition des périmètres ajoute à la confusion** – celui de l'objectif 2 du Feder, ceux de la politique de la ville, ceux des intercommunalités, ne correspondent pas...

L'évolution des partenaires

L'État et la Région considèrent le territoire comme prioritaire – la Plaine de la France représente 30% des territoires prioritaires du Contrat de Plan. Les collectivités, au-delà de la notion de réparation, de

compensation, veulent travailler dans une logique de développement. C'est la convergence de ces deux mouvements qui a permis le projet : en 1999, l'État a mis en place la mission de préfiguration, qui a défini les grands éléments d'un projet et mis en place un dispositif partenarial, un système susceptible de faire émerger le projet. Après deux ans, l'Epa a été créé en avril 2002. Trois années de travail, c'est à la fois beaucoup et peu, puisque nombre d'actions en sont aux prémises.

Cela s'est fait après le vote à l'unanimité (pour l'essentiel) des 30 communes, des trois Communautés de communes, des deux Départements, de la Région et de divers services de l'État. Cette unanimité donne la mesure de la puissance de la volonté commune, sans pour autant assurer une identification forte du contenu du projet.

Voir comment des partenaires aussi différents et méfiants les uns vis-à-vis des autres arrivent à se mettre d'accord est passionnant. Chacun a compris que seul, face à l'ampleur des difficultés, il ne pouvait rien faire ; et l'esprit de solidarité crée des liens, base à partir de laquelle nous pouvons construire des logiques.

Un Epa partenaire, plus inducteur qu'aménageur.

L'établissement public d'aménagement créé par décret en Conseil d'État, se distingue de la catégorie des Epa de l'État sur des points importants : la répartition des voix au conseil d'administration se fait selon une règle des 4/4 – État, Région, entités départementales pour deux quarts (Conseil général, Communautés, communes).

Les dépenses de fonctionnement sont financées par subventions (et non *a priori* par les opérations) selon la même règle des 4/4 : le budget en année courante est fixé à 3,6 millions € (soit une équipe de 25 personnes). L'Epa est créé pour 15 ans, donnée que nous intégrons à notre démarche.

La méthode a une double spécificité : définir un partenariat actif – cela implique une recherche de convergence ; nous cherchons des décisions unanimes, non des règles de majorité – **et intervenir tous azimuts** : travailler simultanément les diagnostics, les objectifs partagés, un document stratégique de référence (le Dsr), un programme d'actions.

Cette méthode est incontournable : il serait impensable de subordonner l'enclenchement de l'action (l'intervention concrète et lisible sur le territoire) à l'aboutissement du processus décisionnel, nécessairement long. Éviter les préalables est vital et le dispositif intègre ce jeu alternatif.

L'Epa a quatre fonctions essentielles :

Animation stratégique – non pas élaborer le Dsr mais créer les conditions pour qu'il soit élaboré par les partenaires, donc être inducteur de projets plus qu'émetteur.

Appui sélectif aux actions menées sur le territoire – donc ne pas tout appuyer.

Rôle d'ensemblier – mettre en œuvre des actions complexes en associant les partenaires, notamment les maîtres d'ouvrage, en tant que pilote et pas nécessairement opérateur direct.

Fonction d'opérateur en subsidiarité – c'est-à-dire intervenant non pas en compte propre mais à la demande des collectivités.

L'Epa mêle donc interventions indirectes, médiations, stimulations et actions immédiates, une grande partie se faisant par sa capacité à mobiliser les moyens publics dont il n'est pas nécessairement le gestionnaire mais l'organisateur. Par exemple pour mettre en œuvre la convention foncière État-Région, moyen important de subvention aux collectivités porteuses d'opérations d'aménagement, l'Epa et son conseil d'administration sont le comité de pilotage qui déclenche ou non le financement au titre de la convention.

Les étapes

En décembre 2000, nous avons porté un diagnostic partagé, économique et social, qui a abouti à la définition d'objectifs :

poursuivre le développement des activités tout en renforçant l'effet d'entraînement des pôles moteurs ;

favoriser la promotion sociale interne de la Plaine de France ;

renforcer l'attractivité des territoires qui composent cet espace.

Puis nous avons sélectionné quelques opérations, sur le très court terme, pas nécessairement importantes mais pour donner à voir et amorcer le processus. Nous avons travaillé sur les différentes étapes du Dsr, mettant en place une trame, pour organiser la façon dont des partenaires très composites peuvent se positionner.

En avril 2003, le conseil d'administration a acté le programme d'actions à moyen terme, à l'unanimité – résultat d'un travail intense de préparation et de concertation, en particulier quatorze réunions regroupant 300 participants, élus, représentants de la Région, de l'État... Soit un processus réellement collectif.

Le programme à moyen terme : 70 actions.

Le programme se présente comme un ensemble de fiches normalisées qui mettent en œuvre la fonction d'appui sélectif : ont été sélectionnées les actions les plus aptes à mettre en œuvre les objectifs identifiés. Chaque action est localisée. Cependant, cette entrée spatiale enclenche des actions à caractère transversal : habitat, éducation, développement économique, infrastructure métropolitaine de télécommunications, paysages, maîtrise de l'eau, pollution, politique de la ville.

Deux outils ont été utilisés pour constituer ce projet : des documents papiers et un CD Rom qui présente les 70 fiches, toutes réalisées sur le même modèle, pour communiquer à partir d'une seule image les principes de l'action, en une information synthétique et précise (données, enjeux, liens entre dossiers). Chaque fiche définit le programme, les opérateurs, le rôle de l'Epa au cas par cas, les obstacles à lever (partie importante), coûts, financements, calendrier prévisionnel.

Les 70 actions répondent aux grands enjeux de la Plaine de France :

- 1- Prendre appui sur les projets de transport et d'équipement pour requalifier les tissus urbains.
- 2- Renforcer les centralités, en tenant compte de l'habitat, du commerce, des services, des équipements et des espaces publics.
- 3- Réhabiliter les espaces publics, créer et renforcer la trame verte.
- 4- Favoriser le renouvellement des espaces économiques et urbains tout en préparant les actions de développement à la hauteur du rôle stratégique du territoire.
- 5- Favoriser l'insertion territoriale des grands équipements et pôles d'activité, notamment la plate-forme aéroportuaire du Bourget.

Exemple : la Tangentielle Nord a un enjeu technique et fonctionnel (améliorer les déplacements) et un fort enjeu urbain, la valorisation urbaine autour des axes et des transports, thème essentiel dans ce territoire métropolitain où l'on se déplace beaucoup. La structuration du territoire par l'intermédiaire des déplacements représente un outil important de clarification.

Ce projet figure au Contrat de Plan et a suscité un chapelet de projets, autour des gares notamment. Selon les cas, ces projets sont communaux ou associent différents partenaires, dont l'Epa, comme à Villetaneuse, où il s'agit de relier la ville et l'université en stimulant le développement de ce secteur ; une gare nouvelle située sur la Tangentielle prend place dans le projet urbain.

Il manque encore une lecture cohérente de cet ensemble de projets, qui est bien dans notre rôle, pour apporter une identité à la Tangentielle et un lien entre les projets. Une question de transports (faire du train ou du tram ?) mute en débat sur les déplacements et finalement en question urbaine. Nous apportons une réflexion sur la diversité des enjeux et chacun – par exemple ici Rff – prend conscience du projet territorial comme un des éléments des choix à effectuer, selon un processus que le programme d'actions tend à accélérer.

Le programme répond à une double préoccupation : **la sélection** de 70 actions sur plusieurs centaines de projets, choisies en fonction des objectifs partagés et de leurs effets de levier. Et **la cohérence** (mise en relation, cheminement, échelles...). Le maillage crée la dynamique du projet global.

70 actions, est-ce beaucoup ? En fait, c'est très sélectif, sur ce territoire foisonnant d'initiatives. Un accord sur cette sélection n'était pas évident au départ, nous avons la crainte de dérapages et de surenchères. Les collectivités locales ont pris conscience qu'accumuler les actions aurait mis en cause le réalisme du projet. Toutes ont été prises en référence claire aux enjeux, en particulier liés à l'unité territoriale – accroître les effets dynamiques des pôles, améliorer l'attractivité des différentes parties du territoire, participer à la promotion sociale des habitants...

