



HAL
open science

Lorsque le débat public réinterroge la planification territoriale

Gabriel Jourdan

► **To cite this version:**

Gabriel Jourdan. Lorsque le débat public réinterroge la planification territoriale: Réflexion autour des enseignements du débat public sur le projet de LGV PACA. Lorsque le débat public réinterroge la planification territoriale, réflexion autour des enseignements du débat public sur le projet de LGV PACA, Jan 2008, GRENOBLE, France. halshs-00382665

HAL Id: halshs-00382665

<https://shs.hal.science/halshs-00382665>

Submitted on 10 May 2009

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.

Lorsque le débat public réinterroge la planification territoriale

Réflexions autour des enseignements du débat public sur le projet de LGV PACA

Entre 2004 et 2007, Gabriel Jourdan a été chargé d'études urbanisme et déplacements à l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise ou il notamment travaillé sur le SCoT et le projet de LGV PACA. Cet article s'appuie largement sur ce retour d'expérience.

Introduction

Dans le droit français, il existe un décalage important entre les procédures de concertation autour de la définition des grands projets d'infrastructure de transport (débat public au sens de l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme) et celles mises en place autour de l'élaboration des documents de planification urbaine (régies par l'article L300-2 du Code de l'Urbanisme).

- D'un coté (débat public sur les projet d'infrastructure), la concertation est organisée par une commission indépendante du maître d'ouvrages¹ qui offre une scène de débat ouverte à tous et garantie l'accès à une information la plus complète possible. L'objectif du débat public est de mettre le projet en question pour en approfondir la définition et, le cas échéant, faire émerger des alternatives qui répondent mieux aux objectifs recherchés. Pour cela, le débat public vise à favoriser un dialogue argumenté entre les acteurs publics mais aussi entre ces derniers et la société civile, dont le maître d'ouvrages doit prendre en compte les enseignements².
- De l'autre (documents d'urbanisme), la concertation est organisée directement par le porteur du projet de territoire, selon des procédures et un calendrier qu'il définit librement³. De ce fait, elle est largement subordonnée à des impératifs politiques et tend souvent à se réduire à une simple information du public et des différents acteurs publics potentiellement concernés par la démarche.

Cette différence est paradoxale : La définition des orientations fondamentales de développement à long terme d'un territoire (planification) fait l'objet d'un processus de concertation moins développé que la définition d'un projet d'autoroute ou de ligne TGV !

Pourtant, le système de planification français souffre de son incapacité à permettre l'émergence d'un dialogue et d'un compromis ambitieux entre les institutions afin de mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation du sol autour d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le territoire⁴.

On peut alors s'interroger sur le lien entre d'une part, l'ouverture du processus de concertation et sa capacité à faire émerger une scène de débat indépendante des parties prenantes ; et, d'autre part, sa capacité à faire émerger une dynamique de dialogue voire de compromis entre les institutions.

Nous illustrerons cette problématique à partir de l'examen du projet de LGV (ligne à grande vitesse ferroviaire) PACA, qui a fait l'objet d'un débat public de février à juillet 2005.

¹ Les débats publics sont organisés par une autorité administrative indépendante (la commission nationale du débat public : CNDP), qui désigne pour chaque projet une commission particulière du débat public (CPDP).

² A l'issue du débat, la CNDP public un compte rendu faisant la synthèse des arguments entendus, que le maître d'ouvrages doit prendre en compte pour étayer son choix sur la poursuite ou non du projet.

³ « Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (...) » (article L300-2 du Code de l'Urbanisme).

⁴ Jourdan Gabriel, "Le système de planification français au défis de la cohérence territoriale et du développement durable", in Zepf Marcus, Andrès Lauren (dir), *Les enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses universitaires de Lausanne (?), à paraître.

