



**HAL**  
open science

# Développement durable, construction intercommunale et planification spatiale stratégique : vers la recherche d'une articulation entre développement économique et préservation de l'environnement ? Les cas de Rennes et de Tours

Christophe Demazière, Fabien Nadou, José Serrano, Sylvie Servain

## ► To cite this version:

Christophe Demazière, Fabien Nadou, José Serrano, Sylvie Servain. Développement durable, construction intercommunale et planification spatiale stratégique : vers la recherche d'une articulation entre développement économique et préservation de l'environnement ? Les cas de Rennes et de Tours. Jean-Paul Carrière, Christophe Demazière, Rodica Petrea, Luminita Filimon. La mise en œuvre du développement territorial durable : déclinaisons franco-roumaines, L'Harmattan, pp.189-217, 2013, 978-2-343-01281-0. hal-01339419

**HAL Id: hal-01339419**

**<https://hal.science/hal-01339419v1>**

Submitted on 29 Jun 2016

**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.

# **Développement durable, construction intercommunale et planification spatiale stratégique : vers la recherche d'une articulation entre développement économique et préservation de l'environnement ? Les cas de Rennes et de Tours**

Christophe Demazière, Fabien Nadou, José Serrano, Sylvie Servain  
UMR CNRS 7324 CITERES, Université François-Rabelais de Tours

## **Introduction**

Dans la plupart des pays développés, l'intégration des principes du développement durable dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme est aujourd'hui à l'agenda (Mancébo, 2009). Par des impulsions *top-down*, les gouvernements déclinent des engagements internationaux ou supranationaux qui les lient, tels que la stratégie de Göteborg pour les Etats-membres de l'Union Européenne.

L'aménagement du territoire n'est qu'un des domaines parmi d'autres d'imposition de normes à forte dimension environnementale<sup>1</sup>. La taxe écologique, par exemple, est généralement considérée comme un instrument potentiellement puissant pour amener les entreprises et les ménages à réorienter leurs comportements de mobilité et, plus généralement, à s'inscrire dans la recherche de « modes de production et de consommation plus responsables ». L'acceptabilité sociale de telles mesures est cependant basse, ce qui peut expliquer une mise en pratique limitée à quelques pays, au nord de l'Europe. En France, il faut rappeler le recul du gouvernement Fillon (2007-2012) sur un projet pourtant assez avancé de « taxe carbone ». L'innovation technologique environnementale est un autre champ d'action investi par la plupart des gouvernements des pays industrialisés. De nouveaux dispositifs allant dans ce sens, tels que les pôles de compétitivité en France, captent une importante des efforts publics de recherche (Depret et Hamdouch, 2009). Cependant, la concrétisation de ces recherches scientifiques et technologiques dans des biens et services disponibles sur des marchés peut prendre dix à quinze ans pour se produire, et il faut envisager une durée presque équivalente pour avoir un effet environnemental sur une économie très largement carbonée. D'autres champs d'action sont donc considérés.

Le domaine de l'urbanisme propose aux décideurs nationaux un horizon temporel plus court, tout en présentant probablement l'avantage de produire des effets progressifs, et donc socialement plus acceptables. De plus, ce domaine d'action est exercé par les collectivités territoriales de premier niveau, que l'on considère des pays décentralisés (comme la France) ou centralisés (comme l'Angleterre, par exemple). Ceci présente le grand avantage, pour les gouvernements, que la responsabilité des évolutions apparaîtra, pour le citoyen ou l'entreprises, être largement du ressort des municipalités (Farthing et alii, 2011). Dans la recherche de la plus grande durabilité d'un territoire, le pouvoir local sera éventuellement sanctionné par l'électeur, pas le pouvoir central (ou pour d'autres raisons). Ce risque électoral est réel dans la mesure où certains projets locaux peuvent soulever une contestation de la part des habitants ou de groupes organisés, y compris contribuant indéniablement à une réduction des émissions de gaz à effet de serre (infrastructures de transports collectifs, par exemple).

Ainsi, développement durable et urbanisme ont partie liée dans les politiques gouvernementales, parce que les Etats y trouvent un avantage politique, et pas seulement parce que le territoire nécessiterait des modes d'intervention spécifiques. Mais si l'Etat central donne le *la*, à travers une production législative foisonnante ou des interventions de contrôle plus direct, le pouvoir local peut être tenté de biaiser, d'habiller ses projets d'une rhétorique de durabilité, tout en ne modifiant que marginalement ses modes de faire, et surtout en ne contraignant pas les comportements des groupes-cibles : habitants, entreprises. Pour la recherche en

---

<sup>1</sup> Dans le contexte de ralentissement économique et de crise des finances publiques, – le social est très largement considéré, dans une logique gestionnaire, comme devant faire l'objet d'une révision à la baisse. Aussi le développement durable est souvent réduit à la seule dimension environnement.

aménagement-urbanisme, cette tension entre le national et le local, ainsi que l'écart possible entre intentions et réalisations, pointe l'intérêt de la mise en place de suivis d'opérations ou de démarches sur le terrain. Une telle approche paraît utile pour rendre compte de l'effectivité des objectifs définis et des outils imaginés par le niveau national, mais aussi pour apprécier l'inadéquation potentielle des outils.

L'approche territoriale de la durabilité relève aussi, potentiellement, de démarches *bottom-up*. Elle peut se traduire par la conception et la mise en œuvre d'actions volontaristes par les autorités publiques locales, mobilisant les cadres d'intervention prévus par la nation, voire devançant tout dispositif descendant. L'intersection entre développement durable et territoires peut donc d'autant plus être envisagée comme étant possible, fructueuse, effective, que les territoires sont eux-mêmes organisés. Sans aborder les débats sur la gouvernance des territoires, notions importante s'agissant de développement durable, mais qui exigerait de longs développements (Gagnon et alii, 2008), nous considérerons ici que le gouvernement local, c'est-à-dire la structuration et l'incarnation d'un territoire par un pouvoir public, compte pour améliorer la performance des politiques publiques de durabilité.

Dans cette optique, dispose-t-on en France d'institutions locales dotées de droits à intervenir, de ressources et d'une certaine autonomie ? La réponse dépend probablement à la fois des secteurs géographiques considérés et des formes institutionnelles présentes. Sur le premier point, nous écarterons en France les territoires du Nord et de l'Est, qui traversent une crise économique longue (Benko et Demazière, 2000) et sont marquées par des tendances migratoires négatives (Davezies, 2010), ce qui affecte d'autant les rentrées fiscales sur ces territoires. De façon symétrique, nous ne traiterons pas de l'Île-de-France, région à haut niveau de PIB, mais aussi très fragmentée au plan social et des institutions publiques locales. Nous privilégierons des territoires de l'Ouest et du Sud français, en croissance économique et démographique continue, ce qui n'écarte pas, bien sûr, la présence de disparités locales de production de richesses. Bien que l'on ne dispose de données sur le PIB par tête qu'à l'échelle des départements, il semble clair que les grandes agglomérations polarisent la croissance économique (Rozenblat et Cicille, 2003), ce qui est conforme aux thèses de la Nouvelle Economie Géographique (Fujita et Thisse, 2002). C'est ici, sur ces territoires de production, de résidence et de flux qu'intervient la recherche d'une plus grande durabilité territoriale. A mesure que la croissance économique se produit, des dilemmes se posent aux acteurs publics locaux : comment à la fois stimuler la croissance économique et la rendre compatible avec la préservation des qualités écologiques des milieux, avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Comment poursuivre les installations résidentielles de ménages dotés d'une forte capacité de dépense, tout en préservant la qualité des paysages urbains ou périurbains qui sont un des ressorts de l'attractivité ?

