



Géocarrefour

Vol. 87/2 | 2012

Vers de nouvelles articulations entre plan territorial,
plan d'urbanisme et projets urbains

Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale

Exemple de la plateforme Lyon-Saint Exupéry

‘Transactional places’ and territorial planning. The Lyon-Saint Exupéry platform

Benoit Dugua et Gabriella Trotta Brambilla



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8706>

DOI : 10.4000/geocarrefour.8706

ISSN : 1960-601X

Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2012

ISSN : 1627-4873

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



Référence électronique

Benoit Dugua et Gabriella Trotta Brambilla, « Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale », *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 87/2 | 2012, mis en ligne le 29 janvier 2018, consulté le 20 février 2018. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/8706> ; DOI : 10.4000/geocarrefour.8706

Benoît DUGUA

Institut français d'urbanisme
Université Paris-Est
Marne-la-Vallée

**Gabriella TROTTA
BRAMBILLA**

Laboratoire PACTE Territoires,
UMR 5194
Grenoble

MOTS CLÉS

Europe, France, Lyon (-Saint Exupéry), aire métropolitaine, Inter-Scot, Scot, plateforme, « lieu privilégié », « lieu transactionnel », planification, processus, mise en œuvre, articulation, acteurs, échelles, outils, champs sectoriels, temporalités, territoire, identité

KEY WORDS

Europe, France, Lyon (-Saint Exupéry), metropolitan area, Inter-Scot, Scot, platform, « privileged places », « transactional places », territorial planning, planning process, articulation, actors, scales, tools, sectoral fields, time periods, territory, identity

1 - Alors que seule une centaine de schémas directeurs avaient été approuvés à la fin des années 1990, le territoire national comprend aujourd'hui près de quatre cents Schémas de cohérence territoriale (Scot), approuvés ou en cours d'élaboration.

2 - Officialisé en 2004, l'inter-Scot est un dispositif informel de coordination des douze Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il est animé par l'Agence d'urbanisme de Lyon en partenariat avec l'Agence d'urbanisme de Saint Etienne. Selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU, 2010, p. 8), il existe seize démarches inter-Scot recensés, en cours ou en projet, regroupant au total une centaine de Scot, soit au total environ un quart des Scot du territoire national. Elles concernent la plupart des principales agglomérations françaises.

Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale

Exemple de la plateforme Lyon-Saint Exupéry

RÉSUMÉ

Faisant le constat de la permanence des « lieux privilégiés » dans l'histoire récente de la planification, l'article définit aujourd'hui « les lieux transactionnels » comme nouveaux lieux à privilégier dans la planification territoriale, dite stratégique spatialisée. Ces derniers assurent une efficacité renforcée du processus de planification en coordonnant les différents moments qui le constituent (choix politiques/principes spatiaux /réalisations). Liés à une problématique spécifique concernant un « morceau de territoire », ils permettent d'établir des interactions entre les différentes dimensions de l'action au croisement entre les échelles, les acteurs, les outils, les champs sectoriels et les temporalités. Au sein de l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise, la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry qui accueille deux équipements majeurs, un aéroport et une gare TGV, constitue potentiellement l'un de ces lieux susceptibles d'assurer une cohérence globale entre les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales. En croisant approche théorique et étude de cas, l'article identifie finalement les conditions permettant de révéler la plateforme Lyon-Saint Exupéry en tant que « lieu transactionnel » : levier de mise en œuvre du processus de planification.

ABSTRACT

Starting from the observation of the permanence of "privileged places" in the recent history of planning, the article defines "transactional places" as new places to privilege today in territorial planning, referred to as strategic spatial planning. Identified as such, they could give a new, reinforced efficiency to the planning process by co-ordinating its different steps (policy choices, spatial principles, realization). Related to a specific issue on a particular "piece of territory", they allow the interactions between the various dimensions of the action to be identified at the interface between scales, actors, tools, sectoral fields and time periods. In the territorial plan (inter-Scot) for the Lyon metropolitan area, the multimodal platform of Saint-Exupéry, which houses two major infrastructures (an airport and a high-speed-railway station), constitutes potentially one of these places capable of assuring an overall coherence between actions undertaken at the territorial scale and local initiatives. By intersecting a theoretical approach with a concrete case study, this article concludes by identifying the conditions which reveal the platform of Lyon-Saint Exupéry as a "transactional place": a lever to implement the planning process.

INTRODUCTION

En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement urbain (loi SRU) marque une rupture dans la conception de la planification en France. Son premier effet a été une relance de l'activité de planification¹. Elle s'inscrit dans une tendance européenne, après un moment marqué par un effacement de la figure du plan comme cadre d'ensemble, au profit du projet localisé sur un périmètre restreint (Novarina, 2003). On peut parler aujourd'hui d'un regain d'intérêt pour le « grand territoire ». La pratique professionnelle est passée progressivement d'une planification d'usage des sols (dite traditionnelle), fondée sur la linéarité du processus, et l'existence d'une hiérarchie entre les différents échelons territoriaux, à une planification stratégique spatialisée (Motte, 2005, p. 44), également appelée planification territoriale (Novarina, Zepf, 2009, p. 18). Les démarches de planification relèvent aujourd'hui de processus itératifs qui démarrent lors de l'élaboration du plan, et comprennent aussi les moments de mise en œuvre et d'évaluation des choix effectués. Elles sont influencées par une montée en puissance des enjeux de développement durable. L'ensemble s'inscrit dans un contexte de multiplication des outils et des dispositifs d'action et de complexification des systèmes d'acteurs et de décision.

Coordonner les dimensions de l'action

Dans ce cadre, une question se pose par rapport aux exercices de planification : quels leviers mobiliser pour coordonner acteurs, outils, champs sectoriels, échelles de territoire et temporalités ? Autrement dit, comment assurer la cohérence globale du processus de planification, entre notamment les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales ? Cette problématique est encore quelque peu galvaudée en France où le débat porte davantage sur le contenu même des plans. Elle constitue pour autant un enjeu majeur dans le sens du renforcement de l'efficacité et donc à terme de la légitimité des démarches de planification territoriale. La rédaction de cet article résulte du croisement de deux thèses en cours d'élaboration. La première est réalisée depuis février 2009 dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon et du dispositif inter-Scot² de l'aire métropolitaine lyonnaise. Elle traite de la question de la mise en œuvre des Scot. La deuxième, réalisée au sein de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, interroge l'impact de la Ligne grande vitesse (LGV) Lyon-Turin dans la structuration de projets locaux. Sur la base d'une relecture de l'évolution récente de la planification, l'article se construit autour de deux notions clés : « lieu privilégié » et « lieu transactionnel ». Notions illus-

trées et explicitées au regard d'une étude de cas au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise : la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry.

Du « lieu privilégié » au « lieu transactionnel »

Quelle que soit la période considérée, un certain nombre de secteurs géographiques identifiés dans le plan jouent un rôle particulier dans l'inscription territoriale du document ou pour assurer sa mise en œuvre. On adoptera la notion de « lieu privilégié », au sens de territoire circonscrit où convergent ambition d'aménagement, financement public et privé, ainsi que procédures opérationnelles. Selon la période considérée, ils sont liés à l'aboutissement d'un processus par étape (planification traditionnelle) ou identifiés comme générateurs de développement (planification stratégique). A partir de ce constat, l'article propose l'hypothèse suivante : dans le contexte nouveau de la planification territoriale, un certain nombre de lieux peuvent aujourd'hui potentiellement constituer des leviers efficaces pour assurer le passage ou l'assimilation formelle entre les orientations d'aménagement définies à l'échelle du grand territoire et leur concrétisation locale. On adoptera alors la notion de « lieux transactionnels », en référence à l'article d'Albert Lévy sur l'urbanisme transactionnel (Lévy, 2006). Nouveaux lieux à privilégier dans les exercices de planification contemporains, les caractéristiques intrinsèques des « lieux transactionnels » permettent de confronter les différents moments du processus de planification en un même point du territoire et ainsi de structurer des interactions entre toutes les dimensions de l'action.

La plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry

Située à l'Est de l'agglomération et au cœur de l'aire métropolitaine lyonnaise, à l'interface de quatre Scot, la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry accueille deux équipements majeurs (un aéroport international et une gare TGV). Ces équipements constituent depuis longtemps un « lieu privilégié » dans les documents de planification. Situés au croisement d'axes européens majeurs, la plateforme et les territoires environnants accueilleront dans les années à venir des infrastructures importantes (notamment la LGV Lyon-Turin). Au cœur de la couronne verte agricole, ce « morceau de territoire » constitue une réserve foncière précieuse, soumise à une forte pression urbaine. Compte tenu de sa bonne accessibilité (notamment autoroutière), il s'avère difficile de trouver le juste équilibre entre la préservation de la couronne verte agricole et le développement de zones d'activités économiques à dominante logistique. En croisant approche théorique et étude de cas, l'article s'attache à montrer l'évolution des modalités d'inscription de la plateforme Lyon-Saint Exupéry et des territoires environnants dans

différents plans qui ont couvert tout ou partie de l'aire métropolitaine lyonnaise. Pilotés par les Directions départementales des territoires (DDT) du Rhône et de l'Isère en collaboration avec les collectivités locales, un Schéma de référence est actuellement en cours d'élaboration sur ce secteur. Multithématique et transversal, ce document a pour objectif de coordonner les interventions des acteurs publics et privés.

Sur la base d'une conceptualisation de la notion de « lieu transactionnel » traduite sous la forme d'un schéma-matrice³ (fig.1), l'article propose de définir les conditions permettant à la plateforme Lyon-Saint Exupéry de prétendre à ce statut. La structure du raisonnement est organisée en quatre parties. La première fait le constat de la permanence des « lieux privilégiés » dans les exercices de planification depuis l'après-guerre. La deuxième donne une définition théorique du « lieu transactionnel » comme nouveau lieu à privilégier dans la planification territoriale. Les deux dernières illustrent et explicitent ces deux notions clés au regard du contenu des documents de planification, des logiques d'acteurs et des actions entreprises autour de la plateforme multimodale. L'article ouvre finalement des pistes de réflexion nouvelles en accordant une place centrale aux interactions entre acteurs, outils, champs sectoriels et échelles de territoire dans la construction de l'action organisée. Le « lieu transactionnel » comme engrenage du processus de planification.

