

Anna GEPPERT

Maître de conférences à l'IAEUR – EA 2076 HABITER

Université de Reims-Champagne-Ardenne

**Vers l'émergence**

**d'une planification stratégique spatialisée**

**-**

**Vol. 1 : Mémoire**

Mémoire en vue de l'Habilitation à Diriger les Recherches présenté à la soutenance le 19 Novembre 2008 à l'Université de Reims-Champagne-Ardenne devant un jury composé de :

- Pr. Gabriel Dupuy, Université de Paris I, Président du jury
- Pr. Andreas Faludi, Université de Technologie de Delft, Pays-Bas
- Pr. Claude Lacour, Université de Bordeaux-IV, Rapporteur
- Pr. Alain Motte, Université d'Aix-Marseille III, Rapporteur
- Pr. Didier Paris, Université de Lille-I, Rapporteur
- Pr. Marcel Bazin, Université de Reims-Champagne-Ardenne



## Remerciements

J'aimerais exprimer ma gratitude à tous ceux qui m'ont accompagnée et soutenue tout au long de cette démarche, et en particulier à :

- Marcel Bazin, mon Directeur de recherche, pour son soutien et pour sa confiance tout au long d'un chemin de quinze ans, de la thèse de doctorat à l'habilitation à diriger les recherches !
- Mes collègues de l'IATEUR, et tout particulièrement Emmanuelle Lorenzi, pour l'esprit d'équipe vécu au quotidien, et pour avoir, au cours des dernières semaines de ce travail, porté une grande part de nos responsabilités communes ce qui, dans une petite structure comme la nôtre, n'est pas une mince affaire...
- Mes collègues du laboratoire EA 2076 Habiter, et à Pernette Grandjean et Catherine Fournet, pour par leur relecture de ce manuscrit m'ont témoigné leur amitié en actes.
- Sébastien Piantoni, mon assistant au secrétariat général d'AESOP, qui a su alléger ma tâche au moment utile avec gentillesse et efficacité.
- L'Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims, et en particulier son directeur Pierre Tridon et son infographiste Timothée Douy qui m'a fourni la cartographie numérisée des documents d'urbanisme rémois.
- Et les miens, à qui je dois beaucoup et qui savent mon affection.



## Sommaire

Remerciements.....	3
Introduction : examen d'un parcours.....	7
Examen d'un parcours.....	9
Publications (classement chronologique).....	35
Vers l'émergence d'une planification stratégique : relecture de douze ans de recherches (1996-2008) à la lumière d'une problématique renouvelée.....	43
Introduction : portée et méthodologie du présent travail.....	45
I. Un effort collectif.....	51
II. Pour produire une vision spatiale.....	97
III. ...et la mettre en œuvre ?.....	143
Conclusion.....	167
Vers une politique urbaine de l'Union européenne ? Esquisse d'une nouvelle orientation de recherche.....	171
Bibliographie et tables.....	191
Bibliographie.....	193
Tables.....	225



Introduction : examen d'un parcours





## Examen d'un parcours

Si la présentation d'une habilitation à diriger les recherches constitue le développement naturel d'une carrière d'enseignant-chercheur, le choix de son moment nous a été en partie dicté par les circonstances. En effet, engagée dans la rédaction d'un ouvrage sur l'évolution de la planification<sup>1 2</sup> qui, à maints égards, synthétise les résultats de nos recherches menées ces dernières années, nous aurions aimé pouvoir le mener à son terme avant de nous présenter à l'habilitation. L'invitation de Marcel Bazin, Directeur de notre Institut d'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de l'Université de Reims (IATEUR), à nous mettre en situation de nous porter candidate à sa succession instaurait un calendrier plus serré. Les encouragements amicaux de nos collègues de l'IATEUR et de notre laboratoire de rattachement, l'EA 2076 Habiter, ainsi que la conviction que la poursuite du projet de développement dans lequel nous sommes ensemble engagés passait par là, nous ont conduite à relever le défi de cette accélération du calendrier.

Comme le veut la coutume, notre démarche commence par l'examen de notre parcours, soit douze années de recherche, d'enseignement et de participation aux tâches d'animation et d'administration collectives au sein de l'IATEUR, du Département de Géographie de l'Université de Reims et du laboratoire Habiter qui réunit les membres de ces deux unités. Par bien des traits, ce parcours est représentatif de celui d'une génération, formée dans les années 1990 et ayant, depuis, contribué à la vie des instituts d'urbanisme et d'aménagement du réseau

---

1 Geppert A., Lorenzi, E. (2009, en cours de rédaction) : *Des plans aux projets : introduction à la planification urbaine*, CERTU - MEEDDAT, ca. 250 p. Ce projet s'inscrit dans le cadre de la convention de coopération établie entre le CERTU et l'APERAU afin de produire une série de manuels reflétant les fondamentaux des enseignements délivrés dans nos instituts.

2 La bibliographie citée se trouve à la fin du volume. Afin de faciliter la lecture de ce parcours, une liste de nos propres publications est insérée à la fin de cette introduction, pp. 35-41.

de l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et en Urbanisme (APERAU). Examiner notre parcours à l'aune de ces traits communs – une période au cours de laquelle notre champ disciplinaire et le cadre universitaire d'exercice de notre métier se sont largement renouvelés – permettra, nous l'espérons, d'en faire également ressortir les éléments plus personnels.

Nous l'aborderons en deux temps. D'une part, ces douze années correspondent à un renouveau de l'urbanisme et de l'aménagement accompagné de modifications profondes de ses pratiques et de son socle conceptuel. Ces évolutions se sont traduites dans nos travaux par une succession d'objets d'étude – réseaux de villes, pays, refonte des documents d'urbanisme, coopérations métropolitaines... – éléments contribuant au développement d'une planification stratégique spatialisée, sujet principal de notre mémoire.

Dans un deuxième temps, nous évoquerons plus brièvement l'internationalisation de nos activités, au travers de notre implication croissante dans les activités de l'Association of European Schools of Planning (AESOP) dont nous sommes actuellement Secrétaire Général. En matière de recherche, AESOP nous a permis d'élargir notre perspective à la dimension européenne, d'une part par l'analyse comparatiste des systèmes de planification et, d'autre part, par l'analyse de l'influence de cet échelon européen – des institutions de l'Union, mais également des arènes non décisionnelles qui se mettent en place – sur les pratiques nationales. La seconde partie de ce mémoire, consacrée comme le veut l'usage à une recherche nouvelle, approfondit cette empreinte européenne, fondement de nos projets de recherche futurs.

*Un parcours dans le temps de transformation où se mettent en place les éléments d'une planification stratégique*

Au milieu des années 1990 où commence notre chemin, l'aménagement du territoire achève sa traversée du désert. Signe des temps, notre premier article fut publié dans un ouvrage au titre évocateur, *le renouveau de l'aménagement du territoire* (Bazin et Geppert, 1994). Une douzaine d'années plus tard, notre discipline est fortement sollicitée par les politiques publiques, y compris sur des questions qui élargissent ses frontières, telle la politique des pôles de compétitivité que, naguère, on aurait pu considérer comme une politique industrielle, ou le développement de l'attractivité des territoires, qui aurait sans doute relevé du seul marketing territorial.

Au cours de la maturation de ce projet d'habilitation à diriger les recherches, un constat s'est progressivement imposé : la douzaine d'années allant de notre prise de fonctions comme Maître de Conférences à aujourd'hui coïncide avec une période dans l'histoire de l'aménagement du territoire, un temps de transition et de reconstruction. Les transformations que nous avons connues sont profondes. Après avoir touché du doigt les limites d'une politique pilotée par l'Etat à travers ses actions sectorielles, les aménageurs ont dû renouveler leurs méthodes de travail. D'une approche par la planification rationaliste, nous sommes passés à des démarches de projet. D'un exercice technique où l'aménageur était l'expert, nous sommes passés à une construction collective où l'aménageur est un médiateur entre les acteurs en présence. D'une activité menée dans des cadres – et des horizons – largement nationaux, l'aménagement a dû s'élargir pour prendre en compte les réalités et les enjeux transnationaux,

qu'il s'agisse des effets de la mondialisation ou des approfondissements et des élargissements de l'Union européenne.

Ces transformations ont appelé des réponses, de la part des praticiens mais aussi de la communauté scientifique. Nos objets et nos méthodes de travail ont évolué. L'une de ces évolutions est le développement d'un champ d'investigations consacré à la planification stratégique spatialisée. Suivant Alain Motte, nous nous référons à la définition de la planification stratégique spatialisée de Patsy Healey :

*« un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols. » (Healey, 2004 in Motte, 2006, p. 5)*

A cette définition peut se rattacher une grande partie des politiques qui sont apparues dans cette période et que nous avons étudiées : les réseaux de villes, un avant-goût incomplet de mise en œuvre de cet « effort collectif » ; les démarches de projet – pays, agglomérations, coopérations métropolitaines – qui instaurent, à la marge de l'exercice de planification à proprement parler, de nouvelles instances où de nouveaux partenaires sont invités à s'associer à l'élaboration d'un projet de territoire ; et, bien entendu, les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) issus de la loi SRU. Parmi ces derniers, qui présentent des similarités notamment au travers des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), nous retenons ici les SCoT qui, en raison de leur échelle, mobilisent les acteurs d'une région urbaine.

Cette interprétation de la définition est une acception extensive, dans la mesure où seuls les SCoT relèvent de la planification par excellence, celle de l'usage des sols. Nous la retenons pour plusieurs raisons. D'une part, les objectifs de la planification stratégique, intégration d'un nombre d'acteurs accru et coordination d'un large ensemble de politiques publiques à plusieurs échelles, entraînent une extension de la planification en direction des champs politique, institutionnel, économique... La relation au territoire est l'une de ses ambiguïtés constitutives, sans doute le prix à payer pour cet enrichissement. En conséquence, confronter la variété d'instruments qui peuvent s'y rattacher devrait contribuer à mieux cerner les frontières mouvantes de la planification spatiale. D'autre part, ces modes d'intervention sur

l'espace nourrissent entre eux des relations nombreuses : interactions avec la planification de l'usage des sols, lorsque les chartes de pays font office de SCoT ou lorsque les coopérations métropolitaines contribuent aux démarches inter-SCoT ; transpositions de modèles de gouvernance entre démarches de projet ; complémentarité voulue par le législateur entre les démarches de projet et les documents de planification renouvelés par la loi SRU... Au fil du temps, nos travaux se sont successivement focalisés sur ces objets. Dans le présent mémoire, passée notre introduction, c'est dans une large mesure sur ces liens et ces articulations que nous porterons notre attention.

Dans le mouvement vers l'émergence d'une planification stratégique qui progressivement se définit en France, ces objets successifs nous apparaissent comme des étapes, des jalons. C'est à cette évolution que, dans cette première partie, nous confrontons notre parcours. La planification stratégique spatialisée n'était pas le concept fondateur de nos travaux, qui ont commencé alors que cette notion n'était guère débattue en France. C'est la succession d'étapes de notre parcours qui nous y a progressivement conduite. De même, si le cadre juridique de l'élaboration des documents d'urbanisme et des démarches de projet fut durablement réformé par la trilogie législative Voynet-Chevènement-SRU, nous considérons que l'évolution vers une planification stratégique, son appropriation par les acteurs et le développement de méthodes de travail adaptées ne sont pas achevés. Cette double précaution explique le titre prudent de cette section et de notre mémoire – la mise en place des *éléments* d'une planification stratégique – qui rend compte à nos yeux tant de notre chemin individuel que de la mutation de l'aménagement du territoire dans lequel celui-ci s'inscrit.

\*

Les années 1980, où la décentralisation, la lutte contre le chômage et le développement économique local occupaient l'avant-scène, avaient été celles d'une éclipse de l'aménagement du territoire tel que l'avaient conçu les Trente Glorieuses. Elles avaient également été marquées par le doute quant à la légitimité et à l'efficacité de l'action de l'aménageur. Cette remise en cause avait abouti à une volonté affirmée de repenser les pratiques et les concepts

fondateurs de la discipline. En 1998, l'APERAU agréait sa *Charte de Tunis* qui venait se substituer à la Charte originelle de 1984 (APERAU, 1998). La même année, le Conseil Européen des Urbanistes formulait la première version de sa *Nouvelle Charte d'Athènes* (CEU, 1998), associant une auto-critique de la profession à l'expression d'un changement de méthode. D'expert, l'urbaniste devenait un médiateur au service de l'ensemble des acteurs de l'urbain :

*« Conscient des lacunes des types de structures et de schémas d'urbanisme auxquels l'application de la Charte de 1933 a donné lieu, le CEU s'est chargé de la mission de préparer une Nouvelle Charte, plus appropriée pour le 21ème siècle. Le concept clé exprimé par cette Charte est qu'une nouvelle manière d'aménager les villes est nécessaire pour répondre aux exigences culturelles et sociales des générations présentes et futures, et que l'évolution des villes doit être le résultat de la conjonction des diverses forces sociales et de l'action des principaux acteurs de la vie civique. »* (CEU, 1998, p.3)

Dans ce contexte, nous avons mené notre recherche doctorale sur un sujet où ces évolutions se manifestaient clairement, les réseaux de ville. Il était possible de parler de renouveau, avec le retour opéré vers des problématiques fondatrices de l'aménagement du territoire à la française : la politique des métropoles d'équilibre, des villes moyennes, des zones d'appui du Bassin Parisien... La dynamique féconde des OREAM, les ambitieux Livres Blancs produits pour, à défaut de l'être par, les aires métropolitaines et les zones d'appui du Bassin Parisien, ne laissaient pas de faire rêver le jeune chercheur. Signe de notre filiation avec la géographie, l'articulation entre les périmètres d'intervention des acteurs et les dynamiques spatiales – en l'occurrence, les réseaux de ville et les systèmes urbains – figuraient au cœur de nos préoccupations (Geppert, 1996). En effet, conformément aux principes d'une décentralisation encore toute neuve, les villes choisissaient librement leurs partenaires, sans qu'un schéma d'ensemble fût imposé – ou même proposé. La vision de l'Etat ne fut exprimée qu'*a posteriori* par la carte des « *systèmes urbains et territoires, esquisse à long terme* » proposée par la DATAR lors du Grand débat sur l'aménagement du territoire (DATAR, 1993). Or, les réseaux de villes mis en place ajoutaient au hiatus bien connu entre nos découpages administratifs et nos bassins de vie un décalage supplémentaire, celui entre les configurations spatiales de ces réseaux de coopération et l'architecture de nos systèmes urbains.

La dimension nouvelle de cette politique était incontestablement le changement de méthode. A l'inverse de la démarche centralisatrice et technicienne de "l'âge d'or" de l'aménagement du territoire, nous assistions à l'expérimentation de coopérations basées sur le volontariat des villes et simplement encouragées par l'Etat – dans une certaine mesure, le passage du *top-down* au *bottom-up* des Anglo-saxons. Cette révolution suscitait de grands espoirs, puisque nous en attendions, à l'instar de notre communauté scientifique, une valeur ajoutée en termes de mobilisation des acteurs locaux, mais également de créativité : au plus près du terrain, les acteurs locaux n'étaient-ils pas susceptibles de concevoir des réponses originales et adaptées aux problèmes qu'ils rencontraient ? (Geppert, 1995).

Dans le nouveau jeu qui s'instaurait, les acteurs publics cherchaient leurs marques, depuis un Etat devenu frileux jusqu'aux villes, où nous voyions se renforcer les pouvoirs d'agglomération, et aux régions, désireuses d'exercer leur compétence en aménagement et développement économique – c'est l'époque des investissements massifs dans les infrastructures de transport et dans les lycées – sans parvenir pour autant à énoncer, dans leurs Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), une vision spatialisée.

Dans nos recherches, cette interrogation nous conduisait à accorder une place importante aux jeux d'acteurs. Nous mobilisons à cet effet les méthodes de l'enquête qualitative et de l'analyse de discours, et notamment du discours cartographique (Geppert, 1998b). Nous confrontons les effets d'annonce à l'épreuve de la réalité par l'étude minutieuse des schémas d'aménagement, des Contrats de Plan Etat-Régions (CPER), des documents de programmation – et de leurs annexes financières, où l'action se concrétisait (ou non). Cette méthodologie nous faisait passer d'une géographie appliquée (Frémont, 2005) – référence privilégiée que nous ne renions pas – à l'aménagement, dans sa dimension caractéristique d'analyse de l'action et de ses ressorts.

Exercer dans un institut tel que l'IATEUR fournit un environnement favorable pour réaliser l'interface entre les dimensions théorique et critique d'une part, et, d'autre part, concrète et opérationnelle, caractéristique de notre champ disciplinaire. Fondé en 1971 par Roger Brunet, l'IATEUR, dans l'esprit commun aux orientations de l'APERAU, associe trois vocations que sont l'enseignement, la recherche et l'expertise au service des acteurs de

l'aménagement. Il s'agit donc d'un institut d'urbanisme fortement inséré dans sa région, nous fûmes donc rapidement investie de missions d'expertise qui nous mirent au contact direct des acteurs que nous souhaitions étudier. Nous participâmes aux travaux des réseaux de villes en cours de formation. D'autre part, l'Association des Villes à une Heure de Paris (devenue par la suite Association des Villes du Grand Bassin Parisien) nous confia des travaux techniques (AVGBP, Geppert, 1996), mais également plus politiques, en l'occurrence la préparation de la contribution de l'association au Grand débat sur l'aménagement du territoire (Association des Villes à une heure de Paris, Geppert, 1994), puis celle de sa réaction à l'avant-projet du Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire (SNADT) proposé par le CIAT d'Auch (AVGBP, Geppert, 1997).

Si l'interface entre le politique et le scientifique suscite quelquefois des tensions (Cohen, 2002), ce ne fut que très exceptionnellement le cas au cours de nos expériences. En contrepartie, l'espace et les acteurs de notre région sont devenus un véritable laboratoire, nous ouvrant l'accès à des sources quelquefois confidentielles, la possibilité d'interroger ou de réunir dans la même manifestation scientifique (Geppert, dir, 2008e) des personnes par ailleurs difficilement accessibles, grands élus, préfet de région... mais aussi d'expérimenter *in situ* des solutions que nos recherches plus théoriques nous suggéraient (G10, Geppert, 2006).

Sur les réseaux de ville, notre analyse conduisait à un avis nuancé. D'un côté, leur émergence ne produisait pas suffisamment d'action, ni n'aboutissait à l'élaboration d'une vision spatiale commune. Leurs réalisations, lorsqu'elles existaient (certains furent indigents, à l'instar du réseau régional Reims – Chalôns-en-Champagne – Epernay – Troyes), demeuraient ponctuelles et menées au coup par coup. D'un autre côté, nous leur accordions le bénéfice d'une fonction que nous nommions alors "pédagogique" : ils permettaient aux acteurs de modifier l'habitude, héritée de la décentralisation, de travailler dans une interface privilégiée avec l'Etat, au détriment de coopération avec les collectivités voisines ou englobantes. Ils permettaient d'instaurer une arène jusqu'alors manquante, susceptible de contribuer au dépassement des rivalités inscrites dans l'histoire collective des territoires et celle des individus au statut particulier que sont leurs grands élus. Enfin, ils offraient l'occasion d'une première appréhension des espaces régionaux dans une vision plus large que l'horizon urbain, ou d'agglomération. De ce point de vue, l'apport des agences d'urbanisme, support technique fréquent des réseaux de ville, jouait un rôle significatif. Certes, cette



appropriation d'un espace plus large demeurait inaboutie puisqu'elle ne parvenait pas à dégager un projet spatial ; au moins avait-elle le mérite d'exister. Nous n'en étions pas à la planification stratégique, mais à un processus d'apprentissage social, au sens de Friedmann, qui la préparait.

Les éléments de ce diagnostic n'ont pas été infirmés par les événements ultérieurs. La fragilité de ces structures, contrepartie de leur souplesse, demeure réelle. De même, les effets de la pédagogie – peut-être serait-il plus juste de parler d'expérimentation – dans un processus d'apprentissage collectif furent confirmés lors de l'appel à coopérations métropolitaines, où certains de ces réseaux permirent l'élaboration de candidatures pertinentes, dans un délai de réponse pourtant bref. Pour autant, rétrospectivement, il nous apparaît qu'un élargissement de nos perspectives à une dimension comparative, avec des pays voisins de l'Union européenne, nous eût permis d'aller plus loin en interrogeant d'autres modalités de coopération possibles. Il est vrai que les éléments de bibliographie dont nous disposions à l'époque pour élargir cette réflexion apportaient des analyses solides de la configuration des armatures urbaines en Europe (Julliard et Nonn, 1976) mais demeuraient très monographiques lorsqu'il s'agissait de réfléchir à ce que l'on nommera, un peu plus tard, leur gouvernance (par exemple, DATAR, 1991).

\*

L'abondante production législative des années qui suivirent réformait en profondeur notre système de planification. Elle ouvrait des champs d'investigation nouveaux qui, tout en s'inscrivant dans une continuité de préoccupations, nous permit de les confronter à différents niveaux de l'échelle spatiale, du local (pays, nouveaux documents d'urbanisme...) au national (SNADT, Schémas de Service Collectifs...).

Le *Grand débat sur l'aménagement du territoire* de 1993-1994 avait eu le mérite de soumettre au public des questions que la première décennie de la décentralisation avait rendues manifestes – multiplication des échelons de nos collectivités territoriales,

redondances entre départements et régions, réponse imparfaite de notre intercommunalité aux enjeux soulevés par notre fragmentation communale. Les réponses envisagées montraient l'existence de deux voies possibles : d'un côté, la simplification du paysage administratif (suppression des départements, élection des présidents d'intercommunalité au suffrage universel qui remettrait en cause le maintien du niveau communal) ; de l'autre, l'amélioration des procédures partenariales, avec la notion de collectivité chef-de-file ou encore des possibilités nouvelles de coopération inter-régionale (DATAR, 2003).

La loi Pasqua du 4 février 1995 qui en était issue avait choisi la voie de la prudence, conservant notre "mille-feuilles" institutionnel sans remettre en cause la clause de compétence générale des collectivités territoriales – ce dernier aspect constituait à nos yeux un manque réel. En effet, quitte à conserver les différents niveaux de collectivités, poursuivre la spécialisation des champs d'intervention, tout au moins entre départements et régions, nous semblait un pas vers la bonne direction. Pour la mise en cohérence des politiques spatiales de ces acteurs, la loi Pasqua instaurait une hiérarchie souple (compatibilité) entre leurs documents à caractère spatial, du Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire dont l'élaboration et la ratification par la voie législative était annoncée, aux Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), schémas régionaux (SRADT), puis aux documents locaux (Schémas directeurs). Nous voyions dans le futur SNADT un instrument de mise en cohérence à la fois vertical – entre les stratégies d'aménagement des acteurs institutionnels des différents niveaux – et horizontal, entre politiques sectorielles (Geppert, 1997c). C'était sous-estimer l'ampleur des résistances, tant au niveau de l'Etat que parmi les acteurs locaux, qui amenèrent dans un premier temps l'avant-projet du SNADT à être expurgé de ses cartes, donc d'une vision spatiale, au prix d'une reprise de grands principes à la rédaction plutôt consensuelle – un destin que connût également le projet de Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (Faludi et Waterhout, 2002). Dans un second temps, l'avant-projet de SNADT fut abandonné sans même avoir été soumis au Parlement (Geppert, 1998c). Finalement, renonçant à élaborer une vision spatiale d'ensemble qui présiderait à l'ensemble de l'action de l'Etat et s'imposerait aux collectivités, la loi Voynet a substitué au SNADT mort-né des Schémas de Services Collectifs (SSC), qui virent effectivement le jour dès 2001. Dans ce retour au sectoriel, à défaut d'une vision d'ensemble, l'objectif de cohérence entre schémas et de coordination des politiques de l'Etat restait présent

(Geppert, 2001d).

Dans la construction de notre personnalité scientifique, cette étape avait joué un rôle. En effet, membre à part entière d'une génération formée dans les premiers jours de la décentralisation, nous avions jusque là orienté nos travaux vers une question qui en découlait, semblait-il, naturellement : comment les collectivités territoriales devenues compétentes en aménagement du territoire s'emparent-elles de cette vocation ? Et, en corollaire, comment peut-on parfaire les processus de coopération susceptibles de mettre en harmonie leurs initiatives ? En d'autres termes, convaincue des vertus de la démarche ascendante, nous avions certes perçu ses fragilités – mais sans interroger en profondeur les différentes facettes du rôle de l'Etat, sinon par le constat plutôt factuel de son action, notamment au travers de ses engagements (et désengagements) financiers. Il nous restait à creuser son rôle le plus essentiel, celui de fixer la règle puisqu'il détient, selon la formule consacrée, la "compétence des compétences". Il nous semble que nous n'étions pas isolée dans cette posture, ni en France, ni au-delà. Nous en voulons pour preuve le récent ouvrage où Saskia Sassen rappelle et analyse, en se référant largement à l'histoire européenne, le rôle que jouent les états dans l'organisation de ce phénomène qui paraît leur échapper, la mondialisation (Sassen, 2006b).

Ce constat appelait un élargissement de l'interdisciplinarité que nous avions jusqu'alors pratiquée. Dans nos premiers travaux, nous avions suivi les pas des fondateurs et, comme en leur temps Boudeville et Rochefort, confronté nos regards avec l'économie régionale. Nous y avons trouvé des analyses fécondes, telle la théorie des pôles de croissance de Boudeville et Perroux essentielle pour notre sujet de thèse (Boudeville, 1968). L'ouverture à une lecture plus institutionnelle nous révéla notre fragilité dans le domaine juridique. Jusqu'alors, nous nous en étions tenue à une connaissance opérationnelle, pour ne pas dire utilitaire, des éléments de droit de l'urbanisme qui nous étaient nécessaires. Nous abordions la norme par le prisme – certes indispensable – de ses effets : quelles sont les dispositions du Code de l'Urbanisme concernant la procédure d'élaboration ou le contenu de tel document ? Quel est, en cas de recours, le tribunal compétent ? Cependant, la dynamique de production de ce droit, sa logique, les équilibres entre principes souvent contradictoires auxquels il se heurte, le tableau d'ensemble dans lequel il s'inscrit, droit public et droit communautaire, ne nous paraissaient pas de notre ressort. Nous mîmes à profit la parenthèse d'une année de

détachement au cycle préparatoire de l'Ecole Nationale d'Administration pour acquérir les bases d'une culture juridique. Interdisciplinarité n'est pas conversion disciplinaire – on ne s'improvise pas davantage juriste qu'économiste – mais bien rencontre, fertilisation croisée. Cette dernière est particulièrement utile dans les approches comparatives des systèmes de planification en Europe que nous entreprenons actuellement, où les différences de culture et de cadre juridique jouent un rôle non négligeable dans l'explication de nos différences, au même titre que l'histoire ou la géographie.

En attendant, au tournant du siècle, l'Etat reprenait la main et, par la trilogie législative « Voynet-Chevènement-SRU », posait les bases d'une évolution de la planification. D'une planification rationaliste et fonctionnaliste, centrée sur l'usage des sols, dont la loi d'orientation foncière de 1967 avait posé le socle, nous nous orientons vers une planification stratégique spatialisée, tournée vers l'élaboration et la mise en œuvre d'une vision, d'un projet spatial partagé.

\*

La loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 54 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet, relançait les pays qui n'avaient pas connu, après la loi Pasqua le succès escompté (Kotas, 1997). D'autre part, elle ouvrait aux agglomérations la possibilité d'engager, selon des modalités similaires, une démarche de projet.

Nous défendons le point de vue selon lequel le pays constitue le premier instrument d'une planification stratégique spatialisée appliqué en France. En effet, les pays instaurent un processus collectif visant à élaborer une vision spatiale, la charte de pays, à partir d'une démarche de diagnostic de territoire communicative et interactive. Cette vision devait présider au choix des priorités stratégiques proposées à l'investissement public. Les conseils de développement apparaissent comme le lieu possible d'un effort collectif, et le législateur y avait expressément prévu la présence de la société civile aux côtés des représentants élus

(Bazin et Geppert, 2002).

Le maillon le plus faible restait la planification en tant que capacité d'émettre des principes de régulation de l'usage des sols. Cependant, les chartes approuvées pouvaient présenter une valeur normative : en l'absence de SCoT, les communes membres d'un pays peuvent décider que la charte des pays comprendrait tout ou partie des dispositions d'un SCoT et, après enquête publique, elle en produisait les effets contraignants. D'autre part, en cas d'élaboration d'un SCoT postérieure à celle de la charte, le SCoT devait prendre en compte les orientations qu'elle contenait. Or, effectivement, dans certaines zones non couvertes par un schéma directeur ou un SCoT, le périmètre des pays fut par la suite repris pour l'élaboration du document de planification, notamment dans un certain nombre des "pays urbains" qui voyaient le jour dans le monde rural. Dans d'autres cas, les stratégies ne convergeaient pas – les divergences d'intérêt des territoires et le jeu des acteurs permettant d'interpréter ces évolutions.

Notre implication dans les activités d'enseignement du Master Urbanisme, Aménagement, Environnement de l'IATEUR nous fournit à cette occasion la possibilité de collecter à l'appui de nos recherches un matériau de terrain abondant. Entre 2000 et 2003, l'IATEUR fut sollicité pour accompagner les démarches de plusieurs territoires qui songeaient à constituer des pays : la communauté de communes des *Trois Cantons*, secteur en crise industrielle aux portes de Sedan ; l'Association des *Crêtes Préardennaises*, vaste espace rural ardennais en mal de pôle urbain ; la petite intercommunalité animée par le bourg-centre de Fismes, partie intégrante du Schéma Directeur rémois, qui envisageait de s'organiser en un pays défensif mais décida, au terme de notre diagnostic, d'intégrer la démarche du pays rémois ; le pays de *Romilly et Nogent-sur-Seine*, un territoire aubois au passé textile à la recherche d'un équilibre entre ses deux villes-centre... Nos interlocuteurs nous demandaient de mener, avec nos étudiants de DESS de seconde année, des "études-action" associant analyse territoriale et animation de la démarche auprès des élus et des conseils de développement. Celles-ci nous permirent de compiler un matériau intéressant, que nous confrontâmes par la suite à des analyses plus théoriques ainsi qu'aux données produites par Entreprises Territoires Développement dans la mission de support de la démarche qui lui avait été confiée par la DATAR, nous interrogeant sur la possibilité de dégager une typologie de ces pays qui

croiserait leur configuration, voire leur identité, spatiale avec le positionnement des acteurs en présence.

L'entrée par les configurations spatiales découlait de la définition même de ces pays qui devaient présenter une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » (LOADDT, art.22). L'échelle visée par le législateur était celle des bassins de vie, et nous y voyions une tentative de répondre par une démarche au problème du décalage entre espaces vécus et périmètres d'intervention des acteurs communaux et intercommunaux qui nous avait, déjà, frappée. Nos travaux ont interrogé les configurations spatiales de ces pays, dans leur articulation avec les bassins de vie ruraux (Geppert, 2002d) mais également avec les agglomérations, notamment pour une catégorie particulière, les "pays urbains", qui englobaient une communauté urbaine. Nous les avons également confrontés aux périmètres des EPCI à fiscalité propre, en recomposition active suite à la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Nous identifîâmes ainsi des "pays urbains" autour de villes moyennes ancrées dans le monde rural, à l'écart des dynamiques de la métropolisation, où les stratégies d'union étaient marquées ; des "pays urbains" étendus autour de capitales régionales, où les acteurs mettaient toutefois volontiers en œuvre des stratégies d'évitement, dans une répartition des dossiers, entre pays, agglomération et SCoT, marquée par le "chacun chez soi" et une tendance forte à éviter les sujets difficiles, comme la maîtrise de la périurbanisation ; des "pays urbains défensifs", enfin, en pétales de marguerite autour d'un centre plus puissant qui, sans exclure la coopération, entendaient veiller à leurs intérêts potentiellement menacés. Ainsi, si les acteurs réinventent et modèlent l'espace, il convient également tenir compte de la relation inverse. L'espace, porteur d'identités et de mémoire collective, influence les acteurs (Geppert, 2002a, Bazin et Geppert, 2002).

\*

La loi n°2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains, dite loi SRU, réformait l'exercice la planification réglementaire en substituant les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) aux

Schémas Directeurs (SD) et Plans d'Occupation des Sols (POS). Le SCoT, qui structure du noyau à l'ensemble d'une aire urbaine, est-il l'expression d'une planification stratégique spatialisée ? Les termes de la problématique sont ici inversés : à la différence des démarches de projet, l'exercice ne peut qu'être spatialisé et le SCoT, document d'urbanisme réglementaire, produit les dispositifs de protection et les "principes de régulation de l'usage des sols", la relation de compatibilité laissant aux PLU le soin de traduire ces principes dans les normes de constructibilité qu'ils opposent aux tiers. En revanche, ses dimensions stratégique et collective méritent d'être examinées de près.

La nouvelle rédaction de l'art. L.122-1 qui définit les SCoT (encadré) va bien dans le sens d'une planification stratégique en substituant un triptyque diagnostic/projet/mise en œuvre au diptyque prévision/maîtrise de l'urbanisation qui était celui des SD. Le glissement sémantique correspond bien à un changement de culture.

A l'amont, le couple diagnostic/projet devrait se traduire par une démarche plus stratégique que celle qui, à l'époque des SDAU menait de la prospective à l'élaboration d'un schéma directeur organisant un futur dont le planificateur pensait avoir les clefs, et plus stratégique également que le couple analyse du territoire/schéma plus caractéristique des Schémas Directeurs des années 1980, où le planificateur se trouvait souvent en position de suivre les événements, sans être en mesure de les anticiper ou de les influencer. Dans sa démarche, le diagnostic vise davantage à dégager des enjeux territoriaux, et à les traduire par des orientations stratégiques en prenant en compte les leviers de l'action.

