



HAL
open science

La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni

Roelof Verhage, Paul Boino

► **To cite this version:**

Roelof Verhage, Paul Boino. La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni. Action publique et projet métropolitain, Harmattan, pp.43-58, 2006. halshs-00344907

HAL Id: halshs-00344907

<https://shs.hal.science/halshs-00344907>

Submitted on 6 Dec 2008

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

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

LA PLANIFICATION TERRITORIALE AU NIVEAU DES AIRES METROPOLITAINES EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI

Roelof Verhage, Paul Boino¹

1. Introduction

A travers l'Europe, les villes se construisent en tant qu'acteur collectif (Le Galès, 2003). Elles conçoivent et mettent en œuvre des stratégies pour leur développement futur. Ces stratégies ont souvent un caractère sectoriel, mais peuvent aussi porter sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Les villes deviennent ainsi le moteur du développement d'un nouveau type de planification stratégique. Celle-ci est tournée de manière prioritaire vers l'élaboration de programmes d'actions pour le développement économique, culturel et social et ce dans un contexte de concurrence (supposé ou réel) entre les grandes agglomérations à l'échelle européenne. En même temps, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni, on peut observer des réformes législatives (loi Solidarité et Renouvellement Urbain en France, *Planning and Compulsory Purchase Bill* au Royaume Uni) qui visent à améliorer le fonctionnement du système de planification spatiale au sens classique, c'est-à-dire à travers l'élaboration, par les différents niveaux de collectivités territoriales, de plans qui visent à réglementer l'inscription sur le territoire de différentes politiques avec des conséquences territoriales, en vue de produire de la cohérence entre les actions de nature sectorielle. En conséquence, aussi bien en France qu'au Royaume-Uni, les acteurs de la ville se trouvent

¹ Roelof Verhage et Paul Boino sont à l'Institut d'Urbanisme de Lyon – Université Lumière Lyon 2, 14 avenue Berthelot, 69007 Lyon, France, roelof.verhage@univ-lyon2.nl ; paul.boino@univ-lyon2.fr.

confrontés aux mêmes questions en ce qui concerne l'élaboration des stratégies territoriales :

- Quelle est la relation entre les démarches stratégiques des villes et la planification spatiale classique ? Peut-on parler de substitution, de concurrence, ou de complémentarité ?
- Comment la planification spatiale s'articule-t-elle avec la démarche de projet, plus territorialisée, qui caractérise aujourd'hui la mise en œuvre de certaines politiques urbaines ?
- Quelle articulation entre les différents échelons territoriaux de planification ? Peut-on observer le passage d'un système hiérarchique fondé sur des règles juridiques de compatibilité entre plans à un système fondé sur des coopérations entre niveaux et la coproduction de la planification ?

Puisque la tendance à l'élaboration des stratégies territoriales des villes peut être observée d'une façon générale (Salet et al., 2003) en Europe, notamment occidentale, il semble justifié d'aborder ces questions sous l'angle d'une démarche comparative. La France et l'Angleterre, avec leurs systèmes et pratiques de planification territoriale distincts offrent des terrains pertinents pour cette comparaison. L'étude des questions présentées ci-dessus dans des contextes différents nous permet de cerner l'ampleur des changements et de construire un cadre pour les analyser.

Sous l'influence de l'accroissement du rôle des structures de gouvernance supranationale et des effets de la mondialisation, la position des états-nations change. En même temps, ces développements influencent la position des collectivités territoriales, qui se trouvent de plus en plus en compétition pour attirer des investissements privés d'un caractère « *foot-loose* ». En résultat, les relations verticales entre les différents échelons de gouvernement du territoire, et les relations horizontales entre collectivités territoriales et acteurs privés, changent. Dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ces évolutions ont pour conséquence une évolution du rôle et des missions du secteur public : l'Etat et les collectivités locales interviennent de moins en moins en tant

que producteurs directs de l'espace urbain, et se contentent de plus en plus de créer les conditions à respecter par les acteurs privés ou parapublics qui produisent cet espace (Goldsmith, 1993). Au lieu de « réguler » le développement urbain, le secteur public essaye de plus en plus de « stimuler » ce développement (Healey, 1997a). Cela conduit les collectivités locales, notamment les villes, à développer des stratégies de développement territorial. En même temps, cela conduit à un type de planification territoriale qui a été désigné comme *project-led* (basée sur des projets). La planification classique était quant à elle avant tout *plan-led* (basée sur des plans).

Dans la suite de ce texte, nous proposons une analyse exploratoire des liens entre la planification territoriale « traditionnelle » et les stratégies de développement métropolitain dans deux aires métropolitaines, celle de Lyon en France et celle de Manchester en Angleterre. Dans les deux pays, le dispositif de planification spatiale a été modifié récemment par de nouvelles lois. Pour chaque pays, nous décrivons d'abord l'état des lieux de la planification spatiale (section 2). Ensuite, nous analyserons la façon dont les dispositifs de planification spatiale sont utilisés ou ignorés dans les stratégies de développement métropolitain (section 3). La confrontation du dispositif de planification avec la pratique de l'élaboration des politiques spatiales métropolitaines nous permettra alors de formuler des réponses aux questions que nous avons formulées dans la première section (section 4). Cela nous servira ensuite pour esquisser un cadre qui permet d'aborder ces questions d'une façon plus structurée (section 5).

2. Une relance de la planification stratégique ?

2.1 Les lois « Solidarité et renouvellement urbain » et « Urbanisme et Habitat » en France

A travers une réforme profonde des documents d'urbanisme, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000² vise

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

entre autres à relancer la planification spatiale à l'échelle des aires urbaines. La loi vise en même temps à proposer des documents de planification qui soient plus simples dans leur procédure, mais plus exigeants dans leur contenu, notamment en ce qui concerne la prise en compte de façon globale et cohérente des enjeux jusqu'alors traités de façon sectorielle. La loi SRU a donc pour objectif explicite de renforcer une planification spatiale « intégrante » au niveau métropolitain. Pour cela, elle crée un nouveau document, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), qui est censé jouer un rôle central dans le dispositif de planification spatiale. La loi Urbanisme et Habitat (U&H) du 2 juillet 2003³ est venue modifier quelques dispositions de la loi SRU, entre autres concernant les SCOT, en donnant plus de libertés aux collectivités locales.