LA PERMANENCE DES « LIEUX PRIVILÉGIÉS » DANS LA PLANIFICATION

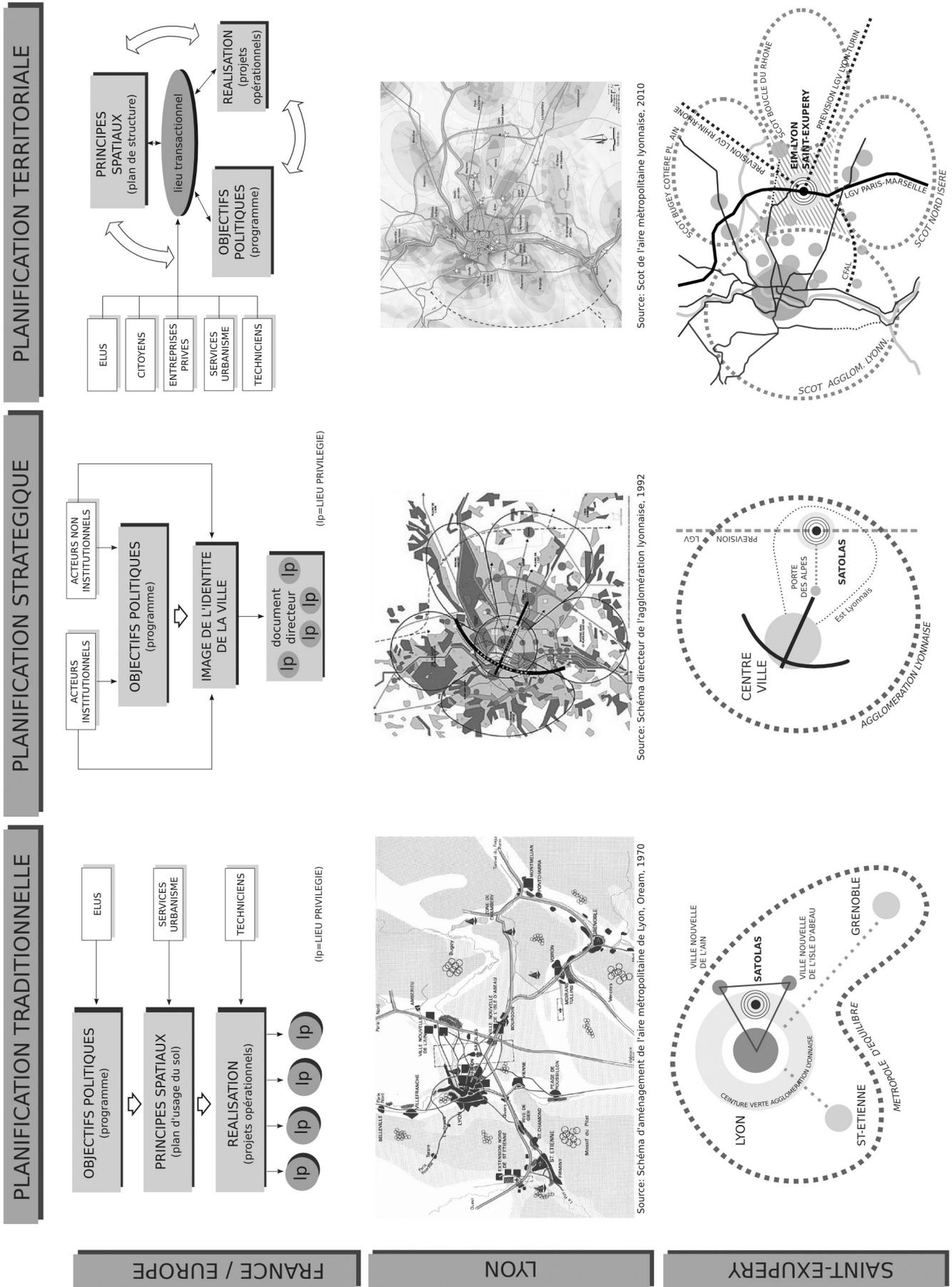
La fin d'une planification contrôlée par étape

Durant la période des Trente Glorieuses (1955-1975), la finalité du processus de planification est de gérer l'usage des sols et donc de maîtriser l'affectation des espaces encore non construits. Le système de planification s'organise autour d'une série de conditions indispensables à son bon fonctionnement. La linéarité du processus assure le passage de l'élaboration des objectifs politiques au niveau supérieur (prévisions économiques et démographiques, programmation des infrastructures et des grands équipements), à la réglementation de l'usage des sols et la mise au point des projets opérationnels au niveau inférieur. La succession des étapes est assurée par un contrôle exercé par les échelons supérieurs sur les décisions des échelons inférieurs et par une division stricte des rôles, des missions et des compétences entre ces échelons. En France, l'élaboration du programme est de la compétence des dirigeants des administrations d'Etat et des grands élus (maires, présidents de conseils généraux). Ils sont parfois aidés par quelques ingénieurs des Ponts et Chaussées (directeurs des groupes d'études et de programmation, des agences d'urbanisme ou des Oream⁴).

3 - Le schéma-matrice (fig.1) vise à donner une vision synoptique de la succession des différents moments de la planification (le temps selon un axe horizontal) et des trois échelles spatiales qui nous intéressent (l'espace selon un axe vertical).

4 - Les Organisations d'étude et d'aménagement d'aires métropolitaines (Oream) sont de nouvelles structures instaurées par le gouvernement en 1966 visant à coordonner l'aménagement du territoire dans les grandes métropoles françaises. Elles sont créées sous l'impulsion de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar).

Figure 1 : Schéma matrice : vision synoptique de l'évolution de la planification autour de Lyon-Saint-Exupéry



En théorie au moins, le processus de planification permet de passer d'une démarche de prévision à l'échelle d'un territoire vaste (aire urbaine, agglomération) à la mise au point d'opérations d'urbanisme portant sur des secteurs géographiques dont le périmètre est circonscrit. Jusqu'au milieu des années 1970, l'intervention publique est privilégiée. En France, les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (Sdau), comme les Plans d'occupations des sols (POS) sont l'occasion de délimiter des zones d'urbanisation future qui feront l'objet d'une opération d'aménagement souvent liée à un programme d'équipement. Le reste du territoire est assujéti à un ensemble de règles fixant les modalités d'usage des sols dans une optique d'encadrement et de maîtrise du développement. Dans un tel système, on peut considérer les opérations d'aménagement comme des « lieux privilégiés », point d'achèvement d'un processus par étapes initié par l'établissement de prévisions (fig. 1, colonne 1, ligne 1).

Le projet localisé comme générateur de développement

À la fin des années 1970, la crise de l'État providence, les mouvements de décentralisation et le développement des partenariats publics/privés engendrent une remise en cause du modèle traditionnel de planification d'usage des sols (Novarina *et al.*, 2003, p. 145). L'État ne fait plus figure de référence en matière de développement territorial et d'urbanisme : une pluralité d'acteurs (collectivités locales, investisseurs, associations, etc.) peut être à l'initiative des projets. Dans ce contexte, les plans traditionnels sont considérés comme inadaptés à l'évolution rapide des territoires et de la société. Trop rigides, ils sont perçus comme des documents de régulation qui n'offrent pas les marges de manœuvre suffisantes pour promouvoir le développement des villes. Le projet urbain est ainsi présenté comme une alternative au plan : plus flexible et proche des contraintes opérationnelles, il permet la négociation avec les acteurs privés et a la capacité de synthétiser (dans un secteur délimité) toutes les étapes qui constituaient jusque-là le processus de planification urbaine. Une fois reconnue l'incapacité de maîtriser le développement urbain dans sa globalité, il convient de porter ses efforts sur des projets particuliers, qui auront a priori un effet d'entraînement sur le reste du territoire (*trickle down effects*⁵). Les plans d'usage des sols peuvent être remplacés par des plans stratégiques. Souvent moins contraignants, ils se contentent de délimiter les sites pouvant faire l'objet de projets prioritaires. Le plan devient alors un *contenitore*⁶ de projets (Novarina, 2003). Son objectif est d'identifier une série de sites de projet vers lesquels faire converger des financements d'origines diverses (État, collectivités locales, privé, etc.) afin de valoriser l'image de la ville et son attractivité dans un contexte de

concurrence à l'échelle européenne. L'élaboration du plan est l'occasion de mobiliser acteurs publics et privés (chefs d'entreprises, représentants de grands groupes privés, investisseurs, etc.). Ces derniers ont un rôle majeur à jouer dans sa mise en œuvre. Dans ce sens, le plan ne prétend pas à l'exhaustivité. Au contraire, pour plus de lisibilité, il focalise l'action sur des objectifs ciblés et quelques sites stratégiques souvent liés à une importante disponibilité foncière ou à un projet urbain en cours ou à venir. Ils constituent les « lieux privilégiés » de la planification stratégique (fig. 1, colonne 2, ligne 1).