Ce projet vise à prolonger la LGV Méditerranée vers la Côte d'Azur et l'Italie sous la maîtrise d'ouvrage de RFF (Réseau Ferré de France, établissement public d'Etat). Ses études sont cofinancées par l'Etat, RFF, la SNCF, la Région PACA, les Départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole et les communautés d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée et de Nice Côte d'Azur⁵.

Ces acteurs portent par ailleurs des politiques d'aménagement du territoire et des démarches de planification (DTA des Bouches du Rhône et des Alpes-Maritimes, schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, contrat de projet Etat / Région).

L'aire d'étude du projet concerne une bande littorale d'environ 160 km de long et 20 à 70 km de large qui intègre les métropoles de Marseille – Aix (1,92 millions d'habitants en 2006⁶), de l'aire toulonnaise (580 000 habitants en 2006⁷) et de Nice Côte d'Azur (1,11 millions d'habitants en 2006⁸) ainsi que l'espace urbain émergent de l'est varois (270 000 habitants en 2006⁹).

Ce territoire constitue un pôle touristique de dimension internationale. Il connaît une importante croissance démographique¹⁰ accompagnée par un fort étalement urbain qui touche notamment le centre et l'est du Var.

De ce fait, le débat public a fait émerger de nombreuses questions relatives à l'aménagement du territoire. Il a également ouvert un dialogue entre les institutions publiques, mais aussi entre ces dernières et la société civile qui a permis d'enrichir le projet de LGV.

Mais les démarches de planification en cours ne semblent pas, pour l'instant, être à même d'apporter des réponses aux préoccupations qui ont émergé lors du débat public et à prolonger les prémices de dialogue interinstitutionnel qu'il a permis d'engager.

⁵ A l'issue du débat public, la principauté de Monaco et la communauté d'agglomération du Pays d'Aix sont rentrées dans le tour de table des cofinanceurs.

⁶ Périmètre de la "région urbaine de Marseille – Aix" défini en 2002 par l'INSEE.

⁷ Périmètre de la "zone d'emplois" de Toulon défini en 1990 par l'INSEE.

⁸ Périmètres des aires urbaines de Nice et de Menton et de la Principauté de Monaco

⁹ Secteurs de Fréjus / Saint-Raphaël / Draguignan / Golfe de Saint-Tropez.

¹⁰ +0,82% / an entre 1999 et 2006, soit 220 000 habitants supplémentaires dans les Bouches du Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes.

1 – Les apports du débat public

L'exemple du projet de LGV PACA montre que le débat public ne se limite pas à un dialogue entre la société civile et les acteurs publics ou le maître d'ouvrages du projet.

Il peut également venir enrichir le dialogue entre les institutions publiques qui portent le projet et permet aussi un élargissement de l'objet du débat, du projet d'infrastructure vers les questions d'aménagement du territoire.

1-2 – Un débat public vecteur de dialogue entre les institutions

Les premières hypothèses de tracé de la LGV ont été définies par RFF. Elles privilégiaient l'idée de rejoindre directement Nice depuis les environs d'Aix-en-Provence, en faisant un léger détour pour desservir l'aire toulonnaise par une gare excentrée localisée à plus de 25 km au nord du centre-ville.

Ce choix initial du maître d'ouvrages traduisait une représentation du TGV comme concurrent de l'avion (priorité à une liaison rapide entre Paris et la Côte d'Azur). Elle soulignait aussi une faible connaissance du territoire local (sous-estimation des relations entre les trois grandes métropoles de PACA et du poids de Toulon en termes de clientèle TGV) ainsi que des considérations technico-financières (tracé plus faciles et moins coûteux si on évite Marseille et l'aire toulonnaise).

Cette solution s'inscrivait dans le prolongement des solutions envisagées au début des années 1990 pour le prolongement de la LGV Méditerranée vers Fréjus et bénéficiaient du soutien appuyé des collectivités et acteurs économiques des Alpes-Maritimes, ainsi que de celui, plus discret, de la Région PACA.