La loi SRU renouvelle les documents de planification introduits par la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967. Elle maintient la division en deux niveaux de plans spatiaux avec des fonctions distinctes (réglementation de l'utilisation des sols / structuration du développement spatial), mais en remplacent le Plan d'Occupation des Sols (POS) par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Schéma Directeur (SD) par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), elle modifie profondément leur portée. A travers cela, la loi SRU cherche à relancer la planification stratégique à l'échelle des territoires fonctionnels : aires métropolitaines en milieu urbain et « pays » en milieu rural. Il n'existe pas de plan territorial au niveau national. Par contre, l'Etat élabore des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) pour des territoires et des thèmes qui lui semblent représenter un enjeu d'importance. Le DTA est opposable au SCOT.

La place du SCOT reste tout de même centrale dans le dispositif de planification. Le SCOT est censé fixer pour le périmètre retenu les orientations générales de l'aménagement de l'espace. Comme son nom l'indique, le SCOT est censé assurer la cohérence entre les différentes initiatives sectorielles de développement urbain. Concrètement, cela veut

³ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat.

dire que les plans spatiaux sectoriels, tels le Plan de Déplacements Urbains (PDU), le Programme Local d'Habitat (PLH) et le Schéma d'Équipement Commercial (SDEC) lui sont subordonnés. Le SCOT ne peut pas fixer l'utilisation du sol à l'échelle des parcelles (sauf pour les espaces à protéger). Cela reste du domaine du PLU. Pour s'assurer que les orientations générales du SCOT seront prises en compte dans les PLU, la loi SRU prescrit que ces derniers ne peuvent pas être contradictoires aux SCOT. La loi SRU propose donc un dispositif classique de planification, composé de plans à trois niveaux qui sont « emboîtés » les uns dans les autres.

Quant à leur élaboration, les SCOT s'inscrivent dans la continuité des dispositions de la loi du 13 juillet 1999, dite la loi Chévenement, relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale⁴. Le SCOT est censé s'appuyer sur les nouvelles communautés créées en application de cette loi. Il revient au préfet d'arrêter le périmètre SCOT, sur la base d'un projet de périmètre proposé (après vote) par les deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population (« la règle de la majorité qualifiée », qui s'applique à toutes les démarches intercommunales). La loi donne quelques règles concernant la détermination du périmètre. Il est important de s'attarder sur la portée de ces règles, parce que la détermination du périmètre du SCOT va influencer sa capacité de servir de document de référence pour la planification spatiale à l'échelle métropolitaine.

- D'abord, le périmètre doit tenir compte des EPCI existants. Cela veut dire que la totalité du périmètre de ces EPCI doit être recouvert par le SCOT ; un EPCI ne peut pas se trouver partiellement dans un périmètre SCOT, ou coupé en deux dans deux différents SCOT.
- Ensuite, les périmètres des SCOT sont invités à prendre en compte les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi et les systèmes de déplacement. En ce qui concerne le contenu, les

SCOT sont appelés à intégrer l'ensemble des dimensions du fonctionnement et du développement des villes, ainsi qu'à véhiculer une véritable « projet du territoire ».

- Enfin, la loi SRU précise que les communes qui se trouvent à moins de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants, et aussi à moins de 15 kilomètres du bord de la mer, et qui ne seraient pas inclus dans un SCOT ne pourront plus décider seules de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. Ils auront besoin de l'accord du préfet (la loi U&H a assoupli cette règle, notamment en ne l'appliquant plus qu'aux agglomération de plus de 50.000 habitants). Cette disposition a explicitement pour objectif d'empêcher des communes qui refusent de coopérer sur l'élaboration d'un SCOT, de prendre des décisions qui ont des conséquences sur l'ensemble du bassin de vie couvert en partie par le SCOT. L'objectif de cette disposition est évidemment d'inciter fortement les communes à adhérer à des SCOT.

Le SCOT ainsi élaboré donne le cadre qui permet d'élaborer dans les PLU des prescriptions de droit des sols fondées sur un projet global du territoire concerné. Les PLU à leur tour sont appelés à dépasser la seule réglementation des droits des sols pour exprimer un politique globale pour le territoire concerné. Pour cela, la loi SRU institue le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) comme élément du SCOT et du PLU, à côté des traditionnels documents graphiques et réglementaires. La loi SRU vise ainsi à instituer une démarche de projet au cœur des politiques de planification, en renforçant d'une part leur démocratisation et en favorisant d'autre part les logiques partenariales. A travers le PADD devra s'exprimer un véritable projet de ville, mais contrairement au document d'orientation du SCOT, celui-ci n'a pas de valeur prescriptive. Le PADD doit simplement présenter les objectifs des politiques publiques d'urbanisme à mener sur le territoire du SCOT. En même temps, il doit revêtir un caractère global qui embrasse l'ensemble des problématiques, afin d'apporter une réponse équilibrée aux besoins des habitants en recherchant à rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

⁴ Circulaire n° 2001-3/UHC/DU/1/2 du 18 janvier 2001.

Trois ans après la publication de la loi SRU, les dispositions de la loi Urbanisme et Habitat ont cherché à répondre à des préoccupations d'élus confrontés aux difficultés générées par la mise en œuvre de la loi SRU (Bernard et Durand, 2004). Outre la modification de la règle de 15 kilomètres mentionnée ci-dessus, une marge de manœuvre supplémentaire est donnée aux collectivités locales dans l'élaboration des SCOT. Le rôle des communes et des EPCI se trouve renforcé au détriment du rôle du préfet. De plus, la loi U&H dote les SCOT d'une procédure de modification plus légère que celle de révision prévue par la loi SRU, qui revenait à peu près à la procédure d'élaboration.