Le pouvoir économique des grandes agglomérations françaises recouvre en partie la structuration institutionnelle, puisque, depuis le début des années 2000, les communes urbaines ont été incitées à se regrouper en communautés urbaines (à condition d'agréger plus de 500 000 habitants) ou en communautés d'agglomération (de 50 000 à 499 999 habitants, autour d'une commune-centre d'au moins 15 000 habitants), tandis que les communes rurales peuvent s'unir en communautés de communes. Si l'on considère qu'un quart des communautés de communes ont moins de 5 000 habitants, et 60% moins de 10 000, il faut admettre que, pour l'espace rural, cette forme d'intercommunalité est un palliatif à l'échec des tentatives de fusion des communes. Seules les communautés de communes périurbaines disposent de ressources dynamiques pouvant les engager dans des trajectoires de durabilité, lorsqu'elles captent des entreprises ou ménages, le plus souvent grâce à des coûts d'implantation (foncier, services) et des niveaux d'impôts locaux inférieurs à celui proposés par les communautés urbaines ou d'agglomération. De plus, si l'on considère que le périmètre d'une communauté d'agglomération ne représentait au milieu des années 2000, en moyenne, que 70% de la population et 30% de la superficie des aires urbaines, on voit que la prise en charge de la durabilité par une communauté d'agglomération suppose *in fine* la définition d'une stratégie concertée avec les communautés de communes périurbaines.

Ces éléments amènent à poser deux questions de recherche qui conditionnent, à notre sens, l'atteinte effective, par les pouvoirs publics locaux, d'objectifs en matière de durabilité. D'une part, dans quelle mesure les établissements communautaires arrivent-ils, au sein d'un grand territoire, à confronter leurs stratégies respectives ? D'autre part, dans la mesure où les structures intercommunales disposent de compétences importantes, mais sectorielles (développement économique, habitat, assainissement, gestion des

déchets...), le développement durable amène à recomposer ces dimensions sectorielles ? A travers la coopération intercommunale et interterritoriale, les acteurs mettent-ils au jour des contradictions entre objectifs, ou entre outils maniés ? Et comment les règlent-ils ? Bien que la dimension locale des arbitrages en faveur (ou non) du développement durable soit au cœur de notre dispositif d'observation, il faut bien convenir que celui-ci engage aussi la capacité de formes institutionnelles ou de modes de faire définis au niveau central, à résoudre localement les contradictions économiques, sociales et environnementales que révèle le développement durable.

Cette contribution rend compte de premiers résultats d'une recherche commanditée par le Plan Urbain Construction Architecture, organe du Ministère de l'Ecologie, dans le cadre de son programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires » (2010-2012). Cette recherche s'intéresse plus spécifiquement aux évolutions de la planification stratégique spatialisée, dans une comparaison entre la France et l'Angleterre (Demazière, 2011). Dans cet article, nous nous limiterons ici à la question de savoir si l'arrivée des préoccupations environnementales dans les pratiques de planification change la manière de penser la localisation des activités économiques. Ainsi, l'effectivité des mesures prises et dispositifs mis en place ne sera pas abordée ici. Nous relaterons ici les premiers résultats concernant les études de cas françaises de Rennes et Tours. La section 1 retrace la mise en place de structures intercommunales en France, organisées autour du développement économique. La section 2 pointe la montée des enjeux environnementaux dans les grands territoires urbanisés français et, en particulier, la contribution à la consommation foncière des aménagements visant à attirer des activités économiques. La section 3 interroge les schémas de cohérence territoriale (SCoT) comme documents et processus à même de concilier enjeux environnementaux et questions économiques à l'échelle des grands territoires de Rennes et Tours.

## **1. CONSTITUTION DE POUVOIRS URBAINS EN FRANCE ET ACTIONS SECTORIELLES : DE L'ACTION ECONOMIQUE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A LA TRANSVERSALITE ?**

En revenant sur la montée en puissance d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), depuis les années 2000, il s'agit de dégager quelques enjeux auxquels sont confrontés des structures d'action publique puissantes sur le papier, mais également récentes. Nous traitons en particulier des communautés d'agglomération, forme nouvelle de coopération<sup>2</sup>.

La construction intercommunale vise à pallier certains défauts de la décentralisation menée en France, en particulier une concurrence territoriale stérile – voire néfaste – en matière d'action économique. A partir du début des années 1980, prenant partiellement le relais de l'Etat, les collectivités territoriales françaises (communes, départements, régions) ont été amenées à soutenir l'implantation d'entreprises, la création d'emploi, l'innovation technologique. L'intervention de tous les niveaux de collectivités dans le développement économique fut un corollaire de la décentralisation, non pas tant du fait des compétences accordées dans ce seul domaine, mais parce que les collectivités locales assumèrent beaucoup plus directement qu'auparavant les conséquences financières de leurs nouveaux pouvoirs (Demazière, 2009). Décider en matière d'urbanisme, de logement, d'action sociale ou de transports collectifs c'est aussi souvent financer. L'implantation et le développement des entreprises, dans la mesure où ils permettaient de collecter un impôt ciblant les entreprises (la taxe professionnelle, remplacée en 2010 par des dotations d'Etat) ont été (et demeurent) une préoccupation de premier plan des collectivités locales.

En mettant le développement à l'agenda, la décentralisation a avivé la concurrence entre communes au sein d'un même espace urbanisé : l'agglomération. Cette rivalité pouvait exister en raison de mésententes politiques, mais aussi du fait des disparités de ressources entre communes. A partir des années 1980, les communes urbaines – d'abord les villes-centre mais aussi certaines communes de première couronne – se sont impliquées dans l'accueil d'entreprises, et ce beaucoup plus massivement que des communes rurales focalisées sur la fourniture de services de base (Lorrain, 1989). La taille critique semble déterminante en

---

<sup>2</sup> Les communautés de communes ont été proposées par le législateur en 1992. Certaines communautés urbaines ont été créées dans les années 1960.

matière de développement économique, ce qui rendait la coopération intercommunale inévitable. Encore fallait-il qu'une structure institutionnelle permette l'association des communes.

La loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement exprima la volonté du pouvoir central de simplifier et d'unifier le statut de l'intercommunalité, notamment à travers plus d'homogénéité dans les principales règles qui régissent les EPCI. Nous nous intéresserons particulièrement à la communauté d'agglomération (CA), forme nouvelle d'intercommunalité. L'émergence de structures intercommunales d'agglomération a-t-elle été l'occasion de la mise en place d'échelles plus cohérentes pour l'action publique et de nouvelles méthodes d'action économique locale ? Cette nouvelle forme d'intercommunalité permet-elle la mobilisation de l'information et des acteurs dans un interventionnisme cohérent ? Si, comme on peut le supposer, la structure juridique ne suffit pas à engendrer un développement cohérent du territoire, quels sont les facteurs de réussite de la communauté d'agglomération ?

Avant la promulgation de la loi, 116 agglomérations de plus de 50 000 habitants ne disposaient pas de Taxe Professionnelle Unique (TPU), outil de mutualisation de la ressource fiscale et vecteur d'une plus grande solidarité. Or, la disparité des taux de Taxe Professionnelle augmente fortement avec la taille de l'agglomération et nuit par conséquent à un développement cohérent et homogène. Outre l'avantage de faire disparaître les inégalités fiscales entre communes voisines, la TPU a permis, grâce à l'addition des ressources, d'atteindre la masse critique pour réaliser des équipements hors de portée d'une commune seule.

Pour convaincre les élus de l'intérêt de créer une communauté d'agglomération, la loi offrait des attraits financiers inédits. La taxe professionnelle revient à l'EPCI, qui décide du taux et perçoit le produit à la place des communes. Par ailleurs, une dotation globale de fonctionnement de deux fois et demi supérieure en moyenne à celle accordée aux structures intercommunales d'un autre type était accordée aux communautés d'agglomération créées dans les cinq ans. Cette perspective explique pour beaucoup l'empressement de nombreuses structures préexistantes à changer de nature juridique. Cet avantage fiscal permet d'affaiblir les oppositions politiques locales à la structuration en CA : « le leader d'un tel projet est en position de faire gagner de l'argent à la collectivité ; son opposant de lui en faire perdre » (Négrier, 2001, p. 291).

En dehors de l'organisation de la mutualisation des ressources, la loi Chevènement fixe les compétences de la nouvelle structure. Selon l'article L.5216-5-I, la communauté d'agglomération exerce de plein droit quatre compétences obligatoires. La première énoncée est le développement économique, ainsi libellée : « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique communautaire »<sup>3</sup>. On peut y lire le souhait d'un aménagement concerté, à l'échelle de l'agglomération, de zones d'activités. Il s'agit de limiter la concurrence entre communes à ce niveau. Pourtant, si l'outil zones d'activités est probablement utile dans la panoplie de l'interventionnisme économique, son utilisation reste coûteuse à l'échelle intercommunale et ne garantit pas le développement (Demazière, 2009). Longtemps circonscrite à la voirie et à la parcelle, la demande des entreprises formulée aux collectivités s'étend de plus en plus au bâtiment qu'occupera l'établissement (Bonnet et Moriset, 2003). Pour des raisons fiscales et pour se concentrer sur des investissements jugés plus stratégiques, les entreprises cherchent aujourd'hui massivement à être locataires de leur installation et non plus propriétaires.

