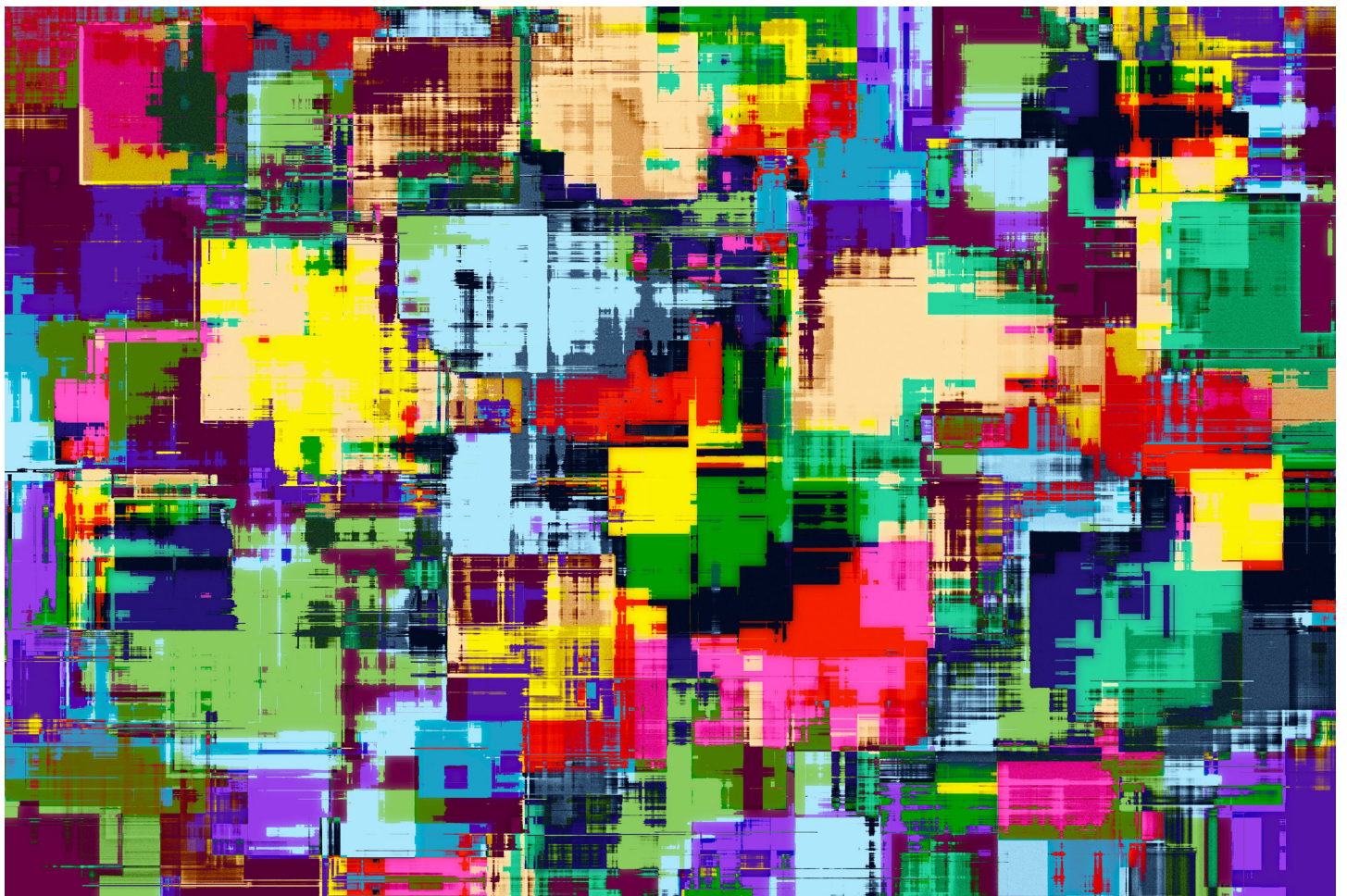


PLANIFICATION TERRITORIALE: QUEL ÉQUILIBRE ENTRE STRATÉGIE, NORMES ET ACTIONS?