Alors qu'ils participent au cofinancement des études menées par RFF, le département des Bouches du Rhône, la communauté urbaine de Marseille, le Département du Var et la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée n'ont pas réussi à convaincre le maître d'ouvrages d'étudier sérieusement un passage de la LGV par Marseille et par le cœur urbain de l'aire toulonnaise. C'est le débat public qui a permis d'ouvrir le champ des possibles, notamment en venant médiatiser le dialogue entre les institutions et en forçant ces dernières à justifier leurs choix.

Dans ce cadre, les collectivités du Var et des Bouches du Rhône¹¹ ont fait réaliser des études indépendantes qui ont démontré la faisabilité technique et l'intérêt en termes commercial mais aussi d'aménagement du territoire d'un passage de la LGV par Marseille et Toulon¹².

Au final, le débat public a permis de confirmer l'intérêt du scénario dit « des Métropoles du Sud » (où la LGV rejoint Nice en desservant le centre-ville de Marseille et le cœur urbain de l'aire toulonnaise). Mais il n'a pas pour autant permis d'écarter le scénario dit « Côte d'Azur » où la LGV rejoint Nice sans passer par Marseille et Toulon.

De ce fait, RFF a décidé (en lien avec les cofinanceurs) un cycle d'études complémentaires (désormais achevé) permettant de départager ces grandes options de tracé (le choix n'étant toujours pas connu en janvier 2009).

1-2 – Un débat public révélateur de la faiblesse des réflexions sur l'aménagement du territoire à l'échelle régionale

Le bilan du débat public indique que « beaucoup [de participants] ont insisté sur la nécessité que le projet soit inspiré et justifié par des préoccupations d'aménagement du territoire qu'ils ne trouvent pas assez présentes – ou pas assez explicites.

RFF a fait valoir à juste titre que ce n'était pas à lui de définir les objectifs en la matière ; les représentants des collectivités ont montré par leurs réponses qu'ils avaient dans certains cas déjà

¹¹ L'étude concernant Marseille a été finalisée avant la date officielle de début du débat public. Cependant, la commission particulière du débat public avait déjà commencé ses travaux préparatoires. Elle est intervenue pour que RFF intègre le passage par Marseille dans les scénarios "privilégiés" de tracé de la LGV PACA.

¹² AUDAT, *Contribution de l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise au débat public sur la LGV PACA*, mai 2005.

réfléchi à la question ; en tout état de cause le débat public a favorisé une prise de conscience de la nécessité d'anticiper la réalisation par une réflexion sur l'avenir que l'on souhaite¹³ ».

En dehors de prises de position très générales, les deux acteurs pouvant porter une vision globale à l'échelle de l'aire d'études du projet (l'Etat et la Région PACA) n'ont pas réellement pris part au débat. Ce sont principalement les aires métropolitaines (représentées par les Départements et les communautés urbaines ou d'agglomération) qui ont mis en avant l'aménagement du territoire pour justifier leurs propositions de tracé en insistant notamment sur :

- Le positionnement stratégique et la structuration interne de chaque aire métropolitaine (en articulation avec la localisation des futures gares TGV).
- Les relations existantes et à développer entre les métropoles.

Plus largement, l'expression des associations, des simples citoyens mais aussi de certains élus a fait ressortir de nombreuses questions voire de nombreuses craintes sur les évolutions territoriales en cours que la future LGV pourrait accentuer :

- Quelle capacité d'accueil de la région PACA face à une croissance démographique durable et au maintien d'une forte attractivité touristique ?
- Comment maîtriser l'étalement urbain autour des métropoles et ses conséquences sur la raréfaction des terres agricoles et des sites naturels dans les espaces à forte intensité d'occupation humaine que sont les plaines et vallées ?
- Quel modèle de développement pour le Moyen et l'Est Var (corridor de l'autoroute A8), à la convergence des aires d'influence et d'étalement urbain des trois grandes métropoles de PACA ?
- Comment maîtriser une pression foncière et immobilière aux conséquences sociales inquiétantes (hausse du prix des logements, déficit de logements sociaux et privés abordables, méfiance croissante des populations en place face à l'urbanisation et à la croissance démographique) ?
- Comment résoudre les problèmes quotidiens déplacements (forte congestion routière et déficit d'offre ferroviaire dans et entre les grandes aires urbaines) ?