Concentrer les efforts sur quelques points aide les communes à formaliser leurs projets, à les construire autour des projets estampillés « Plaine de France ». Il y a donc un effet de démultiplication structurant.

Le calibre des opérations est varié mais ce sont toutes des grands projets, certains considérables, comme l'insertion territoriale de la **plate-forme aéroportuaire du Bourget** : On appelait cette zone « le ventre mou de la Plaine de France », malgré ses 5 000 emplois, l'important Parc des expositions, le salon aéronautique, le parc de la Courneuve... Mais la plate-forme fonctionnait de façon étanche par rapport à son territoire et l'on travaille aujourd'hui leurs relations. De son côté, Aéroports de Paris mobilise le site, envisage un redéploiement de ses activités et se pose la question de l'environnement. Non seulement parce qu'il faut y accéder mais parce que la mutation urbaine est un élément essentiel de sa stratégie. Si l'État y décide la requalification du musée de l'Air et de l'Espace, ce sera grâce à une clarification des processus de développement. Et cela impliquera d'autres éléments : la transformation de la RN2 en boulevard urbain, la mutation des friches industrielles autour, les accès routiers et les transports en commun, l'ouverture du parc de la Courneuve...

Le programme de travail de l'Établissement public

L'Epa intervient selon trois modalités :

- 1- Le partenariat actif (42 actions) avec une maîtrise d'ouvrage identifiée ; l'Epa, facilitateur, intervient à la demande ; il fait le lien avec les autres projets, sur d'autres échelles.
- 2- L'appui à maîtrise d'ouvrage (20 actions) lorsqu'elle est en cours de définition ou d'élargissement ; appui aux stades de définition, de montage, voire de mise en œuvre.
- 3- La fonction d'aménageur (8 actions) : mission conventionnelle où l'Epa est ensemblier et mène des missions opérationnelles directes.

- Dans le premier cas, il s'agit de déclencher les allocations de moyens qui figurent dans le Contrat de plan ou la convention foncière et d'établir des liens ; par exemple, sur l'opération de la porte d'Aubervilliers, opération à base commerciale assez discutée au départ, dont la mise en relation avec les autres projets et avec la Ville de Paris a besoin de l'établissement public. L'opérateur est une Sem et la communauté des maîtres d'ouvrage suit les processus.

- Le deuxième cas de figure concerne des situations plus délicates : le projet existe mais engage de nombreux intervenants, opérateurs et maîtres d'ouvrage – jusqu'à douze, lorsque sont mis en relation une ligne de transports, un ensemble urbain, des bailleurs sociaux, une collectivité publique, une université, des entreprises... Souvent les projets existent depuis longtemps mais sont autobloquants. Notre rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage consiste à dénouer, à faire émerger un dispositif opérationnel au travers d'un travail sur le contenu, donc à identifier le chef de file et à créer les conditions pour que l'opération aboutisse.

- Dans la troisième catégorie, l'établissement public est positionné comme aménageur, ce qui n'était pas évident initialement : sur ce territoire doté de nombreux opérateurs, l'Epa avait été vécu comme un concurrent potentiel, avec le risque important de démobiliser ces acteurs. Nous avons veillé à positionner l'établissement public en situation de service et d'appui plus que dans une position directe, en utilisant des mots comme ensemblier ou pilote.

Puis il s'est avéré, concrètement, que le rôle d'aménageur de l'établissement public était incontournable pour ces 8 opérations, en raison de leur nature – complexité et importance des enjeux – et en raison de l'inorganisation de la maîtrise d'ouvrage, lorsque, par exemple, les communes

concernées, petites et dispersées, n'ont pas d'intérêts convergents sur le secteur. Les collectivités vont donc passer des conventions publiques d'aménagement. Elles conservent le risque, étant appuyées par les partenaires publics lourds tels que l'État, la Région, le Département, qui vont apporter des recettes importantes au bilan de l'opération.

Le principe de **subsidiarité**, voulu par les partenaires et par notre équipe, légère et adaptable, est nécessaire vu l'ampleur du programme. Il suppose le renforcement de la maîtrise d'ouvrage et la construction d'un réseau d'opérateurs.

Articulé avec le Contrat de Plan, **un protocole financier** engage les partenaires (État, Région, Départements) à agir ensemble. Il donne une indication de la hauteur des moyens correspondants aux enjeux et objectifs. Il clarifie les contenus, les processus, les montants.

Une démarche pragmatique : animation stratégique, lisibilité des processus décisionnels, partenariat et progression pas à pas, valorisation des délaissés et des espaces mutables.

Le partenariat entraîne un risque de consensus mou qui se contenterait d'accords sur les choses évidentes. C'est pourquoi nous employons une méthode de travail bilatéral, cherchant en amont avec chacun des partenaires les points forts qui vont pouvoir être versés au processus collectif, en constituer la trame. Il faut que dans un premier temps chacun y trouve son compte, pour que, dans un second temps, l'ensemble prenne en considération les différents éléments, de façon territoriale et à plus grande échelle. Nous avons multiplié les réunions, afin que les représentants du Val d'Oise, de la Plaine-Saint-Denis et de Roissy comprennent les problématiques des autres... Le processus est en bonne voie.

Nous travaillons avec une pression et une demande très fortes, à laquelle nous essayons de répondre d'une manière immédiate, pour enclencher la dynamique, mais sans jamais perdre le fil. Y arrivons-nous toujours ? Nous n'en avons pas la prétention. Nous essayons d'être réactifs, y compris entre nous, dans un travail d'équipe très collectif : la caractéristique du territoire est là pour nous rappeler que la moindre rigidité serait fatale.

Cette approche implique une triple attitude :

1- Une **ingénierie de la gouvernance**, dite aussi « animation stratégique du territoire » parce qu'elle est au service de la construction du projet. Avec une difficulté spécifique, les grandes disparités de qualité et d'expérience des maîtres d'ouvrage ; l'établissement public exerce une mission de maîtrise d'ouvrage de l'État par défaut d'une maîtrise d'ouvrage que nous avons pour tâche de faire émerger - en cherchant des opérateurs, identifiant les capacités des maîtres d'ouvrage dans les collectivités, pour les qualifier et les mettre en réseau. Il s'agit de créer une culture des opérateurs sur le territoire et de les aider concrètement à prendre leurs responsabilités sur les projets dont ils peuvent avoir la charge.

2- Une **implication fine sur le terrain**, par immersion dans les projets – c'est notre seule manière d'acquérir une légitimité, ce qui signifie que nous travaillons souvent sur des détails précis, loin des grands horizons.

3- Une capacité à **traiter les sujets dans toutes leurs dimensions** (échelles territoriales, mises en relation, croisement spatial/thématique).

Nous procédons **par induction**, partant toujours d'une question, telle qu'elle est posée, là où elle est posée. Donc nous travaillons sans définition *a priori*, sans schéma directeur ni arbitrage autre que la convergence. Mode de production du projet qui peut paraître inquiétant puisque déstructuré.

Le projet se construit progressivement, avec l'idée de mettre à profit chacune des étapes pour obtenir une représentation collective du territoire. Nous essayons de représenter en même temps le mode d'action et l'instrument : représenter le territoire, les actions à y mener, et la façon dont l'établissement public s'implique. À chaque étape.

Pour une représentation collective du territoire

Nous voulons mettre à profit les travaux de l'Epa (diagnostic, objectifs, priorités, action) pour construire une représentation collective du territoire, de ses modes d'action et de ses instruments.

Cela signifie des **processus décisionnels lisibles** par tous : pour qu'une proposition soit retenue, la clarté des notes décisionnelles est essentielle car tout fonctionne sur la confiance.

Nous cherchons à faire progresser le projet par **la recherche de liens**, à partir des points forts tels que les déplacements et une population jeune, ouverte, en particulier dans le domaine culturel. Nous travaillons sur les parcours résidentiels, l'eau, les paysages : la Plaine de France bénéficie de paysages ouverts, de grands parcs, des plates-formes aéroportuaires, qui ponctuent l'espace et offrent des points d'accroche. Alors que, spontanément, ce territoire n'est pas vécu comme un paysage, nous essayons de montrer que le traitement paysager est partout un facteur décisif, de qualité et de mise en relation entre les différents projets.