2.2 Le Planning and compulsory purchase bill au Royaume-Uni

Le *Planning and Compulsory Purchase Bill* de 2004 relance la planification territoriale en Angleterre à travers la notion de *spatial planning*⁵. Même si un flou sur le contenu de cette notion persiste, on peut d'ores et déjà constater qu'il marque une tendance vers une approche plus stratégique et moins axée sur la régulation de l'utilisation des sols de la planification territoriale. Le *Planning and compulsory purchase bill* introduit deux nouveaux types de plan. Au niveau régional, les *Regional Spatial Strategies* (RSS) remplacent le *Regional Planning Guidance*. Bien que le RSS est officiellement un document statutaire de l'*office of the deputy prime minister* (ODPM), c'est-à-dire de l'Etat, il est élaboré au niveau régional, par les huit *regional assemblies*, pour tout leur territoire (Londres établit son propre RSS). Le passage du RPG aux RSS est plus que de la rhétorique. Les RSS sont des *statutory documents* (documents statutaires), qui doivent être pris en compte dans les procédures de planification. En ce qui concerne la planification spatiale au niveau des aires métropolitaines, les RSS s'adressent à ces aires dans leur contexte

⁵ Il convient de noter qu'il y a actuellement trois systèmes de planification territoriale au Royaume-Uni, pour l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse. Chaque système connaît ses propres façons de produire des plans territoriaux. Dans le Pays de Galles, il existe par exemple un plan spatial national qui couvre le pays entier. En Angleterre, un tel plan n'existe pas et son élaboration n'est pas envisagée. Dans ce texte, nous nous concentrons sur la situation en Angleterre.

régional. Si cela est jugé nécessaire, elles peuvent être déclinées dans des *sub-regional strategies* pour des territoires à l'intérieur de la région.

Au niveau local, le document *Local Development Framework* (LDF) remplace le *Local Development Plan*. Les LDF se présentent comme une série de documents qui traite d'une façon cohérente des sujets d'importance pour le développement local, tels le logement, le transport, l'emploi. Ils ne comportent pas nécessairement des cartes. Les LDF sont censés être succincts et précis, en vue de produire des effets concrets. Ils doivent prendre en compte les RSS. Bien que le système de planification territoriale garde son caractère discrétionnaire, le rôle des plans a été renforcé dans cette réforme. En cas de contentieux sur les *planning permits*, le contenu des plans pèse plus lourd que les autres *material considerations*. En conséquence, la procédure d'élaboration est devenue plus lourde, puisqu'il faut devancer les litiges dans la procédure. Notamment, le gouvernement central doit faire valoir son influence plus en amont dans la procédure puisque si un plan, établi par les collectivités locales, est en place, il est devenu plus difficile d'en dévier.

La création de ces nouveaux plans peut-être interprétée comme une relance de la planification territoriale stratégique dans la tradition du *structure planning*. Avec la RSS, un nouveau document officiel de planification territoriale stratégique a été créé. L'utilisation du terme *strategy* n'est pas anodin. Il est une indication que le rôle de ce plan n'est pas de fixer un état final, mais de proposer une stratégie concernant l'utilisation futur du territoire.

Vu la place centrale accordée aux *Regional Assemblies* en matière de planification territoriale stratégique, il convient de s'attarder sur cet organisme. La *Regional Assembly* n'est ni une collectivité territoriale ni un organisme indépendant des collectivités locales, mais un organisme créé par le gouvernement pour réaliser des tâches qui ne sont pas prises en charge par le secteur public d'une façon directe. Dans la *North West Regional Assembly* (dans laquelle est situé le *Greater Manchester* dont nous parlerons dans la section 3.2), les collectivités locales représentent

70 % de l'assemblée, les autres 30 % sont occupées par des acteurs privés et civils. Les 47 collectivités locales de la région sont représentées. L'*Office of the Deputee Prime Minister* (ODPM) finance les *Regional Assemblies* en tant que *Regional Planning Bodies* pour prendre en charge la planification territoriale. A côté de l'élaboration des RSS, les *Regional Assemblies* ont aussi une fonction de regard (*scrutiny*) sur les *Regional Development Agencies* (RDA). Ces derniers sont des agences public-privé créés en 1997 par le gouvernement Blair. Ils s'inspirent, d'un côté, des réussites de certaines régions (les « districts » italiens, le Land Baden-Württemberg, Silicon Valley) (cf. Deas, 2005) et, de l'autre, répondent aux sollicitations des politiques européennes qui s'adressent de plus en plus directement aux régions. Leur tâche est de fournir de « *new structures and new opportunities in the English regions to enable them to punch their weight in the global market place* » (DETR 1997). Les RDA ont notamment élaboré des stratégies régionales de développement économique, tel le *Northern Way : a strategy for growth* dont nous parlerons ci-dessous. A travers ces documents, ces organismes jouent un rôle non négligeable dans l'élaboration des RSS.

Le fait que la planification territoriale au niveau régional ait obtenu un caractère statutaire, a pour conséquence un renforcement des procédures d'élaboration des plans régionaux. Cela implique que les *Regional Assemblies* vont acquérir le statut de *statutory consultees* et obtiendront des moyens d'imposer le contenu des RSS aux collectivités locales. Cela veut dire qu'à côté des pouvoirs d'objection, que possède toute personne locale, la *Regional Assembly* obtiendra des pouvoirs d'approbation. C'est à dire qu'avant la publication d'un plan local, il doit être vu par la *Regional Assembly*, qui pourrait réclamer des modifications s'il y a divergence avec la RSS. Les *call in powers*, c'est-à-dire le pouvoir d'intervenir directement pour empêcher ou modifier des permis de construire, resteront aux mains du ministre (actuellement compétence du *deputy prime minister*), représenté au niveau régional par le *government office*. On peut questionner la légitimité des régions à prendre une place aussi centrale dans l'élaboration du *statutory development plan*. Le statut des *regional assemblies* reste flou et elles ne semblent pas représenter aux yeux des

anglais des réalités territoriales auxquelles les gens s'identifient. Il est intéressant de noter que l'établissement des RSS est finalement la seule fonction officielle des *Regional Assemblies*. En faisant des *Regional Assemblies* les *Regional Planning Bodies* responsables pour l'élaboration des RSS, le *Planning and Compulsory Purchase Bill* assure d'une façon indirecte la persistance des *Regional Assemblies*.

