

## Comment réenchanter la planification territoriale en France ?

Benoît Dugua

### Dossier : Et si on planifiait autrement ?

*Alors que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont en cours de généralisation, Benoît Dugua dresse un bilan contrasté, voire « paradoxal », de leur utilisation depuis la loi SRU. Il propose également plusieurs pistes de mutation pour renforcer la capacité de ces documents à répondre aux nouveaux enjeux territoriaux.*

Alors que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont en cours de généralisation à l'ensemble du territoire national, quel bilan peut-on tirer des 450 SCOT élaborés ou en cours d'élaboration ? Quels acquis et quelles perspectives peut-on identifier ? Ces questions ont été posées en 2015 au groupement laboratoire Pacte–Acadie, dans le cadre d'une mission de recherche pilotée par la Fédération nationale des SCOT. Les 11<sup>es</sup> Rencontres nationales organisées à Nevers (Nièvre) en juin 2016 ont été l'occasion d'exposer ses principaux résultats, compilés dans un rapport (Faure et Vanier 2016), puis dans un article collectif (Vanier *et al.* 2017). Cet article propose des éléments d'analyse complémentaires, en lien avec les travaux que j'ai menés sur la mise en œuvre de la planification territoriale en France appréhendée dans un contexte européen (Dugua 2015). Il se fonde sur cinq « constats paradoxaux », qui balisent le débat sur l'avenir des SCOT en France.

### Cinq « constats paradoxaux » sur les évolutions récentes de la planification territoriale

Le premier constat est celui d'un retour de l'activité de planification à l'échelle de grands territoires à travers les schémas de cohérence territoriale. Depuis leur création par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) en 2000, la loi portant Engagement national pour l'environnement (ENE) de 2010 – qui prévoit la généralisation des SCOT à l'ensemble du territoire national à l'horizon 2017 – ainsi que d'autres lois votées plus récemment ont confirmé la confiance accordée par le législateur à ce document.

Le deuxième constat est celui que la multiplication des démarches de SCOT s'inscrit pourtant dans un contexte de doute croissant quant à leur légitimité et à leur efficacité. Les contestations oscillent entre critique des outils et des objectifs associés au document, d'une part, et remise en cause de l'utilité même de la planification, d'autre part (Wiel 2007 ; Charmes 2011 ; Vanier 2013). La teneur des débats lors des Rencontres nationales des SCOT témoigne des vicissitudes de chefs de projet et présidents de SCOT en mal de reconnaissance. Même si des débats similaires existent dans d'autres pays européens – concernant, par exemple, l'échelle des territoires à investir ou la nature des instruments à mobiliser –, la persistance et l'intensité des remises en cause en ce qui

concerne la légitimité et l'efficacité de la planification territoriale constituent une véritable particularité française (Dugua 2015).

Le troisième constat est qu'il existe plus profondément des incertitudes sur la nature même de l'exercice. Les nouveaux documents ont contribué à renforcer l'idée d'une planification floue et soumise à d'importantes zones d'ombre. Que signifie planifier la ville aujourd'hui ? Comment différencier les différents types de plans (traditionnel, territorial, stratégique, spatialisé) ? Nombreux sont ceux qui regrettent la multiplication des sujets traités et l'alourdissement normatif depuis la loi SRU (Desjardins 2007 ; Vanier *et al.* 2017). Ainsi, les SCOT ont-ils vocation à tout traiter ? Comment concilier cette transversalité avec le caractère stratégique de ces documents, qui invite à sélectionner et à hiérarchiser des objectifs ciblés ? Il semble que plus « on charge la barque »<sup>1</sup>, pour reprendre l'expression d'un élu, moins on s'interroge collectivement sur la nature de l'embarcation.

Le quatrième constat est que, depuis le début des années 1990, les expériences innovantes de planification stratégique ont contribué à relancer les publications scientifiques en France après une longue période de désintérêt. La démarche « Lyon 2010 », par exemple, a connu un écho important au niveau national et européen ; elle a fait l'objet d'un soutien important du ministère de l'Équipement et du logement, qui a par ailleurs financé des études de recherche-action et d'évaluation. Mais si Lyon 2010 a engagé un « tournant stratégique » qui a dans une large mesure anticipé la loi SRU (Frébault 2003), elle a aussi d'une certaine façon « écrasé » le débat sur la planification en France. Ainsi, peu de travaux ont étudié les impacts de la montée en puissance des enjeux du développement durable sur la structuration de la planification au cours de la dernière décennie (AUDAL 2010 ; Dugua 2015).