Nous proposons **une lecture à rebours, en travaillant sur la valorisation de ce qui est délaissé**. Les berges de la Seine par exemple, formidable atout délaissé car les activités leur tournent le dos ; le parc canal autour du canal Saint-Denis, la zone des Tartres où il est question d'implanter les Archives Nationales.

La méthode : le pas à pas, l'itératif, qui consiste à acter les phases, donc à s'arrêter parfois, pour organiser des rencontres publiques, faire le point, vérifier s'il y a accord sur les points actés. Il s'agit de ne pas avancer plus vite que la capacité de l'ensemble du territoire à décider et à absorber les éléments nouveaux.

Il faut **s'ancrer dans le réel le plus vite possible**, par des actions de préfiguration ou par des enclenchements immédiats. Aucun projet n'est étudié sans analyser les possibilités d'intervention immédiate, car attendre trois à cinq ans avant d'enclencher le projet serait bloquer sa dynamique.

Cette pratique n'est pas originale, mais il est essentiel à cette échelle de travailler sur le factuel, le concret comme élément de valorisation et d'émulation et comme élément symbolique. Dans ce contexte, la communication est un élément constitutif du projet, vital compte tenu de l'échelle et des disparités.

Vers une stratégie opérationnelle

Compte tenu de sa masse, ce territoire mettra longtemps à muter, bien au-delà des quinze ans de vie de l'Epa. Nous accordons donc **une attention prioritaire aux espaces mutables**, entre-deux, lisières, aptes à la réversibilité si des valorisations encouragent des retournements, mais fragiles, menacés de basculer dans l'extrême pauvreté et la difficulté sociale. Jouer sur les logiques de retournement est particulièrement nécessaire pour donner confiance et réamorcer un processus positif. Là où l'action apparaît symboliquement plus difficile qu'elle ne l'est objectivement, nous jouons sur les effets de levier, en recherchant des points d'appui et en diffusant autour de ces points d'appui. Par exemple par des opérations d'habitat, comme celle de la Sedaf à Aubervilliers. Ou en atténuant les ruptures, comme dans le projet canal, qui traverse des zones difficiles et réalise un pont entre deux espaces valorisables de façon à les faire jouer ensemble.

Dans le domaine du social, nous recourons à l'effet d'exemplarité, à l'émulation, pour travailler sur les transitions, les passages d'une situation à l'autre, et organiser la mixité. Une véritable mixité fonctionnelle, réaliste car prenant appui sur les lieux de mixité qui existent déjà. Pour cela, nous organisons des rencontres thématiques – sur l'habitat, la formation et l'accès à l'emploi... – afin de montrer que expériences variées existent et de faire le lien entre elles.

Dans le domaine économique, le partenariat public-privé est un atout puissant. Un conseil de développement associe des acteurs économiques à l'établissement public, des chefs d'entreprise intéressés au projet, qui répondent à nos invitations. Par exemple, nous leur présentons le programme d'actions, afin de leur transmettre une lecture du territoire et une lisibilité des implications publiques, pour leur permettre de réfléchir à leur propre stratégie. Il ne s'agit pas de lobbying mais d'un véritable partenariat.

Nous essayons de développer l'économie de services, par la mise en relation des services marchands

et des services publics, essentielle dans un territoire de cette nature. Nous sommes également un centre de ressources et de veille territoriale, mettant en place des observatoires, tableaux de bord et indicateurs, au service des opérateurs et de la maîtrise d'ouvrage.

Certes, il y a dans cette démarche quelque chose de paradoxal, une marche sur un fil tendu, mais nous ne voyons pas d'autre entrée que celle que nous avons été amenés à prendre.

Nous savons par expérience que, dans un territoire aussi contraint, un projet venu de l'extérieur, considéré comme non appropriable, parisien, serait contre-productif, totalement et très rapidement.

Une représentation collective de ce territoire commence à émerger, de ses priorités et ses enjeux. Ce qui ne peut pas se faire d'une manière égale partout. Nous allons travailler sur des schémas de cohérence territoriale, de manières différentes selon les contextes.

Le projet se construit dans le réel, donc le contradictoire. Sans empirisme mais de façon pragmatique et réactive, voire avec opportunisme, quand il faut saisir des occasions – avec les Archives nationales ou quand Luc Besson propose de créer un grand studio de production à Pleyel. Saisir les opportunités, c'est les raccrocher au projet d'ensemble, en s'appuyant sur les objectifs communs déjà actés, avec un souci de cohérence dans l'espace et le temps.

Cette philosophie entraîne un **management fondé sur la tension constructive** (comme à vélo, s'arrêter c'est tomber) : surfer sur les contradictions, rebondir, gérer les crises, éviter d'être pris en otage – un projet financé pour l'essentiel sur le Contrat de plan État-Région aura à traverser des moments délicats avec les élections régionales. Pour dépasser ce risque, l'Epa se positionne en tant que service, utile. Plus que le résultat lui-même, c'est la trajectoire qui compte. Au bout de quinze ans, réussir sera avoir fait la preuve de l'inutilité de maintenir l'Epa.

Débats sur le dispositif

L'Epa mobilise en interne 25 personnes et de la sous-traitance. Leurs métiers ? Ce sont des aménageurs de toutes provenances, de différentes qualifications, tous s'appuyant sur une forte expérience opérationnelle, avec souvent des parcours à la fois public-privé, pointus sur la question de la gouvernance, donc de la relation avec les maîtres d'ouvrage, notamment les élus, et capables de conduire un projet sans être nécessairement en position dominante. Leur vision n'est ni territorialisée ni captive du projet. Ils n'oublient pas qu'ils auront réussi lorsqu'on n'aura plus besoin d'eux – ce qui est paradoxal dans leur culture : dès que commence la réflexion sur un projet, ils cherchent qui prendra le relais.

Laurent Théry analyse l'originalité d'un dispositif adapté à un territoire spécifique :

En se glissant dans une réalité très complexe, ce dispositif ne peut pas correspondre à une formule prédéterminée, à une vocation prédéfinie. Il est une réponse petit à petit constituée face à l'extrême difficulté du territoire. Hormis sa fonction de maître d'ouvrage, qui semble être un peu une fonction par raccroc, cet établissement public est pour l'essentiel une agence de développement, fondée sur la notion de projet, créée par l'État au service de l'ensemble d'un territoire composite. Soit une figure très originale, probablement non renouvelable ailleurs.

Il s'agit là d'une réponse particulière, adaptée à la question que ce territoire se pose aujourd'hui. Contrairement à l'idée qu'on pourrait constituer des figures, il faut à chaque cas inventer un outillage, un dispositif, une forme d'organisation de maîtrise d'ouvrage, avec divers métiers, diverses fonctions. Mener des projets c'est en fait aider à mener des projets à leur aboutissement. C'est de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage plus que de la maîtrise d'ouvrage en direct.

Alain Rouillard conteste la définition d'agence de développement :

La fonction d'aménageur n'est pas une fonction par raccroc car nous n'avons ni légitimité ni capacité à permuter le territoire si nous ne pouvons pas accompagner jusqu'au bout le processus, donc être impliqués dans les phases d'organisation. Au-delà des fonctions que nous exerçons, la vraie demande de nos partenaires nous incite à mener des opérations jusqu'au bout. Après un premier temps de confusion, pour des raisons liées à la peur de la concurrence, il nous a fallu lutter contre une demande forte, la traiter de manière sélective, pour identifier seulement huit grandes opérations où nous sommes aménageurs directs.

Bernard Reichen : les enseignements de la Plaine Saint-Denis

Lors de sa création, la Plaine Saint-Denis posait clairement un problème de réparations, d'obsolescence d'un territoire très diffus sur lequel il fallait trouver des logiques d'actions. Le Stade de France a été un déclencheur, ainsi que sa première conséquence, la couverture de l'autoroute. Ces éléments très opportunistes, la stratégie a ensuite cherché à les pérenniser, pour exploiter la rente de situation créée par ces déclencheurs. Comment y parvenir ? Par l'investissement préalable sur les infrastructures – transports, assainissement du territoire. Ensuite, le mode de raisonnement change avec la Zac du Landy, qui répond à la demande existant en région parisienne pour des unités tertiaires de 30 000 m². Cette occasion a été saisie grâce aux valeurs de localisation créées au préalable, 5 ou 6 investissements majeurs. Ensuite, le travail s'opère dans le détail.