¹³ Commission nationale du débat public, Bilan du débat public ligne à grande vitesse PACA, 21 février – 08 juillet 2005, établi par le Président de la commission nationale du débat public, 20 juillet 2005, p.11.

2 – Des préoccupations d'aménagement auxquelles la planification ne semble pas pouvoir répondre.

Le débat public sur la LGV PACA a révélé la nécessité d'une approche globale des problèmes d'aménagement et de planification à l'échelle d'une région métropolitaine émergente entre Marseille, Toulon et Nice.

Mais l'organisation institutionnelle du système de planification empêche l'émergence d'une régulation du développement urbain à cette échelle et, plus largement, fonctionne sur une logique d'évitement du dialogue entre les institutions qui bloque la recherche d'une bonne coordination des politiques publiques.

2-1 - Le périmètre restreint des documents de planification

L'aire d'études du projet de LGV PACA est couverte par 17 périmètres de SCoT (5 dans la région métropolitaine de Marseille – Aix, 5 dans la métropole azurée, 1 pour l'aire toulonnaise et 6 pour l'Est et le Centre-Var).

Cette situation traduit l'organisation multipolaire des aires métropolitaines, chaque pôle urbain tendant à organiser son propre territoire politique.

Le territoire est en outre concerné par deux DTA¹⁴ (département des Bouches du Rhône, approuvée en 2007 et département des Alpes-Maritimes, approuvée en 2003).

Elles déterminent un cadre général avec lequel les SCoT doivent être compatibles, ce qui atténue les effets de la fragmentation des aires de SCoT au sein des métropoles de Marseille-Aix et de Nice Côte d'Azur.

Cependant, ces DTA restent centrées sur leurs territoires respectifs. Elles n'intègrent pas le département du Var, pourtant largement touché par l'étalement urbain lié à la proximité des deux métropoles. Plus largement, elles n'abordent pas la question de la structuration du réseau métropolitain régional.

2-2 – Les limites du schéma régional d'aménagement du territoire

En France, la Région doit élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Mais ce dernier n'a aucune incidence réglementaire sur l'occupation du sol et la mise en cohérence des politiques conduites par les autres collectivités publiques¹⁵. De ce fait, les SCoT et les PLU ne sont pas tenus d'être compatibles avec le SRADDT.

En PACA, le SRADDT était encore en cours d'élaboration lors du débat public sur la LGV et sera approuvé en avril 2006.

Son diagnostic ne prend pas appui sur les études conduites dans le cadre des SCoT et des DTA et ne cherche pas à élaborer un scénario d'évolution du territoire régional prenant appui sur les objectifs d'aménagement qui figurent dans ces documents.

Plus largement, l'élaboration du SRADDT n'a pas donné lieu à un dialogue entre les principales collectivités territoriales de la région PACA sur la définition des enjeux d'aménagement du territoire régionale et des leviers d'action à mobiliser pour les prendre en compte.

De ce fait, le contenu du SRADDT reste très général, et le document consacre moins d'une page à la structuration du réseau métropolitain régional et à la future LGV¹⁶ !

¹⁴ DTA : directive territoriale d'aménagement. Document planification élaboré par l'Etat sur certains territoires, avec lequel les SCoT et les PLU doivent être compatibles.

¹⁵ Le SRADDT a été introduit par la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (loi N°95-115 du 4 février 1995 modifiée en 1999). L'article L122-1 du Code de l'Urbanisme ne mentionne pas le SRADDT dans la listes des documents avec lequel le SCoT doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

¹⁶ Région PACA, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, Charte d'aménagement, avril 2006, page 34.