Au-delà de la structuration de l'offre locale en matière de zones d'activités et de l'instauration de la taxe professionnelle unique, établies par la loi, il s'agit donc de se demander si les CA permettront la mise en œuvre d'actions participant plus fortement et plus efficacement au développement local. La mise en œuvre de la compétence en développement économique reste très ouverte : au sein d'une agglomération, les communes membres n'ont pas forcément toutes le même niveau initial d'implication. Il convient pour les élus communautaires de faire converger leurs réflexions, car les interventions qui sont mises en place assurent, par la TPU, une bonne part des ressources de la structure, donc ont un impact sur l'exercice des autres compétences. Quelle ampleur les élus veulent-ils donner à l'action économique communautaire ? Quel rôle veulent-ils faire assumer à la structure ? La réponse de chaque CA est spécifique, notamment en

---

<sup>3</sup> Les autres compétences obligatoires sont : aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville.

fonction de différentes variables : (i) ampleur des problèmes socio-économiques qu'elle a à résoudre ; (ii) situation environnementale ; (iii) choix politique de son rôle (lequel peut évoluer chemin faisant) : acteur subsidiaire, leader, rassembleur... ; (iv) actions menées sur le territoire ou à proximité par d'autres acteurs (chambres consulaires, conseil général, communautés de communes périurbaines).

Une autre condition importante de « réussite » de la CA en tant que structure permettant une démarche stratégique et cohérente sur le territoire de l'agglomération réside dans la capacité à mettre en place, au niveau de la sphère technique, une organisation pertinente pour l'application des orientations retenues. Ceci recouvre deux dimensions. Il convient tout d'abord de clarifier le partage du travail entre les administrations communales et les services communautaires. La stratégie d'intégration des services communaux concernés par les transferts de compétences semble la plus rationnelle et la plus ambitieuse. Mais elle suppose une forte volonté politique et un management dans la durée des ressources humaines. Par ailleurs, à l'intérieur d'une communauté d'agglomération, on peut s'interroger sur l'adaptation de la culture professionnelle des services à l'enjeu de la construction et de la mise en œuvre d'un projet de développement de territoire. Tout ceci donne l'occasion aux CA de mettre en œuvre une certaine transversalité dans leur action. Une des conditions semble être la recherche d'une interaction entre les cultures sociales, urbanistiques, environnementales et économiques. En fonction de la volonté et de la culture des élus, des habitudes déjà prises et des esprits de corps parmi le personnel, et évidemment des embauches de personnel, on peut penser que cette opportunité est saisie de façon inégale<sup>4</sup>.

Ensuite, en matière de superficie des territoires, le bilan des communautés d'agglomération est plus que mitigé. Les structures ont souvent été créées sur des périmètres étroits du point de vue de l'aménagement du territoire. En moyenne, leur étendue représente 30 % de leur aire urbaine et 70 % de la population de celle-ci. On a souvent des territoires intercommunaux centrés sur leur commune-centre, sur le cœur dense de l'agglomération et ne s'étendant que très peu sur les couronnes périurbaines, où on a parfois vu fleurir des communautés de communes constituées pour se prémunir contre une intégration forcée dans la communauté d'agglomération<sup>5</sup>. Si la liberté donnée aux élus locaux de proposer des territoires cohérents est l'une des causes du succès de la loi Chevènement, la contrepartie au principe d'adhésion volontaire à un projet intercommunal est que certaines agglomérations se heurtent à la réticence de communes limitrophes ou proches, tandis que la logique de l'optimum territorial conduirait à les inclure dans le périmètre de la communauté d'agglomération. Dans le domaine économique, mais aussi dans d'autres champs d'intervention, peut alors se développer une lutte entre institutions disposant d'espaces de légitimité proches (EPCI d'agglomération versus communauté de communes périurbaine). La concurrence ancienne entre communes pour capter des entreprises et des emplois devient alors une lutte entre communautés, et contrarie la reconnaissance d'une solidarité interterritoriale.

## **2. « ETALEMENT ECONOMIQUE » ET DURABILITE DES GRANDS TERRITOIRES URBANISES**

Tout en reconnaissant que chaque grand territoire urbanisé présente des particularités géographiques et une culture politique spécifique, la section qui précède a montré qu'il existe un décalage systématique, dans le contexte français entre polycentrisme institutionnel et dynamiques économiques et sociales transcalaires.

---

<sup>4</sup> En Rhône-Alpes, plusieurs communautés d'agglomération ont ainsi mis en place un service économique chargé de la prospection et du suivi des entreprises et, de façon plus innovante, de l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi (Pecqueur, 2000). Comme le fait remarquer B. Pecqueur (2000) à propos de Grenoble, la mise en œuvre de ces croisements n'est pas circonscrite à la sphère technique ; elle touche aussi le politique, via l'attribution des champs de compétence et des délégations aux élus.

<sup>5</sup> Deux exemples opposés peuvent ici être mentionnés. A Tours, plusieurs communes appartenant à l'unité urbaine ont préféré rejoindre des communautés de communes voisines et le périmètre de la CA apparaît restrictif, même après une extension intervenue en 2001. La création d'un « pays urbain », un temps promue par le préfet, a été abandonnée. Un cas presque opposé est celui d'Amiens-Métropole : non seulement son périmètre correspond à l'aire urbaine, mais la CA est en interaction avec les territoires environnants. Des études ont été engagées avec communautés de communes limitrophes sur les actions communes à envisager (Bourdon, 2003).

L'unicité fonctionnelle des grands territoires fait que les espaces périurbains sont des espaces convoités, car ils offrent des disponibilités foncières pour l'implantation de nouvelles infrastructures, structures résidentielles, activités économiques ou équipements nuisants (Roux et Vanier, 2008). La transformation de ces espaces est menée par des acteurs privés (ménages, promoteurs...), mais aussi des structures publiques, en particulier des structures intercommunales : celles-ci ont compétences à planifier les usages du sol et à mener des actions d'aménagement de l'espace.

De nombreuses recherches ont montré que le développement périurbain induit une forte consommation d'espaces naturels ou agricoles, la multiplication des déplacements pendulaires et une demande sans fin d'infrastructures de transport (Kunzmann, 2004 ; Motte, 2007). Jusqu'à présent l'analyse scientifique s'est surtout portée sur l'étalement résidentiel, considéré comme coûteux en termes de réseaux engendrés (Burchell et alii, 1998), même si les coûts et avantages d'usages différents de l'espace (ville étalée ou ville compacte) sont, pour certains chercheurs, difficiles à mesurer (Cox et Utt, 2004). De notre côté, nous proposons d'analyser les besoins induits par les activités économiques, qui constituent en France une cause aussi importante de consommation d'espace que l'étalement résidentiel.

La localisation des activités économiques dans les grandes agglomérations présente une certaine stabilité et des traits communs, mais on peut aussi considérer qu'elle est en évolution constante, sous l'influence du progrès technologique, de la concurrence, ou de l'offre de sites (Mérenne-Schoumaker, 2008). Ainsi, par exemple, les possibilités spatiales d'implantation du commerce de détail se sont considérablement élargies au cours des trente dernières années (Dubois-Taine, 2002). Plus globalement, si on suit les auteurs qui redéfinissent la grande ville contemporaine comme étant le support de mobilités de tous ordres (personnes, marchandises, informations, déchets...) (Ascher, 1995 ; Graham, 2001), alors il faut considérer la périurbanisation des activités économiques servant la grande ville, ce que nous proposons d'appeler « l'étalement économique ».