Une telle démarche, critiquée pour Plaine Commune, elle l'est beaucoup moins pour la Semapa, bien qu'elles soient de même nature. Les Moulins de Pantin – opération de 50 000 m² – ont une charge foncière dix fois moins chère que celle de Seine Rive Gauche mais la Semapa réussit à vendre, contrairement à Pantin. Il y a des créneaux précis à l'échelle de la région parisienne et la force de la Plaine-Saint-Denis est d'avoir pris sa place au bon moment, avec les bons outils et une bonne adéquation des charges foncières.

Bernard Reichen compare aussi l'expérience de Plaine de France à celle de l'Emscher Park :

Cette aventure extraordinaire a commencé autour de quatre thèmes : l'écologie, le grand paysage, le patrimoine et l'emploi. Sur un territoire de 50 km sur 35, l'Iba a promu 90 projets, avec pour seul lien entre eux une route à vélo de 200 km – stratégie un peu primaire lorsqu'il s'agit de relancer l'économie si bien que le projet doit aujourd'hui être reconsidéré. L'Iba Emscher Park c'était 35 personnes, une durée de 10 ans, avant que la structure se saborde. Contrairement à un établissement public, c'était une structure d'impulsion, riche de 7 milliards de francs, travaillant avec chacune des communes qui, ensuite, ont repris leurs modes d'action. Une structure presque guerrière, cherchant à donner à la Ruhr une sorte de valeur morale, redonner aux gens le désir d'exister après la déchéance de l'industrie. Un type de structure qu'on ne sait pas faire en France.

Entre la Plaine Saint-Denis, qui a suivi un cursus normal dont le Stade de France a été la rampe de lancement, et une structure d'impulsion agissant sur une durée limitée, quel est le positionnement de Plaine de France ? Son élément essentiel, une structure publique faisant la coordination entre les structures publiques, entre des États dans l'État, peut être intéressant mais **ce territoire ne se prête pas à une vision, par sa géographie et par ses grands systèmes insulaires comme Roissy ou le Bourget, qui ont leur économie propre. Alors comment faire un lien entre un véritable projet territorial – écologie urbaine et transports – et une mosaïque de projets ?** La difficulté est de gérer en même temps le territoire et la mosaïque car l'identité est la somme des deux...

Alain Rouillard : donner envie, objectif modeste de la mosaïque des projets

Depuis trois ans, chaque fois que cet objet étrange est présenté il est comparé, renvoyé à telle ou telle catégorie. Moyen pour chacun de se rattacher à quelque chose pour essayer de comprendre... **Je ne suis pas certain que nous ayons à rechercher l'identité du territoire qui, en fait, est dans la métropole, au niveau régional. Notre rôle, beaucoup plus modeste, consiste à amorcer des mutations.** Peut-être un jour travaillera-t-on à d'autres échelles pour retrouver les éléments identitaires nécessaires à l'émergence de projets plus avancés. En attendant, l'armature des transports en commun, la trame verte, le parc canal... sont des amorces. Il faut donner des envies, dans un

territoire qui en manque et qui a intégré sa dévalorisation. L'objectif est modeste. Les acteurs politiques en ont pris conscience : l'intéressant dans la mosaïque est de labéliser les projets, quelque soit leur échelle, de chercher leur exemplarité, ce qui les rend accueillants aux autres projets.

Frédéric Rossignol, directeur de l'aménagement et du développement à la communauté d'agglomération de Montpellier, a engagé sur le Scot une démarche originale : enrichir la planification en mobilisant des équipes reconnues pour leur travail sur le projet urbain. (la démarche est présentée en détail dans le compte-rendu de la séance n°6)

La question qui se posait à nous était de **réaliser un Scot très vite, le mieux possible et sans agence d'urbanisme**. Le contexte politique est spécifique, celui d'une agglomération constituée d'abord à 41, puis à 38, susceptible d'être ramenée à 32 sous l'effet d'un amendement à la loi Urbanisme Habitat. Nous travaillons aujourd'hui sur la base du périmètre à 38 communes, un territoire marqué par un système d'armatures urbaines radio-concentriques. David Mangin parle d'un « delta urbain allant vers la mer », à la jonction de systèmes polycentriques. 420 000 habitants sur 60 000 hectares – échelle qui se retrouve dans d'autres agglomérations – avec dans la ville centre 40 hab/ha et 3 hab/ha en périphérie, différentiel de densité qui donne un bon indicateur de la résistance à l'intercommunalité.

Diagnostic du territoire

1- Le boom démographique et l'étalement urbain prennent ici des proportions exceptionnelles : progression démographique de 1,8 – 1,9, dont les 2/3 dus au solde migratoire ; croissance de la consommation de l'espace de 4 fois supérieure à celle de la croissance démographique, jusqu'à doubler les surfaces urbanisées entre 1970 et 1990.

Les scénarios d'accroissement de population à échéance de 10 ans, scénarios dits « maîtrisés » du Pdu – seul document de planification stratégique approuvé aujourd'hui – misent sur une augmentation de 80 000 habitants dans l'agglomération. Prévision probablement optimiste car la création prévisible de 30 000 emplois annonce 60 000 nouveaux arrivants, auxquels ajouter 35 000 départs en retraite qui, remplacés, augmenteront l'apport de population : soit **80 000 à 100 000 habitants supplémentaires dans les 10 ans**.

Sur la base de la progression urbaine actuelle, environ **300 à 350 ha par an sont consommés par l'urbanisation** – l'équivalent d'une petite commune. 70% des zones NA sont urbanisées et la consommation d'espace pour l'urbanisation a été aussi importante en 20 ans qu'en un siècle.

2- Une forte précarité sociale. La progression de l'emploi – 3000 emplois par an, dont 86% tertiaires – s'accompagne paradoxalement d'un fort taux de chômage. Le taux de RMistes est de 6% sur l'agglomération et de 9% dans la ville centre. Les écarts se creusent entre les plus favorisés et les précarisés : en 10 ans, les revenus des ménages imposés ont augmenté de 16% et ceux des non-imposables de 1% ; avec 27 000 ménages non imposables supplémentaires ces 10 dernières années. La croissance démographique est en partie alimentée par une population en recherche d'emploi ou déjà précarisée. Entre les 80 000 habitants supplémentaires et les 30 000 emplois, il y a un décalage, d'où l'enjeu de la politique de formation professionnelle.

3- Extrême tension du marché immobilier et crise du logement. La production de logements neufs, 5 000 par an dans les années 1990, est tombée à moins de 3 000, chute particulièrement sensible en périphérie de Montpellier où se construisaient 2 500 maisons par an, 500 environ aujourd'hui. Le Porter à connaissance de l'État estime les besoins à 4 000 logements par an dont 1 300 logements sociaux. L'agglomération compte 35% de logements sociaux et construit 13% de logement social par an en moyenne contre 17% en moyenne nationale. Pourtant 70% de la population du Languedoc-Roussillon relèvent du plafond Hlm. Et renouveler le parc et assurer la décohabitation demande 1 000 logements par an.

Les prix du foncier ont augmenté de 50% en 2 ans, le mètre carré équipé en lotissement atteignant 280 à 300 €. **La hausse des prix de l'immobilier est en progression sensible** – on table aujourd'hui sur 10% l'an. Le parc locatif est très faible, notamment en social, dont 85% sont concentrés sur la ville centre alors que 10 communes de l'agglomération sont assujetties à l'article 5 de la loi Sru. Le

décalage se creuse entre la demande solvable –environ 130 000 € pour un ménage accédant moyen – et l'offre majoritaire du marché, autour de 200 000 €. Cela signifie concrètement le report des catégories moyennes sur les 3^{ème} et 4^{ème} couronnes, les 1^{ère} et 2^{ème} étant marquées par des mécanismes de spéculation qu'ignore la ville centre, grâce à sa maîtrise foncière – maîtrise notoirement manquante pendant la dernière décennie en 1^{ère} et 2^{ème} couronnes, phénomène classique que j'ai connu à Rennes.