3. Planification spatiale et stratégies de développement dans les aires métropolitaines

3.1 L'aire métropolitaine lyonnaise

L'aire métropolitaine de Lyon s'étend sur quatre départements et, en fonction de la définition retenue, compte plusieurs centaines de communes. Les départements n'ont pas beaucoup de pouvoir en matière de planification territoriale et nous ne traiterons donc pas de cette institution. Les communes sont d'importants acteurs en matière de planification territoriale. Elles élaborent les PLU et les maires sont responsables de la délivrance des permis de construire. Pourtant, les communes sont souvent considérées comme une échelle trop petite pour élaborer et mettre en œuvre d'une façon efficace la planification territoriale. Pour cette raison, une partie de leurs tâches et de leurs compétences est souvent transférée vers des structures intercommunales, ou « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI). Ces EPCI existent sous plusieurs formes. Ils ont en commun d'être des établissements qui ne sont pas élus au suffrage direct, et auxquels les communes peuvent déléguer une partie de leurs compétences. La forme la plus aboutie des EPCI est la Communauté Urbaine (CU). La CU du Grand Lyon regroupe 55 communes, dont la plus peuplée est celle de Lyon avec quelque 440.000 habitants sur un total d'environ 1,2 million d'habitants. La CU a des compétences importantes en matière de planification territoriale : elle élabore aussi bien les PLU que le SCOT pour son territoire.

La CU du Grand Lyon ne couvre pas la totalité de l'aire métropolitaine. En conséquence, le SCOT qui est établi par le Grand Lyon ne couvre cette

aire que partiellement. Neuf autres SCOT sont également situés dans cette aire. Cette situation compromet l'objectif de cohérence accordé par la loi aux SCOT. A l'instigation de l'agence d'urbanisme de Lyon, les organismes de planification ont reconnu cette situation et ont lancé la démarche de l'« interscot » (agence d'urbanisme de Lyon, 2003). L'objectif de cette démarche est de veiller à la cohérence entre les différents SCOT. Cependant, il s'agit ici des négociations entièrement volontaires et sans contraintes. Il sera intéressant de voir la forme que prendra l'ajustement des SCOT et comment elle se traduira en dispositions concrètes dans ces documents, ce qui pourra montrer, en creux, les limites de la coopération entre organismes planificateurs.

Une autre structure de gouvernance pour l'aire métropolitaine de Lyon qu'il faut mentionner est la *Région Urbaine de Lyon* (RUL). Il s'agit d'une structure associative dans laquelle la Région Rhône-Alpes, les départements du Rhône, de l'Ain, de la Loire et de l'Isère et de nombreux EPCI (parmi lesquels le Grand Lyon) sont représentés. Avec une population de 2,6 millions d'habitants, l'aire couverte par cet organisme inclut l'agglomération de Saint-Etienne qui se situe à une soixantaine de kilomètres au sud-ouest de Lyon. Le périmètre couvert par la RUL s'approche de ce qu'on pourrait considérer comme l'aire métropolitaine de Lyon sur la base des données « objectives » (l'aire métropolitaine définie par l'INSEE). Elle est aussi proche de l'aire couverte par le projet de DTA pour l'aire métropolitaine de Lyon, élaboré par l'Etat. Toutefois, la RUL n'a pas de compétences en matière de planification spatiale. Elle a été fondée en réponse à l'incohérence grandissante entre les périmètres des collectivités territoriales et le niveau auquel les enjeux du développement métropolitain doivent être abordés. Il s'agit d'une construction unique en France qui a comme objectif de dépasser les limites des structures administratives officielles en vue de proposer une vision partagée du développement de l'aire métropolitaine.

On peut noter que la notion de cohérence territoriale est commune au SCOT et à la RUL. Créer de la cohérence dans ce territoire, avec la structure institutionnelle fragmentée telle que nous l'avons décrite ne

paraît pas simple. D'autant plus que les décisions concernant le développement territorial futur de l'aire métropolitaine sont en partie prises en dehors des cadres décrits ci-dessus. A ce sujet, ils convient de s'intéresser à la démarche *Millénaire 3*, lancée en 1997 par la Communauté Urbaine du Grand Lyon.

Les retombées de cette démarche d'élaboration des stratégies métropolitaines font parties du Plan de Mandat 2001-2007 de Gérard Collomb, maire de Lyon et président du Grand Lyon. Depuis l'apparition de ce document, la démarche *Millénaire 3* continue, mais plus en retrait, bien qu'une nouvelle étape ait été lancée en 2004 sous le nom « Lyon 2020 ». Les choix stratégiques de *Millénaire 3* tournent autour de cinq axes centraux (écologie urbaine et qualité de vie ; l'organisation du développement urbain – vers une nouveau plan stratégique ; territoires, compétences, gouvernance ; cohésion sociale ; la situation de Lyon dans une économie mondialisée). Les travaux de ces cinq axes ont été traduits en 21 priorités ; l'élaboration d'un SCOT pour réaliser une meilleur organisation spatiale est l'une d'entre elles. D'autres sont, par exemple, le développement d'un nombre limité de « pôles d'excellence » en vue de jouer une part dans l'économie mondialisée, un meilleur dialogue avec les structures de gouvernance avoisinantes (telles que la RUL et le communauté d'agglomération de Saint Etienne) et la création d'une ville accessible et accueillante.