La contribution des activités économiques à la tâche urbaine s'exprime par une forte croissance de surfaces dédiées aux activités économiques. En France, en 2007, plus de 25 000 hectares ont accueilli de nouvelles activités industrielles et des services, alors que la moyenne sur la période 1993-2003 était d'environ 10 000 hectares par an (Petitet et Caubel, 2010). Pour certains, le développement des zones d'activités économiques est même la principale cause de consommation foncière de zones agricoles ou naturelles (Braye et alii, 2009). Au-delà de la question foncière, la localisation des activités économiques impacte les distances de déplacements des salariés entre le domicile et le lieu du travail, ce qui contribue aux émissions de gaz à effets de serre. De plus, au niveau des espaces aménagés pour permettre l'accueil d'activités économiques, la forme urbaine et la qualité jouent sur les performances énergétiques et le maintien de la biodiversité. Certains espaces qui auraient un potentiel d'aménagement doivent être considérés comme à protéger fortement, au nom des services écosystémiques qu'ils rendent.

En matière d'étalement économique, la responsabilité des acteurs publics locaux est importante. Tandis que l'habitat voit les promoteurs privés jouer un rôle prépondérant en secteur périurbain (Vanier, 2010), l'offre de sites à vocation économique se caractérise, en France, par la maîtrise d'ouvrage publique. Les besoins fonciers et immobilier des entreprises sont interprétés et anticipés par des maîtres d'ouvrage publics intercommunaux. Un récent rapport du Centre d'Analyse Stratégique considère qu'« un ensemble d'aides publiques contribue à l'étalement urbain et l'éloignement des zones d'activité en influençant les choix individuels ou certains déterminants politiques sur les activités économiques. [...] Pour attirer des activités sur leur territoire et augmenter leurs recettes fiscales, les communes périurbaines tendent à offrir des niveaux de taxe professionnelle (remplacée par la contribution économique territoriale) plus faibles » (CAS, 2011, p. 17). Ce même rapport considère également que « les méthodes d'évaluation des pertes de services écosystémiques occasionnées par les projets, et des compensations qui peuvent leur être apportées, ne sont actuellement pas maîtrisées par les maîtres d'ouvrage ni par les bureaux d'étude spécialisés » (CAS, 2011, p. 31). Autrement dit, les praticiens de l'aménagement ne disposeraient pas de données permettant de prendre en compte de façon systématique l'empreinte spatiale et les conséquences environnementales induites, d'un côté, par l'action (souvent publique) d'aménagement d'espaces à vocation économique, de l'autre, par le fonctionnement des entreprises, générateur d'externalités environnementales négatives.

Qu'un même lieu aux portes de la ville dense soit considéré, par certains opérateurs, comme ayant vocation à être urbanisé, et par d'autres comme un site à protéger pour éviter la montée d'inégalités écologiques, est courant (Serrano et Vianey, 2007). Il est alors important de comprendre quelles conventions sont adoptées, conduisant un collectif d'acteurs (élus, urbanistes, paysagistes, promoteurs...) à privilégier un objectif plutôt qu'un autre, ou à les ménager tous deux. Il est question ici de planification spatiale, dont le point de cristallisation est l'usage du sol, mais qui interroge les valeurs attribuées localement à l'économie et à l'environnement.

En France, la planification spatiale prend la forme de documents qui ont une valeur juridique pour l'Etat, les praticiens et les élus locaux. Pour certains chercheurs, la planification spatiale peut avoir une fonction plus aboutie encore : elle exprime un effort collectif pour imaginer (ou ré-imaginer) une métropole, et transformer cette nouvelle vision spatiale en termes de coordination des politiques publiques et de réalisations des acteurs privés (Healey, 1997 ; Motte, 2006). Mais dans quelle mesure la prise en compte de la dimension environnementale dans la planification spatiale et la conduite de projets est-elle effective ? Modifie-t-elle en profondeur les pratiques d'aménagement ?

Réfléchissant sur la place du développement durable dans le cadre des pratiques de planification spatiale et d'urbanisme, S. Campbell (1996, p. 296) insiste sur le fait que mettre en œuvre ce concept au niveau local, revient à gérer des conflits. Pour lui, à travers la recherche de la durabilité, les urbanistes et les planificateurs doivent aborder des contradictions, des conflits entre objectifs. Il conceptualise la notion de développement durable comme étant désormais l'objectif central (donc au centre du triangle, sur la figure ci-dessous), mais qui ne peut pas être atteint directement, seulement par ajustements successifs. A chaque sommet du triangle se situe un objectif et des conflits se produisent le long les axes en raison de contradictions entre les buts. Le conflit autour des ressources naturelles (comme l'eau, l'air, les terres agricoles...) découle de la concurrence qu'exerce l'économie d'un côté, l'écologie de l'autre.

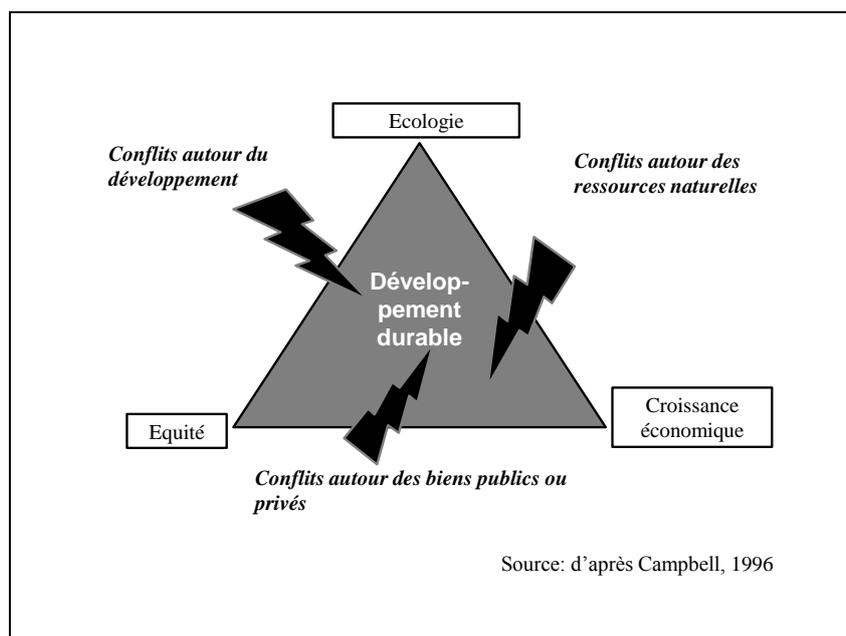


Figure 1 : Développement durable et conflits d'objectifs

Dans notre recherche, il s'est agi, au travers d'étude de cas de grands territoires urbanisés, de mieux connaître les modalités de l'articulation, au niveau local, des objectifs de développement économique et de préservation de l'environnement dans la planification spatiale. Dans le processus de l'élaboration des documents de planification, les enjeux économiques et environnementaux sont-ils croisés, ou bien simplement juxtaposés ? L'objectif de l'analyse est de mettre en évidence les contradictions, convergences et divergences au sujet de l'articulation entre exercice de planification et logiques de localisation des activités économiques, selon les territoires et selon les acteurs.

### 3. COMMENT LA PLANIFICATION SPATIALE EST-ELLE PRATIQUEE DANS LES REGIONS URBAINES DE RENNES ET DE TOURS ?

Pour caractériser l'évolution du grand territoire d'une grande agglomération, il faut pouvoir circonscrire celui-ci. Sachant qu'aucun périmètre statistique n'est pleinement satisfaisant, nous avons fait un détour par la littérature sur la planification stratégique spatialisée, et avons retenu la notion de région urbaine, mise en avant par A. Motte (2006, 2007), influencé par des auteurs anglo-saxons tels que L. Albrechts (2004) ou P. Healey (2004), qui parlent de *city-region*. Ces chercheurs définissent la région urbaine comme une région économique fonctionnelle axée sur une ou plusieurs grandes agglomérations. C'est aussi une notion dynamique, que Motte (2007) propose d'envisager comme une aire urbaine à l'horizon de trente ans. Echelle spatiale émergente, ce grand territoire n'est jamais institutionnalisé à cette échelle et est généralement constitué d'un ensemble fragmenté de juridictions territoriales, en particulier, dans le cas français, des communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) dont le point commun est d'avoir comme premières compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique. Considérer la région urbaine pose donc la question de la coordination des stratégies entre des territoires interdépendants mais distincts institutionnellement.