De nouvelles articulations entre plans et projets

La volonté de privilégier les interventions localisées par rapport à une approche plus globale des enjeux urbains trouve ses limites. Les projets localisés n'engendrent pas le développement attendu sur le territoire environnant et l'ensemble des villes européennes fait face à un processus d'étalement urbain conduisant à la constitution de régions urbaines dont les limites dépassent largement les périmètres institutionnels traditionnels. Les impératifs européens de protection de l'environnement puis de développement durable amènent un regain d'intérêt pour la planification territoriale. Ainsi, les initiatives récentes de planification stratégique spatialisée résultent du rapprochement entre planification traditionnelle d'usage des sols et planification stratégique (Motte, 2005, p. 36). Le système de planification ne s'organise plus selon une logique linéaire et hiérarchique mais plutôt selon un processus itératif qui commence au moment de l'élaboration du plan et qui s'inscrit dans un cycle comprenant aussi les moments de mise en œuvre, du contrôle de l'application et de l'évaluation des choix effectués⁷. Au cours de ce processus, différents moments peuvent néanmoins être identifiés (mais dans un ordre aléatoire) : l'élaboration des choix stratégiques, la déclinaison en principes spatiaux et la mise au point de projets à caractère opérationnel. Ceux-ci interviennent tout au long du processus, comme des pôles entre lesquels se définit progressivement le parcours de la planification (Novarina *et al.*, 2003, p. 159). Le « plan de structure » constitue un nouvel outil charnière qui, à l'image du Projet d'aménagement et de développement durables (PADD), vise à traiter de manière privilégiée les éléments territoriaux qui font structure, c'est-à-dire qui ont un effet de mise en cohérence du reste du territoire. On peut citer entre autres les nœuds ou les axes de transports en commun, permettant de structurer le développement urbain selon un ensemble de polarités, les grands parcs d'activités ou le réseau des espaces naturels et agricoles. La tendance est à la multiplication des outils d'actions (charte, contrat, programme, convention) et à la complexification des systèmes de décision liée au développement de l'initiative individuelle, à

5 - Terme anglais que l'on peut traduire par « effets en cascade ».

6 - Terme italien que l'on peut traduire par « contenant ».

7 - Depuis la loi SRU en 2000, les articles L.122-4 et L.123-1-4 imposent à l'établissement public en charge de l'élaboration du Scot d'assurer également son suivi et sa révision. Il doit notamment procéder à une analyse périodique des résultats de l'application du schéma.

8 - 4^e Rencontre internationales de Recherche en urbanisme de Grenoble. La planification territoriale : imaginer, anticiper et organiser. Février 2008.

9 - François Ascher parle quand à lui d'« urbanisme concourant » pour montrer que la conception collective est de plus en plus au cœur de la problématique de l'action urbaine. Il s'inspire pour cela de l'ingénierie industrielle (Ascher, 2010).

10 - Le postmodernisme affecte directement la signification et la nature du projet. Tout en se démocratisant, il devient local, individualisé et particulier à des groupes. Il perd surtout son caractère optimiste et contestataire pour devenir essentiellement attestataire : conservation de l'ordre établi en cherchant plus à s'adapter à l'économie mondialisée qu'à la remettre en question. Le projet n'est plus assimilé à des objectifs de transformation sociale, l'utopie a cessé d'être le ressort de l'urbanisme occidental.

l'intervention du secteur privé et à l'affirmation de la parole habitante dans la construction de la ville (conseils de quartiers, coopératives habitantes, associations de riverains). La planification territoriale intègre mieux que par le passé les différents champs sectoriels de l'action publique (déplacement, urbanisme, environnement, paysage...) et insiste sur la traduction des grandes orientations de développement en projets. Elle est synonyme d'approches urbanistiques plus négociées, plus souples, plus intégrées et plus évolutives⁹. La vision hiérarchique centre/périphérie a progressivement laissé place à des contextes de décisions qui mettent face à face une pluralité d'acteurs dont les relations s'inscrivent dans des rapports non tutélaires et hiérarchiques (Gaudin, Novarina *et al.*, 1997).

Le constat a été fait de la permanence des « lieux privilégiés » dans l'histoire récente de l'évolution de la planification. Quelle que soit la période considérée, ces lieux sont toujours dotés d'un statut et d'une fonction particulière au sein du plan. Ils participent à l'inscription territoriale du document ainsi qu'à sa traduction opérationnelle mais restent néanmoins le résultat de logiques opératoires opposées. Ils sont liés à une logique descendante (dite *up and down*) dans la planification traditionnelle des années 1960. A l'inverse, ils impulsent une logique ascendante (dite *bottom up*) dans la planification stratégique au début des années 1980. Quels sont aujourd'hui ces nouveaux lieux à privilégier dans le contexte actuel de la planification territoriale ? Quelles fonctions peuvent-ils remplir dans le processus de planification ?

LA PLANIFICATION TERRITORIALE ET SES « LIEUX TRANSACTIONNELS »

Des « lieux » à privilégier de nature nouvelle

Aujourd'hui, la cohérence ou l'efficacité des systèmes de planification relève davantage du processus que du contenu même des plans, et notamment de leur capacité à trouver des formes d'articulation entre les trois moments identifiés (choix stratégiques, plans de structure, réalisations). La France constitue une exception en Europe, les lois successives ayant maintenu le principe d'une hiérarchie entre les différents échelons de planification : par applications successives du principe de compatibilité, le contenu du Scot s'impose aux documents sectoriels (Plans de déplacements urbains - PDU ou Programme local pour l'habitat - PLH) et au Plan local d'urbanisme (PLU) qui s'impose à son tour au projet particulier. On peut néanmoins considérer comme acquis que la mise en œuvre de la planification territoriale ne peut pas constituer uniquement le résultat d'un processus juridique lié à l'application du principe de compatibilité. Bien que cette question soit de plus en plus présente notamment du côté des pra-

ticiens en raison du nombre croissant de documents approuvés, il existe en France encore peu de littérature sur cet enjeu majeur. Nous formulons l'hypothèse que dans le contexte nouveau de la planification territoriale, il existe des lieux dont les particularités intrinsèques permettent d'assurer la coordination nécessaire entre toutes les dimensions de l'action (fig. 1, colonne 3, ligne 1).

Un « urbanisme transactionnel »

Sur la base d'une analyse des contextes de production de l'urbain et à partir de l'exemple du projet Paris Rive Gauche, Albert Lévy décrit un nouvel urbanisme émergent qu'il propose d'appeler « urbanisme transactionnel »⁹. Il se caractérise par le vide doctrinal et l'absence de modèles urbains cohérents qui pensent le rapport ville et société post-industrielle (Lévy, 2006). Son émergence est conditionnée par une nouvelle culture de projet devenue attestataire¹⁰ et éclatée en différents petits projets particuliers, par une complexification du système d'acteurs entraînant des confrontations entre objectifs distincts et enfin par une extension du débat public dans l'aménagement, introduisant le citoyen (habitant et usager) dans le processus de décision avec ses préoccupations spécifiques et ses désirs. « *Organiser les échanges entre acteurs, coordonner les actions, rechercher des compromis pratiques entre positions et visions adverses, arbitrer des situations de conflits, débattre avec les habitants, telles sont les tâches principales de cet urbanisme transactionnel* » (Lévy, 2006, p. 61). Entre le projet initial et le résultat final, les multiples changements qu'a connus le projet Paris Rive Gauche résultent de transactions successives entre les acteurs, par coopération ou confrontations entre les idées, représentations et stratégies des protagonistes. Si Albert Lévy porte un jugement négatif à l'égard de cette pratique d'un l'urbanisme qu'il considère comme « désubstantialisé », l'hypothèse du « lieu transactionnel » consiste au contraire à construire l'action publique en assumant cette conception négociée et collective de l'urbanisme contemporain. L'hypothèse transactionnelle suppose de construire la substance des politiques d'aménagement à partir des interactions entre acteurs. L'efficacité du processus de planification est conditionnée par la capacité des acteurs à organiser les scènes de débat et d'échange qui permettront d'encadrer en amont le jeu de négociation et de transaction entre les différents acteurs et les objectifs distincts.

Des « lieux » d'interactions à trois dimensions

Cette hypothèse accorde une place centrale au rôle des interactions entre acteurs dans la construction de l'action. Selon la théorie des régimes urbains, les acteurs ne défendent pas des intérêts définis une fois pour toutes, mais des « préférences fluides » qui sont sans cesse amenées à se redé-

finir en fonction de l'évolution de leurs relations (Stone, 1993, p. 11). Lorsqu'ils abordent une situation de négociation, tous les acteurs (publics ou privés) adoptent un comportement de repli sur soi (« *narrow cognition* ») : comportement « Nimby » pour les propriétaires ou les habitants, maximisation de la rentabilité des opérations pour les entrepreneurs et les investisseurs, maintien du *statu quo* pour les élus, etc. Au travers des échanges et des débats liés aux situations d'interaction, les acteurs apprennent de leur interlocuteur, élargissent leur horizon de connaissance et leur perception de la réalité : « Les préférences changent car la compréhension change »¹¹. La compréhension mutuelle et la réduction des zones d'incertitude amène progressivement les acteurs à modifier leur comportement dans le sens d'une plus grande ouverture aux problèmes sociaux. Le « lieu transactionnel » permet de stabiliser dans le temps une scène d'échange et de débat, « forum hybride » combinant savoir profane et savoir savant (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Cette scène suppose la mise en œuvre d'une démarche de projet sur un « morceau de territoire » au croisement de trois dimensions structurant l'action organisée (fig.3) :

- verticale: aller-retour entre les échelons de gouvernement du territoire (logique *top down/bottom up*) ;
- horizontale : coopération et co-décision entre acteurs (partenariats public privé, implication des habitants, des usagers, etc.) et entre champs sectoriels (transport, logement, environnement, économie) ;
- temporelle : confrontation entre le temps long de la planification et l'impératif courttermiste de l'urbanisme opérationnel.

Des « lieux » de formalisation de consensus

Inscrite sur un périmètre à géométrie variable dans une logique interterritoriale (Vanier, 2008), la démarche de projet associée au « lieu transactionnel » permet d'organiser les échanges entre les acteurs, de coordonner les actions, de réguler les situations de conflit et de construire la demande sociale en amont des projets particuliers et des initiatives locales. Selon Charles Tilly, il est préférable de considérer la société comme un ensemble de réseaux libres d'interaction plutôt que comme une unité cohérente dont les individus sont liés par l'adhésion à une croyance partagée (citée dans CN. Stone, 1993). Certains parlent de la coexistence de plusieurs « doctrines compréhensives raisonnables », c'est-à-dire plusieurs représentations possibles du monde dans lequel nous vivons. Le consensus ne découle pas de l'adhésion à un ensemble de valeurs qui transcendent les intérêts particuliers (conception bonne et juste de la société), mais est le produit de la négociation et du « recouplement » de ces doctrines compré-

hensives (Rawls, 1995). Ce produit ne peut être que postérieur à la négociation. Bernardo Secchi souligne que « *la demande sociale n'est plus une donnée préalable, c'est un 'construit' qui est produit par une série d'interactions sociales. Le rôle de l'urbanisme n'est plus seulement d'écouter et de rendre compte, il doit aider à la construction de ces demandes dans le même temps où il formalise un projet collectif* » (Secchi, 1989). Le « lieu transactionnel » permet la construction de consensus par recouplement de préférences. Il est l'occasion de formaliser les accords entre acteurs et les objectifs à atteindre (charte, contrat, convention) dans le cadre de structures de négociations pré-établies (comité, conseil, commission). Il facilite ainsi la mobilisation de ressources en vue de la réalisation de tâches collectives.