SYNTHÈSE DU PETIT DÉJEUNER

DÉCIDEURS-CHERCHEURS DU 13 OCTOBRE 2016



AVRIL 2017

30.16.05



www.lau-idf.fr



IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

* Ile de France

**Cette synthèse présente les principaux enseignements du petit déjeuner du 13 octobre 2016 :
« Planification territoriale : quel équilibre entre stratégie, normes et actions ? »**

Elle s'inscrit dans le thème transversal des petits déjeuners décideurs-chercheurs 2016/2017, qui porte sur les innovations des pratiques d'aménagement et d'urbanisme.

Programme 2016-2017 :

- Planification territoriale : quel équilibre entre stratégie, normes et actions ? (13 octobre 2016)
- Quels outils numériques pour concevoir et gérer la ville de demain ? (10 janvier 2017)
- Quel management des stratégies économiques par les métropoles mondiales ? (21 mars 2017)
- L'eau et la ville (22 juin 2017)



Directeur général : Fouad AWADA

Synthèse rédigée par Sandrine Barreiro, directrice du pôle Planification
et Alexandra Cocquièrre, juriste au pôle Planification

Coordonnée par Brigitte GUIGOU, chargée de mission formation - partenariat recherche

N° d'ordonnement : 30.16.05

Crédit photo de couverture : CC0 PUBLIC DOMAIN/PIXABAY

PLANIFICATION TERRITORIALE : QUEL ÉQUILIBRE ENTRE STRATÉGIE, NORMES ET ACTIONS ?

Ce petit déjeuner organisé par l'IAU îdF s'inscrit dans un cycle d'échanges entre chercheurs et décideurs sur des sujets à enjeux.

La planification territoriale est l'instrument d'une vision politique dont le mode d'expression s'est profondément transformé. D'une traduction très réglementaire – presque « aride » – elle a évolué depuis les années 2000 vers un outil hybride, entre dispositions normatives et volonté de convaincre, d'explicitier et de guider par l'affirmation d'une stratégie partagée d'aménagement et de développement. La planification est aussi un processus de réflexion, de concertation et d'arbitrage, qui se décline dans différentes phases : élaboration, suivi de la mise en œuvre, évaluation, adaptation aux évolutions des modes de vie et des enjeux sociétaux.

Si ce nouveau paradigme a relancé l'intérêt pour la planification en Europe et dans le monde, le tournant n'a pas toujours été pris en France. La planification y souffre parfois d'une image désuète et rigide, tout en étant largement mobilisée dans les différents textes de lois récents. Elle reste en outre, une compétence particulièrement disputée dans la construction d'une nouvelle gouvernance à l'exemple du Grand Paris. Quels sont aujourd'hui la place et le rôle de la planification territoriale ? Est-elle un levier du développement, la garante d'une forme de stabilité et de durabilité notamment en matière de maîtrise de l'étalement urbain et d'intensification ? Quels sont ses moyens d'actions ?

Dans le prolongement des travaux de l'IAU, ce petit déjeuner vise à mettre en débat la planification et ses paradoxes, à travers les points de vue d'un chercheur et d'un décideur.

PROGRAMME DU 13 OCTOBRE 2016

8 h 30 : ACCUEIL DES PARTICIPANTS

- **Ouverture :**
Fouad AWADA, *directeur général de l'IAU îdF*
- **Introduction :**
Sandrine BARREIRO, *directrice du pôle Planification à l'IAU îdF*
et **Alexandra COCQUIÈRE**, *juriste à l'IAU îdF*
- **Animation :**
Brigitte GUIGOU, *chargée de mission formation - partenariat - recherche à l'IAU îdF*

9 h 15 - 9 h 45 : INTERVENTIONS

- **Xavier DESJARDINS**, *professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris Sorbonne*
- **Jean-Marc AGOGUÉ**, *directeur général adjoint, pôle Aménagement urbain et patrimoine bâti à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise*

9 h 45- 10 h 30 : ÉCHANGES AVEC LA SALLE

- **Débat**

PLANIFICATION TERRITORIALE : QUEL ÉQUILIBRE ENTRE STRATÉGIE, NORMES ET ACTIONS ?