A l'aval, le passage du projet à sa mise en œuvre répond à l'un des principaux reproches adressés aux schémas directeurs : instruments efficaces dans leur fonction de contrôle du fait de leur portée réglementaire, ils ne permettaient pas pour autant de faire advenir un futur projeté. Les SCoT qui, outre définir les orientations générales de l'organisation de l'espace, ont désormais vocation à assurer la cohérence et la coordination des politiques publiques, font un pas dans ce sens.

La cohérence requise avec les dispositifs sectoriels tels les plans de déplacements urbains (PDU) et les plans locaux de l'habitat (PLH), ainsi qu'avec les démarches de projet, chartes de pays et d'agglomération, rapproche l'horizon de la mise en œuvre de la vision

spatiale retenue. Les SCoT peuvent également encadrer leur stratégie de développement par des dispositifs conditionnels, s'ils utilisent la faculté qui leur est offerte de « subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ». Enfin, cette cohérence s'inscrit désormais dans la durée, grâce à la double obligation de maintenir vivant l'EPCI porteur du SCoT et à procéder à une évaluation de sa réalisation – même si la périodicité imposée, décennale, paraît étirée.

**Fig. 1. Code de l'urbanisme, art L.122-1 (extraits)**

**Rédaction antérieure à la révision par la loi SRU :**

[Le Schéma Directeur] « ... **fixe**, à moyen et à long termes, les **orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés** en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice de l'activité agricole, le développement des autres activités économiques et la préservation des sites naturels ».

**Rédaction postérieure à la révision par la loi SRU :**

[Les Schémas de Cohérence Territoriale] « ... **présentent le projet** d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les **objectifs des politiques publiques** d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

« Pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les **orientations générales** de l'organisation de l'espace (...).

« **A ce titre**, ils définissent notamment les **objectifs** relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. (...) Ils **peuvent définir les grands projets d'équipements et de services**, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs (...). »

Cependant, deux limites importantes apparaissent. D'une part, le SCoT est certes un instrument de cohérence et de coordination des politiques publiques, mais le suivi de leur de



leur mise en œuvre continue, largement, de lui échapper ; on aurait pu imaginer, puisque l'EPCI demeure actif, un mécanisme d'information plus continu que le rendez-vous décennal. D'autre part, s'il est élaboré collectivement, nous restons dans une coopération entre collectivités de même niveau. Comme c'était le cas du schéma directeur, les communes et leurs groupements conservent la main dans une procédure qui n'offre qu'un rôle consultatif aux partenaires institutionnels et aux autres représentants associés. Des améliorations, telle la transformation du porter à connaissance devenu continu, ou la possibilité offerte aux partenaires institutionnels d'être consultés à leur demande, visent à fluidifier la communication sans introduire de changement en profondeur. Cependant, là encore, on aurait pu concevoir, sans remettre en cause la compétence communale de l'usage des sols, des mécanismes d'association plus participatifs. Dès lors, dans quelle mesure son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) peut-il être considéré comme porteur d'une vision collective ? Cela dépend de la manière dont les territoires organisent l'élaboration et le suivi de leur SCoT – ainsi, la région d'Epernay a sollicité l'IATEUR pour l'aider à mettre en place un suivi continu de son SCoT dès le moment de son approbation. Mais au-delà des cas d'espèce, c'est à travers l'articulation entre les démarches SCoT et les travaux des Conseils de Développement des pays et agglomérations que l'« effort collectif » peut pleinement s'exprimer.

Nos travaux, menés sur trois départements (Marne, Aisne, Ardenne), montrent que la complémentarité voulue par le législateur entre démarches de projet et SCoT ne va pas de soi. Les pays, encouragés par les financements prévus au volet territorial des CPER 2000-2006, s'étaient taillé des périmètres confortables, assez proches, en général, de la réalité des aires urbaines au sens de l'INSEE. Lorsqu'il s'agit d'engager l'élaboration d'un SCoT, nous passons d'un périmètre d'opportunité à une aire de contraintes : les SCoT plus resserrés n'ont pas manqué, y compris des SCoT défensifs. De même, nombre de communes rurales situées au-delà de la bande de quinze kilomètres exposée au risque du gel d'urbanisation ont préféré continuer à jouer cavalier seul. Quand bien même les périmètres concordent, on peut lire dans les contenus des chartes de pays, des chartes d'agglomération et des SCoT, des spécialisations. Certaines correspondent bien à la différenciation des enjeux selon les espaces/démarches concernés ; d'autres procèdent de logiques d'évitement de la confrontation sur des sujets

sensibles comme la maîtrise de l'étalement urbain. Enfin, dans certains cas, la mise en élaboration du SCoT a pu apparaître comme une « session de rattrapage » après que la démarche de projet eut montré des signes d'essoufflement (Geppert, 2006d).

Ainsi, si le législateur a conçu la trilogie des lois Voynet, Chevènement et SRU dans un esprit de complémentarité, ses intentions ne sont que partiellement réalisées. Le nouveau souffle de l'intercommunalité, l'appétence des acteurs vis-à-vis des démarches de projet, la dynamique d'élaboration des SCoT, constituent un premier succès. Il convient toutefois de l'analyser avec prudence et nos travaux n'offrent qu'un premier balayage qui demande un approfondissement. Plusieurs questions s'en dégagent. D'une part, le passage d'un document réglementaire statique à une démarche plus dynamique est-il effectif ? Une comparaison plus large des contenus des SCoT permettrait de vérifier dans quelle mesure leurs PADD expriment un projet et dans quelle mesure le nouveau vocabulaire habille des pratiques plus statiques. Une recherche sur le suivi des SCoT, prévue dans le programme de recherche de notre laboratoire, s'attachera également à vérifier si les acteurs se contentent de s'acquitter de l'obligation de suivi instaurée par la loi SRU ou s'ils s'en saisissent pour en faire un outil de gestion dynamique du document. D'autre part, l'articulation encore hésitante entre SCoT et démarches de projet s'affirmera-t-elle au cours du temps ? La question renvoie à celle de la gouvernance territoriale et des facteurs susceptibles de l'améliorer.

\*

A partir de 2004, l'*appel à projets de coopération métropolitaine* lancé par la DATAR nous a fourni un nouvel objet d'étude. La participation à la recherche menée en réseau par un ensemble d'instituts de l'APERAU sur l'évaluation des projets métropolitains, ainsi qu'une mission de préfiguration d'une démarche similaire à Reims, nous ont fourni un support pour développer nos recherches.

A l'instar des pays, les coopérations métropolitaines ne constituent pas au premier chef une démarche de planification ; cependant, le projet métropolitain peut y contribuer, en particulier dans le cadre des démarches inter-SCoT que certains espaces de coopération

métropolitaine, comme la région lyonnaise, avaient engagées. Au même titre que les autres démarches de projet, nous incluons les coopérations métropolitaines parmi les "éléments" contribuant à l'essor d'une planification stratégique.

Par leur échelle, les coopérations métropolitaines visent les grandes régions urbaines, villes-régions, sinon mondiales au sens de Scott (Scott *et al*, 2002), du moins visant à se positionner au niveau européen, à en croire l'appel d'offres de la DATAR (DATAR, 2003). Le seuil de taille retenu dans l'appel d'offres était à cet égard modeste, puisqu'il suffisait aux groupements candidats de totaliser 500 000 habitants, avec la présence d'au moins un pôle dont l'aire urbaine – et non l'agglomération – comprenait 200 000 habitants. Ainsi, en pratique, 42 villes françaises pouvaient prétendre structurer un espace métropolitain. En effet, quasi toutes les villes éligibles furent candidates à l'appel à projets en retenant des configurations très variées. Aux côtés d'aires urbaines denses structurées par une capitale incontestée (Toulouse) ou par un système métropolitain (Lyon-St-Etienne-Grenoble), furent retenues les candidatures de réseaux de villes marqués par une forte discontinuité, étirés en chapelet (Rhin-Rhône) ou dessinant des constellations, voire des nébuleuses, éclatées (Loire-Bretagne). Certains réseaux disposent d'une véritable locomotive (ancienne métropole d'équilibre), tandis que d'autres associent des villes de taille intermédiaire.

Cet écart entre l'ambition de positionnement européen d'un côté, le critère d'éligibilité et les lauréats de l'autre, pose question. S'agit-il réellement de doter la France de métropoles de dimension européenne, ou simplement d'encourager la coopération entre villes et leur intégration à l'économie de services ? L'objectif, développer les "accélérateurs du rayonnement métropolitain" selon les termes de l'appel d'offres, déclinait des facteurs susceptibles de contribuer au développement de la compétitivité économique de ces espaces. Les projets élaborés par les espaces métropolitains opèrent un certain rééquilibrage entre compétitivité et solidarité, accordant une place qui n'était pas prévue aux enjeux environnementaux et sociaux du développement durable (Geppert, 2006a). Traduction du pragmatisme de territoires qui mesurent à leur juste niveau leurs ambitions européennes ou choix d'un véritable modèle de développement, il n'en demeure pas moins que l'articulation entre les trois piliers du développement durable – compétitivité économique, intégration sociale et qualité (voire viabilité) environnementale – est au cœur des problématiques qui ont

fait émerger la planification stratégique.

La prise en compte de ces enjeux s'est accompagnée d'une ouverture de l'enceinte des négociations. D'une part, une gouvernance multi-niveaux devait être mise en place, notamment avec les régions détentrices d'une compétence en aménagement et développement économique. D'autre part, le partenariat devait être étendu aux acteurs non institutionnels. Enfin, les coopérations transfrontalières étaient attendues, et représentent six des quinze projets finalement retenus. L'appel à projets, sans édicter de règle quant aux modalités de cette gouvernance, en faisait un critère d'éligibilité et un critère d'appréciation essentiel. Les pays avaient ouvert un précédent avec leurs conseils de développement dont les coopérations métropolitaines se sont largement inspirées tout en l'adaptant aux enjeux des aires élargies qu'elles animent. L'articulation réalisée associe, dans des proportions et des modalités variables d'un groupement à l'autre : un pilotage politique qui reste largement aux mains des élus ; un portage technique, où les agences d'urbanisme jouent généralement un rôle moteur ; et une instance de concertation, inspirée des conseils de développement, où de larges échantillons d'acteurs sont présents (Geppert, 2006b). L'étude du fonctionnement de ce(s) modèle(s) peut apporter un éclairage intéressant à la question des « métropoles ingouvernables » qui, en dépit de notre fragmentation communale, de notre mille-feuille institutionnel et de la persistance de nos cloisonnements sectoriels, n'est pas spécifique à la France (Lefèvre et Jouve, 2002).

D'une démarche de projet à l'autre, outre l'expérimentation de ces nouveaux outils de gouvernance, les modalités du dialogue entre l'Etat et les acteurs locaux ont évolué, passant d'une culture de moyens à une culture de résultat : encadrés par la voie législative, les pays ont dû adopter des modalités d'organisation largement précisées dans les textes. A l'inverse, sélectionnées sur appel d'offres, les coopérations métropolitaines ont pu concevoir leur propre modèle de gouvernance, mais devaient justifier son efficacité.

L'évaluation menée par les instituts APERAU à mi-parcours de l'élaboration des projets métropolitains a souligné que l'expérience d'une coopération préalable – généralement acquise dans le cadre d'une démarche de réseau de villes – était un facteur favorable à la dynamisation de ces coopérations (DATAR, Touche, 2006 ; Motte, dir, 2007). Notre propre expérience menée avec les villes champardennaises et picardes qui sans avoir déposé de

candidature à l'appel d'offres en raison d'un manque de consensus, ont engagé quelques mois plus tard une coopération similaire, apporte un éclairage complémentaire. En effet, malgré un présupposé négatif de plusieurs des partenaires et l'absence d'incitation financière, l'expérience s'est pérennisée et se développe. Afin de lever les blocages, nous avons adopté une stratégie inspirée, *mutatis mutandis*, des méthodes déployées par Jean Monnet et Robert Schuman pour lancer la construction européenne : application d'un principe de subsidiarité (le niveau métropolitain intervient sur les questions qui ne peuvent être résolues au niveau local), mise en œuvre d'un programme d'actions susceptibles d'entraîner une solidarité de fait,<sup>3</sup> initiative portée par les partenaires présents sur le moment (les villes et leurs EPCI), mais affirmant sa vocation à s'étendre (G10, Geppert, 2006).

Aujourd'hui, ce champ de recherches est loin d'être refermé. En effet, nous manquons encore du recul temporel nécessaire pour pouvoir travailler deux questions, pourtant essentielles : celle de la pérennité de ces coopérations métropolitaines – même si l'on constate que malgré le désengagement de l'Etat, le travail a ralenti mais continue – et celle de leur évaluation. La conclusion de notre mémoire indique les suites que nous espérons y donner dans nos recherches ultérieures.

\*

Cet autoportrait serait incomplet s'il n'abordait pas l'inflexion de notre parcours vers les questions européennes. La toile de fond comporte une dimension personnelle. Née en Suède de parents polonais, nous avons grandi dans un univers multiculturel ouvert sur les pays d'Europe centrale et orientale, dont les langues sont aisées à comprendre pour qui parle polonais et russe, ainsi que sur les pays scandinaves, où notre suédois ouvre à la compréhension directe du norvégien et du danois. Au-delà de l'aspect linguistique, avoir grandi entre plusieurs pays européens facilite la compréhension des cultures et la contextualisation nécessaire en amont de toute approche comparative. Enfin, avoir vécu et

---

3 « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait », lisons-nous dans le plan Schuman du 9 mai 1950.

tissé les liens dans plusieurs pays forge une identité européenne avant d'être nationale.

Pour autant, le passage d'un intérêt d'ordre privé à une préoccupation scientifique ne fut pas immédiat ; assidue aux congrès d'AESOP, nous prenions plaisir et intérêt à capitaliser de l'information sur ce qui se passait dans les pays voisins tout en continuant à travailler sur la France où, il est vrai, les sujets ne manquaient pas. Le bagage rapporté des congrès nous fournissait un élargissement, des exemples, un enrichissement, sans aboutir à une réorientation de nos travaux. Cependant, progressivement, nous prenions conscience que sans la dimension européenne, il nous manquait une clef essentielle pour comprendre l'évolution française.

En effet, si l'Union européenne n'a pas vocation à se substituer aux états-membres ni aux collectivités territoriales comme aménageur, elle n'en exerce pas moins une influence croissante sur leur action. Il s'agit, d'une part, d'une influence directe : la politique régionale de l'Union européenne, désormais dite de cohésion, exerce un effet-levier puissant sur l'allocation des investissements publics. L'activité normative de l'Union fait évoluer le cadre de l'action des pouvoirs publics. Il s'agit également d'une influence indirecte : des textes non contraignants, dont le SDEC adopté au Conseil de Potsdam des 10 et 11 mai 1999 demeure le plus connu, propagent des concepts, tel le polycentrisme, progressivement appropriés et déclinés par les acteurs nationaux et locaux – les réseaux de partages d'expériences soutenus par l'Union européenne, comme Urbact et Interact, y contribuent. Les premières pierres d'une culture commune, voire d'un "modèle" européen, sont ainsi posées. Ainsi, si l'on considère le sujet de ce mémoire, nous retrouvons chez la plupart de nos voisins l'émergence des approches globales (*comprehensive planning*), stratégiques et orientées vers le projet (*strategic spatial planning*) – bien que les réalités cachées derrière l'anglais médiocre qui s'est imposé comme langue de communication à la communauté scientifique continuent de varier fortement d'un pays à l'autre. Dès lors, une dimension comparative devenait féconde.

Aborder l'échelle européenne invite à l'humilité, posture certes indissociable de la recherche scientifique, mais singulièrement accrue par les effets d'échelle. Depuis 2007, nous parlons de vingt-sept Etats-membres, près de cinq cent millions d'habitants et plus de quatre millions de kilomètres carrés où les disparités régionales se sont amplifiées sous l'effet des élargissements. Les Etats-membres présentent une variété de systèmes de planification en

transformation accélérée, de la centralisation tchèque, souvenir de la période communiste, à la décentralisation radicale de la République Slovaque, pourtant naguère partie prenante du même état. A peine publiés, les résultats du groupe de travail de l'Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen (ORATE/ESPON) consacré à la gouvernance sont partiellement remis en cause par le mouvement des réformes en cours (Espo 2.3.2, 2007).

La variété des pratiques et des cultures des aménageurs n'est pas moindre. Avec nos collègues de Bratislava et de Stockholm, nous avons conçu un diplôme en partenariat conjoint qui ouvre en cette rentrée 2008. Les trois instituts, membres d'AESOP, enseignent l'aménagement dans le même esprit d'interdisciplinarité, d'interface entre les enseignements théoriques et pratiques et d'itération entre les exercices professionnels et d'initiation à la recherche. Nous nous sommes retrouvés dans le travail de définition des programmes et des compétences attendues de nos diplômés. Mais ce chemin est issu de contextes nationaux différents, dont témoignent les diplômes de niveau Master auxquels nous nous sommes adossés : Master en Sciences Humaines à Reims, Master en Sciences à Stockholm, diplôme d'ingénieur à Bratislava (Geppert et Petriková, 2009, sous presse). Dans nos fonctions de Secrétaire Général d'AESOP, nous gérons le dossier d'une reconnaissance européenne des urbanistes : malgré la richesse des ses cent-cinquante instituts membres et notre collaboration avec le Conseil Européen des Urbanistes, il a fallu lancer une étude pour appréhender l'ensemble des éléments d'information requis par une telle procédure (Geppert, 2008b et c).

Avant de nous lancer dans cette nouvelle orientation de recherche, nous avons donc pris le temps de nous approprier les mécanismes de l'action communautaire, les enjeux et la réforme de la politique de cohésion (Geppert 2007a et 2008f). L'évolution et l'évaluation des effets territoriaux de cette action sont inscrits au programme de recherches 2008-2011 de notre laboratoire avec une perspective de financement par les fonds structurels.

D'autre part, nous avons posé les premiers jalons d'une approche comparative en participant, en qualité d'expert français, au programme RESPUS (« Regional European Polycentric Urban System », programme Interreg IIIB – CADSES) qui analyse le rôle des villes dans l'intégration régionale et l'émergence d'un réseau de villes polynucléaire en Europe Centrale (Geppert, 2006c). Ces échanges confirment la polysémie du concept de

polycentricité promue par le SDEC.

Nous avons décidé de consacrer la dernière section du mémoire en vue de l'habilitation à diriger des recherches, consacrée selon l'usage à une recherche nouvelle, à une question européenne. Notre sujet principal eût appelé une recherche sur la planification stratégique spatialisée en Europe. Cependant, la sortie de l'ouvrage d'Alain Motte sur ce sujet (Motte, 2007) nous dissuada de nous engager dans cette voie. En effet, pour ajouter une plus-value à ce travail, il eût fallu être en mesure de produire une solide recherche comparative intégrant les pays d'Europe centrale : une tâche collective dont l'ampleur dépasse le niveau du chercheur individuel dont l'habilitation doit rendre compte.

Le sujet que nous avons retenu : *Vers une politique urbaine de l'Union européenne ?* s'est imposé à nous pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il s'agissait d'un sujet peu exploré parce que nouveau. En effet, l'Union européenne détient une compétence pour l'action régionale, solidement documentée, mais pas de compétence pour les villes. Elle agit pourtant sur le champ urbain, par deux voies complémentaires. La voie de l'action communautaire fut instaurée par les programmes d'intérêt communautaire (PIC) menés au cours des deux dernières périodes de programmation, Urban I (1994-1999) et Urban II (2000-2006). Expérimentaux, les PIC exploraient des champs nouveaux, susceptibles d'entrer dans le rayon d'action de l'Union. Les PIC Urban I et II répondaient au constat que les disparités interrégionales, qui justifient l'intervention communautaire, sont devenues moindres que les disparités infra-régionales, notamment dans les espaces urbains. Dans la période de programmation 2007-2013, les PIC ont été supprimés pour être intégrés dans le dispositif de droit commun (objectifs convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne). La suppression du zonage de l'objectif compétitivité régionale et emploi, la reconnaissance du rôle des villes par les textes de la Commission et la recherche d'un effet-levier optimisé font des villes des lieux stratégiques susceptibles d'accueillir, désormais, des projets financés par les fonds structurels. La question des contours et des méthodes d'une action urbaine de l'Union est donc posée et la période de programmation en cours pourrait faire école.

La seconde voie d'action est indirecte. Par les textes qu'il produit, le Conseil Informel des Ministres responsables du développement urbain et de l'Aménagement du Territoire des



Etats-membres de l'Union européenne entend jouer un double rôle d'influence sur les politiques communautaires et de coordination des politiques nationales. Depuis sa réunion de Noordwijk (1997), le Conseil informel s'est saisi de la question urbaine et a produit des contributions significatives dans une série de développements dont le dernier est la *Charte de Leipzig pour une ville européenne durable* de mai 2007. Les acquis de cette décennie de travaux, peu étudiés en France et, pour certains, indisponibles en français, méritaient d'être analysés en ce qu'ils contribuent à dessiner les contours d'une conception européenne du développement urbain.

Un second intérêt de ce sujet est qu'il offre des possibilités de croisement avec la planification stratégique. Dans son action, l'Union européenne travaille selon des logiques de projet. S'il s'agit de projets ciblés et non de projets de territoire, la méthode communautaire n'en présente pas moins des éléments intéressants, notamment en ce qui concerne d'une part la gouvernance, avec sa méthode ouverte de coordination (OMC), et d'autre part l'évaluation. Ces questions faisant partie de nos interrogations irrésolues, il nous a semblé pertinent de les examiner sous ce prisme différent. D'autre part, la planification stratégique spatialisée peut s'exercer à différentes échelles. Les recommandations des institutions de l'Union, Commission, Conseil informel des Ministres responsables du développement urbain et Parlement Européen, où un groupe parlementaire travaille sur la question urbaine, posent la question d'une planification stratégique à l'échelle du continent.

Une dernière motivation de ce choix fut davantage pragmatique. Le groupe de travail du Parlement européen dédié aux questions urbaines, l'Intergroupe Urban-logement, a été fondé en 2005 et continue d'être présidé et animé par l'un des deux Parlementaires européens de notre circonscription du Grand-Est, Jean-Marie Beaupuy. Nous estimions que cette proximité pourrait favoriser un accès aux sources informelles et poser les jalons de coopérations futures pour notre institut où nous développons, en lien avec notre diplôme en partenariat international, une spécialisation européenne.

\*

Le présent mémoire comporte deux parties :

1. L'émergence d'une planification spatialisée, regard rétrospectif sur nos travaux à la lumière d'une problématique nouvelle
  
2. Vers une politique urbaine de l'Union européenne ?, une nouvelle orientation de recherche.

## Publications (classement chronologique)

*NB. La liste de travaux ci-dessous est présentée dans l'ordre chronologique. Un classement par type est présenté à la fin de notre Dossier de travaux (Volume 2, pp. 247-251).*



## 1. Paru

- Bazin M et Geppert A (1994), « Des réseaux urbains aux réseaux de ville », in Némery JC, dir, *Le renouveau de l'Aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, pp. 265-278.
- Association des Villes à une heure de Paris, Geppert A (1994), *Contribution des "Villes à une heure de Paris" au Débat National sur l'aménagement du territoire*, Reims, AUDRR, 49 p.
- Chaline C, Désert B, Shepherd J et al (1995), *Etre à une heure de Paris ou de Londres, étude d'une catégorie urbaine singulière dans deux systèmes métropolitains*, Rapport final de la convention CNRS/PIR Ville 940001 VILL, 192 p.
- Geppert A (1995a), « Inter-cities networking in Champagne-Ardenne (France) », [Les réseaux de villes en Champagne-Ardenne] in Marszal, dir, *Planning and socio-economic development*, Łódź University press, pp. 124-135.
- Geppert A (1995b) : « Spatial Planning in France - a new deal ? » [L'aménagement du territoire en France, une nouvelle donne ?], in *Planning for a broader Europe*, Proceedings of the VIII AESOP congress, Aug. 24-27 1994, Istanbul – Turkey, Istanbul, Yildiz Technical University, Vol. 2, pp. 298-311.
- AVGBP, Geppert A (1996), *L'enseignement supérieur dans les Villes à une heure de Paris*, Reims, AVGBP, juin 1996, 56 p.
- Geppert A (1996), *Réseaux urbains et aménagement du territoire en Champagne-Ardenne*, thèse de doctorat NR sous la direction de Marcel Bazin, Université de Reims-Champagne-Ardenne, mention THF et autorisation de publier, Reims, janvier 1996, 606 p.
- Geppert A (1997a), « Pologne : le monde rural depuis 1989, l'agriculture face au marché », in Wackermann G., dir, *Transition et mutations en Europe médiane*, Paris, Ellipses, pp. 62-63.
- Geppert A (1997b), « Pologne : une transition économique et sociale difficile », in Wackermann G., dir, *Transition et mutations en Europe médiane*, Paris, Ellipses, pp. 44-45.

- Geppert A (1997c), « The renewal of the French system of planning - sharing the planning decisions between the state and the local governments » [Le renouveau du système de planification en France, un nouveau partage des décisions d'aménagement du territoire entre l'Etat et les collectivités territoriales], communication au Congrès d'AESOP de Nijmegen, 28-31 mai 1997, sl:se, 14 p.
- Geppert A (1997d), « Réseaux urbains et aménagement régional : l'impact de Vatry », in Actes du séminaire d'automne du CAEE, Reims, PUR, pp. 114-131.
- AVGBP, Geppert A (1997), *L'avant-projet du Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire (SNADT) : un projet inacceptable pour les grandes villes du Bassin parisien*. Contre-proposition de l'Association des Villes du Grand Bassin Parisien (AVGBP) à l'avant-projet de SNADT, Reims, AVGBP, juin 1997, 24 p.
- Geppert A, dir, (1998a), *Le Bassin parisien, un espace en construction ? Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n° double 97/98, Reims, PUR, décembre 1998, 162 p.
- Geppert A (1998b), « 1990-1998 : la genèse d'un Bassin parisien politique », in Geppert A, dir, *Le Bassin parisien, un espace en construction ? Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, numéro double 97/98, Reims, PUR, déc. 1998, pp. 121-131.
- Geppert A (1998c) : « Spatial Planning in France – a would-be new deal ? » [L'aménagement du territoire en France, une nouvelle donne mort-née ?] Communication au Congrès d'AESOP à Aveiro, Portugal, 22-25 juillet 1998, sl:se, 16 p.
- Geppert A (2001a), « L'aménagement du territoire, permanences et mutations », *Pouvoirs locaux*, N°48, pp. 125-126.
- Geppert A (2001b), « Le modèle français de la ville mondiale », *Pouvoirs locaux*, N°49, II/2001, p. 125.
- Geppert A (2001c), « Villes mondiales : transports et usagers », *Pouvoirs locaux*, N°49, II/2001, p. 127.
- Geppert A (2001d), « Schémas de service collectifs : objectif cohérence », *Pouvoirs locaux*, N°50, III/2001, pp. 22-24.
- Bazin M et Geppert A (2002), « Les pays, de Pasqua à Voynet : espaces de mémoire collective et espaces d'avenir », in Rasselet G, dir, *Les dynamiques du développement régional*, PUR, LAME, pp. 127-146.
- Geppert A (2002a), *Les pays urbains, éléments de cadrage*, rapport pour l'EA 2076 Habiter – IATEUR, Reims, sl:se, 118 p.
- Geppert A (2002b), « Transformations sociales et rythmes urbains », *Pouvoirs locaux*, N°52, II/2002, p. 136.
- Geppert A (2002c), « Comprendre les pays urbains », *Pouvoirs locaux*, N°54, III/2002, pp. 27-33.

- Geppert A (2002d), « The *pays* : a new tool for planning and a new hope for French rural areas? », [Les pays : un nouvel outil d'aménagement et un nouvel espoir pour le monde rural en France ?], communication au Congrès d'AESOP de Volos, Grèce, 11-15 juillet 2002, sl:se, 16 p.
- La Tribune*, « La DATAR reste un instrument tout à fait utile », Interview à l'occasion des 40 ans DATAR, propos recueillis par Pascal Gateaud, édition du 13 février 2003, lien permanent vers l'article : <http://www.latribune.fr/info/20030213204879>
- Geppert A (2003a), « En finir avec la dé-centralisation », *Pouvoirs locaux*, N°56, I/2003, p. 144.
- Geppert A (2003b), « Pour une nouvelle urbanité », *Pouvoirs locaux*, N°58, III/2003, pp. 151-152.
- Geppert A (2003c), « Clarifier les rôles et les financements », *Pouvoirs locaux*, N°59, IV/2003, pp. 83-86.
- Geppert A (2004a), « Evry : maturité et crises d'une ville nouvelle », *Pouvoirs locaux*, N°60, I/2004, p. 99.
- AUDRR, Geppert A (2004b), *Reims et sa région : vers une métropolisation partagée*, Reims, Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims, décembre 2004, 40 p.
- Geppert A (2005a), « Radiographie de l'exclusion », *Pouvoirs locaux*, N°64, I/2005, p. 157.
- Geppert A (2005b), « En quête de métropoles », *Pouvoirs locaux*, N°65, II/2005, pp. 3-8.
- Geppert A (2005c), « L'attractivité des territoires : entre pertinence et gouvernance », *Pouvoirs locaux*, N°65, II/2005, p. 143.
- Geppert A (2005d), « Le TGV Est à Reims : qui sera au rendez-vous en 2007 ? », *Pouvoirs locaux*, N°66, III/2005, pp. 65-70.
- Geppert A et Lemaître E (2005), *Dix agglomérations... pour quelle coopération ?*, Rapport d'étude de préfiguration d'une coopération métropolitaine pour le G10, Reims, AUDRR, 18 p.
- G10, Geppert A (2006), *Charte pour un rayonnement métropolitain partagé des villes champenoises et picardes de Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Château-Thierry, Epernay, Laon, Reims, Rethel, Sedan, Soissons, Vitry-le-François*. Projet de charte proposé par Anna Geppert lors de la réunion du 27 mai 2006 et adopté par le G10 lors de sa réunion à Châlons-en-Champagne du 20 novembre 2006.
- Geppert A (2006a) « Les coopérations métropolitaines : un décryptage », *Urbanisme*, N°18 spécial congrès de la FNAU (hors série), pp. 44-46.
- Geppert A (2006b), « The French coopérations métropolitaines : a new tool for planning under conditions of globalization », Communication au Congrès AESOP de Mexico, 11-17 juillet 2006.

- Geppert A (2006c), « Towards polycentricity : the French experience », [Vers la polycentricité : l'expérience française], Communication à la conférence RePUS : *Towards a polycentric Europe: enhancing the role of small and medium-sized cities for strengthening regional development*, 23-24 novembre 2006 – Prague, keynote speaker.
- Geppert A (2006d), « Planification et gouvernance dans les territoires métropolitains », in AUDRR (2006) : *Atlas des territoires métropolitains en Marne-Ard'Aisne*, Reims, AUDRR, pp. 17-26.
- Geppert A (2007a), « Economie de la connaissance et territoire(s) en Europe », *Pouvoirs locaux*, N°72, I/2007, pp. 52-57.
- Geppert A (2007b), « Quelles sont les frontières de l'Europe? L'apport de la géographie (et des sciences sociales) » in Beurdeley L., de la Brosse R., Maron F., dir, *L'Union européenne et ses espaces de proximité - Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, éd. Bruylant, coll. Voisinages européens n°1, pp. 325-340.
- L'Union*, Interview du 10 décembre 2007, « Une tendance lourde au déclin - Quatre questions à Anna Geppert, maître de conférences à l'Institut d'aménagement du territoire et d'environnement de l'université de Reims (lateur) », Interview par Gilles Grandpierre sur l'avenir des petites villes.
- Geppert A (2008a), « Attractivité en absence de métropolisation : le problème des villes moyennes », in Ingallina P, dir : *L'attractivité des territoires : regards croisés*, Rapport de recherche réalisée pour le PUCA, MEEDDAT, janvier 2008.
- Geppert A et Verhage R, dir, (2008b), *Planning Education, N°1 : Towards a European recognition for the Planning profession*, [Revue Planning Education, n°1 : vers une reconnaissance européenne des urbanistes], Reims, AESOP, mars 2008, 32 p.
- Geppert A (2008c), « EU regulation on the recognition of professional qualifications: state of the art, issues at stake », [Le règlementation européenne en matière de reconnaissance professionnelle : état des lieux et des enjeux pour les urbanistes], in Geppert et Verhage, dir, *Planning Education, N°1 : Towards a European recognition for the Planning profession*, [Revue Planning Education, n°1 : vers une reconnaissance européenne des urbanistes], Reims, AESOP, 2008, pp. 13-18.
- Geppert A (2008d), « The apple falls close to the tree » [Les chiens ne font pas des chats], *Regions*, N°270 : New thinking about regional planning [Le renouvellement des concepts en aménagement régional], Summer 2008, p. 19.
- Geppert A, dir, (2008e), *La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux défis de l'attractivité et de la compétitivité des territoires*, *Cahiers de l'IATEUR*, n°double 18-19, Septembre 2008, 198 p.
- Geppert A (2008f) « La politique de cohésion 2007-2013, instrument de la spatialisation de la stratégie de Lisbonne » in Geppert, dir, *La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux enjeux de l'attractivité et de la compétitivité des territoires*, Reims, 2008, pp. 113-120.