2-3 – L'élaboration des documents de planification ne permet pas la construction d'un compromis ambitieux entre les acteurs publics impliqués dans la bonne marche du territoire.

Alors que les leviers d'action à mobiliser pour conforter le positionnement et réguler le développement d'une grande région métropolitaine sont répartis entre différents acteurs publics (communes et intercommunalité, Département, Région, Etat et établissements publics dépendant de ce dernier comme RFF), l'élaboration des documents de planification ne permet pas l'émergence d'un dialogue et d'un compromis entre eux.

Ainsi, les SCoT – dont le rôle est de mettre en cohérence les politiques publiques et les décisions relatives à l'occupation des sols – sont élaborés par les communes dans le cadre de structures intercommunales. Les autres collectivités territoriales et l'Etat sont « associés » à leur élaboration sans pouvoir décisionnel sur la définition des grandes orientations d'aménagement.

Cette situation freine l'émergence de politiques publiques coordonnées : à titre d'exemple, le SCoT Provence Méditerranée (aire toulonnaise) met l'accent sur le développement des dessertes ferroviaires comme alternative à l'usage de l'automobile et comme support de la localisation du développement urbain futur. Mais la Région PACA (collectivité compétente en matière d'organisation des transports ferroviaires régionaux) n'a pas souhaité valider le volet ferroviaire du document.

De même, les DTA sont élaborées par les seuls services de l'Etat. Les principales collectivités territoriales sont seulement « associées » à son élaboration sans pouvoir décisionnel sur son contenu¹⁷.

Dans ce cadre, la DTA des Alpes-Maritimes a été perçue comme une ingérence de l'Etat par de nombreuses collectivités qui ont alors cherché à négocier au cas par cas la définition des orientations d'aménagement impactant leur territoire. Par contre, la DTA n'a pas réussi à faire émerger une dynamique d'action globale dans le domaine des déplacements ou du logement alors qu'il s'agit de deux enjeux identifiés comme problématiques sur le territoire azuréen.

De même, en matière de structuration du développement urbain, la DTA peut surtout agir par l'interdiction (définition des espaces naturels et agricoles à protéger) car les choix relatifs à l'organisation du développement futur sont principalement du ressort des communes et structures intercommunales, l'Etat devant alors respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales¹⁸.

Enfin, l'élaboration des SCoT permet difficilement de faire émerger un consensus ambitieux entre les communes sur les orientations de développement du territoire, et les choix traduisent trop souvent la logique du plus petit dénominateur commun ou de l'agrégation des volontés locales.

La question du passage de la LGV PACA par l'aire toulonnaise est à ce titre révélatrice. En 2005, la contribution indiquant la faisabilité technique d'un tracé permettant l'implantation d'une gare TGV à l'est de l'agglomération toulonnaise a été versée au débat public sous l'égide du SCoT Provence Méditerranée¹⁹. Mais cette contribution a suscité d'importants mouvements de protestation. De ce fait, les communes concernées par le tracé ont demandé et obtenu que le SCoT n'affiche aucune position sur la variante de tracé de la LGV à privilégier dans l'aire toulonnaise.

Plus largement, de nombreuses orientations jugées comme trop contraignantes par certaines communes ont été fortement atténuées au fil de l'élaboration du SCoT Provence Méditerranée (par exemple sur la réalisation de logements sociaux, la gestion économe de l'espace ou la cohérence entre l'urbanisme et les déplacements).

Enfin, l'identification des sites futurs d'extension urbaine s'est essentiellement appuyée sur les PLU approuvés ou en cours d'étude, les communes de l'aire toulonnaise ne souhaitant généralement pas

¹⁷ Article L111-1 du Code de l'Urbanisme, troisième alinéa : « Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme intéressés et les comités de massifs ».