Ouverture

Fouad AWADA, *directeur général de l'IAU îdF*

Différentes raisons ont conduit l'IAU à ouvrir le débat sur la planification territoriale dans ce petit déjeuner décideur/chercheur.

- La planification est un sujet intéressant à la fois pour la recherche, particulièrement productive sur ce thème à l'étranger, et pour l'action collective.
- Elle fait partie de l'ADN des agences d'urbanisme. En Île-de-France, l'IAU a joué un rôle majeur dans l'élaboration des schémas directeurs, dont le Sdrif de 2013 et accompagne aujourd'hui la région, l'État et les collectivités dans sa mise en œuvre.
- La pratique de la planification a beaucoup évolué mais elle continue à souffrir d'une image désuète et rigide. La planification est pourtant mobilisée dans les lois récentes et reste une compétence très disputée dans la construction d'une gouvernance comme celle du Grand Paris¹ !

Comment comprendre ce paradoxe ? Quelle est l'utilité de la planification territoriale et sectorielle aujourd'hui en Île-de-France, notamment en matière de maîtrise de l'étalement urbain et d'usage des sols ? Quel équilibre entre la stratégie, les normes et la mise en œuvre des orientations ? Quels rôles des différents échelons territoriaux et notamment des intercommunalités en matière de planification ?

Autant de questions à traiter ce matin. Je vous souhaite un très bon débat.

Fil rouge

Brigitte GUIGOU, *chargée de mission à l'IAU îdF*

Après l'introduction de l'IAU, faite par Sandrine Barreiro, directrice du pôle planification et Alexandra Coquière, juriste, ce petit déjeuner s'appuiera sur la mise en perspective de deux points de vue :

- celui de la « recherche », représenté par Xavier Desjardins enseignant chercheur et spécialiste de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme à l'Université Paris 4. Dans une perspective historique et critique, il explicitera les paradoxes de la planification, ses apports et limites au regard du développement et de la transformation de la métropole francilienne ;

- et celui de l'action collective, représentée par Jean-Marc Agogué, DGA du pôle aménagement urbain et patrimoine bâti à la CA Cergy Pontoise (95). Il illustrera, à partir du cas de Cergy-Pontoise, les apports et les limites de la planification territoriale et la manière de construire, avec les communes, des outils de planification plus pertinents et efficaces.

Nous engagerons ensuite les échanges avec la salle.

Introduction

Sandrine BARREIRO, *directrice du pôle*

planification, IAU îdF

et **Alexandra COCQUIÈRE**, *juriste,*

pôle planification, IAU îdF

La planification a beaucoup évolué dans ses objets et dans ses modalités. L'urbanisme d'État a cédé le pas à un urbanisme décentralisé et l'ère de la croissance urbaine, durant les trente glorieuses, à celle d'une consommation de l'espace maîtrisée. Parallèlement, l'objet de la planification s'est élargi avec la montée en puissance du développement durable. Ainsi, le champ de l'urbanisme fraie toujours plus avec l'environnement, les transports ou l'habitat, que ce soit au sein même des documents d'urbanisme ou en articulation avec les schémas sectoriels qui se sont multipliés.

La planification est un instrument à la fois convoité et critiqué.

Elle est convoitée par les collectivités, car les outils de planification sont le mode d'expression d'une compétence, un support des politiques publiques et donc un enjeu de pouvoir (cf. vif débat autour du transfert de la compétence PLU aux intercommunalités dans le cadre des projets de loi Grenelle 2 et Alur ; montée en compétence des régions qui s'exprime notamment à travers divers plans et schémas à leur échelle).