## 2. A paraître

- Geppert A et Petříková D (2009, sous presse) « Former des spécialistes en aménagement du territoire prêts à répondre aux enjeux de l'ouverture européenne et de la participation citoyenne - Vzdelávanie odborníkov v oblasti územného / priestorového plánovania schopných reagovať na výzvy, ktoré so sebou prináša budovanie otvorenej Európy a občianska participácia », in Rouet G, dir, Gouvernance locale et expression citoyenne : déterminants de l'attractivité des territoires, Nitra, Enigma, sous presse, 12 p.
- Geppert A et Verhage R, dir, (2008, en cours), *Planning Education, N°2 : Quality assessment of Planning curricula*, Reims : AESOP, décembre 2008
- Geppert A (2009, soumis, en cours d'évaluation) « The French “coopérations métropolitaines”, a new tool for planning in conditions of globalization », *Progress in Planning*, London, Elsevier, 60 p.
- Geppert A (2009, sous presse), « Attractivité en absence de métropolisation : le problème des villes moyennes », in Ingallina P, Blais JP, Rousier N, dir : *L'attractivité des territoires : regards croisés*, éd. PUCA, MEEDDAT.
- Geppert A et Lorenzi E (2009, en cours), *Des plans aux projets : introduction à la planification urbaine*, Lyon, éd. CERTU, ca. 250 p.



Vers l'émergence d'une planification  
stratégique : relecture de douze ans de  
recherches (1996-2008) à la lumière d'une  
problématique renouvelée



## Introduction : portée et méthodologie du présent travail

La présente section de notre travail est consacrée à la remise en perspective de nos travaux qu'autorise le recul de douze années d'exercice comme Maître de Conférences. Pendant ce temps, le chercheur doit avoir mûri : notre démarche nous conduira donc à remettre en question les hypothèses que nous avons émises et les résultats auxquels nous étions parvenue afin de les confirmer, les infirmer ou les infléchir. Mais cette période fut aussi celle d'une évolution profonde du champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, selon le vocabulaire du praticien, ou, dans le vocabulaire académique, de l'aménagement de l'espace et urbanisme. Il paraissait donc stimulant de nous confronter également à ces évolutions. Ce double objectif a guidé le choix de notre sujet, *vers l'émergence d'une planification stratégique*.

Ce choix repose sur une hypothèse : les objets sur lesquels ont porté nos recherches, démarches de projet et documents d'urbanisme renouvelés, contribueraient conjointement à l'émergence d'une planification stratégique spatialisée "à la française". Nous avons exposé l'origine de cette hypothèse dans notre introduction <sup>4</sup> ; sa vérification passe par un examen de l'articulation entre ces objets davantage que par l'approfondissement de chacun d'entre eux. Nous renvoyons donc aux textes accompagnant notre Dossier de travaux (vol. 2) la critique rétrospective de chacun des grands thèmes que nous avons abordés. Notre objectif, dans la présente section, est de nous concentrer sur la confrontation de ces recherches dans une démarche comparative et diachronique, en espérant que celle-ci nous permettra de dégager un

---

4 cf. *Examen d'un parcours*

apport original : s'il est vrai que nos objets d'étude constituent les étapes d'un mouvement d'ensemble vers l'émergence d'une planification stratégique spatialisée, leur comparaison peut permettre de mieux cerner les contours que cette dernière revêt en France.

Le corpus sur lequel nous nous appuyons, reflet d'un parcours individuel, circonscrit le champ de cette comparaison à l'échelle supra-urbaine et au cas français.

En effet, deux objets d'étude relevant de la planification stratégique n'ont pas été présents dans nos travaux antérieurs : les projets de ville et les projets urbains qui ont fortement contribué à son éclosion et au développement d'une culture dite "de projet", notamment dans les années 1990. Cette restriction a pour conséquence de limiter notre étude à la gamme des échelles supra-communales, du bassin de vie aux systèmes urbains. Faut-il le regretter ? En principe, la planification stratégique peut être mise en œuvre à tous les niveaux de l'échelle spatiale, de l'Europe (SDEC) au quartier, par exemple à travers les expériences participatives de *community-based planning*<sup>5</sup>. Par conséquent, certaines dimensions propres à l'échelle intra-urbaine, notamment le travail sur le bâti et sur la forme urbaine (Ingallina, 2003), nous échapperont. A l'inverse, notre corpus présente une cohérence au regard de la question de la gouvernance. Projets de ville et projets urbains relèvent du niveau communal : l'étude des partenariats public-privé y trouve un terrain fertile, mais la question de la coopération multi-niveaux entre collectivités territoriales y apparaît secondaire. Dans les objets que nous avons travaillés, le noyau dur des acteurs en présence est commun : nous retrouvons ainsi la question de l'intercommunalité, des relations entre collectivités territoriales de différents niveaux, etc. Leur "effort collectif" peut donc être examiné à la lumière d'un panel de situations, assurément non homogène, mais cohérent.

D'autre part, nos travaux ont porté sur le cas français. La planification stratégique spatialisée demeurant un sujet davantage travaillé dans d'autres pays européens et aux Etats-Unis, il était tentant d'élargir notre perspective à une dimension internationale, mais un tel

---

5 Nous employons à regret le terme anglo-saxon. Cependant, il reste difficile à traduire tant le terme de communauté – et c'est bien ce dont il s'agit – a revêtu une connotation péjorative en France, comme s'il n'y avait pas de communauté sans communautarisme : une façon de "faire société" très française, que nous ne retrouvons pas outre-Manche ni outre-Atlantique (Donzelot, 2003). Si ce débat précis sort de notre sujet, nous retrouverons ultérieurement le lien entre modèles de villes et modèles de société (Monnet, 2000) et entre modèles de société et manières d'aménager (par ex, Faludi, dir, 2005).

choix eût dénaturé l'exercice de relecture critique attendu d'une habilitation à diriger des recherches. Nous conservons donc aux références étrangères le rôle qu'elles ont tenu dans nos travaux : un éclairage extérieur porteur d'interrogations utiles à l'analyse du cas français. Cette limitation du champ présentera une contrepartie positive si notre analyse permet de voir s'il existe, et ce que serait, un "modèle français" de planification stratégique spatialisée.

Notre analyse s'organisera autour des trois grands éléments de la définition de la planification stratégique de Patsy Healy que nous rappelons ici dans un souci de fluidité de lecture :

*« un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols. »* (Healey, 2004 in Motte, 2006, p. 5)

Le premier élément est la notion d'effort collectif. Qui compose le collectif en question ? Les expériences européennes dont nous avons connaissance montrent que sa définition est large : autorités nationales et locales de différents niveaux, mais également partenaires privés, représentants des milieux économiques, habitants (Salet et al, 2003). Cet élargissement du collectif n'est pas sans lien avec le renforcement de la concurrence territoriale dans une économie mondialisée où les villes, en quête d'attractivité, doivent se repositionner entre compétition et coopération (Moulaert et Scott, 1997 ; Bouinot et Bermils, 1999). D'autre part, il fait écho au développement de modèles de gouvernance plus ouverts à la société civile. Dans un temps où les acteurs publics cherchent comment organiser une société "hypermoderne" où l'individu leur échappe (Ascher, 2005), les démarches participatives apparaissent comme l'une des réponses possibles, promue en particulier au niveau européen, qu'il s'agisse de la Commission, du Parlement Européen ou du Conseil informel des ministres en charge du développement urbain des Etats-membres de l'Union européenne (nous les retrouverons dans la recherche nouvelle du présent mémoire). En France, ce collectif s'est au fil du temps élargi. A la coopération entre collectivités territoriales s'est ajoutée l'ouverture aux acteurs privés et para-publics, voire aux habitants. Cet

accroissement du nombre des participants mène naturellement à la question de l'organisation du/des collectif(s) en question, ou, selon un terme à la mode, à sa gouvernance. Qui organise cet effort, et de quelle manière ? Dans les expériences que nous avons étudiées, les modes d'organisation, formels et informels, varient. Quelles conclusions pouvons-nous tirer de leur comparaison ?

Le second élément que nous interrogerons est la vision spatiale, ou le projet, que ce collectif devrait élaborer pour en faire la référence centrale d'une stratégie commune. Cette vision spatiale ne va pas de soi. La planification stratégique élargit le champ d'action de la régulation de l'usage des sols à la coordination des politiques publiques. Or, le prix à payer est quelquefois une certaine dé-territorialisation, un affaiblissement du projet spatial qui devait, justement, en être le fondement (par ex., Motte, 2006, Salet, 2003). Les processus d'élaboration des documents de planification stratégique passent d'une démarche fondée sur les plans (*plan-led*), où l'organisation de l'espace était le départ et l'aboutissement, à une démarche orientée par les projets (*project-led*), dont le contenu n'est pas toujours aisé à traduire en termes spatiaux. Le risque d'oublier – ou d'éviter – la dimension spatialisée de la démarche est réel (Healey *et al*, 1997). D'autre part, de quel espace s'agit-il ? Les démarches que nous avons étudiées s'inscrivent dans des échelles de travail différentes allant du bassin de vie à l'inter-région ; les groupements d'acteurs aboutissent à des configurations spatiales tantôt continues (pays, SCoT, certaines coopérations métropolitaines), tantôt en réseau (réseaux de villes, autres coopérations métropolitaines). La question posée est celle de l'espace pertinent : s'il est vrai que la planification stratégique peut être appliquée à tous les niveaux de l'échelle spatiale, il n'en demeure pas moins que les territoires auxquelles elle fut appliquée présentent plus ou moins de cohérence, font plus ou moins sens et se prêtent mieux, pour certains, à des actions ponctuelles comme le lobbying qu'à un véritable diagnostic spatialisé.

Enfin se pose la question de la mise en œuvre. La solution adoptée en France repose sur la complémentarité des dispositifs qui passe par une bonne articulation entre documents réglementaires et démarches de projet. La fonction centrale des nouveaux documents d'urbanisme, "ultime avatar des années soixante" selon Castel, demeure la régulation de l'usage des sols (Castel, 2002). Leur articulation avec les documents sectoriels (PLH, PDU...) et avec les chartes issues des démarches de projet est prévue par la loi. Cependant, dans la pratique, a-t-elle réellement eu lieu ? Cela ne va pas de soi, qu'il s'agisse des périmètres



d'intervention ou de la cohérence des contenus. Nous sommes face à un double risque de redondance et de fragmentation entre une multitude d'approches tactiques revendiquant toutes, d'une manière ou d'une autre, un caractère stratégique. Enfin, se pose la question du passage de la vision collective élaborée dans le cadre des SIEP et des conseils de développement (amont) à sa réalisation (opérationnelle) qui revient aux intercommunalités. Ces éléments renvoient à la question de la gouvernance – art ou manière de gouverner, c'est à dire de faire fonctionner le système de planification en place – ainsi qu'à celle de la mise en place d'outils d'évaluation et du suivi de cette mise en œuvre, condition indispensable au succès de ce modèle français de planification stratégique spatialisée.



## I. Un effort collectif...

Alain Motte rappelle que le terme de planification stratégique a son origine dans l'art de la guerre, avant d'être passé par la gestion de l'entreprise. Si la réflexion stratégique permet de se projeter dans l'avenir, elle a « contribué à restructurer durablement les modes de gestion publics tant du point de vue organisationnel que du point de vue inter-organisationnel » (Motte, 2006, p. 32).

En France, la planification classique issue de la Loi d'orientation foncière de 1967 était essentiellement le fruit d'un dialogue entre l'Etat et les communes. Jusqu'aux lois de décentralisation de 1982, il s'agissait d'un processus mené par les services déconcentrés de l'Etat. L'élaboration des documents d'urbanisme était confiée aux ou supervisée par les directions départementales de l'équipement (DDE), même si les collectivités locales y étaient associées par l'intermédiaire de leurs Syndicats Intercommunaux d'Etude et de Programmation (SIEP). Leur approbation était faite par arrêté préfectoral et le document qui en était issu présentait un caractère statique <sup>6</sup>. Après les lois de décentralisation de 1982, la relation s'est inversée et les collectivités territoriales, bénéficiaires du transfert de la compétence d'urbanisme, se sont vues investies de la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme, tandis que l'Etat devenait leur interlocuteur, associé notamment par le porter à connaissance, tout en conservant un contrôle – désormais limité au contrôle de légalité. Les autres acteurs sont associés à titre consultatif (collectivités territoriales englobantes,

---

<sup>6</sup> Les schémas directeurs comportent deux cartes déclinant l'horizon de réalisation entre moyen et long terme. Nous les définissons cependant comme statiques dans la mesure où ils ne comportent pas l'articulation entre cet horizon de long terme et un processus de mise en œuvre.

organismes consulaires, personnes qualifiées).

Les démarches de projet fondent une démarche dynamique, dans le sens où le projet de territoire a vocation à se décliner en un programme d'actions. Sans portée réglementaire, même si les chartes de pays peuvent dans certaines conditions valoir SCoT (cf. introduction), le projet de territoire va de l'identification des enjeux du territoire à l'énonciation d'objectifs de développement et, normalement, à leur mise en œuvre. Ce passage de la régulation des usages des sols vers la coordination de politiques publiques, voire vers la mise en place de partenariats public-privé, nécessite l'élargissement du cercle des acteurs en présence.

La loi Pasqua de 1995 a créé le conseil de développement comme enceinte permanente réunissant les élus locaux avec les autres parties prenantes du projet, acteurs économiques, société civile... Ces conseils de développement constituent la formalisation d'une instance (et non d'une institution) non décisionnelle puisque, pour arrêter charte et projet de territoire, il faut en revenir au vote par le (ou les) groupement(s) de communes qui composent le pays. Cette complémentarité entre le rôle décisionnel des autorités publiques et le rôle informel d'une instance de concertation/coopération est classique ; il ne saurait en aller autrement dans un régime démocratique. Nous la retrouvons, avec une complexité accrue, dans les espaces métropolitains européens et américains (Jouve et Lefèvre, 1999). Inversement, le recours à la voie législative pour créer ces instances informelles demeure sans doute une originalité française, témoin d'une décentralisation encore inachevée.

La décentralisation s'est construite par la stratification de textes dont l'interprétation laisse encore place à des marges d'incertitude – à quel niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales le terme "substantiel" inscrit dans notre Constitution renvoie-t-il ? (Alvergne et Musso, 2003). Elle a modifié en profondeur la répartition des rôles tout en laissant subsister de nombreuses superpositions de compétences, sources de confusion et facteur d'embrasement des rivalités territoriales (Floquet, 2002 ; Geppert, 2003a et 2003c<sup>7</sup>). La trilogie législative Voynet-Chevènement-SRU entendait amener les acteurs à se fédérer autour d'un projet stratégique. Le législateur a modifié le terrain en favorisant certaines évolutions, comme la prise en charge de la compétence urbanisme par les EPCI, mais aussi et surtout en construisant un dispositif qu'il convient d'interpréter comme la première pierre

---

7 Parmi nos références, celles que nous soulignons sont présentes et commentées dans le dossier de travaux.

visant à fonder un droit de l'aménagement du territoire. Les éléments qui le composent trouvent place dans des codifications distinctes (code de l'urbanisme, code des collectivités...) mais ils se recoupent et se complètent pour composer un ensemble de méthodes de l'aménagement du territoire cohérent avec le fonctionnement des institutions qui en sont responsables. Selon François Lefèbvre, qui participa à la rédaction des projets de loi concernés, cette intention était présente de manière tout à fait explicite tout au long des travaux (Lefèbvre et Essig, 2004).

Cependant, derrière le foisonnement des démarches territoriales engagées, il n'est pas certain que de nouveaux collectifs se soient effectivement construits. Nos recherches nous ont confrontée à la frontière ténue et perméable entre stratégie collective et tactiques individuelles.

Après avoir abordé les modifications du paysage institutionnel introduites par la décentralisation et la réforme de l'intercommunalité, nous nous intéresserons aux modalités des partenariats mis en place.



## *1. Le noyau décisionnel : entre communes et intercommunalités*

Dans le paysage issu de la décentralisation, un rôle décisionnel a été dévolu aux communes qui détiennent une compétence exclusive pour l'urbanisme et une compétence partagée pour ce qui concerne l'aménagement du territoire. D'autres niveaux institutionnels y sont associés à divers titres : un pouvoir de contrôle (l'Etat par le contrôle de la légalité) ; l'émission d'avis consultatifs, mais dont l'existence revêt un caractère obligatoire, dans les démarches de projet (accord des CRADT avant l'approbation des pays ou agglomérations, avis du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional devant obligatoirement figurer dans les candidatures à l'appel à coopération métropolitaine...) ; une influence financière, souvent déterminante dans les négociations (on se souvient du volet territorial des CPER 2000-2006) ; ou une simple présence, dont l'impact dépend des situations locales, à travers la participation aux travaux des Conseils de développement ou l'association à l'élaboration des SCoT.

Les communes et leurs groupements concentrent néanmoins le pouvoir de décision pour l'ensemble des processus étudiés. A l'amont, elles ont un pouvoir d'initiative et de détermination des périmètres de leur action, partagés aux termes de la loi avec le préfet, mais pour lesquelles elles ont bénéficié, en pratique, d'un quasi-monopole. A l'aval, la validation des documents produits passe par leur vote. Dans sa formulation, la loi Voynet le rappelle : « Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement. » (art. 23).

Afin de dépasser les difficultés posées par la fragmentation communale, le législateur a souhaité renforcer le rôle des EPCI à fiscalité propre – dont la loi Chevènement a renforcé les compétences en aménagement de l'espace (Fig. 2). Cette intercommunalité de projet avait vocation à porter les démarches de planification stratégique. L'implication de l'échelon intercommunal a été successivement encouragée (réseaux de villes), accompagnée (pays), puis requise comme condition préalable au soutien de l'Etat (coopérations métropolitaines). L'analyse de la réponse des acteurs locaux révèle toutefois l'existence de stratégies de contournement, voire d'instrumentalisation, de cette intercommunalité.

La politique des réseaux de villes se situe au début de cette évolution. Après avoir, en 1991, sollicité les communes-centres, l'Etat a tenté d'encourager l'ouverture des réseaux de villes aux intercommunalités. Lors du lancement de cette politique, la circulaire du 17 avril 1991 relative aux chartes d'objectifs et aux réseaux de ville ne tranchait pas la question de la collectivité pilote : les villes pouvaient être représentées par leur commune-centre et le texte fait référence aux maires comme porteurs des projets de réseaux. Dans les premiers réseaux, labellisés par la DATAR entre 1992 et 1998, les intercommunalités n'apparaissent qu'exceptionnellement. Dix ans plus tard, lorsque l'Etat énonce les conditions de son appui financier aux réseaux de villes au titre du volet territorial du CPER 2000-2006, il n'est guère possible de revenir en arrière. Cependant, la circulaire du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes rappelle que les réseaux constituent un "complément particulièrement utile de l'intercommunalité", demande aux préfets d'« encourager les villes-centres à associer leurs agglomérations, de manière à mettre progressivement en réseau des agglomérations qui partagent des stratégies de développement comparables ou complémentaires ».

Dans les réseaux de ville qui ont fait l'objet de notre thèse, les porteurs étaient les maires (Geppert, 1995, 1996). L'absence du niveau intercommunal peut trouver des explications locales, notamment dans les rivalités entre maires et présidents de district. Cependant, nous retrouvons des phénomènes similaires dans la situation nationale (Santamaria, 1999). Lorsqu'elle a eu lieu, l'ouverture aux structures intercommunales,



## Fig. 2. Compétences des EPCI à fiscalité propre depuis la loi Chevènement

**Les communautés de communes**, créées par la loi du 6 février 1992, visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun. Elles étaient destinées, à l'origine, uniquement au milieu rural, mais séduisent de plus en plus le milieu urbain. Elles regroupent plusieurs communes dans un périmètre qui, depuis la loi de 1999, doit être "d'un seul tenant et sans enclave". Elles exercent, à la place des communes membres, des compétences obligatoires en matière :

- d'aménagement de l'espace ;
- d'actions de développement économique.

Elles exercent également des compétences optionnelles choisies parmi au moins un des domaines suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.
- action sociale d'intérêt communautaire. Elles peuvent également, après avoir signé une convention avec lui, exercer tout ou partie des compétences du département en matière d'action sociale ;
- tout ou partie de l'assainissement.

Au 1er janvier 2008, on comptait 2 493 communautés de communes et anciens districts, transformés en communautés de communes.

**Les communautés d'agglomération** créées par la loi du 12 juillet 1999 remplacent les communautés de ville. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant, regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Elles exercent également au moins trois compétences, au choix, parmi les six suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- eau ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire. Elles peuvent également exercer pour le département tout ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale après avoir conclu avec lui une convention.

Au 1er janvier 2008, on dénombrait 171 communautés d'agglomération.

**Les communautés urbaines**, créées par la loi du 31 décembre 1966, regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants sur un espace d'un seul tenant et sans enclave. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences. Elles sont obligatoirement chargées :

- du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- de l'aménagement de l'espace communautaire ;
- de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- de la politique de la ville dans la communauté ;
- de la gestion des services d'intérêt collectif ;
- de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie.

Les communautés urbaines peuvent également exercer, après avoir passé une convention avec le département, tout ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale.

Au 1er janvier 2008, on comptait 14 communautés urbaines. En 2008, Nice et Toulouse se préparent à adopter ce statut.

*Adapté à partir du site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)*

intervient après le tournant du siècle : 2003 pour la Conférence des villes-centres des grandes agglomérations de Rhône-Alpes, 2004 pour le réseau Rhin Sud...

D'autre part, l'association de l'échelon intercommunal se fait plus fréquemment et plus rapidement dans les grandes aires métropolitaines que dans les réseaux de villes moyennes. Dans les premières, l'intercommunalité de gestion, solidement installée, a déjà commencé à évoluer vers une intercommunalité de projets (Lille, Lyon, Sillon Lorrain...). Dans les secondes, les villes-centres occupent plus souvent une position dominante et les préalables, en matière d'intercommunalité de projet, sont moins nombreux. Les résultats de l'appel à coopération métropolitaine, où la présence des EPCI était une des conditions d'éligibilité, confirment la maturité de l'intercommunalité urbaine et la difficulté de lui associer le monde rural (Geppert, 2006a).

A l'échelle des bassins de vie, l'articulation entre urbain et rural se joue à travers celle des pays et des agglomérations. Ceux-ci ne sont pas destinés à devenir un échelon territorial ou administratif supplémentaire. Le cadre législatif prévoit qu'ils s'adosent à des structures intercommunales – dotées de préférence d'une fiscalité propre et au moins, à défaut, d'une autonomie financière. La gestation des projets de territoire devait favoriser une dynamique d'intégration des communes isolées dans les EPCI environnants : en effet, si les communes isolées peuvent participer à une démarche de projet, la contractualisation n'est ouverte qu'aux territoires qui sont organisés.

S'agissant de l'intercommunalité urbaine, l'enjeu est d'accompagner la transition de la sédimentation de formes de groupement héritées des législations antérieures (districts, communautés de ville...) vers les nouveaux statuts issus de la loi Chevènement. La volonté de favoriser un élargissement des périmètres est manifeste. La loi Voynet n'interdit pas aux communes isolées de participer à la démarche, mais restreint la possibilité de contractualiser en application du CPER aux territoires qui se seront constitués en EPCI à taxe professionnelle unique, communautés urbaines ou communautés d'agglomération. A titre transitoire, pour le CPER 2000-2006, les communes et les EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique des agglomérations n'étant pas constituées sous cette forme restaient autorisés à contractualiser, à condition de s'engager à se regrouper avant

2006 au sein d'une communauté d'agglomération ou communauté urbaine, seule habilitée à engager l'agglomération lors de la période suivante.

**Fig. 3. Reims ou le difficile renforcement de l'intercommunalité**



Première agglomération de Champagne-Ardenne par sa population mais seulement sous-préfecture de la Marne, Reims s'est organisée en district dès 1964. L'EPCI reste dominé par sa ville-centre qui regroupe 187 200 de ses 215 600 habitants (Recensement 2004).

Cette configuration correspond dans l'ensemble à l'unité urbaine ; en effet, la présence d'une agriculture de très forte valeur ajoutée tout autour de la ville (vin de champagne, mais également grande culture ayant su construire sa richesse sur la Politique Agricole Commune) a fortement contraint son développement spatial. Nous sommes donc en présence d'une ville compacte : avec 2283 habitants/km<sup>2</sup>, la densité de l'unité urbaine est la deuxième de France, après l'agglomération parisienne (3981 hab/km<sup>2</sup>).

Cependant, dans le détail, les limites diffèrent légèrement et ces écarts reflètent le jeu des acteurs.

Sur la frange sud-est, deux communes agglomérées ne font pas partie de l'EPCI : Taissy (1800 habitants) et Saint-Léonard (99 habitants...) sont pourtant, non seulement agglomérées, mais également contiguës de l'un des grands secteurs de développement économique rémois : la ZI Sud-Est et de la Pompelle qui vient s'insérer entre les deux communes. Longtemps isolées, elles ont choisi de constituer un groupement intercommunal comprenant 6 communes et 3500 habitants en 1991, c'est à dire pendant la révision du schéma directeur rémois dont elles font partie, exprimant ainsi le refus de se voir dicter le développement par la ville-centre, perçue comme hégémonique.

A l'inverse, au sud, la commune de Bezannes appartient à l'EPCI sans être (encore) intégrée à l'unité urbaine. La distance physique, il est vrai, dépasse à peine le seuil des 200m de construction retenu par l'INSEE. Ce gros village de 1300 habitants a joué dès 1964 la carte d'un équilibre entre la préservation de son "identité rurale" – que son maire revendique – et sa complémentarité avec l'agglomération rémoise. Il accueille depuis 2007 la gare TGV-Champagne-Ardenne.

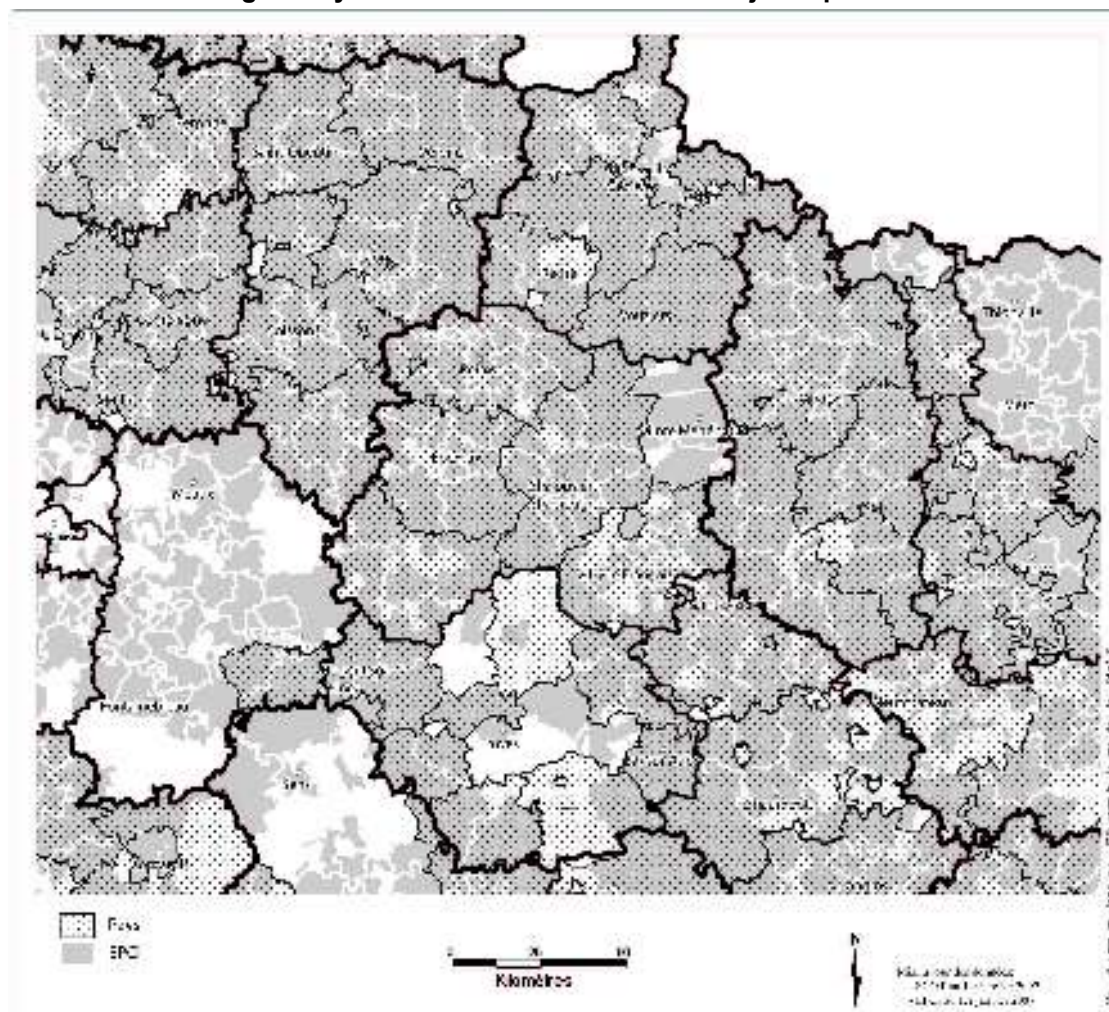
Après l'adoption de la loi Chevènement, l'EPCI devait effectuer la transition vers les nouvelles formes de l'intercommunalité. La réticence des petites communes a conduit à l'adoption, au premier janvier 2002, du statut de... communauté de communes, pourtant moins avantageux en termes de DGF. Les positions des acteurs n'ont pas été influencées par les appartenances sur l'échiquier politique, mais par une question territoriale.

Au terme de deux années de maturation et d'efforts de diplomatie du maire de Reims Jean-Louis Schneiter, la Communauté de Communes de l'Agglomération de Reims (CCAR) s'est transformée le 1er janvier 2004 en communauté d'agglomération rémoise, désormais nommée, à l'instar de tant d'autres, Reims Métropole. Depuis les élections municipales de 2008, Reims Métropole est présidée par le nouveau maire de Reims, Madame Adeline Hazan.

Dans la pratique, la transition vers l'intercommunalité à taxe professionnelle unique fut rapide : rares sont les EPCI de taille suffisante pour prétendre au statut de communauté d'agglomération qui n'ont pas saisi l'opportunité d'une dotation globale de fonctionnement

(DGF) accrue. Cependant, nous avons pu observer avec le cas rémois les réticences que les partenaires, en l'occurrence les communes périphériques, ont pu éprouver à l'égard de l'approfondissement de l'intercommunalité (Fig. 3). De même, sur le plan national, deux territoires qui pouvaient prétendre au statut de communauté urbaine ont préféré une DGF réduite de moitié pour sa part proportionnelle à la population <sup>8</sup> à une intégration plus poussée : la communauté d'agglomération du grand Toulouse et celle de Nice-Côte d'Azur. Elles sont désormais engagées dans une transformation en communauté urbaine prévue pour janvier

**Fig. 4. Pays et EPCI : un morcellement toujours présent**



Source : cartographie personnelle, données DIAC/Observatoire des territoires

<sup>8</sup> 43€/hab pour les communautés d'agglomération contre 85€/hab pour les communautés urbaines

2009.

Encouragées par les perspectives de contractualisation, les villes ont largement mobilisé l'échelon des communautés d'agglomération tel qu'il se présentait à l'issue de la transformation des structures intercommunales antérieures. L'occasion d'en repenser le périmètre ne fut que rarement utilisée : dans notre territoire d'étude, nous n'avons rencontré que des ajustements mineurs. Sur le plan formel, le noyau décisionnel s'est bien déplacé depuis le niveau communal vers un niveau intercommunal doté de compétences plus significatives. Dans la pratique, il est moins certain que les clivages territoriaux aient évolué.

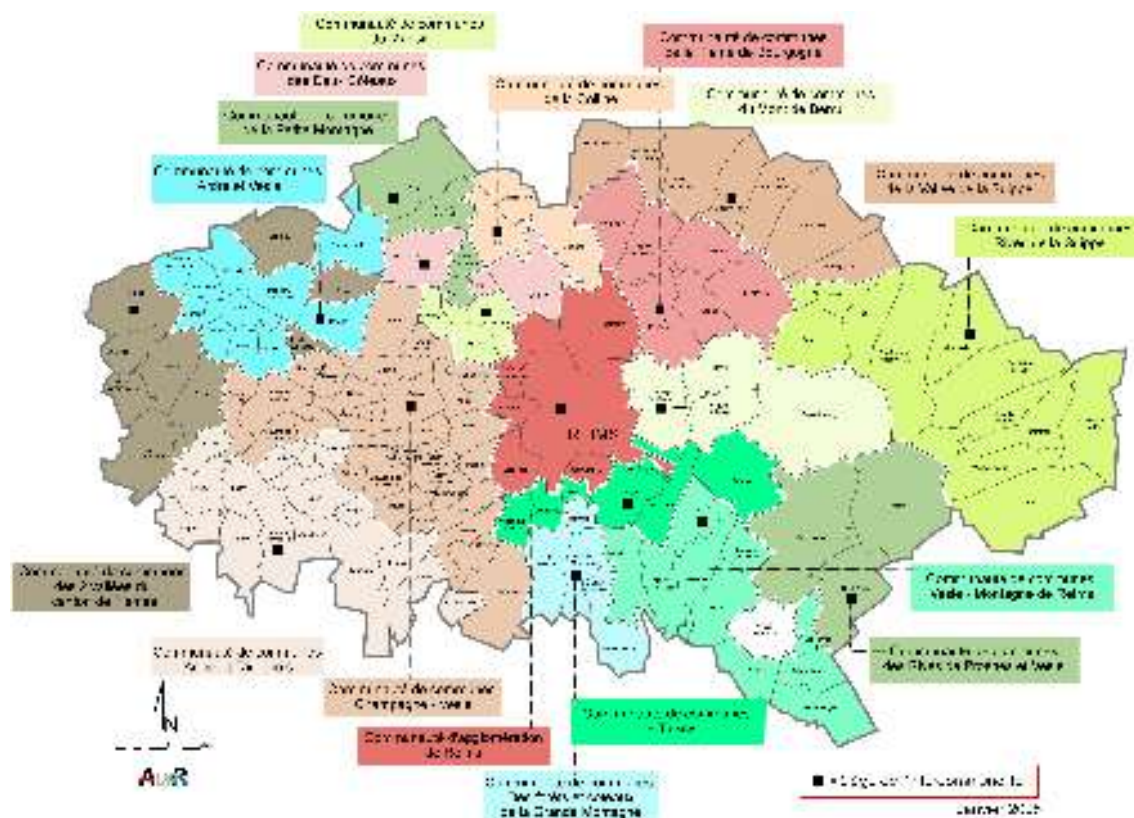
Dans le cas des démarches de pays, l'appui du législateur au renforcement de l'intercommunalité revêtait davantage de souplesse – une précaution nécessaire face à une échelle territoriale nouvelle, dont l'organisation institutionnelle apparaissait bien plus complexe. La couverture du périmètre par un ou des EPCI à fiscalité propre, fortement suggérée, n'est pas pour autant obligatoire.