Le cinquième et dernier constat est que le foisonnement des SCOT n'a pas été l'occasion de construire et de consolider un cadre conceptuel collectivement partagé concernant la nature, le rôle et le contenu de la planification. Alors que les regards des acteurs sont encore fortement focalisés sur les grands projets urbains, il n'existe pas en France de *planning theory*, pour reprendre l'expression employée par les chercheurs anglo-saxons (Hillier et Healey 2010). La discipline urbanistique reste peu organisée, à la différence de plusieurs pays européens où de grands organismes nationaux assurent le lien entre politiques gouvernementales, milieux professionnels et recherches universitaires (Frébault et Pouyet 2006 ; Laugier 2005)<sup>2</sup>. Ainsi, les publications du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en lien avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et celle des SCOT, sont essentiellement constituées de guides méthodologiques à vocation pédagogique ou opérationnelle. Au-delà des productions techniques, il est frappant de constater le faible nombre de thèses publiées dans le champ de la planification ces dernières années en France.

## **Une démarche de recherche-action innovante : quels acquis et quelles perspectives ?**

Dans ce contexte, la démarche de recherche-action lancée par la Fédération des SCOT a constitué un moment singulier de réflexivité au cours duquel la « planète SCOT » a été collectivement interpellée sur son destin commun. En mobilisant des cadres théoriques essentiellement issus des sciences politiques, le groupement Pacte-Acadie a invité la fédération des SCOT à construire « un récit politique des SCOT », c'est-à-dire un discours collectif à insérer dans l'histoire plus ample de l'action publique territoriale (Vanier *et al.* 2017). Il envisage ainsi ouvertement un « âge deux des SCOT », susceptible de préparer à court terme la mutation des documents. Dans cette optique, nous proposons ici quelques pistes de réflexion complémentaires à partir, cette fois-ci, des cadres

---

<sup>1</sup> 5<sup>es</sup> Rencontres nationales des SCOT, « SCOT : un projet de territoire au carrefour des politiques d'aménagement ? », Narbonne, 4 et 5 juin 2009.

<sup>2</sup> Le Royal Town-Planning Institute (RTPI) au Royaume-Uni, l'Istituto Nazionale di Urbanistica en Italie ou l'Akreditierungsverbund für Studiengänge der Architektur und Planung (ASAP) en Allemagne.

d'analyse issus de la planification territoriale (Novarina et Zepf 2009) en lien avec les cinq constats énoncés plus haut.

La première condition à l'évolution des SCOT est de renforcer leur double fonction d'« articulateurs de projets » et d'« organisateurs d'interterritorialités » (Faure et Vanier 2016, p. 58 et 61). L'enjeu est celui de la *mise en œuvre* de la planification territoriale, c'est-à-dire de la recherche des conditions de mise en relation des différents échelons de gouvernement du territoire – de l'échelon régional à l'échelon intercommunal et local – en lien avec les plans territoriaux et sectoriels associés (Dugua 2015). Quels sont les outils, les lieux et les scènes de négociation à privilégier ? Quelles sont les conditions de « mise en projet » des grands territoires ? Comment assurer l'articulation entre les multiples niveaux de projets au sein des territoires métropolitains ? Ces sujets cruciaux, encore peu traités, pourraient faire l'objet dès à présent de projets de recherche-action et d'évaluation pilotés par la Fédération des SCOT en lien avec les ateliers Projet urbain et/ou le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA).

Une deuxième perspective est de faire des SCOT de véritables « assembleurs-opérateurs de ressources » (Faure et Vanier 2016, p. 60). Il s'agirait de dépasser le paradigme de la maîtrise de la consommation foncière en l'élargissant à celui de la gestion des ressources territoriales (énergétiques, alimentaires, écologiques, hydriques, etc.). La planification et ses outils associés (plans, stratégies, projets, programmes, scénarios) peuvent, en effet, offrir des réponses adaptées aux enjeux locaux de vulnérabilité et de résilience des territoires (Dugua, Delabarre et Novarina 2017). Les écrits d'Alberto Magnaghi (2014) sur la « biorégion urbaine » et le développement d'une « conscience des lieux » constituent, à ce titre, des pistes de réflexions stimulantes. Alors que le contenu normatif des SCOT est actuellement largement dicté par le législateur, on peut imaginer une nouvelle génération de « SCOT à la carte », fondés sur une sélection de sujets stratégiques qui feraient l'objet d'accords territoriaux. En somme, il s'agirait de passer du SCOT imposé (par le législateur) et englobant (rôle de mise en cohérence) au SCOT souhaité (par les acteurs locaux) et focalisé sur des objectifs ciblés en faveur d'une gestion partenariale du territoire comme bien commun.

Enfin, la Fédération des SCOT pourrait se doter « d'une R&D fédérative » (Faure et Vanier 2016, p. 63), c'est-à-dire d'un socle de connaissances communes des SCOT à partir de partenariats d'étude et d'observation associant scientifiques, techniciens, mais aussi acteurs privés et associatifs de l'aménagement. Cet effort de réflexivité de la planète SCOT permettrait progressivement de pallier la rareté de la littérature scientifique en la matière ; « la Fédération nationale des SCOT a besoin de son laboratoire » (*ibid.*, p. 63). La réalisation des deux premières conditions dépend effectivement en grande partie de cette dernière. Au-delà de l'objet SCOT, il conviendrait de structurer plus largement une théorie de la planification territoriale. Le SCOT est un outil parmi beaucoup d'autres dans la gestion de systèmes urbains de plus en plus complexes et métropolisés : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), plan de déplacements urbains (PDU), schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), etc. C'est leur coordination et leur agencement mutuel qu'il s'agit désormais de conceptualiser à travers une approche ouverte à la littérature et aux expériences européennes.