Les choix effectués dans *Millénaire 3* sont le fruit d'un vrai effort de coproduction des stratégies de développement, pour lequel de nouvelles structures de coopération entre les secteurs privé et public ont été créées et utilisées. Les objectifs de cette démarche ont surtout porté sur un changement de l'image de la ville, à travers un renouvellement des activités. Des actions concrètes concernent le support des biotechnologies, des technologies de l'information et de la communication, et aussi le renforcement du tourisme. L'idée est de faire de la ville et de tout ce qu'elle a à offrir (patrimoine, activités culturelles, grands projets urbains, ...) le moteur de son propre développement.

La position que *Millénaire 3* réserve au SCOT qui n'est qu'un des 21 objectifs, donne l'impression que la position centrale de ce document parmi les différentes politiques spatiales et sectorielles n'est pas entièrement reconnue. Cette impression est renforcée par la pratique de l'élaboration du SCOT. Pour le moment, le Grand Lyon ne semble pas très motivé pour se lancer dans son élaboration. Cela peut aussi s'expliquer du fait qu'elle vient d'établir un PLU pour tout son territoire. Bien que ce document ait un autre statut et une autre fonction que le SCOT, les élus ne semblent pas ressentir d'urgence à reconduire une démarche de planification sur le même territoire.

A coté de cela, le Grand Lyon se projette dans l'avenir avec les grands projets urbains comme la régénération de la confluence, le réaménagement des berges du Rhône, le renouvellement du quartier de la Duchère ou encore la réalisation de nouvelles lignes de tramway. Ces projets peuvent tous être considérés séparément. Pris ensemble, ils détermineront toutefois dans une large mesure le développement spatial de l'aire métropolitaine lyonnaise. Si ces projets s'inscrivent dans une stratégie territoriale, cela est fait de façon implicite. Par contre, une fois que les projets existent, ils déterminent le développement territorial de la métropole et de ce fait, ils prennent une place centrale dans le PLU, et sans doute aussi dans le futur SCOT du Grand Lyon, voire dans le processus de l'interscot.

3.2 L'aire métropolitaine de Manchester

L'aire métropolitaine de Manchester connaît plusieurs niveaux de gouvernement. A l'échelle municipale, la *City of Manchester* est le plus grand *district* dans l'aire métropolitaine, et donne son nom à l'ensemble. Mais une caractéristique de l'aire urbaine de Manchester est sa multipolarité, héritage de sa croissance rapide dans l'époque industrielle. Des villes comme Salford, Stockport ou Bolton sont des *districts* importants. Le *Greater Manchester Council* qui a été aboli en 1986, regroupait 10 *districts*. Après son abolition, ses districts se sont réunis dans une nouvelle structure de coopération, sous l'impulsion du *Local Government Act* de 1985 qui prescrivait que l'abolition des *Metropolitan*

Counties allait de paire avec la création de structures de coopération intermunicipale pour répondre aux besoins de coordination des politiques au niveau de l'aire métropolitaine. Cela a conduit à la création, pour tous les services concernés de syndicats intermunicipaux et au choix des *lead communities* pour chaque syndicat. Les *lead communities* assumaient pour l'ensemble des districts la responsabilité administrative et technique de la fourniture du service. Dans la répartition des services, il n'était pas question pour les autres *districts* d'accepter une hégémonie du *district* de Manchester, malgré ses atouts liés à la centralité et à sa taille (Deas et Hebbert, 1999).

Pour coordonner les activités des différents syndicats, une structure de coordination au niveau de l'ancien *Greater Manchester* a été créée, sous le nom de *Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA). Elle n'a pas de compétences techniques propres et s'occupe essentiellement de la coordination entre les différents syndicats, permettant aux dix *districts*, qui sont tous représentés dans le conseil d'administration par trois membres, de parler d'une seule voix. L'AGMA semble donc être une scène de négociation utile, bien que sans statut officiel, pour produire des stratégies métropolitaines de développement. De plus, les responsables de la planification territoriale des dix collectivités locales ont continué à se rencontrer d'une façon informelle dans le *Planning Officers Group*. Cela a fait perdurer la tradition de planification territoriale au sein du *Greater Manchester*. Mais jusqu'à récemment, l'AGMA n'affichait pas d'ambitions dans le domaine de la planification stratégique. Depuis la parution du *Planning and Compulsory Purchase Bill* de 2004, cette situation est en train de changer. Il est prévu que le RSS soit décliné en *sub-regional strategies*. Celles-ci semblent présenter pour l'aire métropolitaine de Manchester une possibilité de développer une stratégie spatiale propre.

Le RSS pour le Nord-Ouest, la région dans laquelle est située l'aire métropolitaine de Manchester, est largement influencé par le rapport *The Northern Way : a strategy for growth*, publié en 2004. Ce rapport a été élaboré en collaboration entre les *Regional Development Agencies* et les *Regional Assemblies* des trois régions du Nord de l'Angleterre : le Nord-

Est, le Nord-Ouest et Yorkshire et Humberside. Le *Northern Way* développe l'idée des métropoles comme moteur de la croissance de l'économie. Huit métropoles sont identifiées dans le Nord ; Leeds et Manchester sont les plus importantes. Si ces métropoles connaissent une croissance économique, cela est jugé avantageux pour tout le Nord. Bien que l'analyse sur laquelle cette stratégie repose soit « spatialisée » (c'est-à-dire qu'elle représente, cartes à l'appui, l'état des lieux concernant la situation économique, démographique et sociale dans le Nord), la stratégie elle-même n'est pas déclinée par rapport au territoire. Le seul choix en partie « spatialisé » qui est fait concerne le soutien des activités dans les huit aires métropolitaines (où les investissements projetés en infrastructures sont montrés sur une carte). Par contre, la *Northern Way Strategy* établit un lien direct avec le RSS : « *As an overarching principle, each of the RSS should develop specific strategies for the city regions identified in the Northern Way. The RSS should accord priority to strengthening the economies of the city regions. Whilst these eight city region strategies will not cover the whole of the North, they will provide a major component of each RSS and offer clear guidance for private and public investment.* » (Northern Way Steering Group, 2004 : 55). La *Northern Way Strategy* demande donc explicitement que des stratégies spatiales au niveau des aires métropolitaines soient élaborées et incorporées dans le RSS.