Certes, les pays doivent respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre existant sur leur territoire. Cependant, des aménagements sont prévus : une commune membre à la fois d'un pays constaté et d'un EPCI dont le périmètre n'est pas englobé dans le pays peut concilier cette double appartenance à la condition que les missions qu'elle partage dans le pays ne recoupent pas les compétences de l'EPCI auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l'établissement public de coopération intercommunale. Dans la pratique, ces doubles appartenances furent peu nombreuses. Généralement, elles furent résolues lors de la phase de préfiguration des pays.

Comme pour les projets d'agglomération, l'encouragement à développer une intercommunalité à l'échelle du projet de territoire se traduit par un dispositif en deux temps. Toute commune peut participer à la procédure d'élaboration du projet de territoire, et même devenir signataire de sa charte sans intégrer un EPCI. Cependant, la contractualisation au titre du CPER 2000-2006 n'est ouverte qu'aux territoires organisés. Ainsi, pour conclure un



**Fig. 5. L'intercommunalité dans le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de la Région de Reims (SIEPRUR)**



Si l'agglomération rémoise s'est dotée d'un district dès 1964, l'espace rural qui l'entoure ne s'est ouvert que progressivement à l'intercommunalité à fiscalité propre. Après la loi Marcellin de 1970, deux districts ruraux d'emprise importante ont vu le jour au contact de l'agglomération : le district de Gueux, devenu communauté de communes Champagne-Vesle, à l'ouest et celui du Mont de Berru à l'est.

Dans les années 1990, après la loi Joxe-Baylet de 1992, une dizaine de structures intercommunales supplémentaires ont vu le jour, dans des périmètres souvent plus étroits et plus morcelés. Un glacié d'EPCI défensifs – vis-à-vis de l'agglomération rémoise, mais également d'enjeux très localisés, comme le montre l'exemple des *Deux vallées du canton de Fismes*, s'est ainsi progressivement constitué.

Après la loi Chevènement de 1999, ces EPCI se sont transformés en communautés de communes. D'autre part, trois nouvelles communautés de communes ont vu le jour dans le quart nord-est de l'aire du Schéma Directeur : Plaine de Bourgogne, Plaine de la Suippe et Rives de la Suippe. Leur création répond à l'invitation du législateur, mais également à une diffusion plus tardive de la périurbanisation dans ce secteur, jadis considéré comme moins attractif, mais désormais sollicité sous l'effet conjugué de l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier et de l'ouverture de l'autoroute A34 "des Ardennes", sans péage, qui le dessert.

Les 140 communes du SCoT de Reims approuvé le 3 décembre 2007 réunissent 290 000 habitants. Elles sont désormais organisées en :

- une communauté d'agglomération ;
- 16 communautés de communes ;
- 12 communes isolées.

Le SIEPRUR assure à la fois le suivi du SCoT et celui du Pays rémois, composé des communes du périmètre du SCoT hors agglomération rémoise, qui accueille 74 000 habitants.

contrat, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays doivent, sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

L'observation des acteurs que nous avons accompagnés dans les démarches de préfiguration, d'élaboration de diagnostics de territoire et de chartes de pays, révèle une difficulté réelle à accepter d'intégrer une structure élargie. Dans un premier temps, nous avons rencontré la méfiance face à un objet institutionnel non identifié – les pays ne seraient-ils pas une manœuvre préparant une recomposition autoritaire du paysage intercommunal, des découpages électoraux (cantons) ou bien administratifs (arrondissements) ? Mus par la prudence, les élus locaux ont souvent commencé la préfiguration d'un futur pays à l'échelle de l'intercommunalité en place.

La communauté de communes des *Deux vallées du canton de Fismes* qui sollicita l'IATEUR pour un atelier dans cette optique offre un exemple éloquent. L'EPCI fut créé en 1997, en même temps que sa dissidente et rivale communauté de communes Ardre et Vesle, du nom des rivières coulant dans les "deux vallées"... Les deux intercommunalités s'interpénètrent au point que la nôtre voit ses neuf communes-membres réparties en quatre segments discontinus (carte en Fig. 5). Les Deux vallées comptent neuf mille habitants, dont plus de la moitié réside dans le bourg-centre de Fismes ; à quinze kilomètres à l'ouest de Reims, nous sommes dans l'aire du Schéma Directeur rémois et dans un secteur en cours de périurbanisation. Voyant qu'un pays rémois était en gestation, la communauté de communes entendait prendre la métropole de vitesse et, par la constitution d'un pays séparé, marquer son indépendance. Les préoccupations exprimées par les élus portaient en premier lieu sur les enjeux de pouvoir <sup>9</sup>. Par la suite fut soulevée la menace que l'extension rémoise faisait planer sur l'identité locale ; il s'agit là d'un niveau très fin de la *mosaïque des identités* dont parle Jacques Beauchard (Beauchard, 2004). Après quelques mois de travail en commun, les élus révisèrent leur point de vue, acceptant d'entrer dans la démarche du pays rémois. L'élément

---

9 Ainsi, dans les premiers échanges nous présentâmes ce qu'étaient les pays, et le fait qu'ils ne constituaient pas un échelon administratif supplémentaire. La première question fut : « Bien, et ce pays qui n'est pas une institution, qui le dirige ? ».

déclencheur ne fut pas la pertinence du bassin de vie – les élus ne l'ignorent pas et n'avaient pas besoin de notre intervention pour la découvrir. Ce fut la conviction, progressivement acquise, qu'il y avait des bénéfices à attendre d'une participation à la démarche rémoise. En effet, certains enjeux perçus comme majeurs par la communauté de communes, comme la sécurisation de la route Reims-Soissons qui la traverse, ne pouvaient être abordés. Mais il fallut également composer avec des points de blocage, telle la crainte de se voir imposer la réalisation de logements sociaux – un thème que le pays rémois laissera de côté mais qui reviendra dans le SCoT.

Si les tentatives de constitution de pays à l'échelle d'intercommunalités très étroites n'ont pas abouti, le formidable mouvement de création de structures intercommunales consécutif à la loi Chevènement n'a pas, à de rares exceptions près, institué d'EPCI aux dimensions des pays (Fig.4). Parmi les cas que nous avons eu à traiter sur le terrain, un seul répond à cette situation. Il s'agit du Pays des *Crêtes Préardennaises*, vaste secteur rural situé aux confins des influences des pôles urbains qui l'entourent : Charleville-Mézières au Nord, Reims et Rethel au sud. La démarche de préfiguration du pays, très interactive, y a peut-être contribué ; encore faut-il tenir compte du fait qu'une coopération existait déjà entre les communes et les autres acteurs du territoire, portée par une association régie par la loi de 1901. L'importance des expériences de coopération préalables et des processus d'apprentissage collectifs se voit ainsi confirmée.

Aussi les pays qui n'ont pas donné naissance à des EPCI à leurs dimensions ont-ils eu recours à la possibilité, prévue par le législateur, de créer une structure porteuse nouvelle qui vient ajouter un niveau aux intercommunalités en place sans les bouleverser. Il s'agit, le plus souvent, d'un syndicat mixte, perçu comme moins contraignant – et plus familier – que le groupement d'intérêt public de développement local. Cette solution présente aux yeux des élus l'avantage d'une certaine souplesse et leur permet de conserver la maîtrise des opérations découlant du projet de territoire. La même duplication de niveaux se retrouve à travers les intercommunalités porteuses des projets de SCoT, syndicats d'études et de programmation (SIEP) ou syndicats mixtes. Leurs périmètres peuvent rejoindre ceux des SCoT, comme dans le cas rémois (Fig. 5), mais ce cas de figure n'est pas le plus fréquent.



Cette situation renvoie aux limites de la réforme de l'intercommunalité. En effet, si les élus locaux ont bien intégré le passage des communes aux intercommunalités, ils l'ont également instrumentalisé en jouant sur la complémentarité entre des groupements intercommunaux d'opportunité, pour bénéficier de la contractualisation réservée aux pays dans le cadre des CPER, et de défense, en particulier lorsqu'il s'est agi de définir les périmètres des EPCI à fiscalité propre. Trop petites et trop nombreuses, notamment dans le monde rural, les nouvelles structures n'ont pas simplifié la coopération intercommunale et font parfois double emploi avec des structures existantes dans un foisonnement de "projets" quelquefois plus tactiques que stratégiques.<sup>10</sup>

Depuis 2005, ces interrogations ont trouvé un écho puissant et inattendu dans le débat public. La charge menée sur les insuffisances de la réforme de l'intercommunalité vint de toutes parts. La Cour des comptes y consacra son traditionnel rapport public, faisant sans ménagement le diagnostic des dérives constatées et du rôle qu'avait pu y jouer la complaisance de l'Etat, attirant l'attention sur la nécessité de mieux définir la notion d'intérêt communautaire (Cour des comptes, 2005). Le Conseil économique et social adoptait l'avis Rozet, en retenant trois préconisations majeures : achever la carte intercommunale tout en préservant la souplesse et l'originalité de la construction intercommunale française ; conforter la dynamique en cours en améliorant les dispositifs existants ; accroître la démocratie dans des structures intercommunales renouvées (CES, 2005).

Deux députés-maires se faisaient l'écho d'un groupe de travail parlementaire en publiant un *Livre noir de l'intercommunalité* d'une singulière virulence mais allant dans le même sens (Beaudoin et Pémezec, 2005). L'observatoire de la décentralisation du Sénat publiait deux rapports consécutifs pour évoquer le "nouveau désordre intercommunal" (Sénat, 2006a) puis pour ouvrir sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité appelant, notamment, à une amélioration de la pertinence des périmètres (Sénat, 2006b). L'Assemblée des communautés de France, dans son *Livre Blanc de l'intercommunalité*, propose également

---

<sup>10</sup> Nous retenons ici la distinction qu'opère le langage courant entre la tactique destinée à gagner la bataille – c'est à dire un mouvement localisé dans l'espace et dans le temps – et la stratégie destinée à gagner la guerre, qui doit prendre en considération un cadre temporel et spatial plus large.

un achèvement et une rationalisation de la carte de l'intercommunalité (ACDF, 2007).

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes sont dénuées de complaisance :

*« Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion des communes afin de constituer un premier niveau d'administration décentralisée de taille suffisante (à l'instar de nos voisins anglais ou allemands), l'Etat a favorisé, à partir de l'expérience des communautés urbaines, des districts et des syndicats d'agglomération nouvelle, la constitution de "communautés intégrées" pour gérer à un niveau plus adéquat le développement territorial principalement en zone urbaine.*

*La réforme de 1999 est un succès en ce qui concerne le nombre et la couverture du territoire par ces nouvelles catégories d'EPCI, sous réserve d'un certain retard en Ile-de-France, en voie aujourd'hui de rattrapage. Toutefois la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante pour plusieurs raisons.*

*Le paysage intercommunal n'a pas été simplifié : enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés et existence d'un trop grand nombre de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale, n'ayant pas suffisamment de moyens d'action ; développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale, ce qui tendrait à montrer que l'échelle territoriale actuelle des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'est pas toujours adéquate.*

*Pour une partie des nouveaux groupements à fiscalité propre, la logique de l'intégration n'a pas été conduite à son terme : compétences qui restent virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment ou incomplètement défini, moyens partiellement transférés, mais aussi investissements encore limités au regard de ceux des communes auxquels ils devraient se substituer ou des moyens financiers dont ils disposent.*

*Dans une proportion non négligeable, les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique demeurent des structures de redistribution de fonds aux communes (versements de fiscalité trop élevés et/ou insuffisamment péréquateurs ; versement de fonds de concours aux communes, etc.). Ils se privent ainsi des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement. »*

(Cour des comptes, 2005, pp. 261-262).

Si la formulation est sévère, elle mérite néanmoins d'être prise au sérieux. Les questions du coût d'une intercommunalité fragmentée, de la réalité de l'exercice des compétences transférées, de l'intérêt communautaire et des mécanismes de péréquation déterminent les conditions de mise en œuvre d'un projet partagé. Or la carte de l'intercommunalité ne ressemble guère à celle qui était attendue.

Lors de la promulgation de la loi Chevènement, les objectifs étaient de parvenir à une couverture complète du territoire en une quinzaine de communautés urbaines, une cinquantaine de communautés d'agglomération et entre trois et cinq cents communautés de communes. Ces intercommunalités, d'un seul tenant et sans enclave, étaient définies par le

législateur comme espace de solidarité et de projet. Au premier janvier 2008, nous avons 171 communautés d'agglomération auxquelles il convient d'ajouter cinq syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) qui n'ont toujours pas intégré les dispositifs de droit commun ; 2493 communautés de communes qui ne réalisent pas toujours, pour celles qui sont issues de la transformation d'EPCI anciens, la condition de continuité territoriale et, malgré tout, des espaces en creux où l'intercommunalité reste absente.

Dans cette transformation qui cristallise la fragmentation territoriale françaises, l'Etat n'a pas saisi les opportunités d'action qui lui étaient offertes par la loi ; la Cour des comptes rappelle que les préfets n'ont fait que modérément usage des pouvoirs qui leur étaient confiés. Ils avaient un pouvoir d'initiative, puisque le représentant de l'Etat peut proposer un périmètre , ou une extension de périmètre, à un ensemble de communes. A titre transitoire, ce pouvoir était renforcé jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2002 : si le préfet proposait une extension d'EPCI, le conseil communautaire se prononçait à la majorité simple et les communes à intégrer à la majorité qualifiée habituelle <sup>11</sup>. Le recours à une telle procédure eût pu éviter, par exemple, la pérennisation de l'intercommunalité éclatée de nos Deux vallées du canton de Fismes. D'après leurs réponses au questionnaire de la Cour des comptes, les préfets font valoir deux arguments pour expliquer cette attitude : d'une part, le risque de contentieux ; d'autre part, l'opinion qu'il vaut mieux accompagner les acteurs locaux que les contraindre, partant de l'idée que des intercommunalités instituées ou étendues avec une adhésion faible des acteurs (majorité simple) ont toutes les chances de demeurer conflictuelles et de mal fonctionner.

Malgré les dispositions des circulaires du ministère de l'Intérieur les incitant à "veiller à la cohérence des périmètres" et à "ne pas donner suite à des logiques d'aubaine éloignées de tout intérêt général"<sup>12</sup>, les préfets ont également fait un usage modéré de leur pouvoir d'appréciation, se contentant de vérifier l'exigence formelle de continuité territoriale sans

---

11 Soit 2/3 des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les 2/3 de la population en cause, dont le conseil municipal de la commune la plus importante.

12 Circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 1999 ; celles des 17 décembre 1999, 13 juillet 2000 et 5 juin 2001 vont dans le même sens. La Cour des comptes relève toutefois que l'Etat central n'a pas toujours soutenu les préfets sur le terrain, avalisant des créations de communautés de communes qu'ils avaient bloquées. L'exemple de la CA Plaine centrale Val-de-Marne, bloquée par le préfet mais autorisée par le ministère de l'intérieur avant le jugement en tribunal administratif du recours déposé par les communes concernées, est cité.

chercher à apprécier la notion d'espace de solidarité et de projet commun inscrite dans la loi. Face à des projets en décalage manifeste avec cette exigence, le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir de blocage, puisqu'il peut refuser d'autoriser la création de l'EPCI, renvoyant les communes à leurs responsabilités.

Le paysage qui en résulte comporte de nombreuses intercommunalités défensives, ou d'opposition. Le glacis qui entoure la ville-centre dans le périmètre du pays rémois est représentatif d'une situation rencontrée bien plus largement, sur notre territoire (Bazin et Geppert, 2002) mais également au niveau national (Geppert, 2002c).

A moins d'une nouvelle réforme, l'évolution ne pourrait désormais venir que d'une adaptation progressive et volontaire des intercommunalités en place, inspirée par les expériences de collaboration engrangées à l'échelle des bassins de vie à l'occasion des élaborations/révisions de SCoT et des démarches de projet. A cet égard, l'intercommunalité "de troisième niveau" spécialisée dans les questions de planification territoriale, institue-t-elle un niveau redondant ou bien d'un outil de coordination nécessaire appelé à fédérer les EPCI et communes qui le composent dans la durée à la faveur d'un processus d'apprentissage ? Si ce niveau devait se cristalliser plutôt que marquer une étape dans l'évolution du paysage de l'intercommunalité, le processus irait à l'encontre de l'esprit de coordination des efforts des acteurs territoriaux et risquerait d'aboutir à un foisonnement de projets à la cohérence mal assurée. Sans en enfreindre la lettre, il contredirait l'esprit de la trilogie législative Voynet-Chevènement-SRU.

En matière d'orientation de nos recherches futures, cette interrogation appelle une poursuite et un approfondissement du travail. D'une part, l'interrogation sur la cohérence des projets stratégiques formulés (ou esquissés) par ces intercommunalités de différents niveaux, présentée dans notre troisième partie, nécessiterait un approfondissement ; celui-ci gagnerait à s'inscrire dans une recherche en réseau. D'autre part, il conviendrait de conduire une analyse des dynamiques de rapprochement et d'intégration des EPCI dans les espaces de projet ; celle-là nécessite de s'inscrire dans le temps.

## *2. Coopération verticale et coopération horizontale*

Au-delà du noyau décisionnel, la planification stratégique a pour objectif de coordonner les politiques d'un ensemble d'acteurs large et complexe : autorités publiques de différents niveaux, de l'Union européenne à la commune, partenaires privés, représentants de la société civile. Le développement des procédures de coopération / coordination, qui n'est pas propre à l'urbanisme-aménagement, traverse l'ensemble de l'action publique : il est souvent la clef des succès et des échecs de sa modernisation (Moreau-Defarges, 2008). Or, l'exercice présente des difficultés réelles. Chacune des parties en présence poursuit des objectifs différents, et qui peuvent être divergents des autres ; chacune vient avec ses calendriers et ses contraintes propres, les méthodes de travail, le vocabulaire et la culture de la sphère à laquelle elle appartient : la mise en harmonie ne va pas de soi. Les démarches de projet, qui ont été utilisées dès les années 1980 au sein de l'entreprise, permettent à chacun des acteurs en présence de se situer par rapport à un objectif commun. On leur attribue, par conséquent, une vertu fédératrice.

La particularité de la planification stratégique spatialisée est que le projet commun est un projet de territoire. La collaboration a pour objectif de modeler l'espace d'une société souvent fragmentée (Healey, 1997). Cependant, une partie des attentes exprimées vis-à-vis des pratiques de projet est commune aux sciences de l'organisation : l'émergence d'une intelligence collective, la facilitation des coopérations, notamment par la formulation de consensus auxquels les acteurs peuvent adhérer, mais aussi la traduction concrète de ces progrès, notamment par une meilleure efficacité de la dépense publique (Lacaze, 2004).

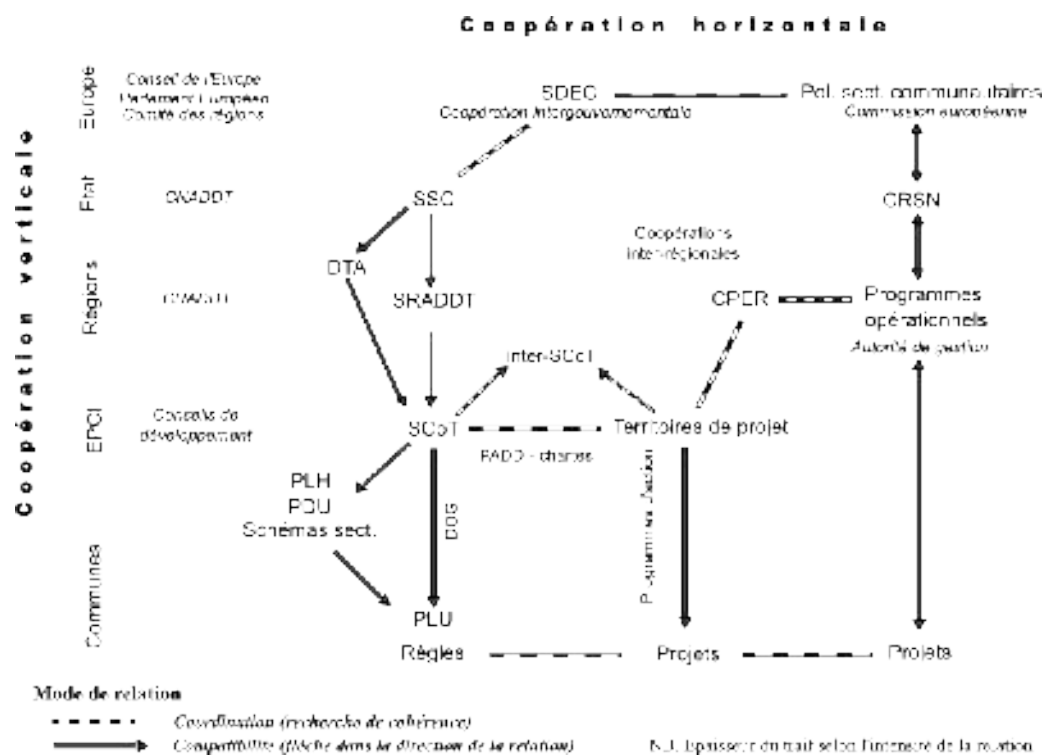
Enfin, on attend du projet qu'il permette de dépasser le cloisonnement des territoires administratifs et des champs d'intervention sectoriels ; leur relation se concrétise par le contrat, qui permet aux différents acteurs en présence de formaliser leur participation au projet commun et d'en mesurer les effets (Duron et Perrin-Gaillard, 2002).

La coopération, y compris autour d'un projet, ne va pas de soi. Si les acteurs en présence interviennent sur un même espace, ils obéissent à des motifs différents et de logiques qui, *a priori*, ne se rejoignent pas toujours. Aussi la capacité de faire travailler ces acteurs ensemble dans le cadre de coopérations de nature variée constitue-t-elle un enjeu majeur. La littérature distingue habituellement la coopération verticale, qui a pour objectif de coordonner les politiques d'autorités publiques de différents niveaux, de la coopération horizontale, qui comprend la coopération entre collectivités voisines, mais aussi la coordination des politiques sectorielles. A l'échelle européenne, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) promeut une optimisation de ces deux modes de coopération (Conseil informel, 1999). L'analyse des formes que coopération verticale et horizontale revêtent en France permet d'en apprécier les bénéfices, mais également les lacunes (Fig 6).

La coopération verticale associe des autorités publiques de niveaux différents. Leurs échelles d'intervention sont emboîtées, ce qui n'est pas sans susciter une certaine méfiance de la part des acteurs locaux qui associent volontiers le mot "verticale" à un retour aux logiques hiérarchiques de la centralisation. L'expression synonyme de "coopération multi-niveaux" est mieux acceptée. Pour autant, l'existence de cette hiérarchie, et même d'une hiérarchie décisionnelle, n'aboutit pas nécessairement à une relation à sens unique descendante ou, selon la terminologie anglo-saxonne, *top-down*. L'organisation d'allers-retours entre les autorités publiques occupant différents niveaux sur cette échelle verticale peut aboutir à une co-production de la décision.

Dans le système français, les documents de planification territoriale s'inscrivent dans une hiérarchie des normes à sens unique : les documents de planification de l'échelon inférieur doivent être compatibles avec ceux de l'échelon supérieur. Plus souple que la relation de conformité existant entre PLU et permis de construire, la notion de compatibilité laisse au niveau "inférieur" une marge d'appréciation. Dans la pratique, l'obligation de compatibilité

**Fig. 6. Coopération verticale et coopération horizontale dans le champ de l'aménagement de l'espace en France**



revêt un caractère plus ou moins contraignant selon les niveaux territoriaux concernés. Les schémas de services collectifs, qui demeurent sectoriels, doivent être pris en compte dans les documents produits par les niveaux suivants ; cependant, au-delà de l'inscription dans les SCoT de grands équipements le plus souvent bienvenus, l'intercommunalité porteuse du SCoT reste libre d'élaborer sa vision stratégique de son espace. De même, dans la relation entre schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et SCoT, les occasions de déroger à la compatibilité sont rares tant le degré de spatialisation des documents diffère.

L'obligation de compatibilité est plus contraignante dans le cas où l'Etat décide d'avoir recours à une Directive territoriale d'Aménagement (DTA). Elaborée à l'initiative et sous la

responsabilité de l'Etat, la DTA fixe les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et l'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur d'un territoire : autant de sujets stratégiques très spatialisés. Le contenu des DTA s'impose aux SCoT et, en leur absence, au niveau communal. L'élaboration des premières DTA fut marquée par des hésitations et des lenteurs de la part de l'Etat : treize ans après la création de l'instrument par la loi Pasqua, il existe sur le territoire national six DTA d'approbation récente (de 2003 à 2007) et une DTA en attente de décret en Conseil d'Etat <sup>13</sup>. Nos recherches passées ne nous ont pas fourni l'occasion d'analyser les relations qui s'instaurent entre DTA et SCoT. Plusieurs interrogations ouvertes mériteraient d'être approfondies. Dans quelle mesure les marges d'action du niveau local s'en trouvent-elles réduites ? Si un dialogue se met en place, peut-il aboutir à une co-production de la vision spatiale du territoire concerné ? A quelles conditions ?

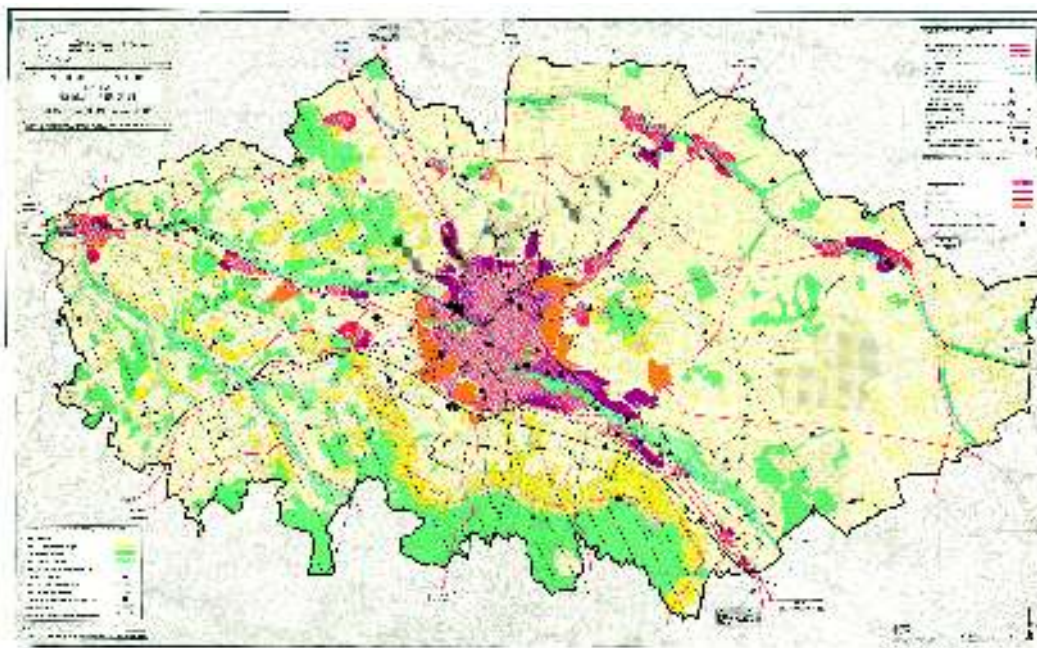
Au niveau local, la relation de compatibilité entre les documents d'urbanisme est plus contraignante. L'obligation de compatibilité existe depuis la LOF de 1967, entre SDAU et POS, puis entre schéma directeur et POS : le premier fixe les grandes orientations retenues pour le développement de la région urbaine, les seconds tiennent compte de ces grandes orientations pour fixer les règles de constructibilité du territoire communal voire, dans certains cas, intercommunal. Les années 1980 avaient révélé plusieurs limites de ce dispositif. D'une part, la relation apparaissait trop rigide. Les schémas directeurs, très précis dans leur formulation, s'apparentaient à des "super-POS" déterminant de manière quasi-exhaustive l'utilisation des sols, ne ménageant pas une souplesse suffisante aux communes (Fig. 7). D'autre part, l'émergence de nouvelles préoccupations avait entraîné la multiplication de documents sectoriels (PLH, PDU...) : la cohérence entre ces documents n'était pas garantie. La complexité croissante d'une réglementation abondante et nourrie d'exceptions aboutissait à un développement du contentieux et à l'émergence d'un climat d'insécurité juridique : le rapport Labetoulle préconisait une simplification du droit de l'urbanisme (CE, 1992).

La loi SRU a tenu compte de ces difficultés. D'un côté, elle a assoupli la relation de

---

13 Pour vingt-deux DTA initialement envisagées, sept sont retenues. Il s'agit, par ordre d'approbation, des DTA : **Alpes-Maritimes** (Décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003) ; **Bassins miniers nord lorrains** (Décret n° 2005-918 du 2 août 2005) ; **Estuaire de la Seine** (Décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006) ; **Estuaire de la Loire** (Décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006) ; **Aire métropolitaine lyonnaise** (Décret n° 2007-45 du 9 janvier 2007) ; **Bouches-du-Rhône** (Décret n° 2007-779 du 10 mai 2007) ; **Alpes du Nord** (en attente de décret d'approbation).



**Fig. 7a. Dans la région urbaine de Reims : des "super-POS"...**

La région urbaine de Reims s'était dotée en 1975 d'un SDAU étendu dont le périmètre n'a connu, jusqu'au SCoT de 2007, que des modifications mineures. En revanche, le parti d'urbanisme a considérablement changé. Construit sur des prévisions de croissance démographique forte (doublement de la population en vingt ans), le SDAU se préoccupait de maîtriser cette urbanisation et de l'orienter sur une couronne de pôles secondaires constitués par des bourgs de quelques milliers d'habitants, noyaux d'une future région urbaine polycentrique.

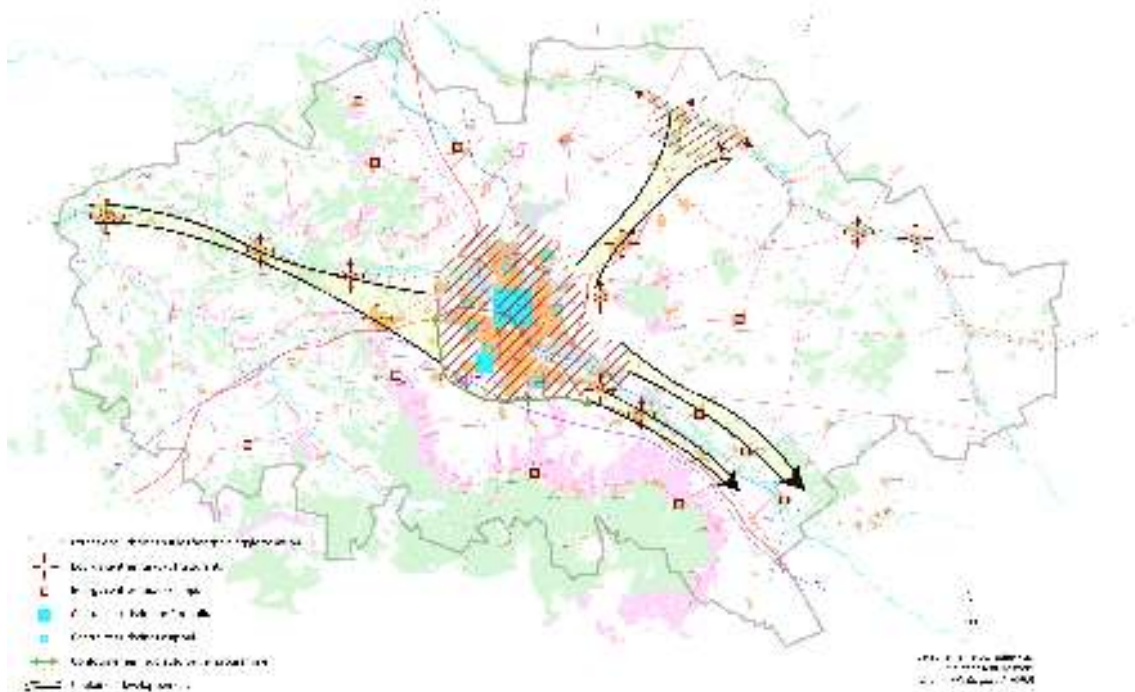
Le coup d'arrêt démographique, la crise économique du milieu des années 1970 et la stagnation qui s'ensuivit n'ont pas permis à cette vision de se réaliser et, à la fin des années 1980, Reims demeure le mono-pôle d'une région urbaine monocentrique. Le schéma directeur révisé de 1992 (carte) en prend acte et recentre l'urbanisation sur l'agglomération-centre. Réminiscence du SDAU de 1975, la couronne des anciens pôles secondaires conserve des possibilités d'urbanisation future (violet).