Des « lieux » de mobilisation de ressources

A partir d'une analyse de situations de gouvernance, C.N. Stone définit la théorie des régimes urbains selon laquelle la capacité à gouverner n'est pas liée uniquement à l'exercice de prérogatives institutionnelles ou légales mais suppose la construction de coalitions entre les acteurs locaux. « *Le régime urbain est défini comme un ensemble d'arrangements (le plus souvent informels) par lesquels des institutions détentrices de la puissance publique et des acteurs privés détenteurs de ressources (moyens financiers et capacités d'expertise) fonctionnent ensemble, coopèrent pour gouverner, c'est-à-dire pour élaborer et appliquer des politiques* » (Gaudin et Novarina, 1997, p. 15). Trois dimensions caractérisent un « régime » : une capacité d'actions qui ne pourraient pas être réalisées par un seul acteur, une configuration d'acteurs possédant des ressources variées et des relations informelles non hiérarchiques qui permettent à ces acteurs d'agir ensemble. Plus un gouvernement cherche à impulser un changement, plus les ressources à mobiliser sont importantes et plus les tâches réalisées sont nombreuses. Ainsi, la capacité à agir est fonction de la combinaison de ressources institutionnelles liées à la puissance publique mais également de ressources non gouvernementales. Ces ressources sont financières mais également intellectuelles : capacité d'expertise, à interpréter une situation, à la traduire en préceptes d'action maîtrisables par l'ensemble des acteurs, capacité à organiser des dispositifs d'action, à construire des coopérations et enfin capacité à convaincre, à obtenir du consentement (Gaudin et Novarina, 1997, p. 49). En favorisant les interactions et la formalisation de consensus, la démarche de projet associée au « lieu transactionnel » permet de multiplier les ressources et de stabiliser un réseau sociotechnique (Callon, 1986) à l'intérieur duquel le maintien de liens entre acteurs et objectifs à atteindre permet la réalisation d'un projet commun.

11 - « *Preferences change because understanding changes* » (Stone, 1993, p. 14).

12 - Initialement appelé Lyon-Satolas, en 2000 l'aéroport est renommé Lyon-Saint Exupéry à l'occasion du centième anniversaire d'Antoine de Saint-Exupéry, né à Lyon.

13 - Un APPM est un document de planification aéroportuaire à long terme. Il fixe les principales caractéristiques géométriques de l'aéroport dans son extension maximale (dispositions des pistes, voies de circulations, zones d'installations, etc.) et les principes de circulation aérienne.

Une démarche de projet révélant l'identité du « lieu »

Le « lieu transactionnel » constituerait aujourd'hui un levier efficace pour favoriser les interactions entre acteurs, stabiliser des compromis, construire du consensus et mobiliser un nombre conséquent de ressources afin de réaliser des actions collectives. Cette hypothèse impose un détour sur la notion de « lieu » qui du point de vue anthropologique est « identitaire, relationnel et historique » (Augé, 1992, p. 69). Le lieu s'oppose au non-lieu caractéristique des nombreux espaces d'anonymat constitutifs des sociétés postmodernes (voies rapides, échangeurs, gare, aéroports, supermarchés). Il existe ainsi une relation étroite entre le « lieu », les éléments qui le constituent et les représentations qu'ils véhiculent au regard des acteurs en présence (aménageurs, exploitants, habitants, usagers, etc.). Le développement des métropoles se fait au détriment du territoire en méprisant totalement les caractéristiques et l'identité historique des « lieux » : « *l'affranchissement progressif à l'égard de l'ensemble des contraintes territoriales (déterritorialisation) génère une ignorance croissante de la relation primordiale qui lie l'établissement humain à son environnement. Autrement dit, il entraîne une amnésie territoriale et nous contraint à vivre dans des sites indifférents, dont le rôle se limite à servir de support aux fonctions d'une société instantanée, qui a subitement rompu toute relation avec l'histoire et la mémoire des lieux* » (Magnaghi, 2003, p. 16). Face à ce constat, Alberto Magnaghi préconise une approche territorialiste pour un développement local auto-soutenable basé sur la reconnaissance de l'identité des lieux. Dans ce sens, le « lieu transactionnel » constitue le support à l'élaboration d'une démarche de projet fondée sur une représentation commune d'un « morceau de territoire » au sein duquel les acteurs interviennent collectivement. Il se situe à l'interface entre des acteurs et leurs représentations d'un territoire physique à aménager.

L'article n'a pas vocation à construire une typologie de l'ensemble des « lieux » potentiellement « transactionnels », mais s'attache à caractériser plus précisément la notion décrite ci-dessus au travers d'une étude de cas. Située dans la plaine de l'Est lyonnais, au cœur de la couronne verte agricole de l'aire métropolitaine lyonnaise, la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry dispose potentiellement des caractéristiques nécessaires lui permettant de prétendre à l'obtention de ce statut. Pilotée par les services de l'Etat, une démarche de projet est menée autour de ce « morceau de territoire » depuis juin 2011. L'hypothèse « transactionnelle » suppose une évolution des représentations de la notion de plateforme à celle de « lieu ».

LA PLATEFORME LYON-SAINT EXUPÉRY À TRAVERS LES PLANS

Un nouvel aéroport pour une métropole d'équilibre

Au sein du Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (Sdam) élaboré par l'Oream et approuvé en 1970, les trois agglomérations de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble sont identifiées comme l'une des huit métropoles ayant vocation à rééquilibrer l'armature urbaine et la répartition des activités économiques du pays (fig. 1, colonne 1, ligne 2). Dans cette métropole tripolaire, l'agglomération lyonnaise doit constituer un véritable centre métropolitain, structuré autour d'un triangle formé par Lyon et deux villes nouvelles : l'une à l'Isle d'Abeau (sur l'axe Lyon-Chambéry), la seconde dans la plaine de l'Ain (Bonneville, 1982, p. 96). Au même titre que différents autres grands équipements (infrastructures autoroutières, grandes zones de loisirs nautiques, centre décisionnel de la Part Dieu, etc.), la création de l'aéroport Lyon-Satolas¹² dans la plaine de l'Est lyonnais devient une priorité. Au cœur de la ceinture verte de l'agglomération lyonnaise, le site d'accueil de l'aéroport offre une disponibilité foncière importante qui laisse présager des perspectives de développement importantes (fig. 1, colonne 1, ligne 3). Approuvé par décret ministériel en 1970, un premier Avant projet de plan masse (APPM)¹³ prévoit la réalisation de trois pistes et définit l'emprise territoriale de l'aéroport : l'ensemble est alors appelé « plateforme aéroportuaire Lyon-Satolas ». Cinq ans plus tard l'aéroport est inauguré par le président Valéry Giscard d'Estaing. Dans le sillage du Schéma de l'Oream à la fin des années 1970, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (Sdau) de Lyon confirme la place stratégique de la plateforme dans le développement de l'agglomération. Elle constitue un « lieu privilégié » de la planification. La réalisation de l'aéroport achève un processus par étape lié à une logique descendante (*top down*).

Site de développement stratégique de l'Est lyonnais

Au début des années 1980, la communauté urbaine de Lyon et les communautés voisines (auxquelles les lois de décentralisation accordent de nouvelles compétences) sont conscientes de la nécessité de renforcer le rayonnement de l'agglomération dans un contexte européen en pleine mutation. Elles décident alors de lancer la révision du Schéma directeur à travers une démarche appelée « Lyon 2010 », première expérience en France de planification stratégique. Approuvé en 1992, le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) est l'occasion de concilier les expérimentations d'une nouvelle pratique de la

planification en consacrant une place fondamentale à la dimension stratégique du plan. Il assoit le principe de charpente structurante représentée symboliquement à travers l'image de « l'arc et la flèche » appelée aussi « arc des fleuves » et « axe Est-Ouest » (fig. 1, colonne 2, ligne 2). Ces deux axes de développement donnent de la lisibilité à l'agglomération en fédérant les principales opérations d'urbanisme. Au sein de six « territoires géographiques homogènes », le schéma identifie un ensemble de « sites de développement stratégique », qui disposent d'une bonne accessibilité et d'un potentiel de développement lié à un foncier mobilisable. Dans la continuité de l'axe de développement physique et économique (axe Est-Ouest), Satolas est identifié comme site stratégique de développement au sein du territoire de la Plaine de l'Est. L'objectif affiché est de créer un pôle d'activités, lié à l'interconnexion des différents modes de transport sur le site de l'aéroport. La desserte TGV annoncée pour 1994 doit constituer un levier de développement pour Lyon-Satolas, amené à devenir un pôle métropolitain, régional et européen. L'optimisation du potentiel foncier permettra de constituer à terme un centre d'affaires en lien avec l'aéroport et la future gare TGV et de préserver les espaces agricoles qui côtoient la plateforme aéroportuaire. Par effet d'entraînement, Lyon-Satolas doit participer à la valorisation de l'ensemble de l'Est lyonnais (fig. 1, colonne 2, ligne 3). La plateforme constitue à nouveau un « lieu privilégié ». A la différence de la période précédente, son inscription dans le plan en tant que site stratégique résulte principalement d'une logique ascendante (*bottom up*). Aujourd'hui, deux outils coexistent parallèlement autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry : le Scot de l'agglomération lyonnaise¹⁴ qui depuis son approbation en décembre 2010 remplace le Sdal, et l'inter-Scot, dispositif informel de coordination entre les douze syndicats mixtes porteurs de Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Territoire de projet du Scot de l'agglomération lyonnaise