Le travail mené dans le cadre du *Northern Way* a créé un élan pour l'établissement des stratégies de développement métropolitain. Cet élan coïncidait avec la tentative de relance de la planification territoriale stratégique que nous avons décrite dans la section 2.2. Cela a incité le *Greater Manchester* (ici en sa qualité d' « aire fonctionnelle » basée notamment sur les déplacements domicile-travail, qui incorpore 15 collectivités, mais dont le cœur sont les dix collectivités qui coopèrent dans l'AGMA) à produire, en 2003, un *Greater Manchester Development Strategy* qui n'a, pour le moment, aucun statut officiel. L'AGMA, qui coordonne ce travail, cherche maintenant à inscrire ce document dans le RSS comme *sub-regional spatial strategy*.

Il faut garder en tête que tout ce qui se fait dans le *Greater Manchester* par l'intermédiaire de l'AGMA se fait d'une façon volontaire. On peut reprocher à l'AGMA la faiblesse de ses pouvoirs décisionnels à cause de ce caractère volontaire, mais il peut parfois également être considéré comme sa force. Les collectivités qui y coopèrent le font parce qu'elles considèrent que coopérer leur apporte des avantages. En conséquence, elles sont motivées pour porter plus loin les thématiques abordées sous le drapeau de l'AGMA. De ce point de vue, on peut se demander comment l'AGMA va se saisir du *sub-regional spatial strategy* qui sera, et c'est un première, une compétence statutaire. Pour le moment, les idées concernant la *sub-regional spatial strategy* pour le *Greater Manchester* sont sans doute largement basées sur la *Strategy pour le Greater Manchester*, qui s'articule essentiellement autour du développement économique. Les idées développées dans le *Northern Way* sur les villes comme moteurs de l'économie sont déclinées au niveau du *Greater Manchester*. Et même en matière économique, il n'y a pas vraiment d'approche d'ensemble. La stratégie se concentre sur quelques secteurs d'expansion économique. On est donc loin d'un plan territorial stratégique, dans le sens classique du terme.

En même temps, la ville centre de Manchester s'est construite une réputation de ville qui forge son avenir par l'intermédiaire des grands projets de régénération urbaine. Cela a commencé avec la régénération du *Arndale Shopping Centre* après sa destruction partielle dans un attentat à la bombe perpétré par l'IRA, en juin 1996. Les opérations qui ont suivi concernent des grands projets immobiliers qui s'articulent autour d'équipements phares comme le *Bridgewater Hall* (salle de concerts) et *Urbis* (centre de culture urbaine), la mise en place de *MetroLink* (réseau de tramway) et l'organisation des *Commonwealth Games*, en 2002. La ville s'est également faite remarquée dans le renouvellement des quartiers de logements, avec la régénération du quartier de « Hulme » qui est devenu un cas d'école au Royaume Uni. On peut dire que cette régénération urbaine est devenue l'emblème de la stratégie de développement territorial de la ville de Manchester et, bien qu'il s'agisse d'une stratégie de la ville centre, elle a des conséquences pour toute l'aire métropolitaine. D'un côté,

les investissements dans la ville de Manchester s'appuient sur les potentialités d'une région plus large ; de l'autre, les autres villes dans l'aire métropolitaine profitent du dynamisme créé dans la ville de Manchester.

4. Conflits et complémentarité entre planification spatiale et stratégies de développement

Les descriptions des aires métropolitaines de Lyon et de Manchester montrent que des conflits entre planification spatiale « d'en haut » et stratégies de développement territoriale « d'en bas » peuvent se produire à plusieurs endroits. On voit en même temps que les démarches de planification spatiale et d'élaboration des stratégies de développement métropolitain sont intimement liées et qu'elles peuvent se renforcer mutuellement. L'appréciation du rôle de la planification territoriale varie selon la position territoriale et la position idéologique adoptées. Ci-dessous, nous reprenons les questions présentées dans l'introduction pour analyser les conflits et les complémentarités qui peuvent exister entre planification territoriale et stratégies de développement métropolitaines.

4.1 Relation entre démarches stratégiques des villes et planification spatiale

Le niveau des aires métropolitaines est absent du dispositif de planification territoriale en Angleterre : il n'existe pas de plan territorial à ce niveau. Les relations entre démarches stratégiques des villes et planification territoriale se posent donc en Angleterre d'une façon différente qu'en France, où à travers le SCOT, on cherche justement à faire de la planification territoriale « le grand intégrateur » des politiques publiques au niveau des aires métropolitaines. Cette situation montre une différence fondamentale entre le système de planification territoriale proposé par la loi SRU, et celui proposé par le *Planning and compulsory purchase bill*.

En France, la planification stratégique est censée se faire à l'échelle des « aires fonctionnelles », qu'il s'agisse des pays ou des aires métropolitaines. Ainsi, les plans territoriaux entrent en compétition directe avec les stratégies de développement métropolitaines, puisqu'ils s'adressent au même territoire. On peut imaginer que les aires

métropolitaines s'en saisissent pour donner un statut officiel à leurs stratégies. Pourtant, dans le cas de l'aire métropolitaine de Lyon, c'est plutôt le contraire qui se produit : le dispositif d'élaboration des stratégies de développement métropolitaines étant en place, on ne semble pas tellement ressentir l'urgence d'établir un SCOT. Dans ce cas de figure il est, en effet difficile, du point de vue de l'aire métropolitaine, de voir la complémentarité entre le plan territorial et la stratégie de développement.