1. Les nouveaux outils de planification concernent à la fois l'échelon régional avec notamment le SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et le SRHH (Schéma régional pour l'habitat et l'hébergement), la MGP avec le PMHH (Plan métropolitain d'habitat et d'hébergement), le PCAEM (Plan climat, énergie métropolitain) et le SCOT métropolitain et les intercommunalités avec le PLUI.

La planification fait également l'objet de critiques. C'est un outil dont la technicité s'accroît. Les parties diagnostic et évaluation des documents de planification se sont beaucoup étoffées pour répondre à des enjeux tels que la maîtrise de l'urbanisation ou la performance énergétique. Trop complexe, trop rigide, objet de lourdeurs procédurales, la planification est parfois décriée comme un frein aux initiatives des collectivités locales ou au dynamisme de l'aménagement opérationnel.

Législateur et pouvoir réglementaire œuvrent donc pour assouplir cet outil (par exemple : modernisation du PLU, rationalisation de la planification régionale via un nouveau schéma d'aménagement intégrateur), tout en prévoyant des dispositifs exigeants visant un aménagement soutenable.

Au-delà de la « figure imposée », la planification est un formidable levier de réflexion et d'action qui démarre avec la démarche d'élaboration et qui perdure bien au-delà de la production du document.

Le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) en est un exemple. La révision du schéma entre 2004 et 2013 a d'abord été l'occasion de lancer un véritable débat sur la question cruciale de l'intensification urbaine, au croisement de deux défis majeurs : loger les Franciliens, d'une part, et préserver les espaces agricoles, naturels et forestiers, d'autre part.

Ensuite, pour donner corps à cet objectif régional, différents outils intrinsèques au schéma directeur ont été utilisés : l'expression du projet spatial, son explicitation, sa traduction réglementaire et son évaluation.

Enfin, la mise en œuvre du Sdrif passe par son accompagnement dans le temps. C'est un processus global qui se poursuit par les avis de la Région et de l'État sur les documents d'urbanisme, par le suivi de sa mise en œuvre et par un important travail de pédagogie.

C'est là tout le défi de la planification aujourd'hui (dans son cadre réglementaire, comme dans son contenu) : trouver un équilibre entre sophistication et souplesse, entre règlement/pédagogie/débat.

Point de vue

Xavier DESJARDINS, Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris Sorbonne

Le premier constat fait par Xavier Desjardins est que « la mort de la planification est très souvent annoncée. »

Le deuxième est que la recherche a un intérêt modéré pour la planification, sujet complexe et plein d'acronymes, dont elle doute de la réelle utilité. Toutefois, elle reconnaît que « la planification est paradoxale car elle déçoit toujours, mais on recommande toujours ».

La planification déçoit pour plusieurs raisons. Elle est rarement totalement en phase avec les objectifs qu'elle s'est fixés. C'est un écart normal entre les ambitions et la réalité. Elle paraît également souvent en retard par rapport aux problématiques sociales ou aux évolutions technologiques. C'est un élément consubstantiel à la planification. Le Sdrif est à l'horizon 2030, mais d'ici là la société va changer, comme les modes de vie, la famille, le rapport au logement et à la technologie. Les territoires bougent d'une façon qu'on ne peut finalement pas toujours anticiper. Par ailleurs, il lui est souvent reproché d'être trop bavarde. Les lois imposent à la planification de traiter de nombreux sujets (gaz à effets de serre, mixité sociale, habitat rural et urbain...), au-delà des enjeux centraux du projet. Le bavardage est aussi induit par la suroffre de documents. Par exemple, quelle va être la place du Scot de la Métropole du Grand Paris entre le Sdrif et les PLU(i) des territoires ? Quelles pourront être ses spécificités ? Comment éviter les redondances ?