Aire Urbaine	Rennes	Tours
Population (2008)	654 478 hab.	473 226 hab.
Population (1999) dans les limites de l'aire urbaine 1999	577 405 hab.	443 847 hab.
Superficie (2010)	3 781 km <sup>2</sup>	3 199 km <sup>2</sup>
Evolution de l'emploi salarié privé par rapport à la moyenne nationale (1993-2009)	+24%	+2,3%
Nombre de communes sur l'aire urbaine (2010)/Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (communautés)	189/20	144/17
Nombre de SCoT sur l'aire urbaine (dont approuvés en 2011)	8(6)	5(3)
Forme de la région urbaine	Monocentrique	Monocentrique

**Tableau 1** : Caractéristiques des régions urbaines de Rennes et Tours

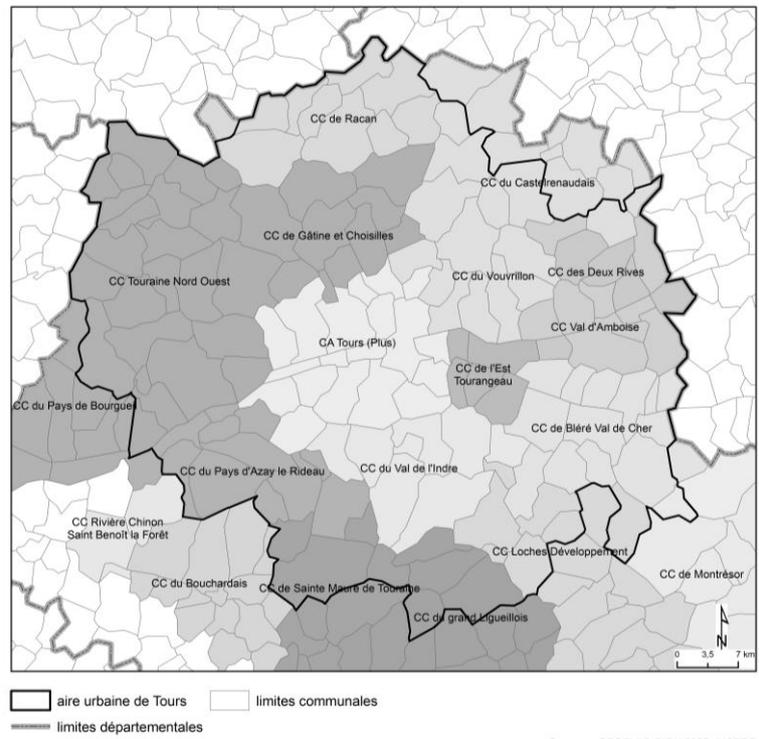
Source : INSEE et enquêtes

En pratique, nous avons retenu les périmètres des aires urbaines pour approcher la région urbaine. Les cas analysés, Marseille/Aix-en-Provence, Nantes, Rennes et Tours sont respectivement classés 3<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup>, 11<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> aire urbaine en termes de population, en 2008. Le choix de ces cas répond à trois critères principaux : la présence d'enjeux environnementaux forts, un contexte économique amenant à favoriser l'accueil des entreprises et une dynamique institutionnelle variée, notamment pour la construction intercommunale et l'avancement des planifications stratégiques spatialisées. Cet article focalise sur les cas de Rennes et de Tours. Il s'appuie notamment sur des entretiens auprès d'une dizaine de techniciens de structures intercommunales (services développement économique ou aménagement de communautés, syndicats portant un SCoT). Le matériau recueilli permet d'appréhender le contexte institutionnel, le projet de territoire et l'état de la planification dans les domaines économiques et environnementaux.

Les régions urbaines rennaise et tourangelle se caractérisent par un fort contraste urbain-rural. 11<sup>ème</sup> aire urbaine française par le nombre d'habitants, Rennes fait figure de métropole régionale, par son position de capitale d'une région à forte identité, son rayonnement économique, son dynamisme démographique (Gaultier et Sauvage, 2007). L'aire urbaine rennaise possède une historicité des pratiques de l'intercommunalité (au centre et en secteur périurbain) sur le temps long et est largement couverte par un SCoT, porté par le Pays de Rennes, depuis 2004. Tours, 18<sup>ème</sup> aire urbaine, est influencée par les dynamiques économiques et migratoires propres au bassin parisien (Demazière, 2007). L'attractivité de ce territoire est plus modeste et sélective. A Tours, l'histoire intercommunale a véritablement commencé en 2000, sous l'effet de la loi

Chevènement. Une communauté d'agglomération s'est formée, entourée de communautés de communes défensives<sup>6</sup>. Le SCoT qui les unit est en cours depuis 2003.

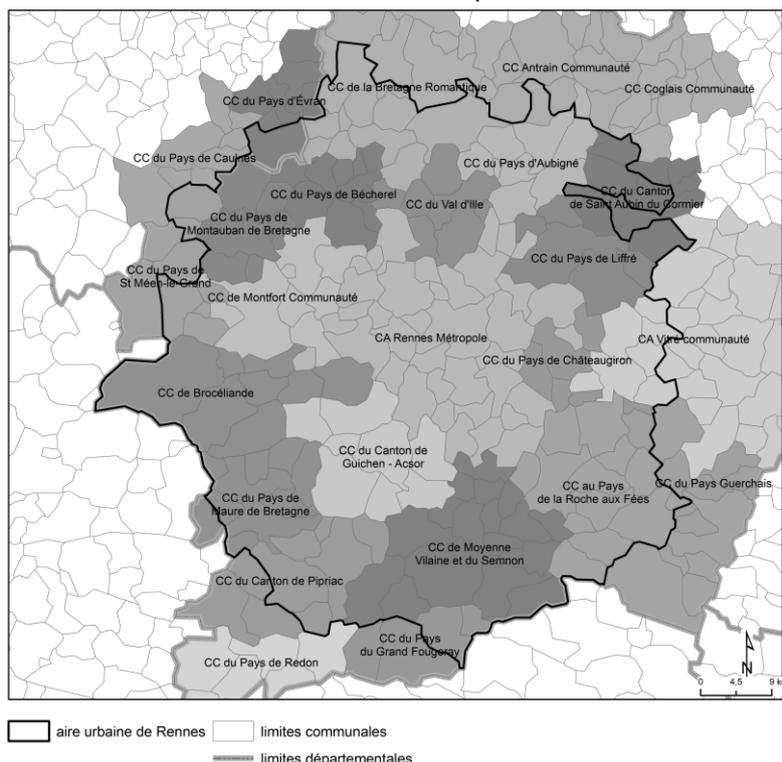
### L'aire urbaine de Tours et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale



Sources : GEOFLA® ©IGN 2007, INSEE©  
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C., DURAND C., GERARD P.,  
HUET H., PELLOUX A., PRUDENT H., EPU-DA5, novembre 2011

<sup>6</sup> Sur les quatre communautés de communes limitrophes de la communauté d'agglomération Tour(s) Plus, une a été dissoute pour que la plupart de ses membres puissent intégrer l'agglomération. Une autre est actuellement tiraillée entre les tenants d'une identité rurale et les maires de certaines communes, qui veulent à leur tour rejoindre la communauté d'agglomération.

## L'aire urbaine de Rennes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale



Sources : GEOFLA® ©IGN 2007, INSEE© 2010  
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C., DURAND C., GERARD P.,  
HUET H., PELLOUX A., PRUDENT H., EPU-DAS, novembre 2011

Dans cette section, la réflexion est centrée sur le rôle de la planification stratégique spatialisée et sur sa capacité à réduire l'impact environnemental des activités économiques. Ainsi, le SCoT, qui est l'outil de planification mobilisé en priorité dans le cadre de cette analyse, permet-il l'arbitrage et la régulation des conflits entre enjeux de développement économique et enjeux de préservation de l'environnement ?

### 3.1. Stratégies spatiales de développement économique

Les communautés d'agglomération de Rennes et de Tours conduisent des opérations de reconversion de friches économiques ou militaires (quartier de la Courrouze pour Rennes, Magasins généraux et imprimerie Mame pour Tours). Mais ces opérations portent surtout sur la création de logements et incorporent dans une moindre mesure la création de locaux d'activités. S'inscrivant apparemment dans une logique de ville compacte, ces projets nécessitent une volonté locale, mais aussi des événements externes déclencheurs<sup>7</sup>. L'argument environnemental (réduction des externalités environnementales causée par l'étalement économique) peut être présent pour justifier l'insertion urbaine du projet auprès de la population, mais il ne modifie pas le contenu même du projet et n'est pas utilisé en direction des acteurs économiques<sup>8</sup>. La réalisation suppose que le marché immobilier local permette d'amortir le coût engendré par la requalification en centre-ville. Ce n'est pas toujours le cas, comme le montrent, à Tours, le projet jamais abouti d'immeuble de bureaux sur une dalle enjambant la voie ferrée, alors que le projet de « tour » qui jouxte la gare, porté par un groupe privé, se matérialise.