Le document revêt le caractère de "super-POS" par la précision de son zonage : les zones d'urbanisation future représentées à la parcelle sur un fond cartographique IGN au 1/50 000. Le seul élément de souplesse introduit par rapport au SDAU consiste en l'insertion dans la typologie d'une catégorie de zones d'urbanisation mixte, pouvant accueillir habitat et activités (orange).

compatibilité en réduisant la précision attendue des SCoT quant à l'utilisation des sols : suppression des cartes d'utilisation des sols qui étaient obligatoires dans les schémas directeurs, opposabilité limitée aux DOG). De l'autre côté, elle a renforcé la cohérence entre documents sectoriels en conférant un rôle central aux SCoT qui d'une part continuent de s'imposer aux PLU et aux cartes communales, et, d'autre part, articulent le projet

Fig. 7b. ... à un SCoT stratégique ?

Schéma de l'organisation et de la structuration des espaces



Les grands choix du SCoT de 2007 s'inscrivent dans la continuité de ceux du schéma directeur. En effet, le choix de concentration du développement retenu en 1992 coïncidait avant l'heure avec les objectifs de maîtrise de l'étalement urbain et de reconstruction de la ville sur elle-même de la loi SRU. Le projet exprimé dans le PADD ne désavoue donc pas l'option spatiale du schéma directeur révisé.

En revanche, cet objectif est poursuivi avec une méthode de travail renouvelée. D'un côté, la contrainte réglementaire est assouplie. La cartographie du DOG se compose d'une série de cartes déclinant par thème les dispositions applicables. Précise pour les périmètres de protection, contraintes et servitudes, elle s'en tient à un schéma de principe pour l'organisation générale de l'espace (carte). La cartographie, davantage modélisée, ne constitue pas un zonage (la carte le précise également en légende). Elle laisse aux PLU et cartes communales davantage de souplesse d'interprétation.

En contrepartie, le SCoT aborde la question de la coordination des politiques publiques en fixant des objectifs aux différents acteurs (création d'un EPFL, intégration de 20% de logements sociaux dans les opérations de construction de toutes les communes-membres, etc.) et en envisageant sa propre mise en œuvre (voir ch.III).

d'aménagement avec les documents sectoriels. Sur la question des déplacements, Xavier Desjardins et Bertrand Leroux relèvent les difficultés de mise en œuvre de cette coordination et rappellent que le SCoT doit être compris, non seulement comme document d'urbanisme, mais aussi et peut-être surtout comme une étape dans un "bricolage territorial" dont peuvent émerger des solutions inattendues (Desjardins et Leroux, 2007). Cependant, en dernier ressort, la cohérence entre les documents demeure régie par une hiérarchie descendante.

La coopération verticale peut également être nourrie de relations à double sens qui font des autorités publiques des différents niveaux des co-productrices des décisions finales. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne en fournissent un exemple : chaque étape de son élaboration puis de sa mise en œuvre donne lieu à une série d'allers-retours.

La démarche est encadrée par les règlements des fonds européens <sup>14</sup> ainsi que par les orientations stratégiques communautaires adoptées par le Conseil, un cadre large qui prévoit la concentration de l'action communautaire sur trois priorités :

- *améliorer l'attrait des États membres, des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant l'environnement,*
- *encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et*
- *créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain.*

*Orientations stratégiques communautaires 2006* <sup>15</sup>

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion est recentrée sur trois objectifs : un objectif "convergence" qui succède à l'objectif 1 des périodes de programmation précédentes ; un objectif "compétitivité régionale et emploi" qui se substitue aux anciens objectifs 2 et 3 ; et un objectif "coopération territoriale européenne".

Il revient à chaque Etat-membre de définir son cadre de référence stratégique national (CRSN) avant de le soumettre à la validation de la Commission européenne. Les méthodes d'élaboration diffèrent : la France a choisi d'élaborer son CRSN dans le cadre d'une large concertation interministérielle pilotée par la DIACT, et le document s'appuie sur un diagnostic du territoire national. D'autres Etats-membres ont confié la démarche à d'autres ministères, tel

---

14 Règlement (CE) 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion. Règlement (CE) 1080/2006 du parlement européen et du conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional.

15 Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, 2006/702/CE, publication au JOCE de 21.10.2006.

le ministère des finances (Pays-Bas, Royaume-Uni), et les CRSN qui en sont issus accordent une place plus importante aux aspects techniques liés à la gestion administrative et financière des programmes. Après validation des CRSN par la Commission, il revient à chaque autorité de gestion <sup>16</sup> d'élaborer son programme opérationnel (PO) pour adapter les axes stratégiques nationaux aux réalités du territoire régional avant de le soumettre, également, à Bruxelles.

Ces itérations peuvent sembler lourdes ; cependant, elles permettent à chacun des acteurs de jouer son rôle dans un processus de co-production. En effet, pour chacune des deux étapes (CRSN, PO), l'existence d'une hiérarchie ne réduit pas les niveaux national et régional à un rôle d'exécution : c'est bien de leur contribution que sont issus les documents d'orientation stratégiques.

Ce dialogue multi-niveaux peut permettre l'émergence de solutions originales que nous illustrons à l'aide d'un exemple tiré de notre région d'ancrage. Comme l'ensemble du territoire français métropolitain, la Champagne-Ardenne est éligible à l'objectif compétitivité régionale et emploi, dont la philosophie a beaucoup évolué par rapport à celle des objectifs 2 et 3 des périodes de programmation antérieures. D'une part, les autorités de gestion doivent montrer que 75% des fonds contribuent à la stratégie de Lisbonne <sup>17</sup>. D'autre part, le zonage est supprimé : l'ensemble du territoire devient éligible et, en particulier, les villes, ce qui n'était pas le cas jusqu'en 2006. En effet, les zonages étant construits par commune, les territoires urbains s'en voyaient exclus car leur revenu moyen par habitant dépassait le seuil d'éligibilité, les poches de pauvreté urbaine étant noyées dans l'effet statistique. Ainsi, en dehors de communes économiquement sinistrées ou du programme Urban <sup>18</sup>, les projets situés dans les communes urbaines n'étaient pas éligibles aux financements communautaires.

---

16 En France, il s'agit des préfectures de région à l'exception de l'Alsace où c'est le Conseil régional qui assume à titre expérimental cette responsabilité.

17 Dans une définition extensive. Il ne s'agit pas de faire porter 75% des crédits sur de l'innovation. Par exemple, des investissements dans les réseaux de haut débit comme des actions de formation visant des publics en difficulté d'insertion professionnelle sont considérés comme contribuant au développement global de l'économie de la connaissance et du savoir.

18 Les programmes d'intérêt communautaire (PIC) avaient une vocation expérimentale dans des domaines auxquels l'action communautaire était susceptible, à terme, de s'étendre. Ils ont disparu avec la refonte de la politique régionale. Le PIC Interreg est devenu troisième objectif de la politique de cohésion. Le PIC Urban, qui concernait les territoires en difficulté des villes, n'a plus d'existence propre depuis que les actions en territoire urbain sont devenues éligibles au dispositif de droit commun.

Désormais, les villes, comme l'ensemble du territoire, peuvent accueillir des projets subventionnés par les fonds structurels (Geppert, 2008f). Le quatrième axe stratégique du CRSN français en tient compte en introduisant, aux côtés de trois objectifs au libellé plus sectoriel, un objectif à caractère explicitement territorial :

- le soutien aux entreprises, à l'innovation et à la recherche, notamment en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) ;
- la formation, l'emploi et l'insertion sociale ;
- l'environnement, la prévention des risques et la politique énergétique ;
- le développement durable des territoires urbains et ruraux.

*CRSN de la République Française*

Pour l'élaboration des programmes opérationnels, les préfetures de région étaient invitées à adopter une démarche de projet allant d'un diagnostic du territoire régional à l'expression d'une stratégie. De même, les consultations avec les acteurs locaux, et tout particulièrement les conseils régionaux, ont été soutenues. Dans les grandes orientations qui en découlent, certaines autorités de gestion ont fait apparaître des axes correspondant à des enjeux territoriaux ; d'autres ont préféré s'en tenir à des libellés plus sectoriels, adaptés aux enjeux de leurs territoires : développement de filières d'activité particulières, de formations, soutien à l'innovation... En effet, l'évaluation, exercice imposé pour les projets financés par les programmes communautaires, est plus difficile lorsque les actions à visée territoriale produisent des effets diffus et difficiles à mesurer (partie III).

La Commission proposait qu'à l'occasion du recensement des objectifs de Lisbonne au sein du fonds compétitivité, la dimension urbaine soit clairement identifiée, de manière transversale aux objectifs obligatoires (recherche et développement, innovation, esprit d'entreprise, société de l'information...). afin d'identifier, parmi les actions du fonds compétitivité, celles qui bénéficient à la ville et qui ne seraient pas uniquement des actions sectorielles, mais des actions qui auraient, dans le même temps, un ancrage territorial. Bonne élève, la préfecture de région en Champagne-Ardenne a inclus dans son programme opérationnel un volet urbain. Au cours de la négociation qui s'est engagée, la Commission européenne a demandé que soit adopté un seuil de taille minimal pour ces opérations urbaines, une idée que la Commission tente régulièrement de promouvoir afin d'éviter le saupoudrage des aides. Le seuil proposé par la Commission était de dix millions d'euros ; l'autorité de

gestion a fait valoir que le co-financement serait délicat pour les villes de taille moyenne de notre région. En définitive, un ordre de grandeur de cinq millions d'euros, indicatif mais non obligatoire, a été retenu. Suite à l'appel à projets, six des neuf agglomérations candidates ont été retenues pour des projets d'actions coordonnées qui recevront, au total, une aide de quarante-cinq millions d'euros.

La comparaison de ces modes de coopération verticale fait ressortir les avantages et les inconvénients différents de chacun d'entre eux. La hiérarchie des documents d'urbanisme autorise une plus grande autonomie du niveau de base des collectivités territoriales qui n'ont pas à faire valider leur projet par le niveau supérieur – du moins tant qu'elles ne se trouvent pas confrontées à l'élaboration de documents spatialement plus précis par les régions (SRADDT) ou par l'Etat (DTA). Elle a pour mérite de ne pas alourdir l'exercice de préparation des SCoT, où les niveaux supérieurs ne sont associés qu'à titre consultatif ; s'agissant d'une démarche lourde, cet avantage n'est pas négligeable. Cependant, l'approche itérative illustrée par les programmes communautaires présente également un point fort, dans la mesure où elle entraîne une négociation des stratégies élaborées point par point qui aboutit à une logique de co-production du dispositif.

Dans le modèle français, les démarches de projet constituent le lieu privilégié d'une co-production de la vision spatiale. Sans exclure entièrement les autorités publiques des autres niveaux, elles s'inscrivent surtout dans un modèle de coopération horizontale entre collectivités de même niveau et organismes sans relation hiérarchique. La relation instaurée est plus souple : il s'agit d'une coordination entre les politiques d'acteurs distincts contribuant à la réalisation d'objectifs communs. Sous une dénomination commune, la coopération horizontale recouvre trois dimensions : inter-territoriale, inter-sectorielle et d'ouverture à la société civile.

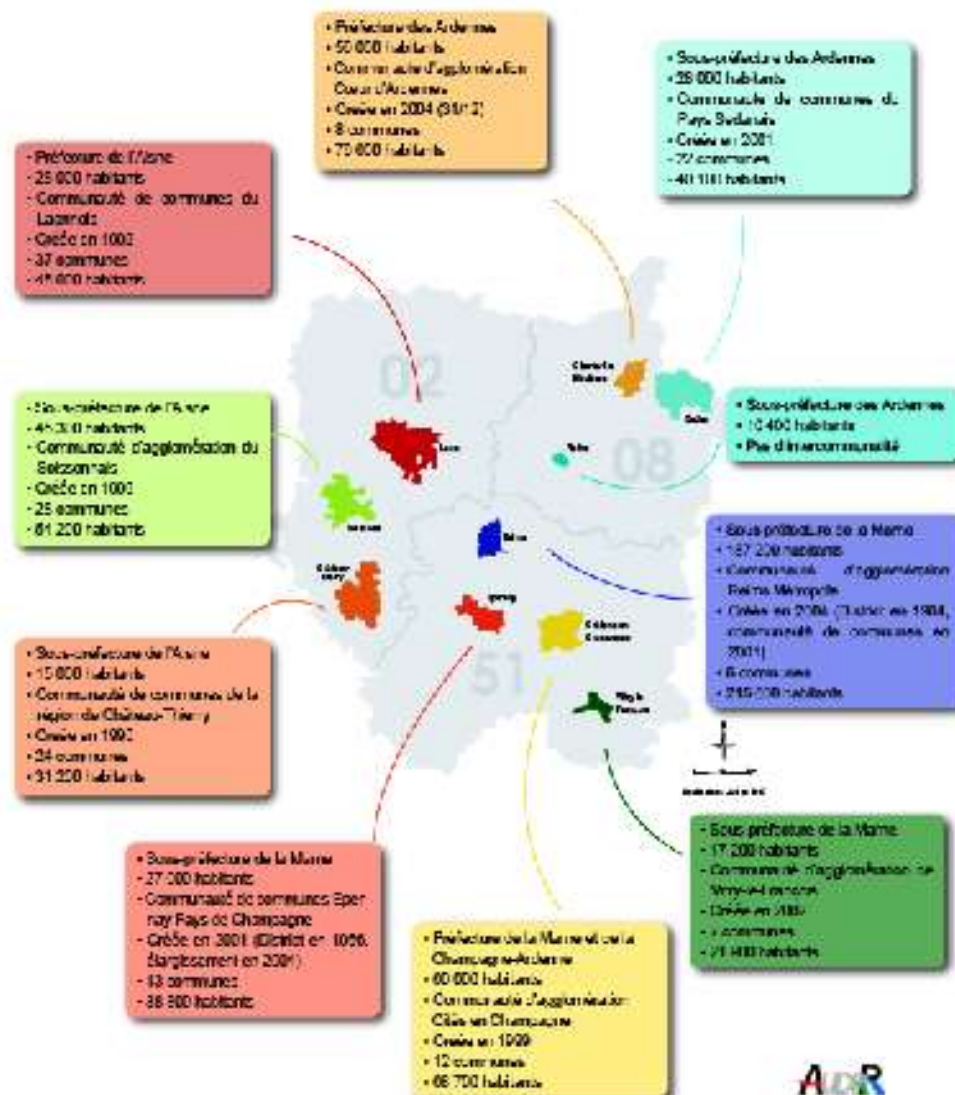
La coopération inter-territoriale associe des acteurs publics de même niveau. Elle s'instaure plus facilement au niveau local, où le niveau de base des communes est solidement ancré et où les pratiques des habitants dessinent des bassins de vie, qu'au niveau régional où la nécessité de construire l'identité de la plus jeune de nos collectivités territoriales prime sur les

logiques d'alliance. Nos travaux sur le Bassin parisien avaient souligné les difficultés de la coopération inter-régionale. Cette coopération avait été déclenchée par des éléments mobilisateurs, la réaction des régions périphériques du Bassin parisien face à l'avant-projet de schéma directeur de l'Ile-de-France (SDRIF) et l'accompagnement par l'Etat sous la forme d'un contrat de plan interrégional du Bassin parisien. Cependant, au-delà de ces logiques de revendication et/ou d'opportunité, il apparaissait difficile de dégager un projet commun (Geppert, 1998a et b). Depuis la création du statut des établissements publics d'entente interrégionale (1995), les efforts de pédagogie déployés par la DATAR n'ont guère produit d'effet (Mangin, 2002). Les coopérations demeurent sectorielles, voire ponctuelles, et le passage de l'accord de coopération à la création d'un établissement public n'a pas lieu. La perspective de voir se construire des "grandes régions", vision promue par la DATAR lors du grand débat sur l'aménagement du territoire (DATAR, 1993) comme dans l'exercice de prospective *France 2020* (DATAR, 2000b), demeure une cause à plaider (Guigou, 2007).

Les territoires de projet (pays, agglomérations) ont connu davantage de succès. Outre la coopération inter-territoriale, ils ont également vocation à faciliter une coopération inter-sectorielle, contribuant à la mise en œuvre des projets territoriaux qu'ils expriment : à ce titre, ils apparaissent complémentaires de SCoT. La complémentarité entre démarches de projet et documents de planification avait commencé à se dessiner dès les années 1990 (Motte, 1995). L'affirmation du caractère stratégique du SCoT invitait à aller plus loin, en dépassant la rupture entre l'amont (l'urbanisme réglementaire, efficace pour encadrer mais non pour faire advenir le développement) et l'aval (l'urbanisme opérationnel aux mains d'acteurs variés et, plus largement, la mise en œuvre de projets contribuant à la réalisation du PADD). Cependant le SCoT, qui reste un document d'urbanisme, ne comporte pas de volet programmatique. Les démarches de projet, qui se concrétisent par la mise en œuvre d'un programme d'actions au service d'une stratégie de territoire, ont vocation à faciliter ce décroisement. Leur cohérence avec les SCoT est manifestée par un lien souple, mais en aller-retour, entre le PADD et leurs chartes : le document ultérieur tient compte du document antérieur. Dans l'esprit de la trilogie Voynet-Chevènement-SRU, ces démarches devaient converger ; dans la pratique, d'importants hiatus subsistent (cf. chapitre 2).



Fig. 8. Le G10, exemple de tension entre coopération horizontale et verticale



En 2005, neuf villes s'associent à Reims pour développer leur attractivité. Le périmètre de cette coopération, défini par les villes-membres, correspond à un territoire vécu. Les bassins de vie nourrissent des échanges soutenus : migrations domicile-travail, fréquentation de l'Université ou du CHR de Reims, relations économiques. Le territoire partage des enjeux : un pôle de compétitivité industrie et agro-ressources en réseau, la LGV Est-européenne qui dessert Reims mais également les villes moyennes, développement universitaire...

Cette coopération franchit les frontières de trois départements et de deux régions à la cohérence fragile : la Picardie, dont la frange méridionale est aimantée par l'Ile-de-France et la Champagne-Ardenne, traversée par une césure nord-sud : la voie ferrée Reims-Troyes a été démontée dans les années 1980 faute de voyageurs.

Jusqu'à présent, les deux conseils régionaux refusent de participer à cette coopération et même de la reconnaître. Le SRADT champardennais fait référence au réseau Reims-Epernay-Châlons-Troyes, inactif depuis une dizaine d'années, et à deux réseaux qui n'ont jamais vu le jour : Charleville-Mézières-Sedan et Chaumont-Langres. La carte "de visite" du G10 répond en insistant sur le rang administratif des villes...

Carte : Présentation du territoire du G10, Agence d'Urbanisme de la Région de Reims



Les territoires de projet ont également vocation à faire un lien entre coopération verticale et coopération horizontale. Par la définition de priorités d'action à l'échelle des bassins de vie, pays et agglomérations doivent faciliter le dialogue avec les autorités publiques des niveaux supérieurs. Etat, régions et départements se trouvent face à un nombre d'interlocuteurs réduit, représentant des projets concertés et conscient de leurs priorités ; la négociation est plus simple que n'était le traitement des demandes distinctes émanant de 36 000 communes, ou même de 3 500 intercommunalités. De leur côté, les communes ont davantage de chances de voir aboutir leurs projets : dans la négociation, les pays représentent un interlocuteur de plus grand poids que des communes ou EPCI émiettés. D'autre part, la coordination peut permettre à ces derniers de mutualiser leurs investissements pour créer un effet-levier. Enfin, la mise en place d'une ingénierie commune peut leur permettre d'accroître leur maîtrise des opérations à réaliser et en cours.

Malgré quelques déceptions, liées notamment à la difficulté de l'Etat à tenir ses engagements financiers, le volet territorial des CPER 2000-2006 représentait à cet égard un progrès. La suppression de ce volet territorial alors que les territoires de projet restent "jeunes" pose la question de leur pérennité. Des territoires organisés, souvent issus de coopérations formelles ou informelles ancrées dans la durée, ont su porter ensemble leurs projets dans la négociation des CPER 2007-2013 ; d'autres territoires de projet, essentiellement des pays plus fragiles, semblent entrer en hibernation.

Nous n'avons pas encore eu le temps de vérifier ces observations, portant sur la période récente, par une recherche systématisée ; celle-ci s'inscrit dans nos projets de recherche futurs. Nous avons réuni en 2001 les éléments pour une photographie actualisable des coopérations engagées dans le cadre des pays urbains (Geppert, 2002a) afin de poser les bases d'une comparaison à venir. Les années 2009-2010, charnière à mi-parcours de la période de programmation en cours au titre des CPER, apparaissent comme un moment favorable au prolongement de ces travaux en articulant la question de la pérennisation des démarches de projet avec celle de la réalisation de leurs programmes d'action (dans et hors CPER).

Coopération verticale et coopération horizontale peuvent entrer en contradiction. L'exemple du G10 illustre cette difficulté dans le cas où les rivalités territoriales entrent en jeu

(Fig. 8). Les sources de tension entre ces deux logiques peuvent être variées : territoriales mais également politiques, liées aux rivalités de personnes, ou tout simplement à la difficulté de concilier les logiques, les rythmes de travail et les procédures d'acteurs multiples.

La coopération horizontale désigne également deux autres formes de coopération que les démarches de projet réalisent. D'une part, une coopération inter-sectorielle qui réunit des acteurs intervenant dans des champs différents, voire des services distincts au sein d'une seule institution, dans un objectif de coordination des politiques sectorielles. D'autre part, le terme désigne l'élargissement de la coopération au-delà du cercle de acteurs institutionnels en direction de la "société civile", représentants des entreprises et des habitants ; on parle alors de coopération "multi-canaux" (*multi-channel*). Les conseils de développement constituent l'enceinte privilégiée pour cet élargissement.

### *3. Les conseils de développement, lieu d'ouverture à la société civile*

Au-delà des autorités publiques compétentes, la planification stratégique associée à la réflexion – voire aux décisions, il peut y avoir là une source d'ambiguïté – des partenaires qui naguère n'intervenaient pas du tout dans le processus : milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs... souvent désignés par le terme société civile. Ce recours à une intelligence collective est perceptible partout en Europe, au-delà de la diversité des systèmes institutionnels (Espon 2.3.2, 2007). Une nouvelle culture professionnelle émerge, liée aux transformations de la société post-fordiste (Friedman, 2005).

D'une part, nous assistons à un "changement de décors" dans la relation entre activités économiques et territoires (Morvan et al, 2004). La spécialisation internationale du travail s'est modifiée. Les activités industrielles, qui s'enracinaient à proximité des gisements de ressources naturelles, des bassins de main d'œuvre puis des marchés de consommateurs, se délocalisent vers les pays émergents où elles trouvent à moindre coût une force de travail de plus en plus qualifiée. Dans les pays anciennement industrialisés, le relais est pris par une économie de services plus mobile : les territoires, mis en concurrence, doivent faire preuve d'attractivité en proposant une "offre territoriale" adaptée à la demande renouvelée des entreprises non seulement pour attirer des activités nouvelles, mais également pour fidéliser les activités en place et favoriser un développement endogène (Thiard, 2005).

Les facteurs de localisation des entreprises ont évolué et désormais, pour les attirer, la ville doit devenir *intelligente* (Bouinot, 2004), développer et s'appuyer sur sa "base de connaissances", catégorie particulière de bien public localisé, pour rester compétitive face aux pays à bas salaires. A l'échelle européenne, la stratégie de Lisbonne-Göteborg définie lors des Conseils européens de printemps de 2000 et 2001 poursuit le même objectif ; face à la difficulté des Etats-membres à entreprendre les réformes nécessaires, les territoires, villes et régions, ont été appelés en renfort lors de sa relance en 2005 (Geppert, 2007a).

La mondialisation transforme mais ne supprime pas la relation entre les entreprises et le territoire. Des processus sélectifs de concentration spatiale s'installent à la faveur de la métropolisation ; cependant, parallèlement, des processus de diffusion ont également lieu. Tandis que la vente par correspondance se développe en localisant ses nœuds dans des espaces particuliers, les réseaux d'hypermarchés continuent de mettre en œuvre, à l'échelle européenne, des stratégies de maillage territorial (Dupuy et Généau de Lamarlière dir, 2007). Les nouveaux espaces de l'entreprise sont loin d'être dé-territorialisés (Savy et Veltz, 1993). Au contraire, les territoires comptent pour les entreprises qui examinent soigneusement, non seulement le niveau d'équipement en infrastructures ou les coûts d'implantation, mais également les ressources de construction lente, et en particulier la présence de savoir-faire techniques, qu'elles y trouveront. L'économie relationnelle et de proximité joue tout son rôle et l'aménagement est appelé à prendre en compte cette dimension (Veltz, 2005, 2008a). Pour accompagner ces évolutions, l'aménageur doit dépasser les frontières de son savoir-faire traditionnel et associer à sa réflexion les représentants des milieux économiques.

D'autre part, la culture de projet qui se met en place en Europe fait écho à une société dont le fonctionnement a changé (Bourdin, 2005). La figure de l'urbaniste progressiste, pionnier d'une modernité dont il faisait bénéficier la population, est devenue archaïque, voire, selon François Ascher, conservatiste (Ascher, 2008). Après une remise en cause radicale des excès des approches technocratiques, nous assistons peut-être à un retour à l'équilibre. Une attente d'expertise est à nouveau exprimée par les acteurs. En France, la DATAR/DIACT a engagé des travaux sur la relance de la prospective (Delamarre, 2002 ; Musso 2006). Avec le programme Espon/Orate, l'Union européenne entend se doter d'une connaissance de son

territoire et de ses dynamiques utilisable pour le suivi et la définition de ses politiques. L'*Agenda Territorial de l'Union européenne* s'appuie largement sur les résultats d'Espon 2006 (Conseil informel, 2007) ; la période de programmation 2007-2013 s'ouvre avec un budget triplé. La communauté scientifique débat de la renaissance d'une planification fondée sur la "preuve" (*evidence-based planning*). Un consensus émerge pour estimer qu'une certaine réhabilitation de l'expertise est nécessaire, à la condition qu'elle serve, non à re-techniciser les décisions, mais bien à mettre le savoir à la disposition des décideurs légitimes (Faludi dir, 2006).

L'autoritarisme de l'urbaniste des Trente Glorieuses, à juste titre remis en cause, n'était pas seulement lié à son "mariage de raison" avec la technique (Dupuy, 1978) ; il s'adossait à la position d'autorité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens. Assurément très visible dans la France gaullienne où l'administration devait moderniser le pays, cette position était plus forte encore dans les pays du bloc socialiste. Mais nous la retrouvons également chez nos voisins d'Europe occidentale. La remise en cause de l'autorité des pouvoirs publics, la montée de l'individualisme, le désaveu du politique relèvent d'un mouvement de fond qui traverse les sociétés européennes. Partout, nous en retrouvons les traits saillants : érosion de la participation aux élections, crise de confiance dans les décisions des élus et désir corollaire de se faire entendre par d'autres moyens – y compris, en situation d'échec, à travers des flambées de violences urbaines que la France a illustrées à l'automne 2005, mais dont elle n'a pas le monopole. D'administré, le citoyen devient usager et demande à être associé aux décisions. L'affaiblissement de la confiance dans la démocratie représentative s'accompagne d'une demande renforcée de démocratie participative dont les élus espèrent, peut-être à l'excès, une réconciliation avec le citoyen. A l'urbaniste, il est demandé de réussir une synthèse pour dépasser les contradictions entre les logiques individuelles et collectives, entre les attentes du citoyen-consommateur et du citoyen-acteur de son territoire (Ascher, 2004).

En France, l'association à la planification de partenaires qui ne sont pas détenteurs de la compétence d'urbanisme s'est exprimée de manière différente dans les procédures d'élaboration des SCoT et dans les démarches de projet.

Dans le cas des SCOT, cette participation a été intégrée à la procédure d'élaboration du document. Elle s'exprime à deux niveaux. D'une part, les acteurs institutionnels et des représentants organisés de la société civile y sont associés par les procédures de consultation et les avis qu'ils émettent. La liste des personnes publiques associées de droit à l'élaboration du document est restrictive<sup>19</sup>, mais les associations agréées œuvrant dans les champs de l'aménagement du territoire et de l'environnement peuvent être consultées à leur demande. D'autre part, l'implication de la population est renforcée. A l'enquête publique préalable à l'approbation du projet de document s'ajoute l'obligation de mener une concertation avec la population pendant toute la durée de l'élaboration du document.

Les modalités de mise en œuvre des dispositions nouvelles sont laissées à la discrétion de la structure porteuse du SCoT. Les maîtres d'ouvrage eux-mêmes s'interrogent sur l'identification des partenaires à consulter – certains territoires, comme le SCoT rémois, ont pris appui sur les conseils de développement des pays et agglomérations qui les composent. L'intensité de la concertation menée varie. Certains territoires se contentent de satisfaire à l'exigence légale par la tenue de réunions "de concertation" à caractère essentiellement informatif. D'autres vont plus loin, notamment par la tenue d'ateliers thématiques réunissant élus et représentants de la société civile, ou d'assises territoriales (SCoT d'Eprenay). Certains territoires font le choix d'une co-production du document en réunissant des groupes de travail mixtes, composés d'élus et de représentants de la société civile tout au long de la démarche – les agences d'urbanisme sont souvent, dans ce cas, chargées des fonctions d'animation (SCoT de Reims). Nos travaux ne nous ont pas amenée au-delà de la rencontre ponctuelle avec ces démarches ; les modalités de la participation des acteurs locaux et de la société civile à l'élaboration des SCoT constituent un thème qui mériterait d'être approfondi.

Dans le cas des démarches de projet, le législateur a fait un choix différent. Plutôt que d'encadrer la procédure, il a créé une instance réunissant les représentants de la société civile, le conseil de développement. Les textes prévoient la présence du conseil de développement tout au long du projet : il est consulté au cours de son élaboration, émet un avis sur le projet

---

19 Etat, Conseil régional, conseil général, chambres consulaires, autorité organisatrice des transports urbains, organisme de gestion d'un parc naturel régional ou national, EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat, section régionale de la conchyliculture.

définitif avant son approbation, et peut être saisi de toute question relative à sa mise en œuvre. La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 précise que le conseil de développement est associé au suivi des chartes de territoire.

Composition et modalités de fonctionnement des conseils de développement ont été laissées à la discrétion des élus, à la seule condition que sa composition soit "équilibrée" (art. 26 de la loi Voynet). Les élus eux-mêmes peuvent y participer ou non ; en théorie, la distinction est importante car elle mènerait à deux logiques de fonctionnement différentes : celle d'un conseil de développement sans élus va dans le sens d'une consultation par un avis qui reste extérieur au processus de prise de décision ; celle d'un conseil de développement associant élus et société civile va davantage dans le sens d'une co-production de la décision. Dans la pratique, les conseils de développement ont très majoritairement suivi la seconde voie et les élus y sont quasi systématiquement présents.

Après une première mise en œuvre marquée par des tâtonnements, la formule a connu un réel succès – nous la retrouvons dans les dossiers de candidature à l'appel à projets de coopération métropolitaine et certains conseils de développement sont restés actifs au-delà de l'élaboration des chartes et contrats territoriaux. Ce succès ne doit pas masquer leur grande hétérogénéité.

Lors de nos recherches, nous avons pu observer la mise en place et les travaux de nombreux conseils de développement pour lesquels, notamment dans le cadre des travaux d'atelier de seconde année du DESS devenu Master de l'IATEUR, nous avons mené des "études-action" allant de la préfiguration de ces conseils à l'animation de leurs travaux à l'occasion de l'élaboration des diagnostics et des chartes de territoire. Rétrospectivement, la confrontation de ces travaux de terrain à une approche plus large que nous avons menée sur les pays urbains (Geppert, 2002a) et aux résultats d'une enquête menée par l'Association pour la Fondation des Pays (APFP) en décembre 2007<sup>20</sup> permet d'esquisser une typologie. Nous illustrons d'exemples issus de nos travaux de terrain.

---

20 Enquête menée par l'APFP auprès de l'ensemble des conseils de développement des Pays. 63 réponses, soit un sixième des conseils de développement, ont été reçues. Document non publié, synthèse disponible en ligne sur le site de l'association [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr) consulté en avril 2008.

Un premier type est constitué par le conseil de développement "fantôme". En effet, lors de son inauguration, la formule du conseil de développement fut reçue de manière contrastée. Dans certains territoires, elle suscita un réel engouement ; dans d'autres, les élus locaux se sont montrés réticents face à une instance qui leur semblait de nature à détourner une partie de leur pouvoir et/ou à devenir le creuset par lequel les opposants exprimeraient leurs désaccords avec les politiques des municipalités et des EPCI en place.

Des éléments récurrents caractérisent cette famille de conseils de développement. Il s'agit tout d'abord d'un contexte d'émergence peu porteur : manque d'identité territoriale, fréquemment lié à une faible volonté politique. L'initiative de constituer les pays n'est pas toujours venue du niveau local. Certaines régions et départements ont développé de véritables stratégies pour influencer la carte des pays sur leur territoire en jouant sur les possibilités de contractualisation dont ils disposent et en mettant à disposition des territoires pressentis des ressources d'ingénierie qu'ils contrôlaient (cabinet privé RCT pour la région Champagne-Ardenne, chargé de mission fonctionnaire du Conseil général dans les Ardennes). Dans certaines régions du grand Ouest cette politique, initiée dès 1995, a rencontré un terreau local fertile ; ailleurs, des pays furent constitués sur le tard et sans conviction pour ne pas manquer le volet territorial du CPER 2000-2006. Dans ce cas, les pratiques de coopération préalables, formelles ou informelles, manquent ; l'existence de tensions, de rivalités territoriales ou de conflits de personnes peut alourdir la situation initiale : la composition des conseils de développement s'en ressent.