Le rapport *SCOT et Territoires* (Faure et Vanier 2016) commandité par la Fédération des SCOT ouvre un débat important en France, quand la multiplication des SCOT est paradoxalement teintée de sérieuses incertitudes et parfois de profondes désillusions sur leur capacité à répondre aux impératifs toujours plus nombreux imposés par les réformes successives. Quel pourrait être l'âge des SCOT ? Mise en œuvre, ressources territoriales, recherche-action : un triptyque à investir pour réenchanter la planification territoriale en France.

## Bibliographie

- Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (AUDAL). 2010. *La Planification stratégique de « Lyon 2010 » aux métropoles d'aujourd'hui*, actes du colloque. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.urbalyon.org/Document/Colloque\\_la\\_planification\\_strategique\\_de\\_Lyon\\_2010\\_aux\\_metropoles\\_d\\_aujourd\\_hui\\_-\\_19\\_mai\\_-\\_Les\\_actes-2912](http://www.urbalyon.org/Document/Colloque_la_planification_strategique_de_Lyon_2010_aux_metropoles_d_aujourd_hui_-_19_mai_-_Les_actes-2912).
- Charmes, É. 2011. *La Ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris : Presses universitaires de France.
- Desjardins, X. 2007. *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, thèse de géographie, université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.
- Dugua, B. 2015. *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale dynamique des lieux de projets dans l'inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise*, thèse en urbanisme, université de Grenoble.
- Dugua, B., Delabarre, M. et Novarina, G. 2017. « Planification et adaptation aux changements climatiques en Europe », in I. Thomas et A. Da Cunha (dir.), *La Ville résiliente. Comment la construire ?*, Montréal : Presses de l'université de Montréal, p. 267-289.
- Faure, A. et Vanier, M. (dir.). 2016. *SCoT et Territoires. Quels acquis ? Quelles perspectives ? Recherche-action lancée par la Fédération des SCoT*, Grenoble : Pacte/Paris : Acadie. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://enigmes.hypotheses.org/files/2016/05/SCoT-et-territoires.pdf>.
- Frébault, J. 2003. « Un tournant stratégique », *Urbanisme*, n° 329, p. 37-43.
- Frébault, J. et Pouyet, B. 2006. *Renforcer les formations à l'urbanisme et à l'aménagement*, Paris : ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer/ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000663.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000663.pdf).
- Magnaghi, A. 2014. *La Biorégion urbaine, petit traité sur le territoire bien commun*, Les Lilas : Eterotopia.
- Hillier, J. et Healey, P. 2010. *The Ashgate Research Companion to Planning Theory: Conceptual Challenges for Spatial Planning*, Farnham : Ashgate.
- Laugier, R. 2005. *Les Formations d'urbaniste dans cinq pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume Uni*, étude réalisée pour le Bureau des réseaux professionnels de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Paris : ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.ramau.archi.fr/IMG/pdf/rapportlaugier\\_cle5c9515.pdf](http://www.ramau.archi.fr/IMG/pdf/rapportlaugier_cle5c9515.pdf).
- Novarina, G. et Zepf, M. 2009. « Territorial Planning in Europe: New Concepts, New Experiences », *disP – The Planning Review*, vol. 179, n° 4, p. 18-27.
- Vanier, M. 2013. « L'avenir de la ville étalée ou le champ/chant des possibles », *Urbanisme*, n° 46, p. 6-8.
- Vanier, M., Faure, A., Dugua, B., Loisel, M. et Martin-Gousset, C. 2017. « La planification à la croisée des chemins : les SCoT comme cas d'école », *Pouvoirs locaux*, n° 109, p. 33-38.
- Wiel, M. 2007. *Pour planifier les villes autrement*, Paris : L'Harmattan.

**Benoît Dugua** est docteur en urbanisme et aménagement de l'espace, et urbaniste. Après avoir soutenu en 2015 une thèse sur la mise en œuvre de la planification territoriale, il est actuellement enseignant-chercheur à l'Institut de géographie et durabilité de l'université de Lausanne et chercheur associé au sein du laboratoire Politiques publiques, action politique, territoires (Pacte ; UMR CNRS 5194). Ses principaux domaines de recherche sont la planification territoriale en

Europe, le projet urbain et le développement urbain durable. En 2012, il a publié dans la revue *Géocarrefour* un article sur les lieux transactionnels de la planification territoriale.

**Pour citer cet article :**

Benoît Dugua, « Comment réenchanter la planification territoriale en France ? », *Métropolitiques*, 4 décembre 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Comment-reenchanter-la-planification-territoriale-en-France.html>.