<sup>7</sup> A Tours, la réalisation d'une liaison ferroviaire à grande vitesse a constitué une opportunité d'ouverture de nouveaux espaces à l'accueil d'activités économiques. A Rennes, un projet tertiaire autour de la gare TGV est en cours de réalisation, à l'occasion de la mise à grande vitesse du tronçon Rennes-Le Mans.

<sup>8</sup> Par exemple, à Tours, l'implantation d'IKEA, a connu bien des vicissitudes. Face aux exigences en matière de localisation de la grande enseigne, le site longtemps envisagé, au sud de l'agglomération, a dû être abandonné en raison de la gourmandise du propriétaire des terrains agricoles. Situé en zone inondable du Cher, le site d'implantation définitive a été présenté par le service du développement économique de l'agglomération, comme contribuant au développement durable, puisque situé plus au cœur de l'agglomération.

	Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	Communauté d'agglomération Tour(s) Plus
Projets phares en centre ville	Quartier de la Courrouze (120 ha, 140 000 m <sup>2</sup> bureaux).	Magasins généraux (35 000 m <sup>2</sup> ) Projet Mame
Zones d'activités existantes	35 ZA 2 500 ha	43 ZA 1 500 ha
Zones d'activités en projet	350 ha	98 ha

**Tableau 2** Profil de spatialisation du développement économique des EPCI centraux étudiés

En plus de mener des projets économiques dans le tissu urbain existant, les EPCI centraux cherchent également à accueillir de nouvelles entreprises en ouvrant de nouveaux sites d'activités. Chaque technicien rencontré reconnaît que l'essentiel de l'emploi n'est pas localisé dans les zones d'activité. Les raisons invoquées pour manier l'outil foncier peuvent être que des entreprises « spacivores » sont ciblées, comme à Rennes, ou que d'autres acteurs publics aménagent des zones d'activités dans la région urbaine, justifiant alors, aux yeux des EPCI centres, un regain d'intérêt pour cet outil. Ce deuxième cas correspond à la situation tourangelles. Le Conseil Général d'Indre-et-Loire a longtemps cherché à concurrencer la ville de Tours, puis la communauté d'agglomération, par la création de grandes zones d'activités situées en secteur rural, branchées sur des infrastructures autoroutières. Aujourd'hui, le relais est pris par certaines communautés de communes.

A Rennes et à Tours, les EPCI périurbains enquêtés ne pratiquent, au titre du développement économique local, que l'ouverture ou l'extension des zones d'activités. Ils s'insèrent dans un marché immobilier et d'emploi local qui est dominé par le pôle urbain central, qui rassemble parfois deux tiers de la population et trois quart des emplois (cas de Rennes et Tours). Les stratégies périurbaines de développement sont alors définies en rapport à celle de l'EPCI centre. En ouvrant des zones d'activités sur son territoire, un EPCI périurbain peut espérer capter une partie des implantations se faisant dans la région urbaine. On se pose ainsi en concurrent de l'EPCI centre. Une autre stratégie vise à se différencier de l'agglomération, en cherchant à attirer des activités économiques sur des segments de marchés spécifiques ou « innovants » par rapport à l'EPCI centre. Il faut ici une volonté et une capacité de l'EPCI périurbain à susciter un développement plus qualitatif. C'est le cas de la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau ou de la communauté du Val d'Ille à Rennes, qui se positionnent sur les niches de type « éco-activités » ou de haute valeur ajoutée (pôles d'excellence) qui sont peu développés, pour l'instant, dans les EPCI centres respectifs des grands territoires considérés.

### 3.2. Les politiques environnementales spatialisées

Les entretiens réalisés auprès des techniciens des EPCI et la consultation des documents de communication ou des rapports des documents de planification révèlent que les problématiques liées à l'environnement sont aujourd'hui une composante intégrée de la conception que les acteurs territoriaux doivent se faire du développement de leur territoire. La transposition dans le droit français de directives européennes, la législation issue du Grenelle de l'environnement ont engendré une inflation de la réglementation en matière d'environnement, que les techniciens locaux sont plutôt prêts à suivre. Elle suscite une traduction de certaines dimensions environnementales dans les démarches de projets locaux (gestion « durable » de nouvelles zones d'activités, nouvelles normes de constructions, certification environnementale...). Si l'imprégnation des enjeux environnementaux dans le discours est indéniable, la prise en compte effective est cependant très variable suivant les EPCI.

Les politiques peuvent être classées selon un gradient d'engagement depuis l'engagement de l'EPCI dans des actions concrètes au simple énoncé d'objectif en passant par des mesures d'identification. La communauté d'agglomération de Rennes Métropole, ainsi que la communauté de communes du Pays de Liffré, qui la jouxte, sont les EPCI qui ont pris les engagements les plus forts en matière d'enjeux spatialisés de prise en compte de l'environnement. L'engagement de limiter l'étalement urbain est assorti d'une hiérarchisation des zones d'activités et de la définition d'espaces agricoles non urbanisables. Ces espaces agricoles dits « champs urbains » ou zones de visibilité sont clairement identifiés dans le schéma de cohérence territoriale. Ils ont été choisis afin de préserver une ceinture verte qui maintient séparés les bourgs et l'agglomération

rennaise. La distinction d'espaces agricoles à préserver pour des raisons paysagères est essentielle à la préservation effective d'une ceinture verte car un classement de l'ensemble de l'espace agricole en espace à protéger revient à son assimilation en réserve foncière et rend donc sa protection inopérante. Rennes Métropole ainsi que la communauté de communes du val d'Ille ont pris d'autres mesures de prise en compte de l'environnement. Celles-ci sont moins spectaculaires mais elles concernent l'affectation ou le traitement de l'espace. Il s'agit de la protection du bocage et de la réduction ou de l'abandon de l'utilisation de produits phytosanitaires. Par contraste, l'action environnementale spatialisée de la communauté d'agglomération de Tours se limite à une cartographie de la pollution de l'air et la mise en œuvre d'un plan de protection de l'atmosphère.

### **3.3. Les difficultés à traiter du développement économique dans la planification stratégique spatialisée**

Les stratégies de développement économique des communautés, au sein de grands territoires, sont souvent concurrentes, notamment dans les surfaces d'accueil envisagées ou programmées. Cette situation a des répercussions sur la perception et les représentations que les acteurs vont se faire du projet global à l'échelle du grand territoire, lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. La difficulté réside dans le nouveau périmètre qu'induit la réalisation d'un SCoT, périmètre que les élus et techniciens doivent s'approprier pour s'accorder collectivement sur un état des lieux et définir ensemble des orientations à moyen terme. Dans les représentations, cette échelle plus large et la nécessité « objective » de travailler dans l'intercommunautaire ne vont pas de soi. Aussi, le retour à « l'infra » (intercommunal et communal) semble systématique.

D'autres difficultés, plus techniques, à traiter du développement économique dans les SCoT peuvent être mentionnées (Planchet, 2009). Tout d'abord, anticiper le dynamisme d'une économie locale à dix ou quinze ans est une opération requérant quelque méthode. Les chargés de développement économique de certaines communautés soulèvent les difficultés à observer et penser le fonctionnement global du développement économique à l'échelle d'une aire urbaine, parce que ce territoire est large (mais encore trop restreint au vu des tendances à l'urbanisation et à la métropolisation), mais aussi, et surtout, parce que les limites du SCOT dépassent leur périmètre d'action.