S'ajoute à cela la problématique de « l'automobilité » : à partir d'où la voiture coûte-t-elle plus cher que le foncier ? Le seuil n'est pas encore atteint, puisque le niveau de dispersion urbaine est à 30/40 km de Montpellier. Il faut donc se mettre en situation de répondre assez rapidement à la demande d'accès résidentiel.

4 – Un très fort accroissement des mobilités routières, de 4% environ par an. Montpellier est sans doute la seule métropole de 450 000 habitants à ne pas disposer d'une rocade de contournement. Élément aggravant : à l'échéance de 2005, lors de la mise en service du viaduc de Millau, un effet report prévisible de l'A7 vers la A75, incontournable du fait de la gratuité de l'autoroute, donc des engorgements. Les projets, bien connus, existent : doublement de l'A9 au sud, l'actuelle A9 étant destinée à servir de boulevard de contournement avec reconstruction d'une section d'autoroute ; projets de contournement à l'ouest ; contournement nord à compléter, déviation est. L'achèvement n'est pas prévu avant 2010.

Ce handicap, paradoxalement, peut être un atout... Montpellier n'a pas subi les effets rocade des années 60 et la délimitation très stricte d'une ceinture verte permet des garrigues et des vignes quasiment en centre ville. Atout dont il faut savoir tirer parti.

5 – Un environnement riche et fragile. Étangs, système de garrigue et de pinèdes sont des atouts puissants, menacés et protégés en partie. L'agriculture périurbaine représente un enjeu majeur : de quelle façon son rapport avec l'urbanisation peut-il s'établir ?

En résumé : un territoire ouvert, largement disponible puisque sur 60 000 ha près de 25% sont urbanisés, 20% protégés ou exposés au risque, 15% en vignobles AOC. Restent environ 15 000 ha sans contraintes, soit autant que les espaces urbanisés à ce jour. Dans un scénario catastrophe, sur la base de la fabrication actuelle de la ville, il y a 40 à 50 ans de réserves foncières pour réaliser une conurbation ! C'est l'inconvénient un peu paradoxal d'un territoire à trop forte potentialité : le projet de développement durable ne naîtra pas des contraintes du territoire mais de la volonté politique.

Environnement procédural

Un Schéma régional d'aménagement et de développement durable existe, document dont la portée normative est limitée. L'avant-projet de plan de développement du littoral Languedoc-Roussillon élaboré par la mission interministérielle, document intéressant, alimente le volet littoral du Scot. Le Ciat de décembre dernier a assez largement doté la mise en œuvre de cette opération.

Le Département a élaboré un schéma de développement, en cours de consultation ; un projet de territoire pour 2005 avec quatre dynamiques territoriales complémentaires (le Piémont biterrois à l'ouest, l'aire métropolitaine à l'est, le cœur de l'Hérault et les cités maritimes) et avec trois thématiques transversales : l'économie résidentielle, l'animation économique sectorielle, l'environnement. Nous allons travailler en étroite imbrication avec cette démarche.

En matière de Scot, la Région est assez pauvre, un seul étant en cours de gestation, sur Lunel entre Nîmes et Montpellier. Trois autres périmètres sont en discussion : Vallée de l'Hérault, Pic Saint-Loup, Bassin de Thau.

En ce qui concerne le périmètre, la volonté de faire simple et efficace pour trouver une transcription territoriale d'identité qui soit politiquement et institutionnellement plausible, a conduit à superposer le périmètre du Scot à celui de la Communauté à parties communes. Sachant que l'aire urbaine résultant du recensement de 1999 concerne 94 communes pour une population légèrement supérieure à

500 000 habitants. Ce périmètre peu satisfaisant, nous en sommes conscients, reste cependant le seul crédible : cette superposition a bien été perçue comme l'opportunité d'une imbrication institutionnelle et territoriale qui permet d'impulser la démarche de projet et de mettre en place ses outils d'application.

Le quid du Scot et du projet urbain d'agglomération

Singularités montpelliéraines : les vertus de la précipitation et le pari du temps court ; l'emboîtement des procédures, ou comment imbriquer la procédure et la démarche de conception ; l'absence d'agence d'urbanisme et le déficit notoire d'études de prospective à l'échelle intercommunale, malgré le besoin de l'agglomération en expertises et en regards neufs, à une période clé de son développement.

Ces circonstances impliquaient une démarche particulière, qui prend place dans une réflexion sur la part de projet urbain qui peut être impulsée dans la planification stratégique, dans la démarche de Scot. Est également posée la question de la méthodologie, afin de renouveler les outils conceptuels du projet urbain.

Le choix a été de **distinguer une équipe pour le diagnostic et une autre pour la conception du projet**, avec deux prestataires différents. Le diagnostic est posé par une équipe majoritairement composée de bureaux d'études, d'universitaires, de professionnels locaux imprégnés des problématiques locales, la Scet y occupant une place importante. Pour l'élaboration du projet, des marchés d'études de définition sur appels d'offres restreints sont passés à des équipes à fort potentiel de conception, pour aboutir à des propositions « contrastées », ou au moins différentes, susceptibles d'instruire un vrai débat sur les devenir possibles de l'agglomération. Les 3 équipes retenues : l'une sous l'égide de Gérard Charlet avec Michel Desvigne, Habitat et société ; David Mangin est leader de la 2^{ème} équipe avec Philippe Raguin, Orgeco et Segece Conseil ; la 3^{ème} dirigée par Bernard Reichen, avec Alfred Peter et Tetra.

L'imbrication des démarches nous permet de ne pas attendre que le diagnostic soit complètement achevé pour commencer avec les équipes de conception. Les études de définition créent l'interface dynamique entre la partie diagnostic et le projet de Scot.

Des études de définition pensées comme une étape à part entière de la démarche de projet urbain de l'agglomération.

Décider sur quoi faire porter le marché de définition a été débattu en interne : le principe initial était de choisir des équipes sur des propositions méthodologiques du Scot ; nous avons défendu l'idée que les études de définition pouvaient être une étape à part entière dans la démarche de projet urbain de l'agglomération, une sorte de Scot à blanc, compacté sur un temps court de 6 mois, dans une approche itérative – du bas vers le haut. La démarche permet de définir ensuite un pré Padd, puis un document d'application du Scot. Tout cela à l'échelle des 60 000 ha.

Ce processus nous paraît nécessaire pour désigner intelligemment une équipe de projet. Il offre un ancrage, une légitimité par rapport aux 38 maires qui ne savent pas nécessairement à quoi correspondent ces nouvelles strates de planification stratégique (le savons-nous nous-mêmes ?). Il s'agit aussi de faire remonter, à travers des sites de projets, les sens, les concepts du Scot, ce qui participe à l'émergence d'une culture urbaine d'agglomération, notamment sur les thèmes tels que la forme urbaine, la densité, etc.

L'enjeu consiste à imbriquer des échelles de territoire : partir du micro, passer au mezzo puis au macro, revenir au mezzo et rééquilibrer les potentialités de projets entre la ville centre et la périphérie. Point important : sur la ville de Montpellier, il reste peu à inventer, les projets sont planifiés à 15 ans.

Des études de définition inductives, expérimentales et mutualisées

Nous nous situons effectivement à contre-courant par rapport à l'approche planificatrice déductive

dont on connaît les avantages – une rationalité intellectuellement satisfaisante – mais aussi les limites, dans la mesure où les implications locales qui en résultent sont parfois sensiblement décalées par rapport à ce qu'on en attendait. Autre inconvénient de la méthode déductive, la difficulté de débattre avec les maires de communes de 4-5 000 habitants, dans un concept de planification qui n'avait pas d'ancrage dans les réalités du territoire tel qu'il se développe aujourd'hui.

Ces études de définition peuvent être qualifiées d'inductives, expérimentales et mutualisées.

Elles se déroulent en 4 phases.