¹⁸ JOURDAN Gabriel, « Ville automobile et planification urbaine : le cas de la Côte d'Azur », *Montagnes Méditerranéennes*, 2003 - N°18, pp.149 – 166.

¹⁹ Syndicat Mixte du SCoT Provence Méditerranée, « Pour une desserte optimisée de l'aire toulonnaise et des villes de l'arc méditerranéen : la variante Marseille – Toulon Est – Nice », *Les cahier d'acteur sur le projet de liaison ferroviaire à grande vitesse en PACA*, juin 2005.

que le SCoT anticipe d'autres sites de développement ou vienne au contraire limiter les possibilités ouvertes par les documents d'urbanisme communaux.

Cette situation traduit un compromis basé sur l'idée que les communes réalisent un SCoT pour répondre aux exigences du Code de l'Urbanisme²⁰ tout en ayant la garantie que les décisions collectives prises dans le cadre du SCoT ne viendront pas (trop) contraindre leurs stratégies de développement.

²⁰ Interdiction aux communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ou d'un littoral d'intégrer l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation lorsqu'elles révisent leur PLU en l'absence de SCoT.

Conclusion – Le débat public pour débloquer le système français de planification territoriale ?

De part son caractère neutre, ouvert (car animé par une instance extérieure au système local), le débat public sur le projet de LGV PACA a permis de refonder le dialogue entre RFF et les collectivités territoriales qui cofinancent les études du projet de LGV. Il a ainsi permis de débloquer la question des options de tracé par Marseille et Toulon que RFF refusait d'étudier malgré la demande des collectivités concernées qui cofinancent par ailleurs les études du projet !

Le débat public a également permis de faire émerger de nombreuses questions sur l'aménagement du territoire, le positionnement des métropoles et leur mise en réseau ainsi que la régulation du développement urbain entre Marseille, Toulon et Nice.

A contrario, l'élaboration des documents de planification dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes illustre de manière caricaturale les blocages du système institutionnel français et son incapacité à générer le dialogue et le compromis nécessaire pour assurer une bonne coordination des politiques publiques nécessaires à la régulation du développement urbain. De ce fait, la planification n'a pas été, pour l'instant, à même de relayer les préoccupations d'aménagement du territoire qui ont émergé lors du débat public sur la LGV PACA.

Pour améliorer l'efficacité du système de planification français, il faudrait lui permettre de sortir de cette logique d'évitement du dialogue interinstitutionnel.

On pourrait alors envisager d'intégrer une procédure du débat public au sens de l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme dans les étapes obligatoires d'élaboration d'un SCoT ou d'une DTA, afin de créer une scène de négociation indépendante permettant :

- L'expression argumentée des collectivités publiques sur leurs choix stratégiques de développement.
- L'interpellation des de ces collectivités par les citoyens et représentants de la société civile

Ce débat public devrait être pensé autant comme un outil de concertation entre institutions et société civile que comme un outil permettant :

- D'élargir la perception des problèmes à résoudre et des pistes de solution possibles.
- D'instituer un dialogue ouvert entre les institutions permettant de le limiter les « interdits d'action » qui sous-tendent toute décision politique collective.
- De mettre sur la place publique certaines questions sensibles (telles que la densification ou la construction de logements sociaux) que (certains) élus peuvent avoir tendance à éluder de crainte de se heurter à l'opposition d'une partie de leur population.

Pour être efficace, ce débat devrait se faire à un moment où le projet est encore largement modifiable mais où les grands éléments permettant le choix – et donc le débat - (« futur engagé » du territoire et grandes options possibles) sont déjà identifiés.

Il conviendrait dans l'idéal de le positionner au moment de la phase d'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), le débat public portant alors sur une première « mouture » du PADD mais aussi sur les conclusions que l'on peut tirer des grands enseignements du diagnostic.

Les conclusions de ce débat public (établies par une commission indépendante) serviraient alors de de « cahier des charges » pour la définition du PADD définitif et des orientations d'aménagement.