En Angleterre, le plan territorial stratégique sera établi au niveau de la Région. Il semble être assez largement reconnu que les régions anglaises ne correspondent pas à des entités territoriales fonctionnelles. Pour cette raison, les plans territoriaux stratégiques ne semblent pas pouvoir prendre la place des stratégies de développement métropolitaines. La possibilité de complémentarité des deux types de politiques territoriales ne semble pas exclue dans ce cas de figure. Le souci, du point de vue de l'aire métropolitaine, semble plutôt être de faire en sorte que la stratégie de développement métropolitaine ne soit pas entravée par des dispositions du plan spatial. Les collectivités locales du *Greater Manchester* semblent voir dans la déclinaison de la RSS en *sub-regional strategies* une porte de secours qui leur permet de donner un statut à leur propre stratégie de développement, ce qui peut expliquer leur engagement dans cette voie.

4.2 Articulation planification spatiale et démarche de projet

Comme nous l'avons dit dans l'introduction de ce texte, dans la situation actuelle, au lieu de « réguler » le développement urbain, le secteur public essaye de plus en plus de le « stimuler ». Cela conduit à un type de planification qui a été désigné comme *project-led*. En même temps, cela conduit les collectivités locales, notamment les villes, à développer des stratégies de développement territoriales. Il en résulte potentiellement une tension entre la planification territoriale, d'un côté, et la démarche de projet, de l'autre. D'autant plus que les logiques qui sous-tendent les deux démarches sont fondamentalement différentes : la planification territoriale visant la répartition des richesses sur le territoire, tandis que les projets urbains visent dans un premier temps à créer des richesses en s'appuyant

sur des potentialités localisées. C'est seulement dans un deuxième temps que ces richesses sont censées bénéficier à tout le territoire.

L'existence de cette tension semble être confirmée dans le cas de Manchester. Le *Greater Manchester*, et, en particulier, la ville de Manchester, a mené dans les années 1990 une véritable politique de régénération urbaine basée sur un grand volontarisme politique. Des grands projets immobiliers ont changé le visage de la ville et contribuent fortement à en changer l'image. Dans cette politique, les grands projets prennent en quelque sorte la place de la planification territoriale. Cette stratégie de développement a porté ses fruits dans les dernières années. En conséquence, la ville a le sentiment de ne pas avoir besoin d'une planification territoriale stratégique.

A Lyon, le développement de la ville à travers des grands projets urbains prend également une ampleur importante. Bien que la ville se profile moins que Manchester sur la base des grands projets, ceux-ci prennent tout de même une place essentielle dans les politiques urbaines. De ce fait, il est incontournable de les intégrer dans les plans territoriaux. En conséquence, à Lyon aussi la démarche de projet vient remplacer, du moins en partie, une démarche de planification territoriale stratégique.

4.3 Articulation entre différents échelons territoriaux de planification

Deux types de tensions sont directement liées à la coexistence de différents échelons territoriaux. Une première concerne la division entre ville et campagne. La place centrale qui semble être donnée dans le RSS du Nord-Ouest de l'Angleterre aux villes comme moteurs de l'économie fait que le plan est perçu par les *counties* ruraux comme étant largement dominé par les régions urbaines. Une même crainte semble être à la base de l'éclatement de l'aire métropolitaine lyonnaise en 10 périmètres de SCOT, dont une partie dans les zones jouxtant le Grand Lyon semble s'articuler essentiellement autour de la maîtrise de la pression urbaine exercée par la métropole.

Une deuxième tension concerne la ville centre et les autres villes dans l'aire métropolitaine. Cette tension est plus explicite dans le *Greater Manchester* que dans l'aire métropolitaine de Lyon parce que le premier a un caractère plus polycentrique, avec un nombre de villes relativement importantes. Comme nous l'avons évoqué, la ville de Manchester a une stratégie de développement économique très prononcée qui est basée sur des grands projets de régénération urbaine. Cette politique a permis de redynamiser l'économie locale, en crise après la quasi-disparition de l'industrie manufacturière dans les années 1970 et 1980. Cette réussite largement reconnue de la ville de Manchester fait qu'elle se sent forte et indépendante. Dans la coopération avec les autres villes du *Greater Manchester*, cela peut donner lieu à des tensions, même si la ville de Manchester reconnaît volontiers qu'elle fait partie d'un ensemble plus grand et que le statut de la ville de Manchester comme centre économique du Nord de l'Angleterre est basé sur cet ensemble.

Ces tensions rejoignent les observations précédentes (5.1), où nous évoquions le contraste entre l'absence d'un document de planification spatiale au niveau métropolitain, en Angleterre, et la place centrale accordée en France à un tel document. Les deux situations connaissent leurs propres problèmes. En France, l'idée de faire des plans pour des « aires fonctionnelles » existe bien dans la théorie, mais le cas de Lyon montre comment, dans la pratique, elle se heurte à des structures institutionnelles existantes. En Angleterre, la déclinaison des RSS en *sub-regional strategies* illustre le besoin d'agir à une échelle plus fine que celle de la région.

5. Réflexion

Les nouvelles lois sur la planification spatiale en France et au Royaume-Uni s'inscrivent dans une logique mono-centrique de la gouvernance urbaine : elles visent à créer de la cohérence dans les différentes démarches de planification. Pourtant, les témoignages d'une évolution de la société urbaine allant plutôt dans le sens de la fragmentation et de la compétition sont nombreux (Graham et Marvin, 2001 ; Veltz, 1996). Etant donnée le caractère fragmenté et compétitif de la société actuelle, la

gouvernance urbaine aura, selon certains, plus vocation à organiser l'interconnectivité des différents fragments que de créer de nouvelles formes de gouvernements unitaires (Salet et al., 2003 : 377). Cela pose la question de savoir si les nouveaux dispositifs de planification répondent aux besoins de la société métropolitaine actuelle ou s'ils sont, comme le dit Castel (2002) à propos de la loi SRU, « un ultime avatar des années soixante » quand la planification territoriale prenait la forme des *blueprint-plans* dans le cadre d'une structure institutionnelle caractérisée par un état-providence (Healey, 1997b).