Le Scot propose la mise en place d'une organisation multipolaire fondée sur une douzaine de bassins de vie et structurés par une vingtaine de polarités urbaines (fig.1, colonne 3, ligne 2). L'organisation multipolaire doit permettre de limiter l'accroissement des déplacements et de préserver les espaces naturels et agricoles. Elle s'appuie sur trois réseaux majeurs dans la structuration du territoire : le réseau ferré, le réseau des espaces naturels et agricoles et le réseau des fleuves. Le site de la plateforme multimodale de Saint-Exupéry n'est pas considéré comme polarité par le Scot de l'agglomération lyonnaise. Néanmoins le Schéma la positionne comme l'un de ses douze « sites économiques métropolitains » sur la base desquels l'agglomération lyonnaise doit affirmer sa place

dans le réseau des métropoles tertiaires en Europe. Le Scot intègre le projet de Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL) et les deux projets de lignes nouvelles à grandes vitesses (LGV Lyon-Turin et Rhin-Rhône). Ces nouvelles infrastructures ferroviaires renforceront le rôle de la gare TGV de Lyon-Saint Exupéry en tant que « *plaque tournante du réseau à grande vitesse européen et 3^e gare de l'agglomération* ». Dans ce cadre, l'aéroport Lyon-Saint Exupéry peut devenir une porte d'entrée aérienne française majeure, « *seconde plateforme aérienne française après Paris* » (Dog, 2010, p. 23), en profitant notamment de sa connexion au réseau de lignes ferroviaires à grandes vitesses et des possibilités d'élargissement de son aire de chalandise en le connectant au réseau TER. Au même titre que six autres territoires, l'« Espace autour de Lyon-Saint Exupéry » (la plateforme et le territoire environnant) est identifié comme « territoire de projet ». En raison d'enjeux particulièrement importants, le Scot préconise sur ces espaces la réalisation d'études complémentaires pouvant se concrétiser par des « plans de référence ». Le Scot soumet également le site de Lyon-Saint Exupéry (la plateforme) à des « conditions particulières d'urbanisation » (Dog, 2010, p. 129) où l'ouverture à l'urbanisation est contrainte par l'élaboration d'un plan d'organisation et de composition générale garantissant la qualité des aménagements dans une logique de cohérence avec les sites économiques programmés sur les territoires voisins. Malgré un périmètre quasiment inchangé par rapport au précédent schéma directeur, le Scot de l'agglomération lyonnaise accorde une large importance à la dimension métropolitaine de ses orientations. Le projet d'aménagement s'appuie dans une large mesure sur des concepts d'aménagement élaborés au niveau de l'inter-Scot.

Espace d'interface métropolitain de l'inter-Scot

Initié en 2002 par les élus et l'Agence d'urbanisme de Lyon et officialisé en 2004 par la signature d'une convention, ce dispositif témoigne de la volonté des collectivités territoriales d'articuler leurs démarches de planification face au constat du morcellement des périmètres de Scot à l'échelle du territoire métropolitain. La double fonction de l'Agence d'urbanisme de Lyon, animatrice du dispositif inter-Scot et maître d'œuvre du Scot, assure une articulation entre les deux démarches et donc entre les deux niveaux territoriaux. L'un des aboutissements de l'inter-Scot a été la rédaction en 2006 d'un « Chapitre commun métropolitain » (AUDAL, 2006), sorte de PADD partagé et intégré à l'ensemble des Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Ce projet métropolitain se construit autour de principes d'aménagement relativement similaires à ceux défendus dans le Scot de l'agglomération lyonnaise, notamment le principe de multipolarité (fig. 2). Plus récemment

14 - La réalisation du Scot de l'agglomération lyonnaise a été confiée à l'Agence d'urbanisme de Lyon sous maîtrise d'ouvrage du Syndicat mixte d'étude et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal). Créé en 1985 pour élaborer le Sdal, le Sepal a été refondé en 2002 en vue de l'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise. A la différence du Sdal et dans le cadre des dispositions prévues par la loi, à la suite de l'approbation du Scot, le Sepal assure la mise en œuvre et le suivi du document. Le périmètre du Scot comprend la communauté d'urbaine de Lyon (Grand Lyon), deux communautés de communes (la Communauté de communes du Pays de l'Ozon et la Communauté de communes de l'Est lyonnais, au sein de laquelle est localisée la plateforme aéroportuaire Lyon-Saint Exupéry) et quatre communes isolées.

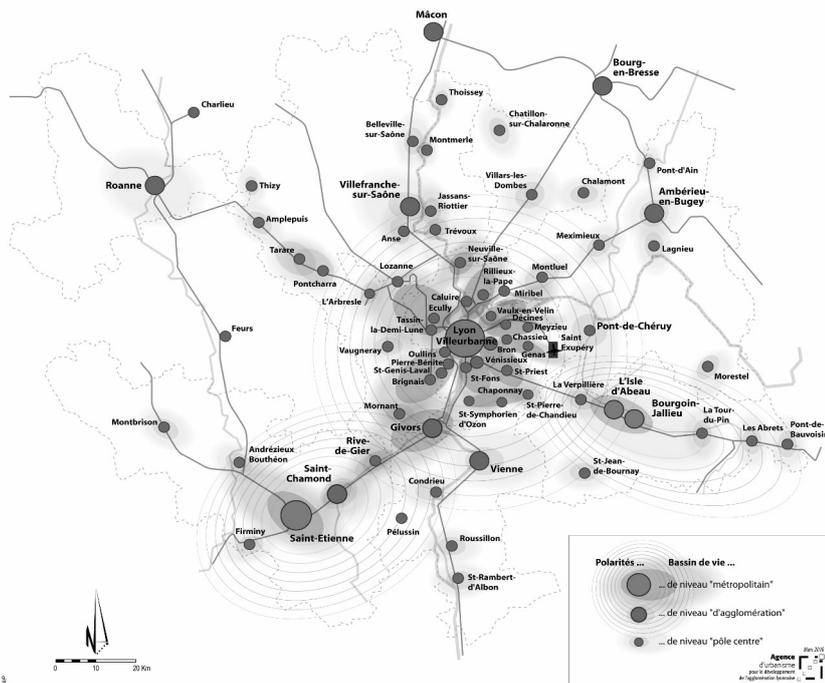


Figure 2 : La métropole multipolaire. Source : Inter-Scot, Agence d'urbanisme de Lyon

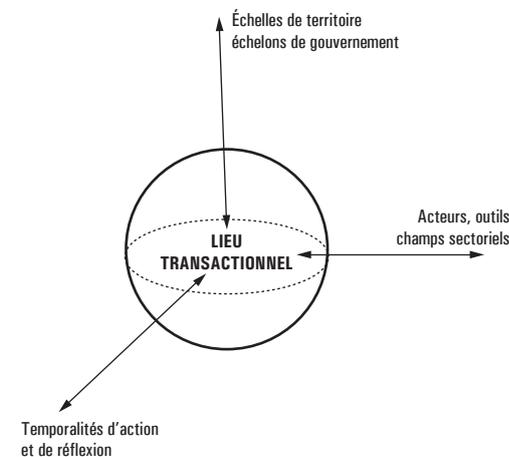


Figure 3 : Un lieu d'interactions à trois dimensions

15 - Depuis 2007, une société anonyme à capitaux publics est gestionnaire des plateformes aéroportuaires de Saint-Exupéry et de Bron, la SA Aéroport de Lyon (ADL). Au-delà des activités aéroportuaires, ses prérogatives portent sur la gestion et la promotion des terrains liés aux deux aéroports. L'actionnariat de la SA ADL se répartit entre État (60%), CCI (25%), Grand Lyon (5%), Région Rhône Alpes (5%) et Département du Rhône (5%).

16 - L'annonce du retrait à venir d'une partie des parts de l'Etat au sein de l'actionnariat d'ADL participe à la mise à l'agenda de la problématique Lyon-Saint Exupéry au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise : une loi récente (loi n°20005-357 du 20 avril 2005 relative à la gestion des aéroports) modifie le cadre de gestion des aéroports en France et autorise l'entrée d'investisseurs privés au capital des sociétés aéroportuaires.

17 - Officialisé en janvier 2012 sous la forme d'un syndicat mixte, le Pôle métropolitain regroupe le Grand Lyon et trois communautés d'agglomération (Saint Etienne Métropole, Porte de l'Isère, Pays Viennois).

les parties en présence ont également identifié différents espaces où les enjeux d'aménagement entre plusieurs Scot sont particulièrement importants. Appelés « Espaces d'interface métropolitain (EIM) », ces territoires constituent des secteurs de plusieurs milliers d'hectares localisés à la frontière de plusieurs Scot. Sur ces espaces, les syndicats mixtes porteurs de Scot se sont engagés à coopérer afin d'assurer une meilleure cohérence des stratégies d'aménagement. Parmi eux, l'EIM Lyon-Saint Exupéry (fig.1, colonne 3, ligne 3). Si la plateforme est située au sein du Scot de l'agglomération lyonnaise, le territoire environnant est également partie prenante de trois autres Scot : le Scot Boucle du Rhône en Dauphiné à l'Ouest, le Scot Nord Isère au Sud et le Scot Bugéy-Côtière Plaine de l'Ain au Nord. Face aux difficultés de mise en œuvre des ambitions métropolitaines et devant le manque de relation avec le gestionnaire de la plateforme (Aéroport de Lyon¹⁵), les présidents de Scot ont missionné l'Agence d'urbanisme afin de réaliser un diagnostic territorial portant sur un périmètre d'analyse centré la plateforme et une vingtaine de communes adjacentes (Audal, 2011). L'étude vise à apporter lisibilité et intelligibilité sur la nature et la forme du développement dans et autour de la plateforme, infrastructure inscrite dans son périmètre d'interface et appréhendée dans un contexte métropolitain.