Selon les SCoT, la planification spatiale en matière de développement économique est plus ou moins développée, ce qui reflète des variations dans la volonté politique des décideurs locaux de prendre ce chapitre en considération. Si Tours est encore, en 2011, au stade de recension de ses potentialités économiques (exprimées dans un état des lieux, un pré-diagnostic, un diagnostic), les acteurs rennais montrent une volonté d'inscrire les perspectives de croissance économique dans une réflexion spatialisée (SCoT approuvé en 2007). La volonté politique exprimée par la communauté d'agglomération rennaise est de maintenir une politique d'aménagement du territoire visant à limiter l'extension urbaine. Cette vision est d'ailleurs relayée dans certaines communautés périurbaines, au nom de la préservation de l'activité agricole, fort présente en Bretagne. L'agglomération de Rennes possède une longue tradition de planification spatiale à l'échelle supra-communale. Les fondements du modèle d'organisation spatiale actuel étaient déjà dessinés dans le schéma directeur des années 1980. Dans ce contexte, les techniciens en charge du suivi du SCoT considèrent que le document a de réelles conséquences sur la planification locale. Il comporte des prescriptions assez précises, qui impactent forcément les projets urbains des communes et plus globalement le développement du territoire. Plusieurs années après son adoption, le SCoT est « une base de travail habituelle », selon un Directeur Général Adjoint de Rennes Métropole. Les zones à urbaniser et à développer économiquement sont identifiées et délimitées et le SCoT rend compte d'une volonté d'une meilleure maîtrise à long terme des incidences du développement économique sur l'environnement à l'intérieur d'un même grand territoire.

A Tours, le SCoT est en voie d'élaboration depuis 10 ans et n'a toujours pas été adopté par le syndicat mixte formé pour l'occasion. La démarche semble ne pas être considérée comme primordiale par certains élus locaux, ce qui permet de poursuivre une politique d'aménagement au coup par coup, en fonction des opportunités qui apparaissent. Dans le périmètre d'étude du SCoT, qui regroupe une communauté d'agglomération et 3 communautés de communes, soit 40 communes (tandis que l'aire urbaine issue du RGP

1999 en comptait 80), il n'existe pas de réflexion aboutie sur des prévisions économiques, donc sur l'implantation potentielle de nouvelles entreprises. La requalification des ZAE existantes ne constitue pas une priorité exprimée. En contraste avec Rennes, l'absence de PLU intercommunal sur la communauté d'agglomération implique que la planification spatiale stratégique reste, au fond, à l'échelle des communes, à travers les PLU. Ceci entrave la réflexion sur les interdépendances entre les différentes échelles du territoire ou sur une vision solidaire de la région urbaine.

Finalement, dans les deux grands territoires analysés, nous observons des tensions politiques pour mettre en place une planification des espaces économiques à l'échelle des périmètres de SCoT. Les résistances sont relatives au système institutionnel français et à la constitution des politiques intercommunales d'aménagement et de développement. Nous rejoignons ici les observations de X. Desjardins :

« les syndicats mixtes de SCOT sont contraints par les luttes d'influence entre les différentes collectivités territoriales [...]. Aussi l'analyse de la mise en œuvre des SCOT montre-t-elle que les structures intercommunales et intercommunautaires ont une fonction essentielle de régulation au sein du système territoire mais que le législateur est resté au milieu du gué. Pour pouvoir non seulement réguler mais également aménager le territoire, les intercommunalités ont besoin d'un renforcement de leur légitimité politique (pour pouvoir prendre des décisions dissensuelles) sans casser le lien étroit avec les communes (gage de l'acceptabilité de leurs décisions) » (Desjardins, 2009, p. 80).

Dans le périmètre du SCoT, qu'il soit acté et mis en œuvre ou bien en construction, la cohérence, portée en théorie par l'essence même de ce document, n'apparaît pas encore véritablement comme efficiente en pratique, entre les différentes politiques de développement économique des différents EPCI. En pleine réforme des collectivités territoriales et des périmètres intercommunaux, la question de la cohérence des documents et des politiques est sensible chez les acteurs, mais n'est pas réglée.

### **3.4. Décalage entre planification et projets économiques**

Comme le remarque le technicien en charge du SCOT du Pays de Rennes, la planification stratégique spatiale au niveau du SCOT est nécessaire mais pas suffisante pour rendre efficace une politique de développement durable :

« C'est important d'avoir un document cadre qui fixe des choses de manière précise, mais après, un accompagnement à la sensibilisation, la connaissance sont aussi importants [...]. Il faut aussi que d'autres démarches prennent le relais. Il faut que les opérateurs qui réalisent les opérations d'aménagement soient sensibilisés à ces questions, que ce soit une évidence pour eux de les prendre en compte, il faut aussi que les PLU précisent les orientations du SCOT sur ces questions-là ».

Autrement dit, la planification spatiale ne peut pas prendre en compte certains aspects environnementaux, qui ne peuvent être traités qu'à l'échelle des projets urbains. Par exemple, la question des choix énergétiques est partie intégrante de la conception d'un projet ou d'une opération d'urbanisme, moins au niveau de la planification. Certains acteurs de l'aménagement, redoutent d'ailleurs que le SCoT constitue un obstacle à la réalisation d'opérations d'urbanisme, dans le contexte français où le contentieux de l'urbanisme tend à se développer. Ainsi, le responsable du service aménagement d'une communauté d'agglomération déclare :

« Attention, l'urbanisme c'est beaucoup une histoire de contentieux, donc plus vous allez mettre des trucs à petite échelle dans le SCOT, plus quand on va passer à l'opérationnel, on va avoir d'ennuis (...). Donc là où je trouve que je suis en désaccord avec le SCOT, c'est quand il rentre dans des choses trop pointillistes et qui sont autant de niches à contentieux, parce que c'est des choses qu'on peut interpréter dans un sens dans l'autre [...]. Donc si le SCOT descend de façon trop fine, s'il a une attitude de trop de préservation, eh bien on aura de grosses difficultés ».

## **4. Conclusion**

L'existence d'une démarche de planification spatiale à l'échelle des grands territoires, et sur le temps long, donne aux acteurs locaux une base de travail faisant office de point de référence pour les politiques à mener. En ce sens, le SCoT est, en théorie, facilitateur de la prise en compte intégrée des enjeux économiques et

environnementaux. Néanmoins, la réflexion de la planification à l'échelle de la région urbaine est plus engagée lorsque se produisent, dans la durée, des constructions intercommunales et des relations intercommunautaires.

Globalement, les acteurs publics locaux ont du mal à se défaire des stratégies de développement pensées à l'échelle intercommunale (en lien avec les intérêts communaux) et peinent à formuler une réponse globale collective forte et efficace pour répondre à l'enjeu de viabilité des territoires, pour intégrer la dimension environnementale dans son rapport territorial à l'économie. A l'intérieur des régions urbaines, les EPCI sont en concurrence concernant le développement économique. Dans ce cadre, les enjeux environnementaux ne sont pas une priorité, mais davantage une rhétorique. Les conflits entre objectifs n'apparaissent pas, leur émergence est brouillée par la multiplication des temporalités d'action, des échelles spatiales et des scènes de négociation.

Selon nos observations, les exercices de planification stratégique font peu de place à la mise en évidence d'intérêts contradictoires, ils ne sont pas le lieu de négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité. Pour énoncer l'objectif d'une économie prenant effectivement en compte les contraintes de l'environnement et le concrétiser, il faudrait que la planification, d'une part puisse mobiliser les acteurs économiques et, d'autre part, débouche sur des mesures qui les concernent. Or, les entreprises ne sont que marginalement associées à l'élaboration de la planification stratégique<sup>9</sup>. Comment dès lors engager avec elles (et avec d'autres acteurs : profession agricole, écologues, associations de consommateurs...) un dialogue sur les superficies et locaux nécessaires, les déplacements des salariés, les nuisances ? Ce déficit en amont ne conduira-t-il pas les collectivités à gérer en aval les conséquences de projets de territoires qui marquent plus une volonté de croissance que de développement territorial durable ?

En France, les lois Grenelle annoncent-elle une homogénéisation des pratiques locales de planification ? On peut en douter. En effet, si parmi les documents qui composent un SCoT, le document d'orientations et d'objectifs « arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique »<sup>10</sup>, aucun élément chiffré n'est posé par l'Etat. Le grand nombre d'acteurs légitimes pour intervenir en matière économique (près de 20 EPCI dans les régions urbaines que nous avons étudié) conduira toujours à ce qu'un SCoT affiche des offres foncières, peut-être revues à la baisse, mais excédant la demande des entreprises et parfois des projets mal localisés. L'environnement ne pourra pas être beaucoup plus mobilisé qu'aujourd'hui. En effet, si les SCoT doivent désormais déterminer les conditions qui permettent d'assurer la protection de la biodiversité, aucune norme ne peut être fixée<sup>11</sup>. Enfin, la loi oblige désormais les maîtres d'ouvrage des SCoT à procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT, dans les domaines de l'environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale. Ce bilan doit être fait au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération approuvant le schéma, et suivi d'une délibération sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.