Les conseils de développement "fantômes" se caractérisent par une taille réduite : ceux qui ont répondu à l'enquête de l'APFP comportent entre 13 et 212 membres, avec une moyenne de 73. Nous n'avons pas rencontré de conseil de moins de vingt membres, cependant les conseils de développement que nous rattachons à cette catégorie ne dépassent pas la trentaine de personnes <sup>21</sup>. Leur degré de formalisation demeure faible. Ils n'ont pas de structure porteuse, mais cette caractéristique n'est pas déterminante puisque c'est le cas de la

---

21 Les travaux que nous exploitons ici associent une enquête réalisée sur les pays urbains (Geppert, 2002a) et les résultats de recherches-actions menées entre 2000 et 2003. Par conséquent, une exploitation statistique – moyennes, distributions – relèverait de l'imposture. Notre approche est avant tout qualitative, cherchant à comprendre davantage qu'à quantifier. Cependant, nous retenons les ordres de grandeur observés qui paraissent fiables et représentatifs de la tendance générale.



majorité des conseils de développement en France (56% selon l'enquête APFP). Cependant, ce critère s'associe à la modestie des moyens techniques et humains dont ces conseils disposent : généralement, un suivi assuré par un chargé de mission communautaire qui partage son temps avec d'autres dossiers jugés plus importants. Au total, cela ne représente qu'une fraction d'un emploi en équivalent temps plein (ETP), pour une moyenne nationale légèrement supérieure à 1. Nous voyons ainsi se dessiner une fragilité, corroborée par les rythmes de travail de ces conseils qui se réunissent rarement, plus souvent pour valider des propositions que pour contribuer à les faire évoluer. La communication vis-à-vis de l'ensemble du territoire, par exemple à travers les journaux ou sites municipaux, est faible. Créés pour satisfaire une exigence légale dans le contexte de la négociation des CPER 2000-2006, ces conseils de développement "fantômes" s'étiolent rapidement.

Le pays de Romilly et Nogent-sur-Seine illustre ce cas de figure. En 1997, le Conseil Général de l'Aube avait publié en 1997 une carte des "pays", dont la partition correspondait en réalité aux trois arrondissements du département. Les acteurs locaux n'ont pas repris l'initiative, et aucun pays n'est en préfiguration jusqu'à la loi Voynet de 1999. Mi-2002, la date butoir fixée à la signature des contrats de pays approche <sup>22</sup>. Les élus locaux décident finalement d'engager une démarche de pays dans le périmètre proposé par le Conseil général. Bien que certaines communes se soient interrogées sur la possibilité de s'associer au pays sézannais voisin, ce périmètre restera celui du contrat. Deux villes, distantes de 18 kilomètres par voie rapide, rivalisent d'influence sur le territoire : Nogent-sur-Seine (dix mille habitants et chef-lieu d'arrondissement) et Romilly-sur-Seine (quinze mille habitants qui en font la seconde ville de l'Aube).

Lors de la préfiguration du conseil de développement, les élus expriment clairement leurs réticences. L'ouverture à des membres non-élus les choque : s'ils veulent participer au développement du territoire, que ne se présentent-ils devant les électeurs ? Le caractère consultatif du conseil de développement ne les rassure pas : le souvenir des élections municipales de 2001, marquées par de virulents conflits de personnes, les conduit à redouter

---

<sup>22</sup> Initialement fixée au 31 décembre 2003, cette date butoir fut repoussée au 31 décembre 2004 et enfin au 30 juin 2005.

que l'enceinte ne devienne un canal d'expression pour les adversaires. Finalement, le conseil de développement comporte une vingtaine de membres, dont la liste est négociée nom par nom et qui comprennent des alliés (le frère jumeau de l'un des maires...). Ses travaux demeurent, sinon confidentiels, du moins discrets : une seule réunion publique est organisée à l'occasion de la présentation du diagnostic de territoire. L'activité du conseil de développement s'éteint après la signature du contrat de pays.

Notre second type réunit des conseils de développement "ressources" d'un territoire. Leur apparition est favorisée, soit par l'existence d'une identité territoriale affirmée (le *pays* au sens historique auquel faisait référence la loi Pasqua), soit par la réaction commune à un enjeu partagé : il peut s'agir de stimuli positifs, mais également d'une réaction à des difficultés économiques et sociales... ou de la volonté de s'unir afin de s'affirmer face à un territoire voisin. Dans tous les cas, des préalables de coopération existent, voire une structuration du territoire en un EPCI à fiscalité propre.

La taille de ces conseils de développement ne constitue pas un élément différenciateur : elle varie de la formation resserrée aux configurations plus larges. En revanche, leur composition reflète souvent leur genèse par la présence de membres non élus mais qui étaient déjà fortement impliqués dans l'animation du territoire. Les entreprises (souvent des PME) et/ou les acteurs para-publics ont une présence et une implication fortes. Lorsqu'une structure porteuse existe, il peut s'agir d'une association de la loi de 1901 créée à cet effet ou d'une structure tierce, témoin des préoccupations initiales, par exemple un Comité de Bassin d'Emploi (CBE). C'est le cas, par exemple, du pays sedanais qui lors de sa constitution connaît des taux de chômage de l'ordre de 20%. Si les moyens techniques et humains varient, l'identification du correspondant en charge du dossier ne pose pas de difficulté. Les politiques d'ouverture de ces conseils de développement vers l'ensemble du territoire varient : certains ont tenté des démarches participatives (tenues d'assises territoriales ou d'ateliers ouverts à tous), d'autres se sont contentés d'un fonctionnement plus classique. Néanmoins, nous observons dans tous les cas au moins un effort de communication.

Ultérieurement, ces conseils de développement ne conservent pas toujours un niveau d'activité soutenu. Cependant, ils sont devenus une "ressource", un vivier d'acteurs dans

lequel le territoire continue à puiser. D'une part, ces conseils sont associés à la mise en œuvre du projet de territoire par l'implication de leurs membres dans les comités de programmation et dans les comités de suivi et d'évaluation des contrats de pays. Sur le plan formel, il s'agit d'une obligation légale issue de la loi Urbanisme et habitat. D'après l'enquête menée par l'APFP, plus de 80% des conseils de développement déclarent y être associés. La nuance que nous apportons se situe du côté de la pratique : nous avons observé une participation active à ces activités de suivi. D'autre part, ces conseils de développement demeurent un vivier dans lequel le territoire continue de puiser. Par exemple, en milieu rural, les liens avec les groupements d'action locale (GAL) et les comités de programmation LEADER+ sont soutenus. Dans les pays urbains qui ont engagé l'élaboration d'un SCoT, les conseils de développement y sont généralement associés.

Deux exemples illustrent de tels conseils de développement "ressources". Le premier, celui des Trois cantons, s'inscrit dans la continuité des efforts entrepris par un territoire qui s'est mobilisé pour affronter la crise industrielle. Le second, celui des Crêtes préardennaises, est ancré dans le monde rural. Dans les deux cas, la coopération est préalable à la démarche de pays.

Situé au nord des Ardennes, le territoire des Trois cantons de Carignan, Mouzon et Raucourt est composé de 51 communes et accueille vingt mille habitants. Il prend en écharpe au sud et à l'est l'agglomération de Sedan, qui compte également vingt mille habitants. De manière assez surprenante compte tenu des faibles distances, l'aire urbaine sedanaise ne s'étend pas sur son territoire : il existe un bassin d'emploi et une identité locale <sup>23</sup>. Dans les années 1980, le territoire est durement frappé par la crise qui conduit son employeur principal, l'équipementier automobile Sommer (racheté par le groupe Faurecia en 2001), à réduire ses effectifs, passant en dix ans de deux mille à cinq cents salariés. Afin de lutter en faveur du développement économique et de l'emploi, l'Association pour le Développement Economique

---

23 Lors de notre première visite de terrain, le chargé de développement local qui pilotait la démarche a tenu à attirer notre attention sur l'enseigne de l'agence immobilière locale nommée : « des Trois cantons ».

Carignan-Mouzon-Raucourt (ADECMR) est fondée en 1982 et signe une charte intercommunale. Elle est transformée en syndicat mixte (1985) puis en communauté de communes (1995) à mesure que ses activités nécessitent l'élargissement de ses compétences. La démarche de pays, initiée en 2000, trouve donc un terrain préparé de longue date.

Son conseil de développement est marqué par une forte présence des entreprises, ou plus exactement des entrepreneurs : Sommer, mais également un tissu de PME locales sous-traitantes. Sa particularité est de rester informel tout au long du processus d'élaboration du diagnostic de territoire (1999/2000), très interactif. Un noyau d'acteurs non élus participe assidûment aux travaux. L'ensemble de la population est associée par des assises publiques tenues dans les trois chefs-lieux de canton à mi-parcours (janvier 2000) et en fin de diagnostic (mai 2000).

Le conseil de développement n'est formellement installé que deux ans plus tard (juin 2002), en vue de l'examen de la charte de pays, validée en novembre de la même année. Dans ce cas, la lenteur de constitution formelle du conseil de développement traduit non pas une réticence à associer d'autres acteurs à la démarche, mais au contraire le désir de ne pas refermer l'enceinte en en figeant la composition. En tant qu'instance, le conseil de développement ne conserve pas un niveau d'activité élevé. En revanche, ses membres restent présents dans les activités de l'EPCI et dans les projets de développement du territoire. Ils exercent un lobbying dans le milieu industriel (Faurecia accueille désormais un centre de recherche-développement où travaillent 150 salariés), accompagnent des opérations plus sociales (insertion par l'emploi), s'impliquent dans la promotion touristique et, désormais, dans l'amélioration de l'habitat.

Plus au sud du même département, le pays des Crêtes préardennaises accueille également vingt mille habitants, mais dans un territoire plus étendu (93 communes) et rural : sa "capitale", Poix-Terron, compte 804 habitants. Son territoire en croissant occupe un angle mort au-delà des confins des influences des pôles urbains, Charleville-Mézières au nord, Rethel et Reims au sud. Son identité s'est construite dans la durée : sur ces premiers contreforts du massif de l'Ardenne, on retrouve des particularités architecturales et le pays apparaît sous son nom actuel sur les cartes de géographie du XIX<sup>ème</sup> siècle. La coopération

intercommunale commence en 1985 avec la création d'une association de communes (loi 1901), appelée à porter les démarches de développement rural et touristique. Sa transformation en communauté de communes (1996) est antérieure à la démarche de pays menée à partir de 2000/01.

A la différence des Trois cantons, le territoire ne dispose ni d'une activité motrice, ni d'acteurs de la société civile susceptibles de jouer un rôle d'entraînement. Les élus comptent sur la démarche de projet pour mobiliser leurs concitoyens : ici, la difficulté n'est pas tant d'être élu que de trouver des candidats pour compléter le conseil municipal. La constitution du conseil de développement passe donc par une recherche active de candidats. Une vingtaine de personnes, volontaires, bénéficient d'une formation à cette responsabilité organisée par l'IATEUR. Une animation régulière, ouverte à tous les habitants, est assurée tout au long de la démarche de diagnostic. Des assises territoriales ont lieu en divers points du territoire, où des groupes de travail thématiques sont proposés. Ces réunions attirent un public assez nombreux, de cinquante à cent participants ; il est vrai que l'actualité comporte des enjeux, notamment avec la perspective de la traversée du territoire par l'autoroute A34 "des Ardennes" susceptible de réduire son enclavement. Cependant, passer de la participation à une réunion à l'intégration au conseil de développement n'est pas simple. En définitive, le conseil de développement compte une trentaine de membres. Son activité, au-delà de l'évaluation du contrat de pays, est difficile à évaluer. Une partie de ces membres sont devenus une "ressource" en assurant une relève, en 2008, dans les conseils municipaux.

Notre dernier type est celui du conseil de développement "professionnalisé". Nous le trouvons dans les territoires organisés par des villes grandes ou moyennes. Les enjeux identitaires y jouent un rôle moindre que la gestion des équilibres et des stratégies au sein d'une large palette d'acteurs. Ces derniers, habituellement, se connaissent ; pour autant, les stratégies particulières, les clivages public-privé, ne sont pas atténués. Ainsi, avant l'arrivée de la ligne LGV est-européenne à Reims, les blocages du jeu des acteurs n'ont pas permis à l'agglomération de disposer d'une offre de bureaux complète autour des deux gares lors de l'inauguration de la ligne. Autour de la gare de Reims-centre, les propriétaires fonciers (SNCF,

bailleurs sociaux) préféraient attendre une hausse des valeurs des terrains. Autour de la gare Reims-Champagne, le rythme fut imposé par la commune de Bezannes, pourtant membre de la communauté d'agglomération, qui ne souhaitait pas un développement "précipité" risquant de mettre à mal son caractère "rural" (Geppert, 2005d). Dans de tels contextes, les conseils de développement peuvent contribuer à favoriser la coordination des politiques en instaurant un lieu de dialogue permanent entre les acteurs.

De taille importante, ces conseils assurent la représentation des grandes familles d'acteurs : activités économiques, organismes à vocation sociale, associations, personnes qualifiées. Leur niveau d'institutionnalisation est élevé : le portage est assuré, soit par la création d'une association de la loi de 1901, soit par l'adossement à une structure porteuse comme, dans le cas des conseils de l'agglomération et du pays rémois, le Syndicat d'Etudes et de Programmation de la Région Urbaine de Reims (SIEPRUR). Les conseils disposent de moyens techniques et humains. L'ingénierie est habituellement assurée par les agences d'urbanisme.

Les conseils de grands pays et d'agglomération se structurent systématiquement en collèges (quatre ou cinq) et organisent des groupes ou commissions de travail thématiques, fonctionnant à la manière de Conseils Economiques et Sociaux d'agglomération. Leur pérennité est dans l'ensemble assurée : tous sont associés à l'évaluation des projets, certains s'autonomisent pour se doter d'une existence propre, publiant leurs avis, créant des bulletins d'information et sites Internet, explorant des questions en auto-saisine, etc. Ainsi, en janvier 2008, le Conseil de développement de Nantes métropole émettait une série de propositions en vue d'un élargissement de ses missions.

Le potentiel de dynamisation de tels conseils de développement est élevé. Les ensembles de villes candidates à l'appel à coopérations métropolitaines ne s'y sont pas trompés. Dans leurs réponses sur les modalités de gouvernance envisagées, elles ont reproduit le modèle du conseil de développement, voire exprimé l'intention de s'appuyer sur la mise en réseau de leurs conseils d'agglomération. Cependant, il présente également le risque d'une dérive vers des pratiques de lobbying au service d'intérêts particuliers, utilisant une démocratie participative pour contourner la démocratie représentative. A l'échelle européenne, Christian Lefèvre indique qu'il y a peu de projets métropolitains qui couvrent l'ensemble des

champs du développement durable et que l'accent est mis sur la compétitivité plus souvent que sur la solidarité, posant la question de la nature de l'alliance contractée : ne serait-elle pas politico-économique ? (Lefèvre, 2004). Il est vrai que les questions économiques occupent une place importante dans les activités des conseils de développement – le thème est prioritaire pour 96% d'entre eux selon l'enquête APFP. Il convient de tenir compte néanmoins de la formulation de la question qui autorisait les réponses multiples : ainsi, les thèmes de l'environnement et du cadre de vie (80%) ainsi que celui de la culture et des loisirs (80%) arrivent également en bonne place. De même, les projets formulés par les groupements de coopération métropolitaine ont accordé une place inattendue aux questions sociales et environnementales (Touche, 2006 ; Geppert, 2006a).

La solution française maintient la séparation entre le pouvoir décisionnel, aux mains d'une intercommunalité qui peine à se réformer, et un pouvoir d'influence exprimé par l'association tout au long de l'élaboration du projet d'un collectif réuni au sein d'un conseil de développement prévu par la loi. Dans les étapes d'élaboration de la vision commune, le conseil de développement peut favoriser l'émergence d'une vision partagée. De ce point de vue, le risque d'expression d'intérêts particuliers, bien que réel, n'apparaît pas rédhibitoire : consubstantiel de l'exercice, il demeure circonscrit dans la mesure où la décision revient aux instances de la démocratie représentative. En vue de la mise en œuvre de cette vision, l'association des acteurs issus de divers horizons dès les premiers pas de l'élaboration du projet commun ne peut que favoriser une meilleure coordination des politiques publiques.

La composition et les missions de ces conseils de développement dépendent dans une large mesure du potentiel territorial existant au moment de leur création. La montée en puissance de certains d'entre eux les oriente vers un rôle de "conseil économique et social d'agglomération" (éventuellement de pays) susceptible d'offrir une ressource réelle à l'effort collectif sur lequel une planification stratégique spatialisée peut prendre appui.

Le législateur n'avait pas tranché le rôle des conseils de développement, entre émanation de la société civile et instance de travail en commun. Le choix des élus locaux d'être présents dans les conseils de développement les oriente vers le second terme de cette alternative. Dans le contexte français où les cultures du public et du privé nécessitent un dialogue renforcé pour se comprendre, et où la participation citoyenne demeure moins développée que dans d'autres pays européens, ce choix peut apparaître judicieux.

Cependant, compte tenu de cette orientation, la composition des conseils de développement demeure porteuse d'une interrogation en creux : l'absence en leur sein des grands partenaires institutionnels, l'Etat, les régions, voire les départements qui sans être investis d'une compétence en aménagement du territoire n'en demeurent pas moins des partenaires actifs<sup>24</sup>. Apparemment respectueuse du principe de non-tutelle, cette absence ne réduit pas leur influence réelle sur les projets locaux, notamment à travers les procédures contractuelles. En revanche, elle démultiplie les lieux de la négociation, plaçant en définitive l'élu local dans une position d'intermédiation qui peut s'avérer délicate. On en vient à se demander si, compte tenu de l'orientation qui a été prise par les conseils de développement, un élargissement aux représentants des partenaires institutionnels ne serait pas plus saine. La réponse à cette interrogation n'est pas purement institutionnelle : elle dépend des modes de gouvernance mis en œuvre pour animer cet "effort collectif".

---

24 Indirectement, ils sont souvent présents par le biais des organismes sectoriels qui en émanent, tels les comités régionaux ou départementaux du tourisme.



## II. Pour produire une vision spatiale

*« La meilleure approche de l'aménagement de l'espace consiste à le définir comme un ensemble de processus interdépendants, impliquant une multitude d'acteurs qui s'attachent à créer des villes et des régions plus vivables et plus vivantes. En tant qu'activité professionnelle, l'aménagement de l'espace doit donc s'orienter davantage vers l'articulation de ces processus qui construisent la cité que vers la préparation formelle des documents d'urbanisme »* (Friedman, 2005, p. 213).

Cette position de John Friedman illustre bien l'évolution des pratiques de l'aménageur. Confronté à une multitude d'acteurs, il doit devenir l'artisan de la synthèse, pas seulement en formulant un projet résultant du compromis entre les enjeux stratégiques des uns et des autres, mais également par sa capacité à animer un processus d'interaction entre ces acteurs eux-mêmes.

C'est peut-être l'une des significations à accorder à la définition de Patsy Healy : *re-*imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important... Ce "re-" résonne comme un appel à dépasser les représentations préalables, parce que la transformation des enjeux territoriaux appelle une certaine créativité, mais aussi parce que la vision première des uns et des autres évolue à l'occasion de cet exercice de confrontation.

La préparation formelle des documents d'urbanisme deviendrait donc une activité secondaire, simple conséquence du processus qui donne à la planification stratégique tout son sens. L'aménageur voit ainsi son champ d'intervention singulièrement élargi. En effet, il lui revient dès lors d'animer l'effort collectif ainsi engagé au contact d'acteurs dont la culture, la manière de travailler, le vocabulaire ne lui sont pas toujours familiers. Ainsi, "management de

projet" évoque naturellement à l'esprit du chef d'entreprise le triangle vertueux coûts-qualité-délais qui, s'il est bien construit, maximise les profits : où place-t-on le territoire ? Il doit être attentif aux politiques sectorielles dès leur élaboration, et nous assistons à la montée en puissance de politiques qui dépassent les frontières classiques de notre champ : il ne s'agit plus simplement d'habitat ou de déplacements ; nous sommes également convoqués pour les questions relatives à la desserte des territoires par des services publics dont la liste s'allonge, formation et enseignement supérieur, mais également sécurité, justice, ou encore santé... ou pour améliorer l'attractivité et la compétitivité d'un espace, notions qui ne vont pas de soi. Il nous revient de confronter dans un espace d'action les trois piliers de l'environnement durable, économique, social, environnemental. Pour chacun d'entre eux, force est de reconnaître que, s'ils ont une dimension et une portée spatiales, ils procèdent également de logiques sectorielles qui ne sont pas toujours simples à spatialiser... d'autant plus que les périmètres d'action des acteurs qui ont vocation à intervenir sont loin d'être convergents.

Afin de tenter cette mise en cohérence, la planification stratégique spatialisée a recours à un processus jugé intégrateur, allant de l'élaboration partagée d'un diagnostic territorial à l'énonciation d'une vision spatiale et à la formulation de projets destinés à la mettre en œuvre. Nos travaux nous ont conduite à observer que la réalité s'éloigne de ce schéma idéal plus souvent qu'elle ne le respecte. Les acteurs entrent dans le processus, quelquefois avec des visions de l'espace, mais aussi avec des projets qu'ils entendent faire aboutir. Cette donne, qui est l'un des facteurs-clef de la réussite du processus, comporte un risque d'inversion des priorités. La vision commune peut devenir la somme, au mieux la combinaison, de projets particuliers plutôt qu'une démarche qui les intégrerait entre eux, mais aussi dans une réflexion plus large sur le devenir de l'espace considéré.

En définitive, n'y a-t-il pas le risque d'oublier ce qui constituait l'objectif même de la démarche, cet espace à ré-inventer ? Dans les projets de territoire rédigés par les acteurs, nous constatons en effet que la traduction spatiale des intentions exprimées est peu manifeste. Paradoxalement, malgré la diffusion désormais très large des instruments de cartographie automatique et des logiciels graphiques, la cartographie en est souvent décevante : les cartes informatives (cartographie thématique) sont plus présentes qu'une représentation spatialisée

du projet de territoire. Dans les SCoT, le législateur a prévenu la difficulté : désormais, seule la cartographie du document d'orientation générale (DOG) est opposable. Dans cette dernière, seule la représentation des périmètres de protection de l'environnement est obligatoire.

Nous analyserons cette difficulté à spatialiser la vision à la lumière de deux éléments que nos recherches ont abordés : la difficulté d'inscrire précisément dans l'espace les nouveaux objectifs assignés à l'aménagement – compétitivité, attractivité, solidarité – et celle de prendre en compte la complexité croissante de l'interface entre acteurs multiples, aux secteurs d'intervention et aux échelles d'intervention variés, et aux intérêts quelquefois divergents.

Nous nous situerons successivement à trois niveaux de l'échelle spatiale : l'échelle européenne et nationale, depuis laquelle un concept éminemment spatial, le polycentrisme, chemine lentement vers une traduction concrète (Baudelle et Peyrony, 2005) ; l'échelle locale du bassin de vie, maillon essentiel d'une Europe polycentrique, où pays et documents d'urbanisme peinent à se rejoindre ; enfin, l'échelle complexe des "grands territoires" de la métropolisation, "traduction urbaine de la mondialisation" selon l'expression de Claude Lacour (Lacour et Puissant, 1999).



## 1. Une vision spatiale européenne : le polycentrisme

Afin de promouvoir un développement spatialement équilibré au niveau européen, le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a proposé de coordonner les politiques des Etats-membres autour d'un concept commun d'inspiration française, le polycentrisme. Pour éviter que toutes les richesses ne se concentrent dans le *pentagone*,<sup>25</sup> les Etats-membres sont invités à promouvoir la coopération entre des villes et des régions urbaines "dynamiques, attrayantes et compétitives" afin que chaque territoire puisse être associé au développement de l'ensemble. Les réseaux de villes de taille intermédiaire, nationaux et trans-nationaux, ont vocation à associer les espaces ruraux qui les entourent afin d'éviter que des espaces en creux ne se trouvent laissés pour compte. Cette vision générale est soutenue par des objectifs plus concrets : l'accès équivalent aux infrastructures et au savoir, modestement soutenu par une action de l'Union européenne sur les réseaux trans-européens de transport, appelle une action complémentaire des autorités nationales. Le développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel esquisse l'émergence d'un discours européen sensible à la mise en valeur de ressources extérieures au jeu du marché, source d'externalités positives pour le développement économique mais aussi humain, et éléments pour un développement durable. Cependant, au cours du processus d'élaboration du document stratégique qu'est le SDEC, la cartographie s'est progressivement appauvrie (Faludi et Waterhout, 2002). La difficulté fut avant tout d'ordre politique.

L'Union européenne n'a pas la compétence de l'aménagement du territoire qui relève

---

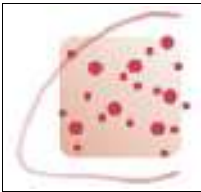



25 Délimité par Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg. Nous pouvons le considérer comme la dénomination européenne de la "banane bleue" qui, vue d'Europe, semble prendre de l'épaisseur.

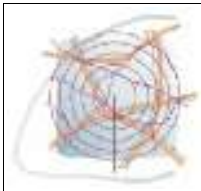
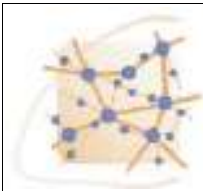
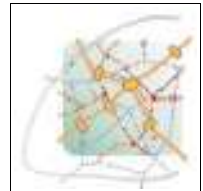

des Etats-membres et, selon leurs systèmes nationaux, de leurs collectivités territoriales. L'alinéa 5 du Préambule du Traité des Communautés Européennes (TCE) annonce la politique régionale : *« Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées... »*, mais cette préoccupation n'est pas reprise comme objectif de la Communauté (art.3, TCE). Par conséquent, la politique régionale reste un accompagnement du marché unique contribuant à la réalisation des objectifs de cohésion économique et sociale : il s'agit de *« promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté »* et en particulier de *« réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales »* (art.158 TCE, Titre XVII). S'il avait été ratifié, le projet de traité de Lisbonne eût établi une compétence partagée (entre l'Union européenne et les Etats-membres) dans le champ de la cohésion territoriale, ouvrant peut-être la voie à une politique communautaire en la matière.






En attendant, l'aménagement du territoire relève de la coopération inter-gouvernementale. Les objectifs communs sont fixés par un conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme des Etats-membres de l'Union européenne. Du conseil de Nantes (1989) qui a lancé le processus à celui de Potsdam (1999) qui a entériné le document, de nombreux rebondissements ont confirmé la difficulté de s'entendre sur un projet commun aux Quinze. Après le conseil de Nordwijk (1997), la version finale a dû être expurgée de toutes les cartes d'objectif, et même des cartes d'analyse du territoire européen. Seule fut maintenue une cartographie strictement informative : données statistiques produites à l'échelle des régions, programmes communautaires. L'expression des grands objectifs politiques et des orientations territoriales du SDEC est illustrée par un jeu de pastilles graphiques où des emprunts au langage cartographique se mêlent à l'utilisation de la sémiologie du marketing, rappelant celle qui abonde dans les logos des collectivités territoriales (Fig. 9).

Le SDEC n'est pas un document contraignant : il constitue un cadre d'orientation politique pour les Etats-membres, pour leurs collectivités territoriales, ainsi que pour la Commission européenne, dans leurs domaines de compétences respectifs. S'il s'agit d'un

**Fig. 9. Le langage graphique du SDEC**

			
3.2.1. Développement spatial polycentrique et équilibré dans l'UE	3.2.2. Des villes et des régions urbaines dynamiques, attractantes et compétitives	3.2.3. Développement endogène, diversité et performance des espaces ruraux	3.2.4. Partenariat ville – campagne

			
3.3.1. Une démarche intégrée pour améliorer la connexion aux réseaux de transport et l'accès au savoir	3.3.2. Le développement polycentrique : un concept pour une meilleure accessibilité	3.3.3. Utilisation efficace et durable des infrastructures	3.3.4. Diffusion de l'innovation et du savoir

				
3.4.1. Nature et patrimoine culturel, un atout pour le développement	3.4.2. Préservation et développement de la nature	3.4.3. Gestion de ressources en eau : un défi majeur pour le développement spatial	3.4.4. Gestion créative des paysages culturels	3.4.5. Gestion créative du patrimoine culturel

Pastilles illustrant les objectifs politiques et les grandes orientations d'aménagement de l'espace européen. Elles associent des éléments de sémiologie graphique empruntées :

- à la cartographie pour suggérer villes, aires d'influence et réseaux
- au marketing pour traiter les éléments nature, culture, information (TIC)

La cartographie, source de désaccords, a été supprimée du document au cours de son long processus d'élaboration. *Spatially correct ?*

"instrument" d'aménagement du territoire (Taulelle, 1999), sa portée n'est pas prescriptive mais politique. Le terme de vision retenu par Guy Baudelle rend davantage compte de son caractère (Baudelle et Castagnède, 2002).

L'existence d'une cartographie n'aurait pas davantage eu de portée juridique ; elle aurait cependant renforcé la pression politique sur les Etats-membres. Son absence traduit une triple incertitude de la part de leurs auteurs : incertitude quant à leur légitimité à affirmer des orientations face à des interlocuteurs multiples ; incertitude quant à la valeur des options retenues aujourd'hui dans un monde qui se transforme rapidement ; incertitude quant à la manière d'inscrire dans l'espace des enjeux dont la dimension territoriale n'est pas toujours simple à appréhender. Avec les élargissements de 2004 et 2007, la question de l'actualisation du SDEC était posée. En effet, si celui-ci évoquait les enjeux liés aux élargissements, les nouveaux Etats-membres n'y avaient pas contribué. Compte tenu des difficultés de l'exercice, le dessein de préparer un SDEC révisé plus précis, adossé au socle de connaissances produit par le programme de recherche Espon/Orate, fut progressivement abandonné (Faludi, 2006f).

Une nouvelle orientation s'ouvre avec le conseil informel de Leipzig du 27 mai 2007. D'un côté, les ministres renoncent, durablement semble-t-il, à traduire en cartes la vision spatiale du SDEC. Le document de travail préparé en vue de cette réunion, *l'Etat territorial de l'Union et ses perspectives*, proposait les éléments d'un véritable diagnostic à l'échelle européenne, appuyé sur les résultats du programme Espon 2006 (Conseil informel, 2006b) : il conserve un statut strictement informatif. En revanche, les ministres valident un nouveau document d'orientation stratégique, *l'Agenda Territorial de l'Union européenne*, un document bref – douze pages – et qui ne comporte aucune carte (Conseil informel, 2007b). Cet "agenda", qu'il conviendrait sans doute de traduire par "feuille de route"<sup>26</sup>, confirme les grandes orientations du SDEC en les articulant, d'une part à la cohésion territoriale, concept devenu central dans les politiques régionales de l'Union européenne, et d'autre part à la stratégie de Lisbonne (développement d'une économie de la connaissance et du savoir). Il ajoute à la liste des priorités politiques la réponse aux enjeux du changement climatique.

Le passage du SDEC à l'Agenda territorial consacre une évolution : l'abandon de

---

26 Un des nombreux faux-amis qui parsèment de difficultés les travaux internationaux. Littéralement, le terme équivaut en français à ordre du jour. L'usage en anglais international, sous l'influence d'expressions comme *put on the agenda*, *set an agenda*... tend à conférer à l'expression la notion de priorités de travail.



l'ambition d'esquisser un schéma (spatialisé) au profit d'un travail sur les processus de coopération entre les acteurs. L'*Agenda territorial* insiste sur le rôle des différents acteurs, et en particulier sur la contribution qu'ils peuvent apporter à la réalisation des objectifs du SDEC, rejoignant par là une communication récente de la Commission européenne sur la contribution des villes à la croissance et à l'emploi dans les régions (CEC, 2006a). Une section est consacrée à la mise en œuvre des priorités retenues. Elle recense les actions qui devraient être entreprises selon le niveau décisionnel. Les institutions européennes (la Commission, mais également le Comité des régions et le Parlement européen) sont invitées à mieux faire ressortir la dimension territoriale de leurs actions et à intégrer les priorités de l'Agenda dans leurs travaux. Le renforcement de la coopération entre la Commission européenne et les Etats-membres est proposé, en particulier dans les champs de la coopération transnationale et de l'évaluation des effets territoriaux des politiques menées. Enfin, les ministres se dotent d'objectifs de moyen terme : au sein de leurs Etats, ils s'engagent à intégrer les objectifs communs dans les politiques nationales. Conjointement, ils prennent date pour une série de travaux visant à appliquer les principes retenus aux dossiers-clefs à dimension territoriale portés par l'Union européenne ainsi que pour une évaluation de leur action commune prévue sous la présidence hongroise (premier semestre 2011).

L'établissement à l'occasion de la présidence portugaise d'une feuille de route, le programme d'action des Açores (2007), peut permettre d'espérer une continuité dans l'action inter-gouvernementale à l'appui du SDEC. Ainsi, la transformation de la méthode de travail, de l'établissement de schémas vers l'animation d'un processus pourrait, malgré les faiblesses dans la formulation spatiale des enjeux, produire ses fruits. La balle est actuellement dans le camp de la présidence française, fort attendue puisqu'elle fut en 1989 à l'origine de SDEC <sup>27</sup>.