Vers l'élaboration d'un Schéma de référence

Ce diagnostic alimente aujourd'hui directement l'élaboration du Schéma de référence pilotée par les DDT du Rhône et de l'Isère à l'initiative du préfet de la Région Rhône Alpes, selon une démarche qui s'inscrit dans une logique de partenariat. Face au constat de la complexité institutionnelle et devant l'ampleur des enjeux actuels et à venir, son ambition est en premier lieu de créer une scène de débat et d'échange autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry¹⁶. A travers des comités techniques et de pilotage réguliers et la création d'une régie technique locale, la démarche associe un panel d'acteurs variés mais essentiellement institutionnels : départements, Région, Réseau

ferré de France (RFF), intercommunalités, pôle métropolitain¹⁷, Région urbaine de Lyon (Rul), Chambres consulaires, Aéroport de Lyon (ADL), Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (Epora), Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), Agence d'urbanisme, Centre d'étude technique et de l'équipement (Cete). Sur la base d'un diagnostic partagé, cette démarche partenariale doit aboutir à la mise en œuvre d'un Schéma de référence à l'horizon 2030 couvrant la plateforme et le territoire environnant. Ce document non réglementaire prendra la forme d'un plan d'aménagement d'ensemble comprenant des zooms en des secteurs particuliers. Il participe à la mise en œuvre du Scot de l'agglomération lyonnaise qui, on le rappelle, identifie cet espace comme « territoire de projet » pouvant faire l'objet d'un plan de référence en aval de l'approbation du Scot.

Depuis le début des années 1970, la plateforme est identifiée comme « lieu privilégié » dans les documents de planification : dans un premier temps pour accueillir un aéroport, équipement majeur au sein de la métropole d'équilibre, puis comme site stratégique devant participer au développement de l'ensemble de la plaine de l'Est Lyonnais. Les ambitions portées sur cet espace n'ont pour le moment pas réellement rencontré les moyens de leur concrétisation. Aujourd'hui il est encore trop tôt plus évaluer l'impact de la démarche de projet en cours d'élaboration. Néanmoins, cette initiative peut être perçue comme le prémisses du passage du « lieu privilégié » au « lieu transactionnel ».

DE LA PLATEFORME AU « LIEU TRANSACTIONNEL »

L'affirmation de Lyon-Saint Exupéry comme « lieu transactionnel » implique de dépasser la conception et l'aménagement de ce morceau de territoire en tant que « forme plate » constituée d'une somme d'éléments juxtaposés les uns aux autres : patchwork d'équipements, de zones d'activités, d'infrastructures routières, de parcelles agricoles, etc. Il s'agit pour les acteurs en pré-

sence de construire ensemble une représentation partagée de l'identité du lieu au sein duquel ils désirent agir collectivement.

Une plateforme déterritorialisée

Située au sein de la Communauté de communes de l'Est lyonnais (CCEL) et de la commune de Colombier-Saugnieu (fig. 6) sur un périmètre total de deux mille hectares, la plateforme Lyon-Saint Exupéry constitue une sorte de *no man's land* où ADL, ses actionnaires et les quelques consultants qui participent à l'élaboration de sa stratégie sont les seuls à disposer d'un minimum d'intelligibilité sur ce « morceau de territoire ». Les terminologies utilisées pour désigner tout aussi bien la plateforme que les outils liés à son aménagement ou le territoire dans lequel elle s'inscrit sont nombreux : les intervenants parlent successivement de plateforme aéroportuaire ou multimodale, de pôle d'échange, de Zone d'aménagement différé (ZAD)¹⁸, de périmètre Avant-projet de plan masse (APPM), d'espace d'interface ou interdépartemental, etc. Peu d'acteurs sont en capacité de préciser à quel périmètre ou à quelle fonctionnalité ils font référence. Si la démarche inter-Scot offre un cadre commun de réflexion à l'échelle métropolitaine, individuellement chacun des Scot dispose de ses propres modalités d'élaboration et de représentation. Le recollement des orientations définies dans les quatre Scot de l'espace d'interface montre des décalages quant à la hiérarchisation des représentations et au vocabulaire retenu (Audal, 2011, p. 97). Si le rôle de la plateforme dans la structuration du territoire est pleinement affirmé dans le Scot de l'agglomération lyonnaise, son impact n'est pas véritablement mesuré dans les trois autres Scot, malgré la proximité géographique de l'infrastructure. On peut parler d'une plateforme déterritorialisée. Son territoire d'accueil constitue le simple support (« forme plate ») d'une succession d'aménagements ponctuels. Chaque nouvelle implantation (parking, voirie, locaux d'activité, etc.) est liée à des logiques de « coup par coup » ignorant la structure et l'identité du « lieu ».

Une « forme-plate » : somme d'éléments juxtaposés

Au regard de son Schéma directeur¹⁹, ADL rencontre des difficultés pour transcrire sa stratégie de développement aéroportuaire en termes d'aménagement et de mode d'occupation de la plateforme. Sa stratégie résulte d'une logique d'opportunité où chaque élément est juxtaposé sans parti d'aménagement clairement affirmé. L'essentiel des investissements non-aéronautiques financés par la société aéroportuaire sont liés aux parkings et à la voirie, aménagements provisoires utilisant des espaces fonciers de qualité propices à d'autres formes de développement. Créée au début des années 1990, la gare TGV devait constituer un levier

de développement pour la plateforme, aujourd'hui dénommée ironiquement « la gare fantôme » (Lamy, 2011, p. 48), avec 2000 voyageurs traités et seulement vingt sept arrêts en gare chaque jour, elle peine à trouver son positionnement par rapport aux deux autres gares euro-régionales, Part-Dieu (90 000 voyageurs/jour) et Perrache (40 000 voyageurs/jour). Sa présence à proximité de l'aéroport ne constitue pas une condition suffisante pour assurer l'interconnexion entre ces deux équipements. L'intermodalité TGV/AIR résulte d'une équation complexe qui ne peut se résumer à la seule question de la localisation des infrastructures. Au niveau de la plateforme multimodale Lyon-Saint Exupéry, les deux réseaux se croisent sans vraiment s'interconnecter (Chi et Crozet, 2004, p. 360). Caractéristique de la ville diffuse et fragmentée (Indovina *et al.*, 1990, Secchi, 2006), le territoire autour de la plateforme relève d'aménagements successifs selon une logique périphérique par rapport à l'agglomération lyonnaise. On constate une multiplication de zones d'activités qui s'inscrivent soit au contact du réseau départemental, soit à proximité des échangeurs autoroutiers. Sans logique et cohérence d'ensemble, la nature de leur développement contredit l'ambition initiale de pôle économique métropolitain (Audal, 2011, p. 51). Si une grande partie de l'espace d'interface reste encore aujourd'hui non urbanisé (terrains agricoles), l'artificialisation progressive des sols nuit à l'intégrité de la couronne verte métropolitaine, aux qualités intrinsèques du territoire mais également au potentiel de développement de la plateforme multimodale.

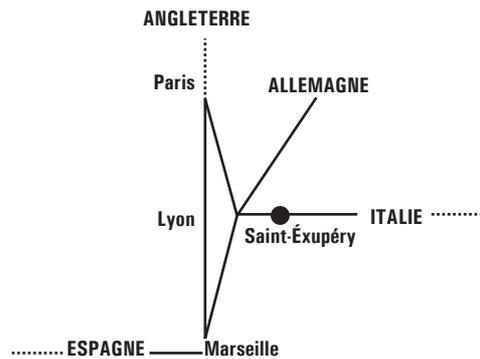
« Point de passage obligé » au croisement des dimensions de l'action

La problématique du devenir de ce « morceau de territoire » est l'occasion de mobiliser un nombre importants d'acteurs liés à des champs d'intervention, des échelles d'approche du territoire et des temporalités d'action différentes. La démarche de projet initiée par les services de l'Etat est focalisée non pas sur un périmètre institutionnel traditionnel mais à géométrie variable autour de la plateforme. Son aménagement impose aux acteurs de se projeter à différentes échelles de territoire et à combiner les réflexions du niveau local au global : comment la plateforme interagit-elle localement avec l'Est lyonnais ? Quelles connections ou articulations entre la plateforme et les différents polarités historiques constitutives de l'aire métropolitaine (Lyon, Saint Etienne, Bourgoin Jallieu, Pont de Chéruy, etc.) ? Quelles complémentarités avec les autres pôles économiques ou multimodaux de l'aire métropolitaine lyonnaise (Part-Dieu, par exemple) ? Avec moins de dix millions de passagers traités chaque année, l'aéroport Lyon-Saint Exupéry joue un rôle de second plan dans le panorama des aéroports européens, loin derrière les grands *hubs* (Londres, Paris, Francfort,

18 - Créée en 2007 au sein de la plateforme, la ZAD Lyon-Saint Exupéry résulte d'un processus d'anticipation foncière en vue de l'élaboration du second doublet de pistes à l'Ouest (APPM de 1999). Elle couvre pour partie cinq communes pour un total de plus de 900 hectares. Aujourd'hui, l'Etat a acquis aux alentours de 15% de la surface foncière totale de la ZAD : une trentaine de parcelles.

19 - Le Schéma directeur est un document de planification aéroportuaire à court et moyen terme. Elaboré par le gestionnaire de l'aéroport, il définit sa stratégie aéroportuaire (trafic aérien) et extra-aéroportuaire (aménagement de la plateforme) à travers notamment le phasage des investissements à venir. Il comprend en outre un Plan de composition général (PCG). Un nouveau Schéma directeur est actuellement en cours d'élaboration en vue de la création future d'un second doublet de pistes sur la partie Ouest de la plateforme Lyon-Saint Exupéry. Ce dernier remplacera le Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020.