La 1^{ère} phase, paradoxalement la plus longue : immersion dans les problématiques locales, mises en question thématiques, études de proximité à partir de cinq problématiques majeures (et classiques) – grand paysage ; besoins quantitatifs ; mixité fonctionnelle et centralités secondaires (ou comment passer d'une diffusion urbaine à partir de la ville centre à des logiques de polycentralité) ; formes urbaines, densité et qualité de vie ; rôle structurant des infrastructures.

À partir d'entretiens avec tous les maires, **une trentaine de sites** sont apparus exemplaires en termes de portage de ces problématiques d'agglomération, répartis en trois catégories : grands enjeux territoriaux ; enjeux de proximité ; filaires, axes et vallées.

Tous ces éléments permettent de **fonder une conceptualisation, à partir du croisement des thématiques et des expériences du territoire. La mutualisation est donc fondamentale.** Au terme de la phase 1, l'ensemble des équipes partage les réflexions conduites par les autres équipes.

La phase 2, déterminante, consiste à définir le socle commun du Scot : déterminer un certain nombre d'invariants, définir des possibles et hiérarchiser des souhaitables.

À partir de quoi les équipes, en **phase 3**, travaillent de façon individualisée, sur la préfiguration d'un pré Padd puis à l'échelle du 50/1000.

La **phase 4** teste l'application territoriale de ce Padd, pour en vérifier la faisabilité.

Cet ensemble est lié aux démarches de concertation : un travail dont il a été décidé qu'il devait servir aussi la concertation ne peut pas s'opérer en chambre. Dès le mois de juillet, on donnera à voir et on débattera avec les maires des propositions qui ont été formulées sur leur territoire.

En débat : les échelles de projet

Bernard Reichen : faire entrer des échelles géographiques dans celles du projet urbain

Mon intérêt ici a été d'abord de répondre à une question inhabituelle... Et de chercher à définir ce qu'est un Scot – quelqu'un le sait-il d'ailleurs ? L'absence d'agence d'urbanisme à Montpellier est sûrement un déficit, qu'il s'agit d'essayer de transformer en chance.

Une différenciation est actuellement en train de s'opérer entre planification, urban planning, urban design et architecture, l'idée de ville-territoire permettant de s'intéresser aux effets de seuil. À quel moment change-t-on d'échelle de projet ? Et de nature de projet ? Par exemple en matière de transport, travailler sur 15 km de tramway permet à la fois d'intervenir sur l'échelle kilomètre et sur la bordure de trottoir. Fabriquer avec cela du projet urbain, c'est profiter de la dynamique du chantier, de l'investissement et de l'effet induit par l'arrivée du tramway, qui amène l'urbanisme sur des territoires où il n'avait jamais pénétré.

Il y a à Montpellier des spécificités comme la présence de vignes en Aoc, qui donnent aux terrains une valeur aussi élevée qu'un terrain à urbaniser. L'Aoc produit des limites géographiques qui stimulent un travail sur la lisière très passionnant.

Le propre de cette aventure est de commencer par l'échelle du projet urbain – le 1/2000 comme représentation, sur des sites de 200 hectares, permet d'étudier les liens entre l'architecture, l'urbain, la nature... Et d'identifier des lignes de forces, des invariants. Il serait insensé de vouloir dessiner un projet urbain pour les 38 communes ! À l'inverse, il s'agit non de dessiner la géographie mais de faire entrer des échelles géographiques dans celles du projet urbain. C'est-à-dire introduire les dimensions du déplacement et de la mobilité, en tant qu'outils de projet, chercher la continuité non pas du bâti mais du grand paysage, s'interroger sur des logiques d'intensité (comment focaliser des points d'intensité par rapport à l'existant et à des éléments futurs ?).

L'étape du diagnostic et de l'analyse ne pose pas de problème. Comment ensuite se projeter dans le futur, c'est un autre sport. Ce passage peut s'opérer à des échelles maîtrisées, différentes selon les morceaux du territoire. Que sortira-t-il de cet exercice de style ? En tout cas voilà un bon moment et une bonne situation pour l'expérimenter.

Jean Frébault : il est possible d'emboîter les échelles de projet – niveau local, dimension macro.

Comment construire la démarche de projet sur ces grands territoires, telle est la grande question qui ressort des interventions d'Alain Rouillard et de Frédéric Rossignol ? L'un et l'autre se sont interrogés sur la dialectique entre les échelles de projet, souvent en les opposant mais peut-être aussi en essayant de les emboîter. C'est possible – j'ai expérimenté un challenge de cet ordre à Lyon – mais pas simple. Dans des territoires aussi larges, il y a un enjeu d'appropriation de l'échelle de proximité, dans le cadre d'une démarche partenariale.

Les deux exposés ont posé un diagnostic fort, qui légitime une démarche de projet à cette échelle macro. L'échelle locale apparaît clairement dans les deux présentations, l'échelle macro semble plus floue. Et je ne suis pas certain que vos démarches répondent aux défis que vous avez posés. Par exemple, comment les équipes qui portent les diagnostics dialoguent-elles avec ceux qui conçoivent les projets ?

Peut-être la notion de projet au niveau macro diffère-t-elle de celle du niveau local. Beaucoup de projets d'agglomération manquent d'une dimension spatiale. Ou d'un mélange entre cette dimension et des actions publiques à caractère structurant, par exemple pour diminuer les fractures. Il y a sans doute un champ d'innovation dans la réflexion sur les notions de projet et de stratégie, notions à faire se rencontrer.

Débat autour d'une vision plus large et innovante, qui sorte des cadres administratifs de la planification

Frédéric Rossignol : informer sur les nouvelles formes d'habiter et convaincre

Il est vrai que le diagnostic repose essentiellement sur 38 entretiens avec les maires, autour de quelques thématiques qui reflètent les inquiétudes et les demandes des habitants. Certains maires demandent qu'après cet apport énorme de population, on calme le jeu : ne pas densifier, conserver nos identités – avec en tête le standard de la villa sur des terrains de 1000-1500 m².

Nous allons donc mettre en place une démarche d'information, des expositions, dans le cadre notamment du Plh, sur l'habitat et les nouvelles formes d'habiter, pour amener de nouvelles références. Le temps court, qui a l'avantage de faire primer l'intensité du projet politique sur les aléas de programmation, nous oblige à être convaincants. Auprès des maires, les idées progressent : ils se rendent compte de l'importance fondamentale de la politique foncière, thème sur lequel ils attendent de l'agglomération une politique offensive, réalisant qu'un trop grand laxisme risque de leur poser des problèmes d'équipements. Convertir les habitants à la villa urbaine ou à la cité jardin sur petites parcelles va être plus difficile : il va falloir mener des démarches exemplaires. Les communes sont dans leur majorité d'accord pour mutualiser leurs dépenses d'équipement dans le cadre de l'agglomération, autant en portage de foncier, qu'en montage d'opérations et participation aux équipements d'intérêt communautaire.

Ces études de définition ne vont évidemment pas régler toutes ces questions. Elles ont surtout l'intérêt d'être un premier temps de la démarche de projet du Scot : on n'attend pas d'elles le projet de Scot mais d'éclairer et de faciliter sa production. Après le choix de l'équipe lauréate, **il faudra 18 mois d'études du Scot, échéance nécessaire pour crédibiliser une intention de maîtrise publique du territoire communautaire.**

Alain Rouillard : du sens de notre action

Notre travail porte exactement sur cet emboîtement d'échelles. Il ne sert à rien d'intervenir sur la porte d'Aubervilliers si ce n'est pour mettre en relation ce qui se passe là avec le centre d'Aubervilliers et avec la Plaine Saint-Denis. C'est aussi créer les conditions pour que les différentes actions, mises en

relations, soient cohérentes dans le temps. Que des déclencheurs rendent les choses plus pertinentes...
La question de l'urgence est essentielle et paradoxale, puisque ces processus sont très longs et nous sommes menacés de mener des actions qui, à terme, auraient perdu leur utilité. C'est un risque qu'il nous faut accepter, pour démarrer : il y a un pari, à partir duquel il faut rationaliser les différents échelons. Par exemple, en travaillant sur les différentes échelles de l'habitat, nous avons mis en évidence la question des parcours résidentiels. Qu'il va falloir concrétiser en initialisant différentes opérations. On se réfère à des objectifs d'ensemble, qui concernent la totalité du territoire mais qui passent par de multiples projets à l'intérieur desquels nous chercherons à faire germer des offres répondant à nos demandes. Mais on irait à l'échec si on définissait *ex nihilo* des objectifs cadrés et quantifiés de politique d'habitat, ne serait-ce qu'en raison de l'écart considérable entre les projets et les réalisations.