Ce processus a pour conséquence de renvoyer aux Etats la responsabilité de spatialiser,

---

27 Au jour de notre dernière relecture (4 octobre 2008), un conseil informel est prévu à Marseille les 24-26 novembre 2008. Les lignes directrices annoncées mettent l'accent sur la coordination des politiques de l'Union européenne davantage que sur l'action des Etats-membres. Cependant, la documentation accessible en ligne est modeste en comparaison de celle qui était disponible lors de la préparation des conseils de Leipzig par la présidence allemande ou des Açores par la présidence portugaise. Si un ordre du jour ou un projet de résolution circule, il n'est pas accessible au public...

voire de doter d'un contenu précis, le concept du polycentrisme. Cet appel au niveau national est légitime – l'Union européenne ne peut outrepasser les limites des compétences qui lui sont conférées par les traités ni se substituer aux Etats-membres. Il n'en demeure pas moins que les états eux-mêmes sont également confrontés à la question de leur légitimité face aux collectivités territoriales.

Nos travaux nous ont conduite à analyser l'évolution du discours de l'Etat français sur la question du développement d'une armature urbaine. L'abandon d'une lecture hiérarchisée au profit d'un discours centré sur le polycentrisme n'est pas exempt d'ambiguïtés : n'allons-nous pas vers un discours spatialement correct ? Stimuler les réseaux de villes de différents niveaux, les intégrer dans le développement des territoires, constitue un objectif globalisé. Pour autant, le territoire n'est-il pas porteur de différences ? L'évolution du discours de l'Etat illustre un certain inconfort face à cette question.

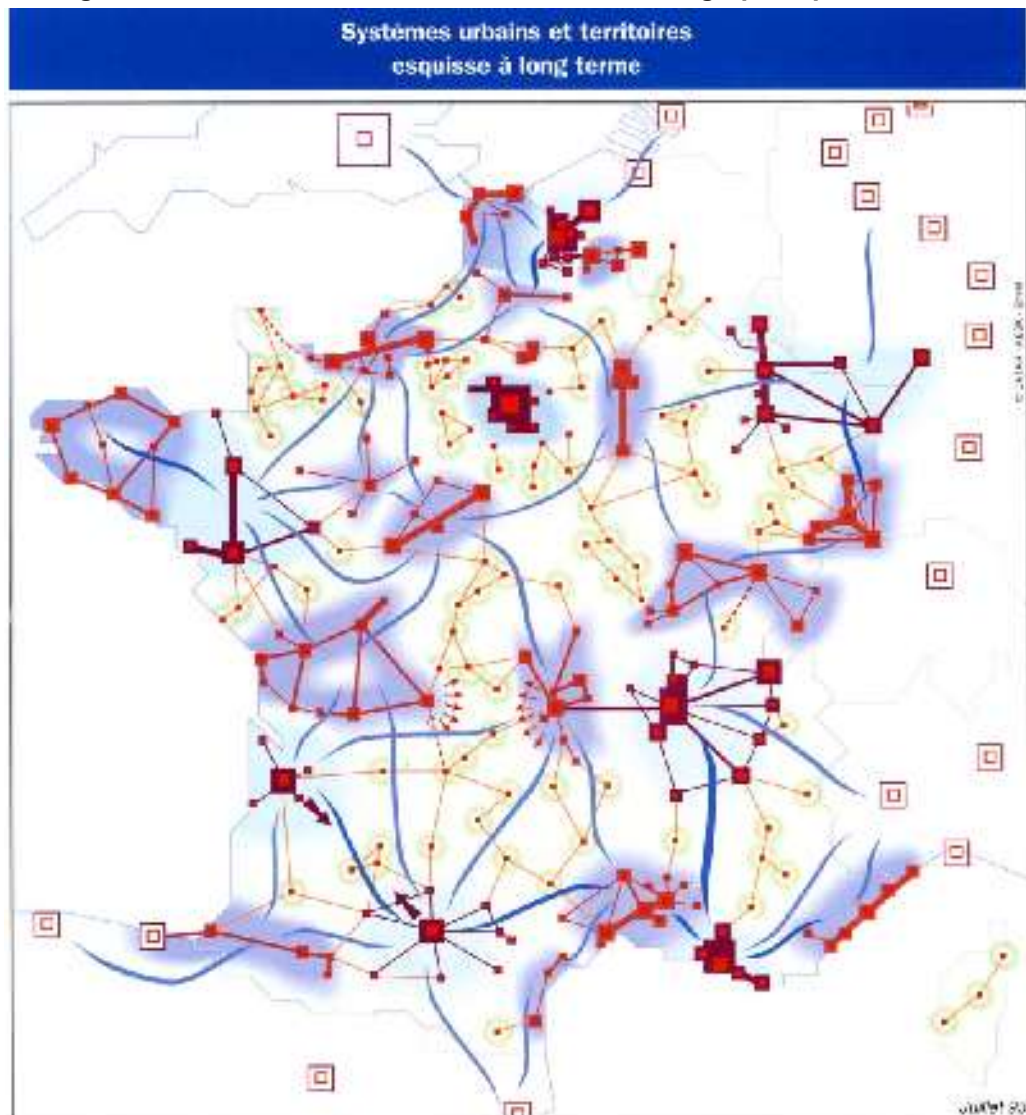
Avant l'approbation du SDEC, mais pendant son élaboration, le conseil interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) de Mende du 12 Juillet 1993 avait lancé un "grand débat" en préparation de ce qui allait devenir la loi Pasqua. Le processus de consultation consacre l'introduction d'une dimension participative : c'est la première consultation nationale de cette ampleur. Sa promotion visait à atteindre, non seulement les acteurs institutionnels, mais également le grand public<sup>28</sup>. Elle a suscité, selon la DATAR, plus de dix mille contributions qui représentaient l'avis de "plusieurs millions de citoyens" (DATAR, 1994, p. 12). Le "grand débat" se situe également à un tournant pour notre champ. En effet, tant du côté du document introductif produit par la DATAR que des réponses qui lui furent adressées, l'élargissement des questionnements adressés à l'aménagement du territoire est manifeste (Geppert, 1995b).

En introduction au débat, l'Etat propose une lecture hiérarchisée de l'armature urbaine, support de l'organisation territoriale. La représentation des systèmes urbains et territoires du *Document introductif* au débat (DATAR, 1993, Fig. 10a) représente une projection dans

---

28 On se souvient du court-métrage projeté à l'automne 1993 en avant-séance dans les salles de cinéma. Sur fond d'images, bucoliques puis urbaines, mais toujours ensoleillées et conviviales, une voix déclamaient un poème aux accents du *I once had a dream* de Martin Luther King : « Je veux rêver à tire d'aile / d'une France plus belle / imaginer les possibles / créer les impossibles / Donner à la nature nos ambitions, notre futur / Je veux rêver / Dessiner une ville humaine / décider une vie sans haine / Je veux rêver / je veux rêver à tire d'aile / d'une France plus belle ». Invitation à se projeter vers l'avenir sans doute, à en imaginer l'espace, sans doute moins.

**Fig. 10a. L'armature urbaine française : d'une cartographie qualifiante...**



L'organisation territoriale proposée s'appuie sur trois types de systèmes urbains qui répondent à la nécessité de mettre en cohérence les composantes géographique, sociale et économique de notre pays. Chaque système est intégré à l'aire géographique dans laquelle il s'inscrit et tous les systèmes sont interdépendants.

Dans le *Document introductif au Grand débat sur l'aménagement du territoire*, la DATAR propose une vision de l'architecture de l'armature urbaine du territoire faisant apparaître trois niveaux :

- les systèmes urbains en zone à dominante rurale, garants de la tenue du territoire (vert) ;
- les systèmes urbains en zone de polarisation multiple composés de villes de taille intermédiaire, invités à travailler leurs complémentarités pour développer une compétence de système (violet) ;
- les systèmes urbains en zone de métropolisation, autour des anciennes métropoles d'équilibre, invités à se positionner sur la scène européenne (bleu ciel).

Elle s'accompagnait d'une carte du même futur projeté représentant les faisceaux des relations ville-territoire en oursins. Destinée à préparer le SNADT mort-né, cette vision très précise disparaît avec lui. A ce jour, l'Etat n'a pas proposé à nouveau une vision aussi qualifiante.

l'avenir (il s'agit d'une "esquisse à long terme") et demeure à ce jour la dernière représentation qualifiante de notre armature urbaine proposée par l'Etat. Cette carte propose une lecture des systèmes urbains hiérarchisée en trois niveaux : des *systèmes urbains en zone de*

La réception de ce jeu de cartes par les acteurs locaux n'est pas exempte de tensions. Les villes comparent les réseaux représentés aux démarches engagées – ou à celles qu'elle se refusent à engager. Par exemple, dans les Ardennes, un système urbain du niveau intermédiaire associe les villes voisines de Charleville-Mézières et Sedan, rivales qui jusqu'à ce jour se refusent à coopérer ; les maires protestent. A l'inverse, la présence sur la carte du réseau Reims-Châlons-Troyes correspond à une démarche labellisée par la DATAR mais non à une réalité géographique : la région reste partagée entre son nord et son sud et il serait vain d'y chercher des échanges. La ligne de chemin de fer, faute de clients, fut démontée dans les années 1980... Régions et départements voient volontiers dans les grands ensembles inter-régionaux ainsi dessinés la menace d'un re-découpage : il est vrai que la question de leurs périmètres et compétences est également soulevée par le *Document introductif*.

Le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) que cette carte devait préparer n'a pas dépassé, nous l'avons vu, le stade d'un avant-projet publié lors du CIADT d'Auch du 10 avril 1997. Celui-ci, chemin faisant, avait été expurgé de ses cartes. Néanmoins, il reste trop conflictuel pour être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Les schémas de services collectifs qui lui succèdent consacrent un retour à une politique plus sectorielle, bien que sa cohérence soit recherchée par leur élaboration coordonnée (Geppert 2001d ; Azéma 2002). La "carte" des 35 projets arrêtés au CIADT du 18 décembre 2003 dans le champ des infrastructures de transport confirme ce retour au sectoriel. Dans les modalités de partage des rôles de l'après-décentralisation (Geppert, 1997c), l'Etat renonce à promouvoir, ou à consolider, une vision d'ensemble du territoire national (Geppert, 1998c).

Après l'approbation du SDEC en 1999, la France, comme les autres Etats-membres, doit s'approprier le concept du polycentrisme. Un exercice prospectif de la DATAR – *France 2020* – en constitue la première étape (DATAR, 2000). La posture de l'Etat a évolué : le document ne propose plus de vision organisatrice, comme à l'époque du grand débat. Un jeu de scénarios souligne les dangers d'un *archipel éclaté*, scénario néo-libéral où seuls quelques îlots insérés dans la mondialisation auraient la capacité de se développer. Il souligne ensuite

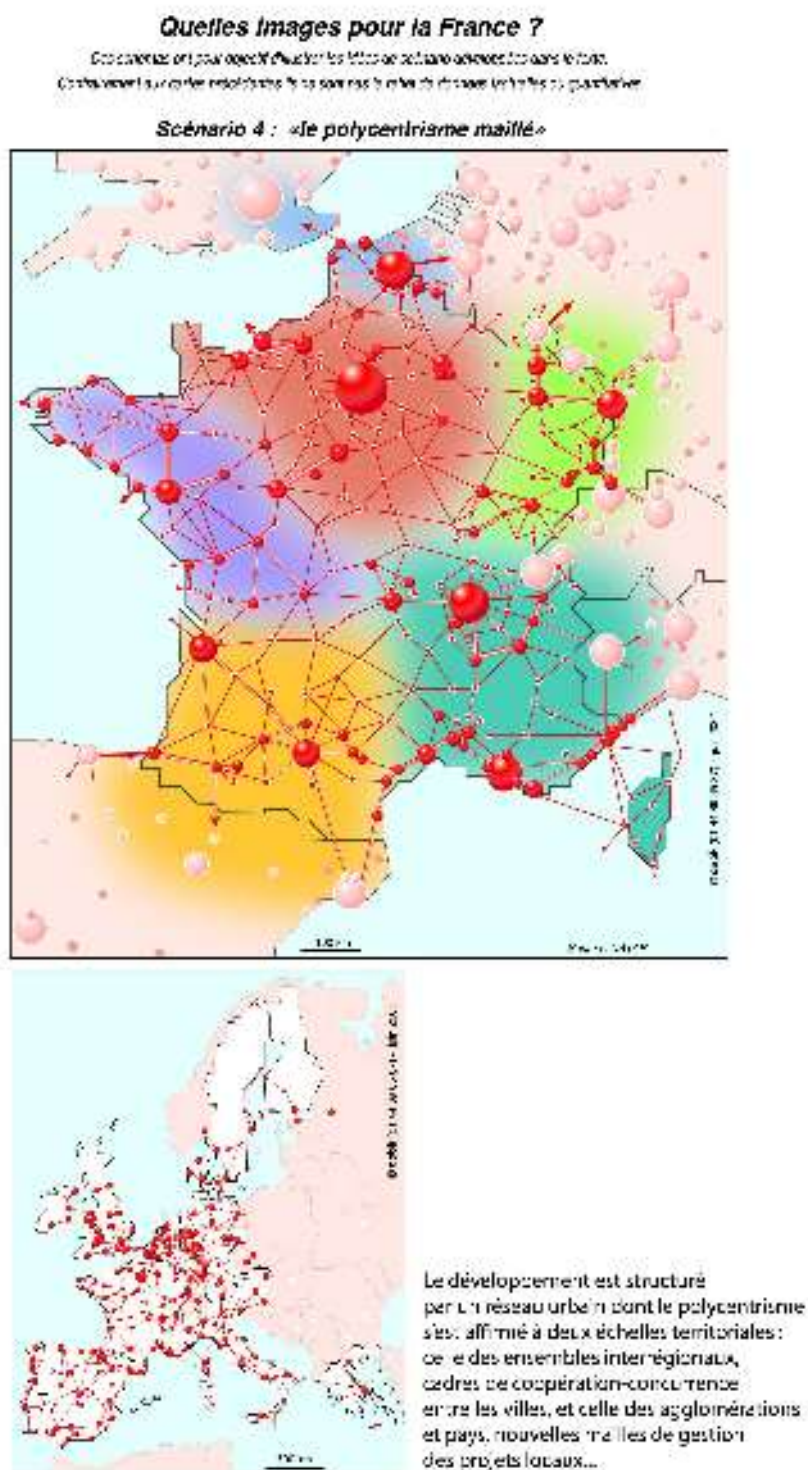
les risques que comportent, d'un côté le retour à un *centralisme rénové* où l'Etat assume son rôle de garant au détriment de l'initiative locale et, de l'autre côté, un scénario *néo-communautaire* où le foisonnement d'actions locales non concertées entraîne un développement inégalitaire du territoire. Finalement, la DATAR plaide pour le scénario d'un *polycentrisme maillé* où des systèmes urbains inter-régionaux maillent l'ensemble du territoire, du pays à l'espace européen.

Consensuelle, sa visualisation cartographique passe sous silence la question politiquement embarrassante de la hiérarchie et de la différenciation entre villes et systèmes urbains. Les villes sont représentées, sans appréciation qualitative, par leur poids de population ; l'ampleur de leur différence de poids elle-même est atténuée par le mode de représentation retenu. La vocation de l'inter-région fait l'objet de précisions précautionneuses : il s'agit d'un espace de coopération et non d'un horizon possible de recomposition institutionnelle (Fig. 10b). Ce scénario ne heurte ni les pouvoirs d'agglomération en train de s'affirmer (Wachter, 1995), ni la susceptibilité des régions qui tentent de construire leur "région-territoire" (Beauchard, 2003). Il emporte une large adhésion de principe, mais dont les raisons sont variées. La préoccupation qui avait été exprimée par la DATAR au sujet du *scénario du réseau métropolitain maillé* qu'elle proposait dans son *Livre blanc pour le Bassin parisien* pourrait tout aussi bien s'appliquer ici :

« Le risque essentiel de ce scénario réside dans le fait que, allant dans le sens de revendications depuis longtemps exprimées (...), il fasse l'objet d'un consensus apparent et formel, mais que la négociation des moyens indispensables à sa mise en œuvre conduise en fait à des demi-mesures qui le condamneraient à l'échec » (DATAR, 1992, p. 60).

Depuis 2005, une recherche en réseau nous a permis de confronter cette évolution avec les adaptations du concept de polycentricité dans les pays d'Europe centrale et orientale. Associée au programme de recherche RePUS (Research on Polycentric Urban Systems, programme Interreg IIIb) animé par un réseau d'établissement d'Europe centrale, nous y apportons, le point de vue "extérieur" (Geppert, 2006c). Nous avons pu à cette occasion constater à quel point, au sein d'une même zone culturelle, la manière d'aborder la polycentricité variait. Dans les pays où la tradition centralisée demeure vive, telle la République Tchèque, les autorités publiques ont mis l'accent sur la recherche d'indicateurs

Fig. 10b. ... à une cartographie consensuelle



Dans *France 2015*, le discours sur l'armature urbaine propose la vision d'un "polycentrisme maillé" inspiré du SDEC. Cependant, l'appréciation des hiérarchies urbaines a disparu. Les villes sont désormais représentées par des sphères proportionnelles à leur population, un choix cartographique qui atténue les écarts réels (l'œil percevant les surfaces et non les volumes).

Source : carte actualisée par la DATAR. La version initiale ne comportait pas la "pastille" européenne et ne soulignait pas l'inter-régionalité par l'emploi de couleurs diversifiées.

permettant de mieux cerner les typologies urbaines afin de définir les réseaux qui en découlent – *mutatis mutandis*, nous retrouvons des méthodes de travail proches des travaux d'Hautreux et Rochefort sur l'armature urbaine française. Dans les pays qui ont effectué leur transition vers l'autonomie locale, telle la République Slovaque, l'accent est mis au contraire sur les processus de coopération, leurs acteurs et les questions de gouvernance. Cette seconde voie est plus proche de l'orientation française.

Les Hongrois associent le développement monocentrique de leur territoire au XXème siècle autour de Budapest, capitale-relais de l'empire austro-hongrois devenue capitale d'état, à la planification autoritaire de la période socialiste. Ils associent donc le polycentrisme à une dimension territoriale – le développement des villes petites et moyennes, faiblement connecté à celui de la capitale – et à une dimension économique et politique, le passage à l'économie de marché. Cette interprétation, fort différente de la vision française qui associe davantage le polycentrisme à une action visant à corriger les effets négatifs du libéralisme sur l'espace, montre à quel point il faut rester prudent en associant la planification stratégique spatialisée à une connotation politique ; de ce point de vue, nous rejoignons l'opinion d'Alain Motte (Motte, 2006, p 25).

Les silences des cartes ne sont pas innocents. Le plaidoyer pour un polycentrisme maillé est bien celui de l'Etat *modeste* dont parle Michel Crozier qui laisse aux acteurs locaux le soin de définir plus précisément les contenus à attacher au concept du polycentrisme : son long cheminement demeure inachevé (Baudelle et Peyrony, 2005). Le jeu des équilibres politiques n'est pas seul en cause. En effet, la difficulté de formaliser une vision spatialisée d'une Europe, d'une France, ou d'une région polycentrique tient également au caractère large et englobant du concept lui-même : c'est à la fois sa faiblesse, qui tient au risque de s'abriter derrière un vocabulaire "spatialement correct", et sa force, si le défi de sa traduction dans l'espace est collectivement relevé.

A l'échelle européenne, le polycentrisme est à construire. Les réseaux de villes petites et moyennes, nœuds essentiels du maillage, apparaissent inégalement intégrés dans les flux de relations d'échelle européenne (Espon 1.1.1, 2004). La discontinuité entre Europe de l'est et

Europe de l'ouest ne s'est pas résorbée malgré la construction de réseaux de firmes portés par les investissements directs étrangers et la mobilité croissante des populations simplifiée par l'ouverture graduelle des frontières (Espon 1.1.3, 2005). Par les disparités de développement qui se perpétuent, l'ancien rideau de fer demeure une frontière intérieure (Geppert, 2006c). Les régions transfrontalières (Niebuhr, 2004 et 2005) et quelques grandes régions urbaines bénéficient de l'accession au marché commun et connaissent un développement rapide. Dans le même temps, des fractions importantes de l'espace restent à l'écart de cette dynamique, et en particulier les territoires animés par des villes petites et moyennes en perte de vitesse (Geppert, 2007b). De ce point de vue, le polycentrisme n'est pas seulement un projet en Europe, mais également un projet pour l'Europe (Guy, Allain, Baudelle, 2003).

La contribution du niveau local à cette construction est essentielle. Sa "brique élémentaire" est faite de bassins de vie où, quelle que soit leur organisation administrative, urbain et rural seraient réconciliés autour de stratégies territoriales communes. Si le concept semble avoir fait son chemin, sa mise en œuvre demeure grevée d'hypothèques (Espon 1.1.2, 2005). En France, elle est entravée par la difficulté de faire émerger des périmètres d'intervention cohérents.



## *2. A la recherche de l'espace pertinent : le bassin de vie*

Au niveau local, la trilogie législative Voynet-Chevènement-SRU faisait le pari que territoires de projet, intercommunalités et périmètres de planification se rejoindraient, si ce n'est pour se superposer, du moins pour construire des stratégies spatiales cohérentes à l'échelle des bassins de vie. Nous avons vu que, en termes qualitatifs, l'intercommunalité n'a pas connu le développement espéré ; de son côté, l'articulation entre SCoT et pays s'avère également imparfaite, tant par les décalages entre leurs périmètres que par l'articulation de leurs contenus. En effet, si l'on n'observe guère de contradiction entre les projets exprimés par les PADD des SCoT et les projets de territoire, c'est en partie parce que, en dépit de l'ambition d'approche globale de la planification stratégique, les différentes démarches tendent à se spécialiser dans des champs distincts, évitant de se rencontrer.

Orientées vers la programmation, les démarches de projet n'ont pas territorialisé leurs diagnostics et chartes autant que l'ambition du législateur le laissait espérer. A l'occasion de notre travail sur les pays "urbains" (Geppert, 2002 a, 2002c), nous avons analysé les éléments cartographiés présents dans les documents consultés (diagnostic et charte)<sup>29</sup>. Il convient d'interpréter ces résultats avec précaution compte tenu de la modestie de l'échantillon (38 pays) et de sa date. Menée en 2002, cette recherche explore la première vague des projets de territoire, d'élaboration rapide. Cependant, l'échantillon était national (tous les pays urbains approuvés au 1er janvier 2001) et, d'autre part, les projets de territoire produits ultérieurement

---

<sup>29</sup> Par pays "urbains" nous entendons les pays qui comprenaient le pôle central d'une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, soit un territoire comprenant une communauté d'agglomération ou un EPCI susceptible d'adopter ce statut.

**Fig. 11. Cartographie dans les projets de territoire (pays urbains)**

Type de carte	Fréquence	Observations
<b>1. Cartes de situation : 100%</b>		
1.1. Localisation	97 %	Echelle et précision varient entre deux types de cartes, quelquefois associées : ponctuelle sur fond national, plus précise sur fond régional ou départemental.
1.2. Périmètre	100%	Les cartes font apparaître les limites administratives : communes, quelquefois cantons
<b>2. Cartes montrant une analyse de l'espace : 92%</b>		
2.1. Justification du périmètre	86%	ex. régions naturelles, exploitation de l'inventaire communal (fréquentation commerces, bassin de vie INSEE), bassin d'emploi ANPE, migrations alternantes.
2.2. Inventaire des ressources du territoire	84%	ex. ressources naturelles, patrimoine, tourisme, infrastructures...
2.3. Cartographie statistique (échelle infra-périmètre)	55%	ex. répartition et dynamiques de population par commune
<b>3. Carte exprimant une vision d'ensemble de l'état du territoire : 21%</b>		
3.1. Carte de synthèse	21%	Classement dans cette catégorie si le titre de la carte le suggère <u>et</u> plusieurs familles de données sont présentes.
<b>4. Carte exprimant un projet de territoire : 8%</b>		
4.1. Carte de projet	8%	Classement dans cette catégorie selon le titre de la carte.

Source : traitement personnel, échantillon de 38 « pays urbains », 2001.

dans notre région d'ancrage n'ont pas infirmé ces premiers résultats (Fig. 10).

La faible territorialisation des projets de pays est cohérente avec les thèmes de travail dont ceux-ci se sont saisis. Le spectre en est relativement large. L'enquête réalisée par l'APFP fait ressortir cette variété thématique (Fig. 12). Cependant, sa portée demeure limitée du fait de la méthode employée. D'une part, la définition des catégories n'est pas disponible ; d'autre part, il s'agit d'un recensement des réponses fournies par les conseils de développement qui ont répondu à un questionnaire volontairement bref, sans croisement avec les documents produits. Ainsi, que faut-il entendre par l'agrégat « aménagement du territoire

**Fig. 12. Thèmes de travail des conseils de développement (APFP)**

Thème	Fréquence
Développement économique, formation, emploi	96%
Environnement, cadre de vie, patrimoine	80%
Culture, loisirs, sports, tourisme	80%
Services à la population, santé	62%
Insertion, solidarité, vie associative	51%
Aménagement du territoire et de l'espace, habitat social	51%
Communication, image, attractivité	30%

Source : APFP, enquête 2007

et de l'espace, habitat social » ?

Nos propres travaux (nous n'avions pas cherché à quantifier cet aspect) confirment la forte présence des thématiques économiques avec des axes de travail qui ne se prêtent pas à la spatialisation : bourses de reprise/création d'activités, développement de filières... Nous retrouvons également l'importance du thème de l'environnement et du développement durable ; cependant, celui-ci est plus volontiers abordé sous l'angle de la valorisation des ressources naturelles que sous celui de leur protection (champ des SCoT), ou de la périurbanisation, sujet volontiers passé sous silence.

Pourtant, la famille de pays sur laquelle portait notre travail, les pays "urbains", était par sa définition même confrontée à la question – quelquefois en lien avec une métropole voisine. Nous avons identifié trois types de pays urbains. Le premier type, animé par une ville moyenne à l'écart des grandes aires de métropolisation, ne diffère guère des pays ruraux par les enjeux dont il se saisit ni par les motivations des acteurs : désir de saisir l'opportunité du volet territorial des CPER 2000-2006, sentiment qu'il faut s'unir pour pallier un certain isolement. Dans ce cas de figure, en l'absence de schéma directeur antérieur, la démarche de pays a pu conduire à la mise en élaboration d'un SCoT dans le même périmètre.

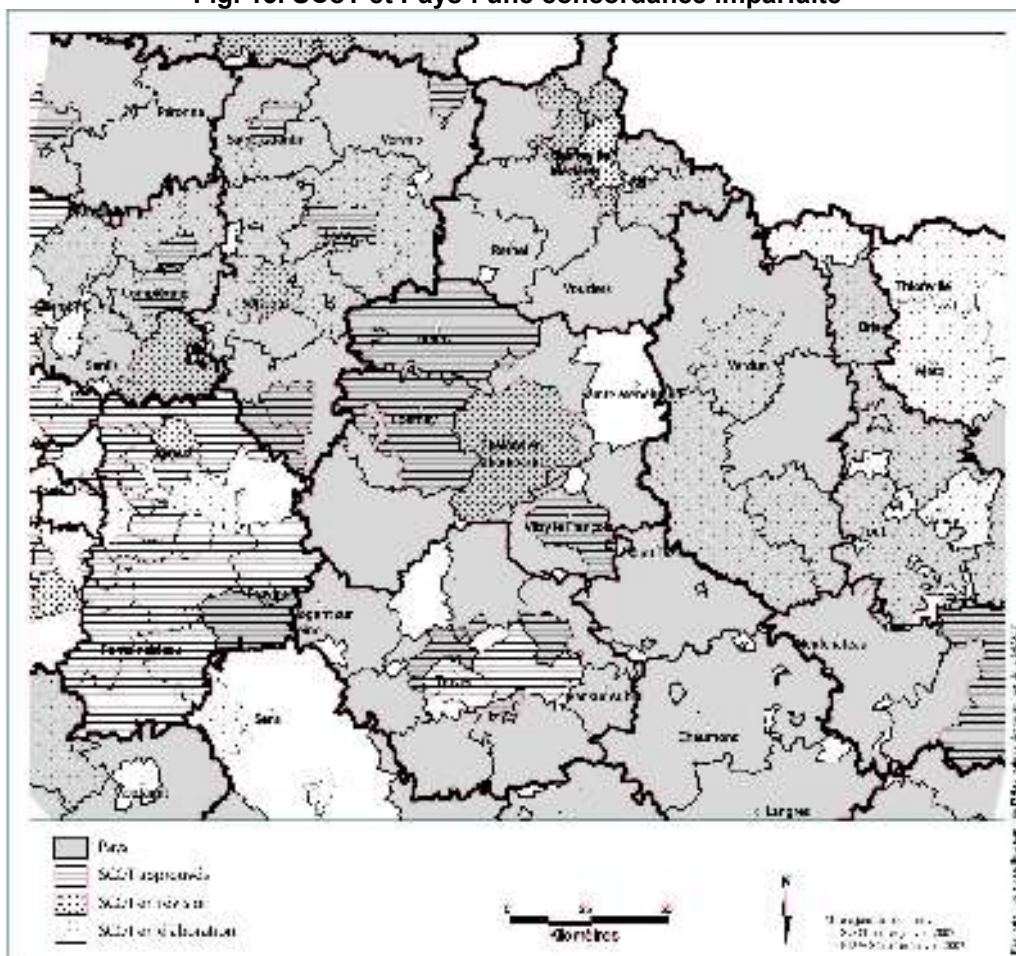
En présence d'une grande agglomération, deux familles de pays urbains apparaissent. Certaines capitales régionales parviennent à organiser des pays étendus englobant les périmètres des contrats d'agglomération. L'articulation des démarches attribuait aux pays les questions relatives à l'environnement, au cadre de vie, au tourisme et aux agglomérations le développement économique et les projets urbains. La délicate question de la périurbanisation demeure orpheline et il reviendra au SCoT de la traiter.

D'autres capitales régionales se voyaient entourées d'une auréole de pays défensifs organisés autour de pôles secondaires du système métropolitain. La périurbanisation, dont l'origine dépasse le niveau du bassin de vie, est abordée indirectement (préservation des identités locales) ou laissée de côté.

Ainsi, les projets de territoire laissent aux SCoT non seulement le souci de l'organisation réglementaire de l'espace, mais aussi, la plupart du temps, celui d'exprimer dans leur PADD un projet spatialisé. Or, il ne s'agit pas du même espace : les périmètres s'articulent difficilement (Fig. 13). Le cas de figure le plus fréquent reste celui où le SCoT couvre le noyau central du pays dans un périmètre plus large que l'agglomération. Ces périmètres sont fréquemment issus de la reconduction des périmètres des documents d'urbanisme antérieurs : il ne semble pas que, dans les territoires où existait un schéma directeur, les démarches de pays aient mené à l'élargissement des périmètres des SCoT. Certains SCoT, comme celui de Troyes ou de Charleville-Mézières, chevauchent partiellement plusieurs pays. Quelquefois, nous assistons au phénomène inverse : au sein de certains pays, tel le Soissonais, des SCoT défensifs, ruraux, sont en élaboration aux portes de l'agglomération centrale régie par son schéma directeur valant SCoT. La difficulté de mettre en place une stratégie commune s'exprime dans cette fragmentation et la périurbanisation constitue le premier sujet de désaccord. Or, sa maîtrise représente, à l'échelle des bassins de vie, un enjeu stratégique.

En effet, trente ans après l'apparition du néologisme "rurbanisation" sous la plume de Gérard Bauer et Jean-Michel Roux (1976), la périurbanisation s'étend. Le choix de la mobilité automobile, au lieu de s'atténuer, se transforme en dépendance (Dupuy, 1995 et 2006). L'allongement constant de la relation domicile-travail conduit à un élargissement des aires

Fig. 13. SCoT et Pays : une concordance imparfaite



Dans le quart nord-est du Bassin parisien, les démarches SCoT concernent le plus souvent un noyau central des pays, plus large que l'agglomération, mais qui demeure en-deçà de l'aire urbaine. Certains SCoT, comme celui de Troyes ou de Charleville-Mézières, chevauchent partiellement plusieurs pays. Quelquefois, nous assistons au phénomène inverse : dans certains pays, tels le Soissonnais ou le Laonnois, plusieurs SCoT ruraux sont en élaboration aux portes de l'agglomération centrale.

Source : carte personnelle, données DIACT / Observatoire des territoires

urbaines – en d'autres termes, à l'apparition d'une nouvelle couronne péri-urbaine. Le développement exponentiel des déplacements automobiles associé à ce phénomène est, tout au moins pour la France où la production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire ne contribue pas aux émissions de gaz à effet de serre, la première cause de notre difficulté à tenir nos engagements contractés dans le cadre du Protocole de Kyoto.

L'étalement urbain apparaît donc comme une hypothèque lourde pesant sur le

Fig. 14. Reports de population des agglomérations vers les aires urbaines

Population	Charleville-Mézières	Rethel	Sedan	Château Thierry	Laon
<b>Commune-centre</b>					
1982	<b>58 667</b>	<b>8 339</b>	<b>23 477</b>	14 557	<b>26 676</b>
1990	57 008	7 923	21 667	<b>15 312</b>	26 486
1999	55 490	8 052	20 548	14 967	26 265
<b>Unité urbaine</b>					
1982	<b>67 694</b>	<b>10 939</b>	<b>30 871</b>	22 696	<b>27 425</b>
1990	67 213	10 462	28 992	<b>23 870</b>	27 195
1999	65 727	10 414	27 954	23 522	27 050
<b>Aire urbaine</b>					
1982	107 237	<b>14 284</b>	<b>34 376</b>	29 750	48 500
1990	<b>108 493</b>	13 960	32 602	32 268	49 521
1999	107 777	13 928	31 665	<b>32 401</b>	<b>49 853</b>

Population	Soissons	Châlons en Champagne	Epernay	Reims	Vitry le François
<b>Commune-centre</b>					
1982	<b>30 213</b>	<b>51 137</b>	<b>27 668</b>	177 234	<b>18 621</b>
1990	29 829	48 423	26 682	180 620	17 033
1999	29 453	47 339	25 844	<b>187 206</b>	16 737
<b>Unité urbaine</b>					
1982	<b>47305</b>	<b>63061</b>	<b>34355</b>	201 433	<b>21 192</b>
1990	46168	61452	34038	208 755	19 919
1999	45274	60013	33236	<b>215 581</b>	19 572
<b>Aire urbaine</b>					
1982	64 732	80 093	<b>41 048</b>	266 731	<b>36 537</b>
1990	<b>65 074</b>	<b>80 718</b>	40 921	281 165	36 062
1999	64 042	79 280	40 167	<b>291 735</b>	35 024

La plus forte valeur est marquée en gras. La perte de population des villes-centres et de leurs agglomérations est sensible dès 1982. Les aires urbaines, tout en continuant de s'étendre, ne parviennent plus à compenser cette baisse à partir des années 1990 : la densité se dilue.