A partir de notre analyse exploratoire de la question dans les aires métropolitaines de Lyon et de Manchester, nous constatons que la planification spatiale dans le sens « classique », c'est-à-dire à travers des plans spatiaux visant à mettre de la cohérence dans les politiques sectorielles à du mal à s'imposer. Les villes ne semblent pas ressentir la nécessité de tels plans. Cela ne veut pas dire qu'elles ne voient pas l'intérêt de créer de la cohérence dans les différentes politiques sectorielles, mais elles semblent avoir développé leurs propres institutions et démarches pour le faire. Les réformes des lois concernant la planification territoriale dans les deux pays viennent s'intercaler dans des réalités territoriales et ne semblent pas avoir suffisamment d'autorité pour s'imposer sans problèmes.

Il est trop tôt pour analyser les effets des réformes législatives encore récentes sur le terrain. Par contre, il est possible d'avancer quelques hypothèses concernant l'avenir de la planification territoriale. A partir de notre analyse, nous constatons qu'il y a trois « réalités territoriales » qui doivent être prise en compte pour comprendre l'articulation entre planification territoriale et stratégies de développement métropolitain :

- Les dynamiques « physiques » : si on parle d'aires métropolitaines, c'est parce qu'elles correspondent à une certaine réalité territoriale qui peut être décrite en utilisant des critères plus ou moins objectifs comme les déplacements domicile-travail, la densité du tissu urbain, l'utilisation des équipements situés dans la ville centre, etc.

- La situation institutionnelle : à la base de l'organisation institutionnelle des aires métropolitaines on trouve les collectivités territoriales. Mais celles-ci se réunissent, d'une façon volontaire ou sous l'impulsion du gouvernement national, entre elles et avec d'autres acteurs. Il en résulte une structure institutionnelle complexe, où les compétences et les intérêts sont divisées entre un grand nombre d'organismes.
- Les périmètres de planification territoriale : les plans territoriaux s'appliquent à un territoire délimité. Cela suppose le choix d'un périmètre sur lequel le plan s'applique. Ce choix est un élément central dans chaque système de planification territoriale.

On peut constater que dans les aires métropolitaines de Lyon et de Manchester, ces trois « réalités territoriales » ne se superposent pas. Notre analyse nous conduit à avancer comme première hypothèse que les conflits et les complémentarités concernant l'articulation entre stratégies de développement métropolitaines et planification territoriale, peuvent être décrits et analysés en se concentrant sur les relations entre les réalités territoriales. Comme deuxième hypothèse, nous avançons que dans le champ dynamique des politiques territoriales, il n'est pas réaliste de penser que les trois réalités territoriales pouvaient se recouvrir entièrement et durablement dans une même aire métropolitaine. En conséquence, il y aura toujours des tensions entre les stratégies de développement métropolitaines et la planification territoriale. Il nous semble important de mieux connaître ces tensions et leurs conséquences pour pouvoir construire des politiques territoriales qui soient efficaces et efficientes ; nous avons ici esquissé les contours d'une approche de cette question.

Bibliographie

- Agence d'Urbanisme de Lyon (2003), *Vers un aménagement coordonné de la région lyonnaise*.
- Bernard F.C., Durand E. (2004), Les nouvelles dispositions en matière d'urbanisme, *Le courrier des maires*, janvier 2004, pp. 77-90.
- Castel, J.S. (2002), *La SRU : Nouvel ordre urbain ou ultime avatar des années soixante ?*, Contribution au séminaire planification urbaine METL-ENPC 2001-2002.

Deas, I., M. Hebbert (1999), Ville, métropole ou région ? Les territoires de la mobilisation à Manchester, dans Jouve, B., C. Lefèvre, *Villes, Métropoles : Les nouveaux territoires du politique*, Collection Villes, Paris : Anthropos.

Deas, I. (2005), *Reinventing the metropolitan region : experiences of scalar conflict in Manchester and North West England*, paper presented to the Urban Affairs Association 35th annual meeting, Salt Lake City, Utah, 14th April 2005.

Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) (1997), *Partnerships for prosperity in the English regions*, press notice 489/ENV, London, DETR.

Goldsmith, M. (1993), Local Government, in: R. Paddison et al. (eds.) *International perspectives in Urban Studies 1*, Glasgow: University of Glasgow.

Graham, S., S. Marvin (2001), *Splintering Urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London : Routledge.

Healey, P. (1997a), An institutionalist approach to spatial planning, in : Healey, P. et al. (eds.), *Making strategic spatial plans : innovation in Europe*, London : UCL Press.

Healey, P. (1997b), *Collaborative planning : making places in fragmented societies*, Basingstoke : MacMillan Press.

Jouve, B., C. Lefèvre (1999), *Villes, Métropoles : Les nouveaux territoires du politique*, Collection Villes, Paris : Anthropos.

Le Galès, P. (2003), *Le retour des villes européennes : Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Science Po

Northern Way Steering Group (2004), *Moving Forward : The Northern Way*, first growth strategy report.

Salet, W., A. Thornley, A. Kreukels (eds.) (2003), *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case studies of European City-Regions*, London : SPON Press.

Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoire : l'économie d'archipel*, Paris : PUF.

Williams, G. (1999), Metropolitan governance and strategic planning : a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto, *Progress in planning*, vol. 52, n° IV, pp. 1-99.

Sites internet

www.agma.org

www.grandlyon.com

www.millénaire3.com

www.nwra.gov.uk

www.regionurbainedelyon.fr

www.thenorthernway.co.uk