Cette obligation est porteuse d'une responsabilisation des collectivités, mais la décision leur revient toujours. Du reste, une étude consacrée à la phase de suivi d'un panel de douze SCoT approuvés depuis au moins deux ans, révèle la grande diversité des situations (Certu-Etd-Fédération nationale des SCoT-Fnau, 2012). L'étude porte notamment sur la définition d'indicateurs de suivi, dans l'objectif de mesurer les impacts des orientations générales et des prescriptions du document d'orientations générales. Les auteurs constatent que « tous les établissements porteurs de SCoT ne mettent pas en place un suivi de l'application de leur document (d'année en année) en vue de procéder à d'éventuelles actions correctrices « dès que possible » (...). Ils attendent, pour s'y intéresser, la phase de bilan obligatoire » (p.2). Les auteurs l'expliquent par le fait que ces actions correctrices peuvent induire une modification voire une révision du SCoT et donc engendrer un coût financier qui peut apparaître élevé. Mais, dans le même temps, d'autres territoires

---

<sup>9</sup> A Rennes, par l'intermédiaire d'un questionnaire. Les chambres consulaires participent à la démarche en tant que personnes publiques associées.

<sup>10</sup> Art. L. 122-1-5 du Code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Selon le Code de l'urbanisme (Art. L. 122-1-3 et L. 122-1-5 (II)), le PADD doit fixer les objectifs de la politique de « préservation et de remise en bon état des continuités écologiques » et le DOO doit préciser « les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

dépassent le suivi-évaluation de l'efficacité du SCoT, obligatoire à l'horizon de 6 ans, et s'attachent à définir des indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale du SCoT. Ces indicateurs ont pour objectif de surveiller les pressions induites par les orientations du SCoT sur les données environnementales. Enfin, face à une démarche de définition et de suivi d'indicateurs qui est complexe, se pose la question de son appropriation par les élus, puisque c'est sur la base des résultats donnés par les indicateurs que seront prises des décisions importantes. Là aussi la variété est la règle. Parfois, les méthodologies et les résultats du travail remontent au comité syndical, parfois des commissions dédiées au suivi du SCoT sont initiées. L'étude met en exergue le SCoT du Pays de Rennes, qui présente le tableau de bord de suivi du SCoT et ses résultats dans les commissions thématiques du Pays de Rennes, associant les personnes publiques associées. Selon cette étude, la chef de projet du SCoT Pays de Rennes affirme que « le processus d'appropriation par les techniciens et les élus des enseignements (et des limites) des indicateurs de suivi compte autant (sinon plus) que les résultats » (p.6).

Ce propos confirme les résultats de nos études de cas, à savoir que la planification rennaise est en phase avec les lois, voire en avance sur celles-ci. Mais il montre aussi, en creux, que les territoires français affrontent très diversement les enjeux et démarches issues des lois Grenelle. Dans certains cas, le manque d'ingénierie et d'anticipation par le politique interroge. Ceci indique bien, à notre sens, que le contexte local va continuer à peser dans le traitement de l'économie par la planification spatiale et les projets circonscrits. La maturité de la coopération intercommunale semble déterminante pour définir à l'échelle du SCoT, d'une part, un mode d'action économique cohérent et, d'autre part, un mode de combinaison des enjeux environnementaux et économiques qui puisse être ensuite repris à l'échelle opérationnelle du projet.

## Bibliographie

BENKO, G. DEMAZIERE, C., « Le développement régional au miroir de la crise des régions d'ancienne tradition industrielle. L'exemple du Nord de la France », in G. BENKO ET A. LIPIETZ (eds.), *La richesse des régions*, Paris, PUF, pp. 451-78, 2000.

BERKE, P.R., CONROY, M.M. « Are We Planning for Sustainable Development ? », *APA Journal*, 66, 1, 2000, p. 21-33.

BONNET, J., MORISSET, B. (coord.) (2003), L'immobilier d'entreprise, *Géocarrefour*, Vol. 78, n°4.

BOURDON, I. (2003), La Communauté d'Agglomération permet-elle la mobilisation de l'information et des acteurs dans un interventionnisme cohérent ?, *Pouvoirs Locaux*.

BRAYE, D. et alii, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Sénat, Rapport n°552 de MM. Dominique Braye, Louis Nègre, Bruno Sido et Daniel Dubois, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, 579 p.

CAMPBELL, S. « Green Cities, Growing Cities, Just Cities ? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development », *Journal of the American Planning Association*, 62, 3, 1996, p. 296-312.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, 2011, 333 p.

CERTU-Etd-Fédération nationale des SCoT-Fnau, *La mise en oeuvre d'un SCoT. Indicateurs de suivi*, Lyon, CERTU, 2012.

DAVEZIES, L., *La crise et les territoires, premières analyses*, Paris, rapport pour la CDC, 2010.

DEMAZIERE, C., « Tours : construire une métropole interrégionale à l'ombre du Bassin Parisien », in A. MOTTE (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, 2007, p. 166-182.

DEMAZIERE, C., « Interventions économiques et intercommunalité : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération », in BOINO, P., DESJARDINS, X. (eds.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française, pp. 39-50, 2009.

DEMAZIERE, C. (s/d), *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport intermédiaire au PUCA, Tours, UMR Cités Territoires, Environnement et Sociétés, 2011, 203 p.

- DEPRET M.-H., HAMDOUCH A. (2009) « Quelles politiques de l'innovation et de l'environnement pour quelle dynamique d'innovation environnementale ? », *Innovations*, 29 (1), 127-147.
- DESJARDINS, X., « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale » in P. BOINO et X. DESJARDINS, *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, Paris : la Documentation française, 2009, p.65-82.
- FARTHING, S., LEROUSSÉAU, N., MANSON, C. « Sustainable development and change in the French and English planning systems », in DEMAZIERE, C. (s/d), *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport intermédiaire au PUCA, Tours, UMR Cités Territoires, Environnement et Sociétés, 2011, 203 p.
- FUJITA, M., THISSE, J.-F. (2002), *Economies of Agglomeration. Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GAULTIER, G., SAUVAGE, A. « La communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains », in A. MOTTE (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, 2007, p. 135-150.
- HEALEY, P. « The Revival of Strategic Planning in Europe », in P. HEALEY and al., *Making Strategic Plans*, Londres, UCL Press, 1997.
- LORRAIN, D. (1989), La montée en puissance des villes, *Economie et Humanisme*, n°305.
- MANCEBO, François (2009), Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe ?, *Cybergeo*, article 438, mis en ligne le 10 février 2009, modifié le 10 février 2009. URL :<http://www.cybergeo.eu/index21987.html>. Consulté le 08 avril 2009
- MOTTE, A., « Introduction », in A. MOTTE (ed.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, 2007.
- MOTTE, A., *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (Strategic Spatial Planning) (1995-2005)*, Paris, PUCA, 2006.
- NEGRIER, E. (2001), Conclusion - L'invention politique de l'agglomération, in BARAIZE, F., NEGRIER, E. (eds), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- PECQUEUR, B. (2000), Développement local urbain, des convergences et mutations à opérer, *Les Cahiers du DSU*, n° 28, pp. 27-29, Lyon, CRDSU - Rhône-Alpes.
- PETITET, S., CAUBEL, D. « Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ? », *Etudes foncières*, 148, dossier Foncier économique : le mal aimé ?, 2011, p. 2-6.
- PLANCHET, P., « Projet territorial et développement », in *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahiers du Gridauh, 19, Paris, Gridauh, 2009, p. 149-169.
- ROZENBLAT, C., CICILLE, P., *Les villes européennes, analyse comparative*, Paris, La Documentation française, 2003.
- SERRANO J., VIANEY G. (2007). Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ?, *Géographie Économie Société*, n°4, pp. 419-438.