Bernard Reichen : une intelligence du territoire contre le fractionnement des logiques sectorielles publiques

La question de la maîtrise suppose avant tout un rapport public-public : arriver déjà à traiter le fractionnement des logiques sectorielles publiques qui crée des dégâts autant qu'il apporte des solutions... On fait dire aux concepteurs des choses que tout le monde sait mais qui s'expriment mieux dans des démarches de dessin et de projet. Ils sont des révélateurs, chargés de promouvoir une intelligence du territoire, pour arrêter les erreurs évitables, en préalable à une projection dans le futur plus délicate.

Bertrand Ousset : les organisations structurées contemporaines apportent des outils

On parle moins d'organiser le développement urbain que de restructurer les développements suburbains qui ont déjà eu lieu – ce qui est extrêmement difficile, davantage que d'organiser des développements *ex nihilo*. Les débats sur la réorganisation du suburbain ne peuvent éviter la tendance lourde à l'expansion suburbaine, dont toutes les analyses montrent qu'on ne l'arrêtera pas, et face à laquelle des outils existent malgré tout déjà. Les développements contemporains qui font l'objet d'organisations structurées, malgré leurs défauts, répondent à une partie de ces problèmes que l'on essaie d'aborder.

Frédéric Rossignol : se donner les moyens de contrecarrer les effets dominants du marché

Nous cherchons à traiter parallèlement les deux aspects, interventions sur le suburbain non maîtrisé et organisation du développement villageois, de la greffe et de l'interface. Ce que nous mettons en phase avec la dimension du Plh en réfléchissant au type de produit et de forme urbaine qui peut correspondre à ce genre de dessein urbain – notamment quel type d'accession « abordable » proposer, alors qu'elle a pratiquement disparu, pour aider ces logiques de développement ?

La maîtrise publique, c'est à mes yeux simplement se donner les moyens de contrecarrer les effets dominants du marché, mettre des pare-feux contre les risques de contre référence foncière, jouer du droit de préemption, réaliser un Plan d'action foncière sur des secteurs cible, intervenir conjointement avec les communes. Ensuite voir comment les outils aménageurs, Sem locales ou autres, peuvent prendre à bras le corps ces problématiques d'aménagement périphérique.

Laurent Théry, directeur des services de la communauté urbaine de Nantes (bientôt directeur de la Sem créée pour aménager l'île de Nantes), décrit le territoire de la métropole en cours de formation entre Nantes et Saint-Nazaire, où se rencontrent toutes les formes de l'étalement urbain.

Quelques images décrivent le territoire de la métropole : les agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire subissent un fort étalement urbain et seule l'existence de zones naturelles importantes explique que leurs aires urbaines ne soient pas jointives. Ces espaces naturels remarquables identifient la métropole, malgré son étalement.

Sur la majeure partie de la communauté urbaine de Nantes, la **densité est extrêmement faible**. La tache urbaine y est très représentative d'un étalement urbain peu contraint par la géographie et favorisé par le réseau départemental déployé par le Conseil général, en particulier les voies rapides autour des agglomérations.

Autour de Saint-Nazaire, l'urbanisation est au moins aussi éclatée : près d'une ville centre peu attractive, la presqu'île guérandaise a été l'enjeu de l'urbanisation par multiplication de petites polarités, malgré un Sdau très contraignant mais jamais appliqué – de l'effet de la règle sur la réalité ! L'État a réalisé **dans les années 1970 un Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine** qui s'avère remarquable tant par sa forme de représentation que par son actualité 30 ans plus tard. Étudié et dessiné dans le cadre de l'Oream, il a été suivi par un Schéma directeur qui n'a pas davantage été mis en œuvre. Il faut s'interroger sur les effets de cette planification même si l'étudier aujourd'hui ne manque pas d'intérêt.

Une Dta est en cours de finalisation, très concertée avec les collectivités locales et parfaitement conforme au projet d'estuaire élaboré par la Région, le Département et les Villes concernées.

Se constitue également **la réunion de cinq intercommunalités** : la Communauté urbaine de Nantes, la Carene réunissant l'ensemble des communes limitrophes de Saint-Nazaire et de la Grande Brière, la Communauté de communes d'Erdre et Gerdre, vaste territoire ne représentant que 30 à 40 000 habitants mais où se situe l'enjeu majeur du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et deux Communautés intermédiaires, l'une à cheval entre les systèmes nantais et nazairiens et l'autre soudée autour d'une centrale électrique productrice de taxe professionnelle.

Entre ces 83 communes qui représentent 850 000 habitants (soit l'essentiel du département de Loire Atlantique), **un Scot unique va s'élaborer** à partir d'une réflexion sur l'évolution de la métropole. Nous en sommes au stade initial : le périmètre est déterminé et le syndicat mixte, en cours de création, commencera à travailler sans doute à la rentrée de septembre.

À l'échelle de ce territoire, se rencontrent toutes les formes de l'étalement urbain. La grande échelle permet de contenir l'essentiel de la tache urbaine – quoique la rive gauche de la Loire n'y soit pas encore assez associée.

Projets urbains, planification territoriale, stratégie métropolitaine :
un triple niveau de réflexion et d'action

Notre singularité : avoir approché de façon différenciée les trois niveaux de réflexion – projets urbains, planification territoriale, stratégie métropolitaine – avec des méthodologies spécifiques. Ces différentes sphères doivent être clairement identifiées, afin de trouver leurs zones de recouvrement et de dialogue, inventer des points de passage, au-delà des différents angles d'attaque.

Première échelle de traitement, **les projets urbains concernent particulièrement les deux villes**, à la fois par leurs réponses au renouvellement urbain et pour des raisons d'identité, de signification de la ville et de son développement.

En matière de stratégie métropolitaine, nous avons travaillé selon des logiques informelles qui ont rapproché les Villes de Nantes et de Saint-Nazaire dans un dispositif partenarial avec Région, Département, Port, Chambres de Commerce, association de l'estuaire de la Loire... Cette réflexion combinée a produit le projet d'estuaire, à partir duquel est née une conférence métropolitaine, qui a provoqué des rencontres métropolitaines, sur des thématiques porteuses de développement à l'échelle nationale et internationale : logistique, métropolisation, enseignement

supérieur et recherche, impact touristique, sécurité dans toutes ses acceptions, attractivité et innovation culturelles, secteurs d'excellence économique...

Dans le domaine de la planification, ces thématiques s'expriment différemment : la question des formes urbaines concerne notamment le polycentrisme et les différentes échelles et fonctionnalités à différencier selon les pôles de centralité ; celle des sites et de l'écharpe verte qui court le long de l'estuaire suppose de dépasser la notion de parc pour penser la gestion et non pas seulement la protection de ces grands espaces naturels. Parmi les thèmes essentiels : le renouvellement urbain, les déplacements, les infrastructures... **La question de la maîtrise publique se pose évidemment sur la manière d'empêcher l'étalement urbain, en cherchant les facteurs de développement qui y font obstacle et non par le biais de la contrainte** (on a vu comment les règlements précédents y ont échoué) ; elle est indissociable du maintien et du développement d'une agriculture périurbaine, la meilleure défense contre l'urbanisation.