Aussi, la planification déçoit-elle mais on y revient toujours. En effet elle permet aux institutions d'affirmer leur vision. Elle leur donne une visibilité. Elle fournit l'occasion de construire et de rendre public un discours au travers d'un travail collectif. La planification fait parfois évoluer les institutions : le Scot métropolitain peut notamment avoir cette vertu. La planification est évidemment utile pour coordonner les investissements publics. Enfin, elle a aussi démontré son utilité en termes de gestion du droit des sols, qui est son objet initial.

Historiquement l'Île-de-France est une région extrêmement planifiée. Lorsqu'on regarde les plans avec recul, on observe qu'ils ont produit des effets importants sur la structure urbaine. Le plan de 1965 avait prévu des Villes Nouvelles et des RER, qui ont été effectivement réalisés. Le Sdrif de 1994 a réorienté le développement sur le recyclage des grandes friches industrielles de la zone dense. Vingt ans après, ce retournement est réel. Les grandes entreprises (SNCF, RATP, etc.) ont toujours soutenu la planification comme gage de la rentabilité de leurs investissements. L'appel aux architectes en 2008 a voulu « ringardiser » la planification et la remettre en cause en opposant à l'aspect technique du projet de schéma régional des grands projets d'architectes. Mais finalement, la planification a bien résisté. La vision du Sdrif à 20 ans est claire et globalement partagée. Le cap est fixé et le projet spatial est connu. Il n'y a pas de projet alternatif proposé pour l'échelle régionale, même s'il y a de très nombreuses frictions de détail. Des projets, contraires au Sdrif et à la planification environnementale, émergent, à l'exemple du projet d'urbanisation du Parc de La Courneuve.

« Ce projet était une forme de « crash test » ou de test de solidité pour la planification. Finalement, le projet n'a pas abouti... Cela montre néanmoins les volontés fortes de remise en cause du plan ». La planification doit donc faire la preuve, en continu, de sa pertinence et de son utilité.

Point de vue

Jean-Marc AGOGUÉ, directeur général adjoint, pôle Aménagement urbain et patrimoine bâti à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

En introduction Jean-Marc Agogue insiste sur le caractère très paradoxal de la planification.

Celle-ci est associée à une image de lenteur peu compatible avec la durée courte du mandat de l'élu, qui envisage souvent la planification comme une entrave. Le terme même peut sembler dépassé, celui de la stratégie lui étant préféré.

Pourtant se projeter dans le temps long à partir d'un plan est utile pour l'élu, le fonctionnaire et l'opérateur.

Les instruments de planification sont largement éprouvés dans le cadre de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise² : le Sdrif, le schéma directeur de la ville nouvelle, puis le schéma de cohérence territoriale (Scot), et le programme local de l'habitat – qui a d'ailleurs été approuvé avant le Scot, « bordent » le développement de l'agglomération.

Mais il est plus difficile pour une intercommunalité d'avancer sur le sujet du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). La CA de Cergy-Pontoise réalise pourtant neuf des treize PLU des communes de son périmètre. Elle a déjà une vision d'ensemble de la planification et une même méthode d'élaboration des PLU. Pourtant la perspective de s'engager dans la voie du PLUi demeure pour les élus un sujet tabou. Ils craignent, en effet, de perdre la maîtrise de l'urbanisme sur leur territoire. En outre, le PLUi est complexe à mettre en œuvre, en raison des affinités politiques des élus représentés.

Pourtant, l'élaboration et l'adoption en avril 2013 d'un « plan urbain de référence » (PUR), a fait l'unanimité chez les élus des communes³. Ce projet sur le centre-ville de l'agglomération a fait l'objet d'une concertation de plus de deux ans avec la population. C'est un instrument de planification « souple » qui n'a pas d'effet normatif. Mais comme il a été voté à l'unanimité par les élus, une commune se contredirait en acceptant un projet d'aménagement ne s'inscrivant pas dans le cadre du PUR. Cet accord fait la force du projet urbain de référence.

Le PUR a été élaboré dans une perspective de développement à 5, 10, 15 et 25 ans, selon un phasage qui donne de la visibilité à l'avancement de

cette planification (par exemple en prévoyant sur le court terme la création d'une zone d'aménagement concerté).