Figure 4 : Une plateforme au croisement de plusieurs axes européens majeurs



20 - La question développement du trafic aérien à Lyon-Saint Exupéry interpelle directement le débat déjà ancien concernant la réalisation d'un troisième aéroport parisien. L'un des scénarios de développement pourrait être qu'une part importante du trafic qui passe actuellement par les deux aéroports parisiens soit délestée sur l'aéroport lyonnais, structurant ainsi un second hub aéroportuaire en France. C'est d'ailleurs bien ce scénario qui est envisagé par Scot de l'agglomération lyonnaise : « seconde plateforme aérienne française après Paris ». Depuis 1997, Air France a implanté l'un de ses hubs euro-régionaux à Lyon.

21 - L'aire métropolitaine lyonnaise constitue un carrefour important des flux logistiques en Europe. En lien avec l'arrivée de LGV Lyon-Turin à l'horizon 2020 de nouveaux équipements logistiques sont nécessaires notamment pour assurer le report modal. La réalisation d'une plateforme ferroviaire est notamment projetée au sud de la plateforme Lyon-Saint Exupéry au sein de la commune de Grenay.

22 - La charte intercommunale de développement et d'aménagement de l'est lyonnais vise à fédérer les six communes de la CCEL autour d'un projet de territoire partagé. Accompagné d'un plan d'aménagement et de développement durable (parti général d'aménagement spatialisé), ce document d'une vingtaine de pages n'a pas de valeur réglementaire. Il définit notamment un principe d'aménagement afin intégrer l'aéroport dans la plaine de l'Est lyonnais : structuration du développement autour d'un axe central Nord/Sud passant au cœur de la plateforme.

Amsterdam) dont le nombre annuel de passagers oscille entre cinquante et cent millions. Quel positionnement, partenariat, ou complémentarité avec les autres aéroports régionaux, nationaux et internationaux²⁰ ? La plateforme se situe au carrefour de plusieurs axes de communication majeurs en Europe (LGV Paris-Marseille, Lyon-Turin, Rhin-Rhône, fig. 4) : quelle articulation entre l'inscription locale de la plateforme dans son territoire d'accueil, le réseau à grande-vitesse européen et le développement du trafic aérien ? La démarche de projet est l'occasion de croiser les réflexions sur des champs sectoriels distincts : implantation des zones d'activités par rapport à la préservation des espaces agricoles et au maintien des corridors écologiques, localisation du développement résidentiel par rapport à l'aéroportuaire, structuration du réseau TER/TGV par rapport à l'aérien et au routier, etc. A travers l'élaboration du Schéma de référence, les acteurs sont également amenés à croiser des temporalités d'action et de réflexion différentes. Les approches prévisionnelles des documents de planification et les dispositifs de gouvernance métropolitains (RUL, inter-Scot, pôle métropolitain), les projets à long terme (CFAL, LGV, doublement pistes aéroport, réalisation plateforme ferroviaire²¹, etc.) peuvent ainsi être confrontées aux impératifs court-termistes des développeurs économiques, des promoteurs immobiliers, des compagnies aériennes, etc. La démarche de projet autour de la plateforme permet ainsi de croiser les objectifs des différents outils d'aménagement (ZAC, Scot, charte CCEL²², Schéma directeur, ZAD, PLU, PLH, SAGE Est Lyonnais, etc.).

Une coalition d'acteurs autour de la plateforme

A travers l'élaboration du Schéma de référence, la plateforme Lyon-Saint Exupéry et son territoire d'accueil (la plaine agricole de l'Est lyonnais) peut potentiellement devenir le support d'un véritable réseau sociotechnique. La scène d'échange et de débat ainsi constituée permet de stabiliser des collaborations entre des acteurs qui par leur champ de compétences interviennent tous sur le même territoire mais qui ont paradoxalement rarement l'habitude d'agir conjointement. La plateforme Lyon-Saint Exupéry permet de structurer une coalition d'acteurs. On ne peut que regretter pour le moment la faible implication du monde socio-économique. En effet, à ce stade, la démarche menée par l'Etat n'associe pas les compagnies aériennes, les promoteurs immobiliers/opérateurs commerciaux (qui interviennent pourtant massivement dans le secteur), les habitants, les usagers, etc. Elle est pourtant sans aucun doute l'occasion de faire évoluer les relations conflictuelles qui existent entre ADL et les associations de ri-

verains à l'image d'Acenas²³. La démarche peut permettre de construire la demande sociale, de fédérer les initiatives locales et les projets particuliers, de construire des partenariats et de stabiliser des consensus. Elle facilite une mobilisation importante de personnes-ressource à l'image de la société civile qui trouvent peu de résonance à travers les scènes de concertation traditionnelles (conseils de quartiers, conseils locaux de développement, etc.). Sur la base de l'identification collective d'un ensemble de problématiques locales liées à la plateforme, on peut imaginer une mobilisation de groupes d'acteurs (absents des démarches de planification) sur des enjeux qui dépassent l'échelle de la proximité (Nez, 2011). Il s'agit de passer d'une approche *problem solving* à une approche *problem setting* qui consiste à permettre aux acteurs présents d'identifier ensemble les problèmes à traiter, et non pas de présenter les solutions possibles à un problème posé à l'avance (Schon, 1984). En Europe, les démarches de planification collaboratives autour des aéroports (Arc, 2011) permettent de développer une intelligibilité conjointe des différentes parties engagées et finalement de cristalliser des partenariats (accords contractuels, conventions, mesures de compensation, etc.) entre les gestionnaires aéroportuaires, les collectivités locales, les associations et des entrepreneurs locaux²⁴. Par ailleurs, il est d'ores et déjà inscrit dans le cahier des charges du Schéma de référence Lyon-Saint Exupéry que la démarche collaborative doit se traduire sous la forme d'un plan d'action et d'un protocole d'engagement.

Vers l'émergence du « lieu transactionnel »

La plateforme Lyon-Saint Exupéry émergera en tant que « lieu transactionnel » (fig.5) si la démarche de projet liée à l'élaboration du Schéma de référence est l'occasion d'instaurer une scène de débat et d'échange, de stabiliser des consensus, et de formaliser des partenariats au croisement des différents moments du processus de planification (objectifs politiques, principe spatiaux, réalisations) et des dimensions de l'action : verticale (du niveau local à l'international), horizontale (entre acteurs, champs sectoriels, outils) et temporelle (du court terme de l'opérationnel au long terme des grands projets d'infrastructure et des orientations d'aménagement). Actuellement, ce « morceau de territoire » souffre de l'absence de représentation partagée quant à sa fonction et son devenir au sein de l'Est lyonnais d'une part, dans l'aire métropolitaine d'autre part, mais également à échelle globale (nationale et internationale). Pour qu'il devienne le support d'une coalition d'acteurs ou d'un réseau sociotechnique, le « lieu transactionnel » sous-entend la co-construction de liens et de connexions entre les différents éléments constitutifs de ce « morceau de territoire » en relation avec l'environnement extérieur: l'aéroport, la gare TGV, les polarités

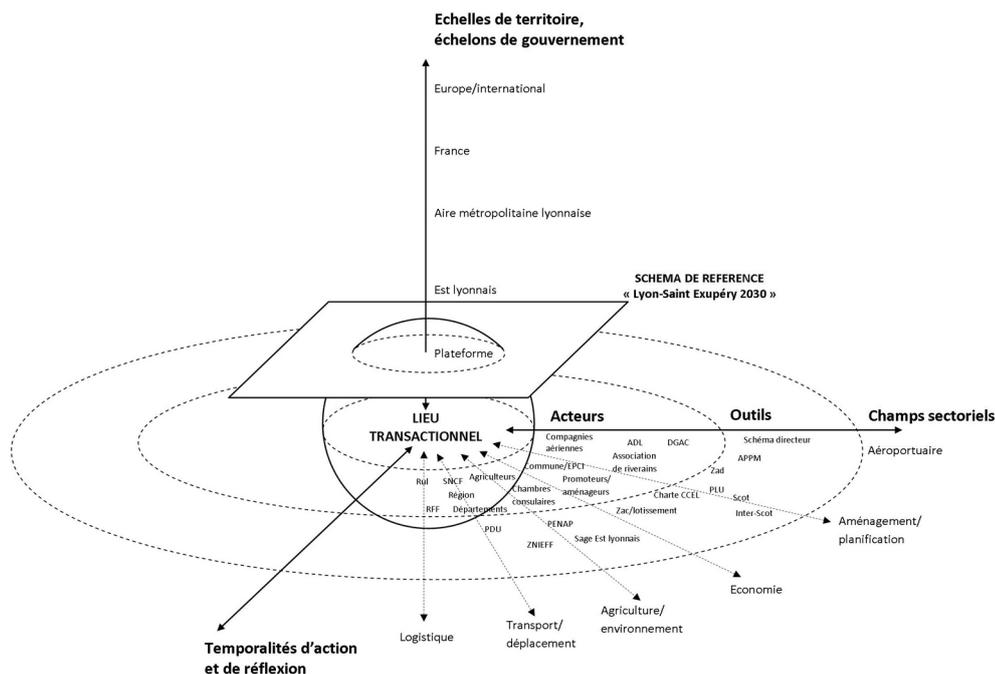


Figure 5 : Emergence du « lieu transactionnel » autour de la plateforme Lyon-Saint Exupéry

historiques, la plaine agricole de l’Est Lyonnais, les implantations économiques, les nouvelles infrastructures logistiques, les grands hubs internationaux, etc. Arnaldo Bagnasco définit la notion de « plateforme » comme une agrégation de parties distinctes (Bagnasco, 2004, p. 173) qui implique un principe d’organisation « côte à côte » plutôt qu’un principe d’interrelation, caractéristique d’un lieu. Si dans un même espace coexistent des éléments distincts et singuliers, pour le transformer en lieu on doit penser les relations et l’identité partagées que leur confère l’occupation d’un espace commun (Augé, 1992, p. 70). La mise en œuvre d’une démarche de projet, traduite ici sous la forme d’un Schéma de référence (plan de structure sur un périmètre restreint), le « lieu transactionnel » sous-entend le passage de la notion de plateforme (territoire perçu et aménagé comme une « forme plate »), à la construction collective de l’identité du « morceau de territoire » au sein duquel les acteurs désirent agir collectivement (Gaudin, Novarina, 1997, p. 48).