En matière d'infrastructures, la seule entrée dont nous disposons pour l'instant concerne les franchissements sur la Loire. La façon dont on l'aborde induit automatiquement certains développements urbains et nous nous opposons au Conseil général, favorable à un grand périphérique de Nantes dont nous sommes persuadés qu'il accélérerait le mitage. Dans le domaine des déplacements, l'agglomération nantaise a un certain savoir-faire et une culture, autant sur les transports collectifs que sur le partage de la voirie ou le stationnement ; cependant, malgré une politique volontariste de transports collectifs, les dernières enquêtes montrent que la part de la voiture recommence à progresser, alors que nous avons été pendant quelques temps une des seules villes d'Europe qui ait réussi à la contenir : nous avons été balayés par le développement ! Le taux de possession d'une voiture est deux fois supérieur hors la ville, et ceux qui engorgent la ville sont évidemment ceux qui viennent y travailler en vivant à 30- 40 km.

une appropriation progressive de la notion de métropole par les maires

L'État, en particulier l'Oream, a marqué les esprits même sans avoir abouti à des résultats tangibles. **La décentralisation a atomisé ces questions en renforçant l'échelle de la commune, mettant de côté les questions intercommunales.** La phase d'appropriation de la notion de métropole a commencé en 1989, entre les deux maires, avec cette tradition de l'Ouest où, malgré de grandes différences entre les collectivités et des écarts politiques forts, une mise en commun des réflexions stratégiques reste possible. Ce travail a commencé déjà depuis une douzaine d'années.

Les projets urbains ont chacun leurs outils particuliers. Le Scot va s'élaborer dans le cadre du syndicat mixte : sur ce thème, nous en sommes seulement à la réflexion sur les méthodes. L'agence d'urbanisme nantaise jouera un rôle clé dans la partie diagnostic mais tout reste à élaborer en matière stratégique, domaine qui sera certainement distinct du Scot.

Michel Rousselot : maîtrise des sols et outils de planification

À propos de la puissance publique, qui intervient sur la mise en place des infrastructures et la gestion, y compris des systèmes d'information, la question de la maîtrise des sols repart sur de nouvelles bases, avec le Scot, les Plu et Plh : y a-t-il là un moyen de maîtriser les plannings dans le temps, la densité, la mise en réserve ou en urbanisation des terrains ?

La loi Sru a inventé le concept intéressant du Plan d'aménagement et de développement durable, à la charnière qui permet d'articuler études préalables et diagnostics avec les prescriptions et les projets. Ce concept se concrétise-t-il ? Est-ce la réponse à la mise en ordre et à l'affichage d'une stratégie métropolitaine ?

Laurent Théry : stratégie avant planification

Il faudrait que l'ordre des choses soit effectivement le Scot, son Padd et ensuite les Plu. Mais en réalité la révision de tous les Plu a été lancée avant le Scot. Nous allons essayer de procéder de façon itérative et de prévoir des emboîtements mais ce sera plus difficile que si nous avons procédé de façon logique. Ce n'est pas le Padd qui peut faire naître une stratégie, puisque **la stratégie ne vient que de la volonté d'en avoir une.** C'est un des drames de la situation : un Scot doit contenir un Padd, donc on va réfléchir à la stratégie pour créer le Scot mais cela ne fera que produire un document... Malgré tout, la

loi permet à ceux qui pensent stratégie de s'en servir pour une planification.

Jean Frébault : la somme des projets ne fait pas un projet global
Savoir si l'on peut relier les démarches de projet urbain à celles de la planification, deux mondes qui se sont très peu parlé, est déjà une énorme question. À laquelle nous sommes en train d'ajouter celle de **revisiter la planification à la française, une question politique encore plus large**. Par exemple quand les Départements développent délibérément des logiques contraires à celles des agglomérations. Ou avec la décentralisation, qui va accentuer ces tendances. Il y a une dimension géopolitique à ces questions d'acteurs de la politique territoriale.

Ces entrées différentes ont toutes leur légitimité. Mais la planification mérite des critiques, comme celle de l'Oream qui, à Lyon aussi, a marqué les esprits mais était totalement dépourvue de moyens de mise en œuvre et de réflexion sur les outils de mise en œuvre. À l'étranger, les territoires sont mieux qualifiés et l'étalement urbain mieux maîtrisé sans que pour autant il y ait plus d'outils juridiques – nous sommes les champions de l'empilement en la matière. Donc **la maîtrise du territoire est aussi une affaire de culture, de projet, de volonté**.

J'observe dans les trois territoires présentés aujourd'hui que l'ingrédient du projet est très puissant mais la somme des projets ne fait pas un projet global. Dans la région Ile-de-France, j'ai beaucoup entendu dire que le projet de la Défense, fortement porté par les institutions, contrariait le projet de rééquilibrage à l'Est en matière de tertiaire. **Alimenter la planification par les projets ne suffit pas : les enjeux de cohérence imposent un dialogue dans l'autre sens**.

Alain Rouillard : confronter stratégie et projets

Dans la métropole Nantes-Saint-Nazaire et dans la Plaine de France, les enjeux ne sont pas si différents, au-delà de leurs spécificités. La plus grande de ces spécificités concerne à mon sens votre autonomie stratégique, alors que nous sommes dans la situation d'un territoire asservi essayant de se donner une marge de manœuvre pour exister en tant que tel. Comment définir un projet de territoire alors que la question de l'aéroport de Roissy n'est pas traitée à ce niveau ? Comment parler de renouvellement urbain si la Ville de Paris ne s'implique pas à cette échelle ? Dans la réalité des groupes de travail qui préparent le Plu, c'est une grande difficulté.

L'implication de l'État est inévitable dans le processus de réflexion et de planification des grands territoires, ce qu'il ne faut pas oublier au moment du débat sur la décentralisation. L'approche à plusieurs entrées est tout aussi inévitable : il faut aborder l'ensemble des échelles simultanément, en contournant les préalables autobloquants qui peuvent être réintégrés à des phases ultérieures.

Pour relier planification territoriale et stratégie, nous avons choisi la mise en place d'**un document stratégique de référence**, qui n'est pas un document de planification et qui n'interfère pas avec les Schémas directeurs. Pour le faire avancer, nous prenons appui sur la volonté de projet, la volonté que les atouts de ce territoire puissent servir ceux qui y vivent.

Nous interrogeons ensuite l'ensemble des partenaires, par exemple sur les concurrences spatiales, la valorisation d'atouts différents en diverses parties du territoire, la place de l'habitat dans un territoire voué à l'industrie... Ces choix engagent des débats sociétaux qui nous dépassent mais, **à chaque étape de la construction du projet, nous les confrontons sur des objets précis**. Par exemple sur le triangle de Gonesse, vaste territoire proche de Roissy et susceptible de développements, d'implantation d'activités liées à l'international : pour le mettre en œuvre, il faudra répondre à des questions comme la concurrence avec des zones de renouvellement urbain et d'activités dans les parties déjà occupées, la relation avec des territoires extérieurs à la Plaine de France, la prise en compte de certains modes de développement de l'aéroport... Toutes questions nécessaires à l'émergence du projet. Aujourd'hui, nous labellisons le projet et prévenons que pour qu'il se mette en œuvre il faudra répondre à des questions qui relèvent de l'élaboration d'un document stratégique de référence. Ce ne sont pas les riverains qui vont y répondre mais l'ensemble du territoire, avec par exemple la Région. On voit l'emboîtement des échelles.

Nous articulons notre travail sur les Scot bien que le porteur du Scot ne soit pas l'Epa mais un syndicat mixte créé sur une partie du territoire. En travaillant au service de cette collectivité, nous introduisons des éléments d'appréciation de plus grande échelle.

Laurent Théry : rendre la stratégie intelligible pour le débat public.

À voir les réflexions menées par Plaine de France, j'imagine la difficulté de faire porter ces questions par tous ceux pour qui elles sont essentielles. Il est selon nous très important que ces éléments soient présents dans un débat public : à travers une stratégie urbaine, il est possible de rendre compréhensible pour les citoyens ce que sont les conditions du devenir de la ville.

Par exemple, la Communauté urbaine a aidé la publication d'un livre conçu par un journaliste sur les questions de la ville, dans une conception grand public : il est essentiel que ces questions, à la fois techniques et stratégiques, ne restent pas débattues exclusivement dans le cénacle qui produit les planifications et les Schémas directeurs – une sphère qui n'inclut même pas l'ensemble des élus concernés. Le débat public est indispensable si l'on veut que ces choses aient un sens. La ville, dans la multiplicité de ses territoires, fait sens pour expliciter et rendre intelligible une stratégie, ce que les autres niveaux territoriaux ne peuvent guère : les énoncés stratégiques produits par la Chambre de commerce, le Conseil général, le Conseil régional...n'ont pas de portée publique. C'est un pari loin d'être gagné mais un horizon à ne pas perdre de vue.