« Le problème de la planification, c'est son interaction avec la réalité du terrain ». Pour que la planification vive, il faut donner à voir sa réalisation. Il est aussi utile qu'elle donne lieu à une mise en œuvre à court et moyen termes, et ceci n'est pas incompatible avec le temps long de la planification.

La planification sur le long terme est aussi nécessaire, dans le cadre d'un Scot par exemple. Elle n'empêche pas le passage à l'opérationnel et permet de justifier les projets qui seront réalisés.

Si la planification peut être désignée comme responsable du blocage de certaines opérations, elle contribue à l'inverse à accélérer la sortie de certains projets, en faisant valoir par exemple le respect des échéances et objectifs qu'elle a défini.

Au total, les allers-retours entre plan stratégique et projet d'aménagement sont incontournables (le projet s'inscrit dans un plan ou un schéma, mais ce dernier fait l'objet d'évolutions, etc.). Mais la planification et le projet doivent s'envisager de façon combinée, les succès ou échecs ne pouvant être exclusivement imputés à l'une ou l'autre.

2. Elle regroupe 13 communes et 203 528 habitants.

3. Le Plan urbain de référence réaffirme et traduit spatialement l'ambition du projet en termes d'intensification urbaine (création de 3 000 logements, 3 000 emplois, renforcement de l'enseignement supérieur grâce au potentiel foncier de 25 ha); d'animation urbaine (vie culturelle, sportive et commerciale et ville connectée; de ville-parc (création de 16 hectares d'espaces paysagers).

Ressources bibliographiques

- BARREIRO Sandrine, « Schéma directeur ÎDF 2030 : un projet de société à partager », *Note rapide*, n° 712, IAU îdF, mars 2016.
- COCQUIÈRE Alexandra, « Le PLU intercommunal toujours en question après la loi Alur », *Note rapide*, n° 676, IAU îdF, mars 2015.
- COCQUIÈRE Alexandra, NAUDIN-ADAM Muriel, « Schéma directeur ÎDF 2030 : comment traduire des enjeux régionaux en orientations réglementaires ? », *Note rapide*, n° 724, IAU îdF, août 2016.
- « La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur », *Les Cahiers du Gridauh*, hors-série n° 29, 2015.
- DEMAZIÈRE Christophe, DESJARDINS Xavier, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? » Riurba 2016/numéro 2. <http://riurba.net/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion>.
- DESJARDINS Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *Information géographique*, n° 4, 2016, pp. 96-116.
- DESJARDINS Xavier, DOUAY Nicolas, GAGNIÈRE Vincent, « Évolutions des schémas, permanence des tracés : la planification parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, vol. 87/2, 2012, pp. 203-224.
- NAUDIN Muriel (coord.), « Île-de-France 2030. La région se transforme. Les orientations réglementaires », *Les Carnets pratiques du Sdrif*, n° 7, IAU îdF, septembre 2016.
- SCHERRER Franck (sous la dir. de), « La planification spatiale entre stratégie territoriale et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? », rapport final UMR 5600, CNRS Environnement, ville, société, 29/02/2008.
- ZEPF Marcus, ANDRES Lauren, « Enjeux de la planification territoriale en Europe », Presses polytechniques et universitaires romandes, collection « Espace en société », 2011.

Ressources web

- CA de Cergy-Pontoise : http://www.cergypontoise.fr/jcms/en_23179/fr/la-politique-d-amenagement
- EUP : retour sur les 8^e journées du Grand Paris : [http://www.eup.fr/accueil/actualites/actualite/?tx_ttnews\[tt_news\]=49043](http://www.eup.fr/accueil/actualites/actualite/?tx_ttnews[tt_news]=49043)
- GRIDAUH : <http://www.gridauh.fr/>
- IAU îdF : <https://www.iau-idf.fr/savoir-faire/planification.html>



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49