CONCLUSION

Si auparavant l’activité de planification s’achevait à la fin de l’élaboration du plan, elle s’organise aujourd’hui selon un processus en boucle au cours duquel interviennent dans un ordre aléatoire et dispersé différents moments : choix stratégiques, principes spatiaux, réalisations opérationnelles. Dans ce cadre renouvelé, l’efficacité des dispositifs de planification repose sur la capacité à organiser des formes d’interaction entre l’ensemble des dimensions de l’action interpellées au cours des différents moments du processus : logique verticale (échelle de territoire, échelon de gouvernement), logique horizontale ou transversale (acteurs, champs sectoriels) et temporelle (court, moyen et long terme). La problématique de la mise en œuvre des Scot doit être l’occasion d’interroger un processus global et itératif qui va des orientations d’aménagement à la conduite d’actions

locales. En France, cette question est souvent réduite à la mise en œuvre du principe de compatibilité, principe juridique qui a le défaut de focaliser l’évaluation sur le contenu des plans, et peu sur le processus d’action induit. Malgré un contexte de relance de l’activité de planification territoriale en Europe, traduit en France par une multiplication des démarches de Scot, de nombreux doutes et incertitudes demeurent quant à leur capacité à orienter ou guider la forme du développement local (Rencontre nationale des Scot, 2011). Sur la base du constat de la permanence des « lieux privilégiés » dans l’histoire récente de la planification, l’article définit les « lieux transactionnels » comme les nouveaux lieux à privilégier dans la planification territoriale. « Morceaux de territoire » autour desquels émerge une démarche de projet, ces nouveaux lieux de la planification assurent une efficacité renforcée en confrontant les différents moments ainsi que toutes les dimensions de l’action en un même point du territoire : forme de concentration socio-spatiale et temporelle du processus global. Depuis la réalisation de l’aéroport et de la gare TGV, la problématique de l’aménagement de la plateforme Lyon-Saint Exupéry et des territoires environnants ne trouve pas de solution au sein de l’aire métropolitaine lyonnaise, forme d’aveu d’échec du système de planification. Par l’intermédiaire notamment du dispositif inter-Scot, un certain nombre d’acteurs s’est accordé sur la nécessité de mettre en place un cadre de réflexion stable à même d’assurer la complémentarité des actions à conduire sur ce territoire et ce dans un contexte institutionnel complexe. Aujourd’hui pilotée par les services de l’Etat, la démarche de projet collaboratif qui doit aboutir à la mise en œuvre d’un Schéma de référence interterritorial et à géométrie variable, constitue une opportunité de révéler la plateforme en tant que « lieu transactionnel » et ainsi d’impulser l’ensemble du processus de planification gravitant autour d’elle. L’hypothèse du « lieu transactionnel » comme levier de mise en œuvre de la planification terri-

23 - L’Association contre l’extension et les nuisances de l’aéroport de Lyon-Saint Exupéry (Acenas), créée en 1997, compte près de 5000 adhérents comprenant de nombreux élus des communes alentours, des riverains, etc. Elle a été créée dans le but de défendre l’intérêt et le cadre de vie des habitants, en s’opposant principalement à la création du deuxième doublet de pistes à l’Ouest de la plateforme.

24 - A titre d’exemple, la municipalité d’El Prat (qui accueille l’aéroport de Barcelone) a négocié avec le gestionnaire de l’aéroport le financement d’un centre de formation en adéquation avec la nature des emplois créés par l’aéroport. De la même façon, pour la future ligne de métro reliant le centre de Barcelone à l’aéroport : si le projet initial traçait une ligne droite et directe entre l’aéroport et Barcelone, la municipalité a su se faire entendre pour que cette ligne desserve non seulement le centre-ville d’El Prat mais aussi le pôle économique situé à proximité. La municipalité d’El Prat a obtenu des garanties de la part de l’aéroport en créant les scènes de débat au sein desquelles il a été possible de négocier et construire des compromis (Audal, 2011).

Figure 6 : La plateforme Lyon-Saint Exupéry dans la plaine de l'Est lyonnais (arrière plan : agglomération lyonnaise, premier plan : commune de Colombier-Saugnieu).
Crédit photo : Agence d'urbanisme de Lyon



25 - Séminaire national urbanisme-déplacement. Contrats d'axes. Grenoble, 10 décembre 2009;

toriale offre des pistes de réflexions nouvelles, dans le cadre de l'élaboration des Scot mais aussi des démarches inter-Scot. Leur nombre se multiplie en France à l'échelle des aires métropolitaines principalement (IAU, 2010, p. 8). La structuration de politiques d'aménagement autour de ces « lieux » est l'occasion de répondre à l'injonction contradictoire entre nécessité de saisir des entités territoriales toujours plus vastes et impératif de coordination de l'exercice des compétences localement. En France, les initiatives telles que les contrats d'axes dans la Région urbaine de Grenoble (RUG) et l'inter-Scot toulousain²⁵, ou la possibilité offerte par le code de l'urbanisme d'élaborer des Schémas de secteur (Article L.122-1-14) interpellent directement cette idée de déclinaison de la planification et de construction de scènes collaboratives autour d'objets particuliers inscrits dans leur territoire d'accueil. L'hypothèse défendue dans cet article ouvre finalement la voie vers des pistes de réflexion nouvelles en accordant une place centrale aux interactions entre les dimensions de l'action et l'identité des « lieux » à travers lesquelles le processus de planification doit permettre d'intervenir collectivement.

BIBLIOGRAPHIE

ALBRECHTS L., HEALEY P., KUNZMANN K.R., 2003, Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n.2, p. 113-129.

ARC annual conference. Collaborative Planning in Airport regions, Dublin, December 2011.

ASCHER F., 2010, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Editions de l'Aube, 276 p.

AUDAL, 2011, *Espaces d'interface métropolitains, inter-Scot. Lyon-Saint Exupéry. Diagnostic territorial*, Tome 1, 111 p.

AUDAL, 2011, *Espaces d'interface métropolitains inter-Scot. Lyon-Saint Exupéry. Documents et acteurs*. Tome 2, 58 p.

AUDAL, 2006, Chapitre commun inter-Scot, Les Scot de l'aire de l'aire métropolitaine lyonnaise diagnostic partagé et objectifs communs, 23 p.

AUDAL, 2011, *Développement et gouvernance des territoires aéroportuaires. Compte rendu de la séance, Repères européens*, 15 p.

AUGÉ M., 1992, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Éditions du Seuil, 150 p.

BAGNASCO A., 2009, Il Nord: una città-regione globale?, *Stato e Mercato*, vol. 86, n°2, p. 163-185.

BONNEVILLE M., 1982, Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise: essai d'évaluation pour la période 1968-1982, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 52 n°2, p. 93-116.

CALLON M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction, *L'année sociologique*, n°36, p. 169-208.

CALLON M., LASCOUMES P. BARTHE B., 2001, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie représentative*, Paris, Seuil, 358 p.

CHI A., CROZET Y., 2004, L'intermodalité TGV/AIR : quel second souffle pour la gare de Lyon Saint-Exupéry TGV ? *Transports*, n°428, p. 360-366.

GAUDIN J.-P., NOVARINA G. et al., 1997, *Politiques Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, CNRS, 173 p.

INDOVINA F., 1990, *La città diffusa*, Venise, DAEST.

KASARDA J., 2010, Airport Cities and the Aerropolis, *Ponts et Chaussée Magazine*, N°4, p. 16-23.

LAMY G., 2011, Aéroport de Lyon-Saint Exupéry, Y a-t-il (enfin) un pilote dans l'avion ?, *Lyon capitale*, n°700, p. 46-49.

LEVY A., 2006, *Quel urbanisme face aux mutations de la société post-industrielle ? Vers un urbanisme transactionnel*, Paris, Esprit, p. 61-76.

MAGNAGHI A., 2003, *Le projet local*, Sprimont, Pierre Mardaga éd., 123 p.

MOTTE A., 2005, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris, PUCA, 90 p.

NEZ H., 2011, *La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue, Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html>

NOVARINA G. et al., 2003, *Villes européennes en projet*, PUCA, 177 p.

NOVARINA G., 2003, *Plan et Projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Economica, 233 p.

NOVARINA G. et ZEPF M., 2009, Territorial Planning in Europe: New concepts, new experiences, *The Planning Review*, vol. 179, n°4, p. 18-27.

RAWLS J., 1995, *Libéralisme politique*, Paris, Presses universitaires de France, 450 p.

SECCHI B., 1989, *Domanda sociale, Un progetto per l'urbanistica*, Turin, Einaudi.

SECCHI B., 2006, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Editions Parenthèse, 155 p.

STONE C.N., 1993, Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, p. 1-28.

SCHON D.A., 1984, *The reflexive practitioner. How Professionals Think in Action*, New-York, Basic Books, 384 p.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 160 p.

7èmes Rencontres nationales des Scot (RNS), Les Scot à l'épreuve des grandes réformes. Lyon, 30 juin et 1 juillet 2011

Documents de planification

Avant projet plan masse de l'aéroport Lyon-Saint Exupéry (DGAC, 1999).

Charte intercommunale de développement et d'aménagement de l'est lyonnais (CCEL, 2009).

Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Sepal, 1992).

Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (Oream, 1970).

Schéma de cohérence territoriale (Scot) de l'agglomération lyonnaise (Sepal, 2010).

Schéma directeur Est pour le développement des infrastructures de 2008 à 2020 (ADL, 2008).

Adresse des auteurs

Gabriella Trotta
doctorante et ATER à l'Institut
d'Urbanisme de Grenoble
Laboratoire PACTE Territoires,
UMR 5194
14 avenue Marie Reynoard
38100 Grenoble
gabriella.trotta@gmail.com

Benoit Dugua
Doctorant à l'Institut
d'urbanisme de Grenoble
(laboratoire PACTE Territoires,
UMR 5194)
ATER à l'Institut français
d'urbanisme de Paris.
benoitdugua@yahoo.fr