Source : INSEE, RGP 1982-90-99

développement durable et un enjeu majeur pour une planification stratégique. Pour y répondre, la loi SRU du 13 décembre 2000 a souhaité faire des SCoT l'instrument d'une véritable stratégie territoriale, selon l'expression de Maurice Goze (Goze, 2002). En particulier, dans un périmètre de 15 km autour de la limite extérieure des agglomérations de plus de 15 000 habitants, les communes hors SCoT sont soumises à un gel de l'urbanisation <sup>30</sup>. De cette manière, le législateur pensait instaurer un espace cohérent dont la consommation serait, sinon toujours rationalisée, du moins négociée.

Dans le quart nord-est du Bassin parisien où nous avons été amenée à l'étudier, cette question revêt un double intérêt. D'une part, les agglomérations qui structurent ce territoire incarnent bien la strate intermédiaire des villes françaises. La périurbanisation observée correspond donc bien à une nouvelle étape de l'urbanisation et non aux processus particuliers affectant les métropoles (métropolisation). A la différence de l'Ile-de-France voisine, les territoires étudiés présentent une faible densité de population. L'armature de villes petites et moyennes y dessine un canevas relativement lâche. Pourtant, entre 1990 et 1999, l'extension des aires urbaines se poursuit, modifiant les équilibres entre villes et territoires ruraux par une redistribution de la population qui quitte les villes et les agglomérations-centres.

D'autre part, cet espace connaît depuis 1990 une dépopulation. La Champagne-Ardenne est la seule région française à enregistrer une baisse globale de sa population, mais c'est un effet de l'agrégat statistique ; le solde stable de la Picardie voisine, tiré par l'expansion de la frange francilienne dans le sud de l'Oise, masque des évolutions de population similaires. L'étalement urbain ne se nourrit plus des excédents de la croissance urbaine, mais par un prélèvement net sur les populations des agglomérations-centres (Fig. 14).

Dans l'espace étudié, deux villes gagnent de la population. Reims était portée jusqu'en 1999 par un effet-taille, mais le dernier recensement a révélé une inversion de tendance : désormais, la ville-centre perd des habitants. Château-Thierry bénéficie de la proximité francilienne mais, depuis 1990, cet effet ne porte plus que sur les communes de banlieue.

---

<sup>30</sup> Dans les premières années de sa mise en œuvre, les préfets ont accordé assez généreusement les dérogations à la constructibilité limitée, atténuant la rigueur du dispositif.

Dans les deux cas, les aires urbaines se sont étendues. L'aire urbaine rémoise gagne en profondeur sur le sud des Ardennes et sur sa frange axonnaise tandis que l'aire de Château-Thierry vient au contact de l'aire urbaine francilienne. Cependant, autour des autres pôles urbains de notre secteur, l'extension des aires urbaines s'effectue à population égale voire au sein d'une tendance baissière. Sedan, dans les Ardennes, ou Vitry-le-François, dans la Marne, incarnent les extrêmes. Dans les deux cas, ville-centre et agglomération perdent plus du dixième de leurs habitants en moins de vingt ans sans que nous les retrouvions dans la périphérie. Leurs aires urbaines s'étendent – tout en se dépeuplant. La ville émergente dont parle Yves Chalas (1997) est plus qu'ailleurs diffuse et pourrait devenir une ville insoutenable (Ghorra-Gobin, 2006).

La poursuite de la périurbanisation dans une démographie globalement baissière pose question. En valeurs absolues, les volumes restent faibles. Cependant, la tendance qui se dessine mène vers une modification en profondeur des structures spatiales, susceptible d'enclencher un "effet-cliquet". En effet, outre les effets de l'allongement des déplacements sur les émissions de gaz à effet de serre, cette dilution spatiale n'apparaît pas soutenable du point de vue du maintien d'une offre de services publics, d'équipements, d'infrastructures. La question des coûts des basses densités résidentielles (Guengant, 1999 ; Morlet, 2001) y revêt une acuité renforcée. Dans ces bassins de vie qui se vident par leur cœur, les capacités contributives des communes concernées et de leurs habitants risquent d'être rapidement dépassées.

Une telle situation appelle une coordination des acteurs publics, dans le champ de la planification, mais également pour agir ensemble, notamment dans le domaine du foncier. Or, malgré la couverture du territoire en pays, les périmètres étroits de la planification ne correspondent pas aux bassins de vie.

Au niveau national, les périmètres des documents de planification se répartissent de manière équilibrée entre trois situations-types : un tiers correspond *grosso modo* à l'aire urbaine, un tiers est compris entre l'aire urbaine et l'agglomération, un dernier tiers limité à l'agglomération elle-même (Cour des comptes, 2005). Dans notre territoire, les périmètres sont plus amples et correspondent le plus souvent au type intermédiaire (entre agglomération



Source : cartographie personnelle, données DIACT/Observatoire des territoires

Ces périmètres sont souvent hérités des schémas directeurs. Lorsque la loi SRU fut votée, la révision des schémas directeurs était récemment achevée ou en cours dans notre territoire, à l'exception notable de Charleville-Mézières qui reste organisée par son SDAU de 1977 en raison d'un contexte politique local particulièrement tendu. Le décalage avec l'aire urbaine est particulièrement marqué pour Reims, en raison de l'influence des frontières départementales avec l'Aisne et avec les Ardennes que le SCOT n'a pas franchies. Deux

agglomérations ne disposaient pas de schéma directeur : Sedan, qui dépasse le seuil de 15000 habitants fixé par la loi SRU, a désormais engagé l'élaboration d'un SCOT. Rethel, qui partage les enjeux du sud-Ardenne face à la périurbanisation rémoise, est potentiellement concernée (les deux aires urbaines sont contiguës depuis 1999).

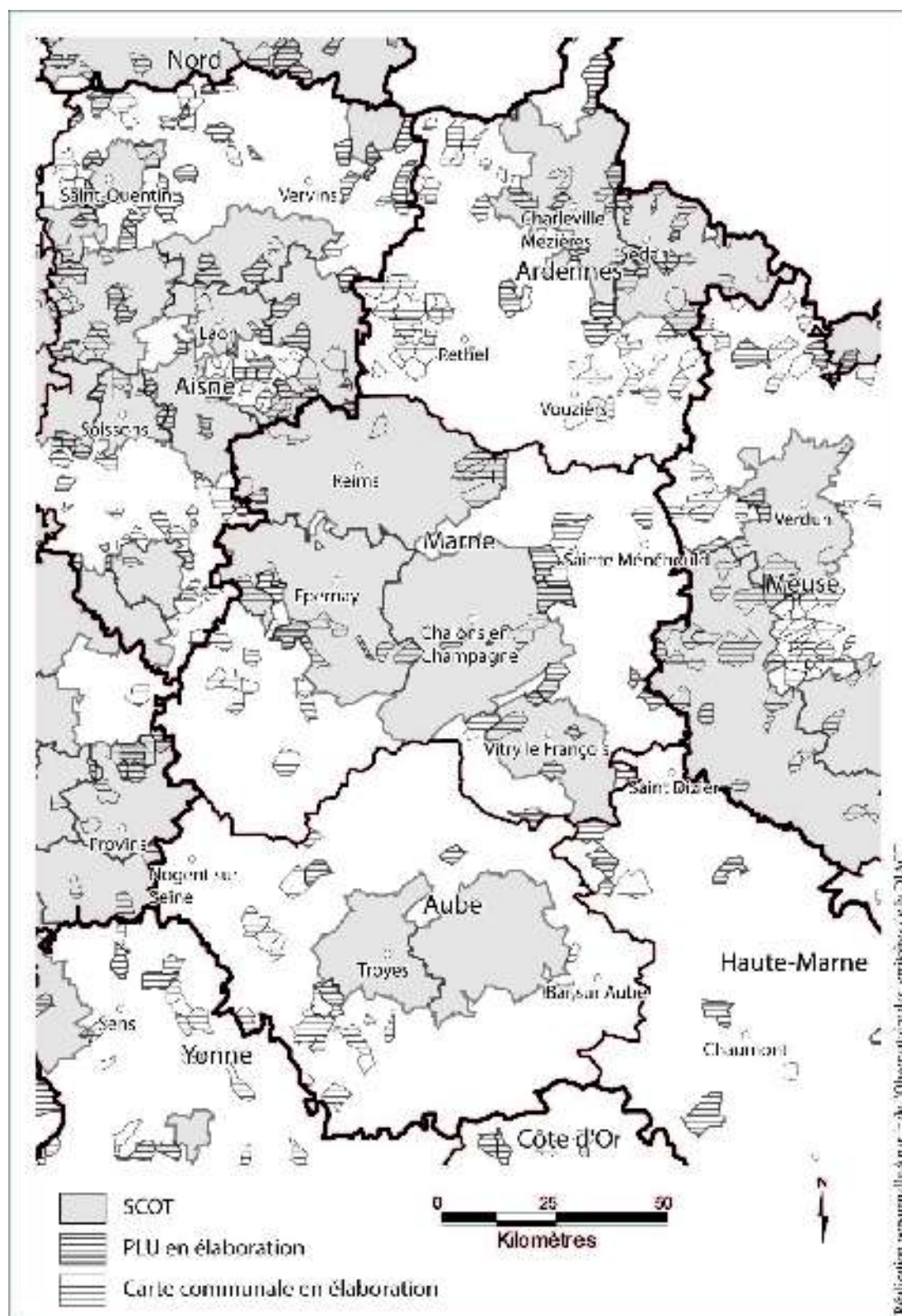
Dans les territoires qui ne disposaient pas d'un schéma directeur, le mouvement d'élaboration des SCoT est engagé. Une catégorie nouvelle attire l'attention : les SCoT ruraux organisés, au mieux, autour d'un ou plusieurs bourgs. Ces coalitions de périphéries, qui se sont dotées de structures intercommunales, adoptent une position défensive face aux villes voisines : élaborer un SCoT rural permet de s'affranchir de la règle des 15 km. Jusqu'à l'approbation du document, cette situation peut évoluer. Ainsi, en 2006, la Communauté de Communes de Trois Cantons avait engagé l'élaboration d'un SCoT autonome, avant d'accepter de s'associer au projet de SCoT sedanais, plus pertinent en termes de structuration économique car les bassins d'emploi sont très connectés. Mais l'opposition peut également se cristalliser : ainsi, dans l'Aisne, des intercommunalités défensives restent engagées dans l'élaboration de SCoT ruraux alors même qu'elles appartiennent à la fois au bassin de vie (aire urbaine) et à une démarche de projet commune (pays) avec les pôles urbains de Soissons et de Laon. Au cours de cette année, le pays du Grand laonnois a entamé une réflexion en vue de l'élaboration d'un SCoT à l'échelle de l'ensemble de son territoire qui associe cinq communautés de commune. Le nouveau périmètre regrouperait les démarches engagées (révision du schéma directeur valant SCoT de Laon, élaboration de deux SCoT ruraux) et s'étendrait aux deux communautés de hors SCoT au 1er janvier 2008. En cas de succès, le processus d'apprentissage collectif à l'œuvre dans les territoires de projet se verrait confirmé.

Cependant, la persistance de nombreuses "poches de résistance" où des SCoT défensifs s'élaborent remet en cause l'efficacité des SCoT, en dépit de la qualité des documents eux-mêmes. Le rapport Viguerie du Conseil Economique et Social évoque cette difficulté :

*« Force est de constater que l'intervention législative et réglementaire ne suffit pas à impulser un changement dans les mentalités et l'action des multiples acteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'urbanisme. [...] La loi SRU constitue un monument, véritable boîte à outils, tous plus pertinents les uns que les autres, mais que les élus comme les autres acteurs ne savent pas utiliser ou dont ils redoutent la complexité. »*  
(CES 2006, p. 28)



Fig. 17. Une vague d'élaboration de cartes communales et de PLU d'opportunité sur les franges des aires urbaines



Source : cartographie personnelle, données DIAC/Observatoire des territoires



témoigne que de telles stratégies se mettent effectivement en place. Le mouvement vigoureux

Dans un contexte de marché foncier et immobilier cher, la périurbanisation s'étend au-delà du rayon de 15 km de gel d'urbanisation imposé par la loi SRU aux communes hors SCoT. Les pays apparaissent comme une échelle pertinente pour la discussion et l'élaboration d'une stratégie foncière, préalable nécessaire à la mise en place d'outils spécifiques (établissement public foncier local, EPFL). L'importance du foncier dans les mécanismes de la périurbanisation a sans cesse été rappelée tant dans la littérature scientifique que dans les rapports publics, du Rapport Mayoux paru en 1979 jusqu'au rapport Viguerie de 2006. Or, si d'autres éléments du coût de la production immobilière sont aux mains d'acteurs privés ou dépendent de l'échelon national, tels les mécanismes d'aide à la pierre ou la taxation allégée des travaux publics, les collectivités locales détiennent une large part de la décision en matière de foncier. Jusqu'à présent, les chartes de pays ne reflètent pas une volonté forte sur le sujet.

Porteuse d'effets pervers sur l'environnement, cette périurbanisation de seconde couronne entraîne également une ségrégation socio-spatiale. En effet, c'est essentiellement le coût de immobilier qui sous-tend la décision des habitants d'acquérir leur résidence à vingt-cinq ou trente kilomètres de la ville-centre. Dès lors, la "centrifugeuse sociale" rejette en périphérie éloignée des classes modestes, qui y trouvent, à défaut des maisons "à cent mille euros" ou "à quinze euros par jour" qui peinent à sortir des cartons, une habitation financièrement accessible. Le phénomène expose en retour les communes à un risque financier réel si certains de ces nouveaux habitants se trouvent précarisés par un aléa de la conjoncture générale ou simplement de la vie. La seconde couronne de l'Ile-de-France en a fait l'expérience dès les années quatre-vingts (Donzelot, 1999). Ce contexte peut évoluer sous l'effet combiné du renchérissement, en dents de scie mais constant, du coût des énergies et d'une possible crise immobilière.

D'autre part, la sociologie des périurbains se renouvelle. Les périurbains de la première génération approchent de l'âge de la retraite, amenant des questions nouvelles liées soit à leur maintien dans ces territoires, soit à leur retour en ville. Une nouvelle génération prend le relais : leurs motivations et leurs attentes sont-elles les mêmes que celles de leurs

prédécesseurs ? Le coût du foncier et de l'immobilier, à l'issue d'une décennie d'augmentation accélérée des coûts du logement, est assurément un élément important des décisions mais non le seul. Il faut le confronter aux autres critères des choix opérés. En effet, s'il y a bien une spécialisation sociale des espaces, il ne s'agit pas de processus d'exclusion, qui ont lieu d'abord dans les agglomérations. Le départ vers le périurbain reste un choix dans un ensemble de possibles, dont les motivations essentiels sont le "confort résidentiel" et la "liberté" (Berger, 2004). Selon Maïté Clavel, le choix résidentiel du périurbain tient au refus de la densité et à une recherche de l'entre-soi ; Marie-Christine Jaillet parle de stratégies d'évitement (Jaillet, 1999). Mieux comprendre les motivations de cette nouvelle génération de périurbains pourrait ouvrir aux acteurs des pistes de réflexion fécondes. En 2007-2008, nous avons intégré cette dimension à un atelier de M2 de l'IATEUR portant sur la question périurbaine en Champagne-Ardenne. Les étudiants ont préparé une mallette pédagogique destinée à permettre aux acteurs d'envisager leur place dans un phénomène de périrurbanisation par nature systémique et à évaluer leurs marges de manœuvre et les incidences de leur action. Son expérimentation pourrait être étendue au territoire champardennais dans le cadre d'un partenariat avec le SGAR Champagne-Ardenne dont nous sommes en train de négocier les modalités pour une réalisation au premier semestre 2009.

La nouvelle couronne périurbaine révèle les limites de la règle des 15 kilomètres instaurée par la loi SRU, distance insuffisante pour embrasser l'extension du phénomène. Du point de vue du dispositif législatif, deux carences apparaissent :

- pour être efficace, le gel de l'urbanisation devrait s'appliquer jusqu'à 30 kilomètres des frontières extérieures des agglomérations ;
- pour répondre à l'objectif de cohérence territoriale ville-campagne, il conviendrait d'introduire l'obligation d'inclure au périmètre arrêté en vue de l'élaboration d'un SCOT une agglomération d'un seuil de taille minimal. Il pourrait s'agir du seuil de quinze mille habitants des communautés d'agglomération.

D'autre part, l'émergence d'une stratégie territoriale, et a fortiori d'une stratégie foncière partagée, a peu de chances de voir le jour si elle n'est pas, dans un premier temps, soutenue par les acteurs des niveaux supérieurs :

- à l'échelon national, par un dispositif incitatif (la suppression du volet territorial des CPER intervient trop tôt) ;
- à l'échelon régional, par la mobilisation des acteurs disposant d'un poids politique : les régions, les élus des grandes agglomérations. De ce point de vue, les "grands territoires" peuvent jouer un rôle d'impulsion.





### 3. A l'échelle des grands territoires : les coopérations métropolitaines

Au-delà des bassins de vie se dessinent de grands territoires : ceux des régions *vécues* (Frémont, 1999) qui dépassent en France les régions administratives ; ceux des grands systèmes urbains insérés dans la mondialisation autour desquels se dessinent des *villes-régions* traversées de liens organiques puissants (Scott et *al*, 2002) ; ceux d'espaces plus distendus, à l'armature urbaine plus faible, mais où la possibilité du recours à la ville apparaît non moins vitale. Au-delà de leur diversité, ces "grands territoires" dépassent les périmètres des documents réglementaires et les périmètres d'intervention des collectivités locales et de leurs groupements. L'élaboration d'un projet stratégique commun concerne un nombre d'acteurs accru et l'articulation entre territoires, politiques et processus devient encore plus complexe (Dolez, Paris et *al*, 2004). Il nécessite la coordination de documents de portée locale, en particulier par les démarches inter-SCoT, et d'actions inscrites dans des projets de territoire distincts peuvent impliquer plusieurs régions, voire plusieurs états dans le cas des territoires transfrontaliers.

Ce niveau de l'échelle spatiale était présent dans nos travaux de thèse qui nous avaient amenée à analyser des réseaux urbains, quelquefois trans-régionaux, et les prémisses de la formation d'une grande région dans le Bassin parisien. A partir de 2004, nous y fûmes à nouveau confrontée par l'*appel à coopérations métropolitaines* qui tentait de faire naître une démarche de projet à l'échelle élargie des systèmes métropolitains. Des coopérations, construites sur la base du volontariat, étaient invitées à formuler un projet stratégique et à le

mettre en œuvre grâce à une gouvernance renouvelée. L'Etat accorderait son soutien à quinze territoires : dans un premier temps, pr un soutien à l'ingénierie au cours de l'élaboration des projets (2004-2005) et, dans un second temps, en accordant une attention particulière aux projets proposés par ces coopérations dans les CPER 2007-2013. Suite à l'appel d'offres, quinze coopérations "métropolitaines" ont été sélectionnés. L'adjectif n'est pas exempt d'une certaine ambiguïté : il ne correspond pas à la même réalité dans la région lyonnaise que dans le territoire de Belfort. Cette polysémie appelle une clarification ; aussi avons-nous préféré retenir en intitulé du présent chapitre le terme de "grands territoires".

Associée à la recherche en réseau menée pour la DIACT par un ensemble d'instituts de l'APERAU, nous avons participé au dispositif d'accompagnement national qui évaluait les projets en cours d'élaboration (APERAU/DIACT, 2006). Etat des lieux dressé à un stade précoce, cette photographie était destinée à une mise à jour ultérieure qui permettrait de mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre. Avec la disparition de la préoccupation métropolitaine des priorités de l'Etat, ce prolongement n'a pas vu le jour. Cependant, l'appel à coopération fut pour les territoires retenus l'occasion de s'approprier une échelle de travail élargie qui n'a pas entièrement disparu de leurs préoccupations. Il nous fournit également l'occasion de renouveler notre approche des grands territoires, notamment par un croisement avec les travaux en langue anglaise qui a débouché sur des interrogations nouvelles. C'est dans cet esprit que nous organisons le présent chapitre : après avoir clarifié notre position sur la question de la mondialisation et de sa relation avec les territoires, nous reviendrons à la question de la vision spatiale produite par ces derniers.

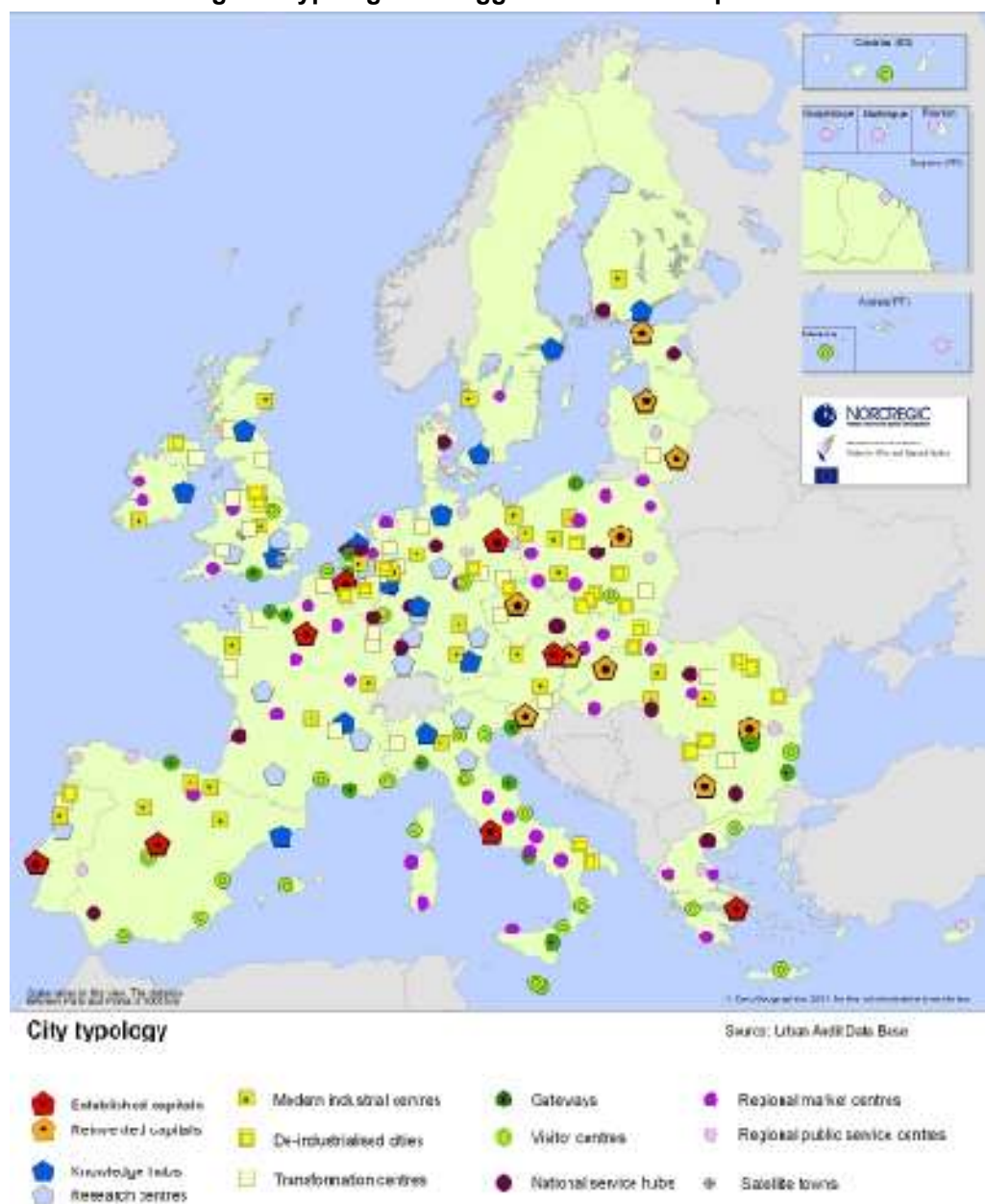
L'appel à coopérations métropolitaines affichait pour ambition d'aider une quinzaine de régions métropolitaines à se "positionner" à l'échelle européenne. Le discours faisait sienne l'idée que la métropolisation est la *traduction urbaine de la mondialisation* (Lacour et Puissant, 1999) tout en omettant de préciser la signification de chacun des deux termes. De la métropolisation, nous retenons qu'il s'agit d'un processus. Cependant, le terme demeure polysémique car il se rapporte à deux réalités distinctes. D'un côté, il s'agit du processus qui transforme certaines villes en métropoles mondiales : un processus très sélectif et auto-entretenu (Ascher, 1995). D'autre part, le terme est devenu un raccourci désignant les

recompositions territoriales à l'œuvre dans quasiment toutes les régions urbaines : l'extension des aires urbaines à la faveur de la périurbanisation, le développement d'une économie de services (qui n'est pas nécessairement de niveau mondial) et les transformations spatiales qui en découlent – en d'autres termes, une nouvelle étape de l'urbanisation. Chacune de ces logiques comporte une dimension et un enjeu spatial ; cependant, si elles peuvent se combiner dans le cas de puissantes régions métropolitaines, elles ne se déclinent pas de la même manière dans tous les espaces.

La mondialisation est volontiers présentée comme le fruit du vingtième siècle, opportunité pour les libéraux (Krugman, 2000), menace pour les anti-mondialistes, donnée à transformer pour les alter-mondialistes. Dans tous les cas, une attention soutenue est portée aux liens entre les phénomènes et les lieux. Est-ce entièrement nouveau ? « *Avant, les événements qui se déroulaient dans le monde n'étaient pas liés entre eux. Depuis, ils sont tous dépendants les uns des autres* » écrivait Polybe (205-120 avant Jésus-Christ), historien grec et conseiller de l'empereur romain Scipion l'Africain. Nous partageons la vision braudélienne selon laquelle la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, mais un processus de long terme où alternent des phases d'accélération et des périodes de régression (Braudel, 1949 et 1979). Pour Braudel, la première phase se joue au XVIème siècle lorsque, par la colonisation, l'Europe exporte et impose au monde son mode de fonctionnement pré-capitaliste. A l'occasion, l'Europe exporte également son modèle urbain par la fondation de villes coloniales. Leur filiation européenne est manifeste dans leur morphologie comme dans leur toponymie, telle la Nieuwe Amsterdam, colonie hollandaise de commerçants de fourrure, qui devient New York en 1664 lorsque Charles II d'Angleterre la conquiert et l'offre à son frère, duc d'York.

A la fin du XIXème s'ouvre une seconde phase : le développement du commerce international conduit à l'émergence d'un système-monde capitaliste. Une nouvelle division internationale du travail modifie en profondeur le jeu des concurrences et des complémentarités entre régions du monde (Friedman, 1986). Cette phase donne naissance aux villes mondiales dont parle Peter Hall (1966). Dans les années 1980, observant les transformations de la société post-fordiste, Braudel estime qu'une nouvelle période s'ouvre ; ce sera l'ère *numérique* (*Digital Age* selon Sassen, 2006b), dominée par la connectivité des

Fig. 18. Typologie des agglomérations européennes



La typologie fait ressortir les grandes fonctions qui différencient les agglomérations :

- au niveau européen, des métropoles complètes au profil équilibré (capitals : *Paris*), ou jouant un rôle moteur dans l'économie de la connaissance (knowledge hubs : *Londres, Lyon*) ;
- au niveau national, des centres au profil plus spécialisé ayant un rayonnement national pour : l'économie des services et de la connaissance (national service hubs : *Bordeaux, Strasbourg*, research centres : *Grenoble, Toulouse, Tours*), les fonctions de production industrielle et de transformation (*Lille, Metz-Nancy...*), les échanges (commerciaux, touristiques : *Marseille, Montpellier...*) ;
- au niveau régional, des capitales régionales généralistes (market centres) ou davantage marquées par les fonctions administratives (public service centres).

Source : CEC, DG Regio, *Etat des villes européennes*, 2007

flux de la communication et de la finance, dans laquelle nous nous situons encore <sup>31</sup>.

Cette étape de la mondialisation soutient le primat d'un nombre limité de villes mondiales. On attendait de l'avènement des nouvelles technologies de la communication et de l'information une dé-territorialisation des activités. Celle-ci n'a pas eu lieu et la mondialisation a produit davantage de concentration que de diffusion spatiale : « *parallèlement à une dispersion dans l'espace des activités économiques bien documentée, et à l'informatisation accrue des secteurs de la consommation et des loisirs, apparaît la concentration croissante d'un large panel d'activités professionnelles hautement spécialisées, de fonctions de management du plus haut niveau, et d'opérations de contrôle...* » qui s'agglomèrent dans des localisations stratégiques, entraînant des dynamiques de développement nouvelles (Sassen, 1991). Les années 1980 et 1990 ont vu émerger en nombre limité ces “lieux épais” (*thick places*) où la mondialisation est territorialement enracinée : ils ont connu une croissance exceptionnelle.

A l'échelle mondiale, le processus est toujours à l'œuvre (Sassen, 2006a). Ces villes mondiales recomposent leur grands territoires ; cependant, leur nombre demeure très limité. Les classements fondés sur l'offre de services aux entreprises de niveau mondial font ressortir un peloton de tête restreint : Londres, Tokyo, New York, auxquelles vient quelquefois s'ajouter Paris. Selon le classement du Globalization and World Cities research network (GaWC), le monde comprendrait dix centres de service de premier rang (*Alpha*), 45 villes aux rangs suivants (*Beta*, *Gamma*) et 68 centres "en formation" : parmi les villes françaises, Lyon et, plus loin dans le classement, Lille et Marseille, en font partie (Beaverstock et al, 1999). A l'échelle continentale (Lever, 1997), des travaux recensent les villes dotées de fonctions de portée européenne (Brunet, 1989 ; renouvelé par Cicille et Rozenblat, 2003, qui a servi de référent pour l'appel à coopérations métropolitaines).

L'étude de Céline Rozenblat et Patricia Cicille examine 180 agglomérations européennes de plus de deux cent mille habitants <sup>32</sup> dans une approche qui dépasse les

---

31 Une habilitation à diriger les recherches n'étant pas un lieu pour la science-fiction, nous ne mentionnons qu'en note de bas de page la crise financière mondiale actuelle qui pourrait annoncer un changement de cycle. Nous observerons avec intérêt ses effets de sur l'espace.

32 Auxquelles s'ajoute le Luxembourg. Toutefois, l'étude ne comprend pas les agglomérations des douze états alors à la veille de leur accession. Les 180 agglomérations considérées appartiennent à 17 états (les Quinze,

services aux entreprises pour atteindre une portée plus générale. Les indicateurs mobilisés comprennent un large éventail de fonctions (tourisme, culture, enseignement supérieur...) et des données dynamiques (évolution de la population...). En dépit de cette différence de méthodologie, le résultat est globalement convergent. Hormis la capitale, trois agglomérations françaises présenteraient un potentiel européen : Lyon, Marseille et, de manière plus inattendue, Toulouse. Lille n'entre pas dans cette catégorie en raison de la méthodologie employée : les indicateurs sont additionnés et, dans cette somme, et il manque à Lille un point qui s'explique par l'absence d'un aéroport international. Dans le rapport plus récent sur l'état des villes européennes réalisé par la DG politique régionale de la Commission européenne, nous retrouvons un classement similaire : en France, seules Paris et Lyon occupent un rang européen. Appuyé sur la richesse des informations statistiques désormais disponibles grâce à l'audit urbain mené depuis 2000, ce travail caractérise les villes dans une typologie affinée intéressante bien que, comme toute typologie, contestable (CEC, 2007, Fig. 18).

Deux conclusions de l'étude Rozenblat sur les villes européennes trouvent un écho dans l'appel à projets. D'une part, les villes françaises sont pénalisées par leur trop petite taille. Ce constat rejoint l'avis Bury du Conseil Economique et Social qui, en 2003, rappelait que hormis Paris et Lyon, les agglomérations françaises demeuraient des *métropoles en devenir* (CES, 2003). Pour pallier cette insuffisance, l'appel à coopérations mise sur le développement de synergies et de complémentarités internes aux systèmes urbains. D'autre part, le rayonnement des villes françaises est marqué par un déséquilibre : leur rayonnement culturel et touristique masque une faiblesse des fonctions économiques. Par les "accélérateurs du rayonnement métropolitain" qu'il recommande de développer, l'appel à projets accorde une place importante au développement de la compétitivité et de l'attractivité économiques.

Jusqu'où peut-on compenser la petite taille des villes par leur mise en réseau ? Un ensemble de villes de taille intermédiaire peut-il devenir une métropole multipolaire ? La question renvoie aux incertitudes quant à la nature de la métropole. Pour Marcel Roncayolo, c'est « *une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de*

---

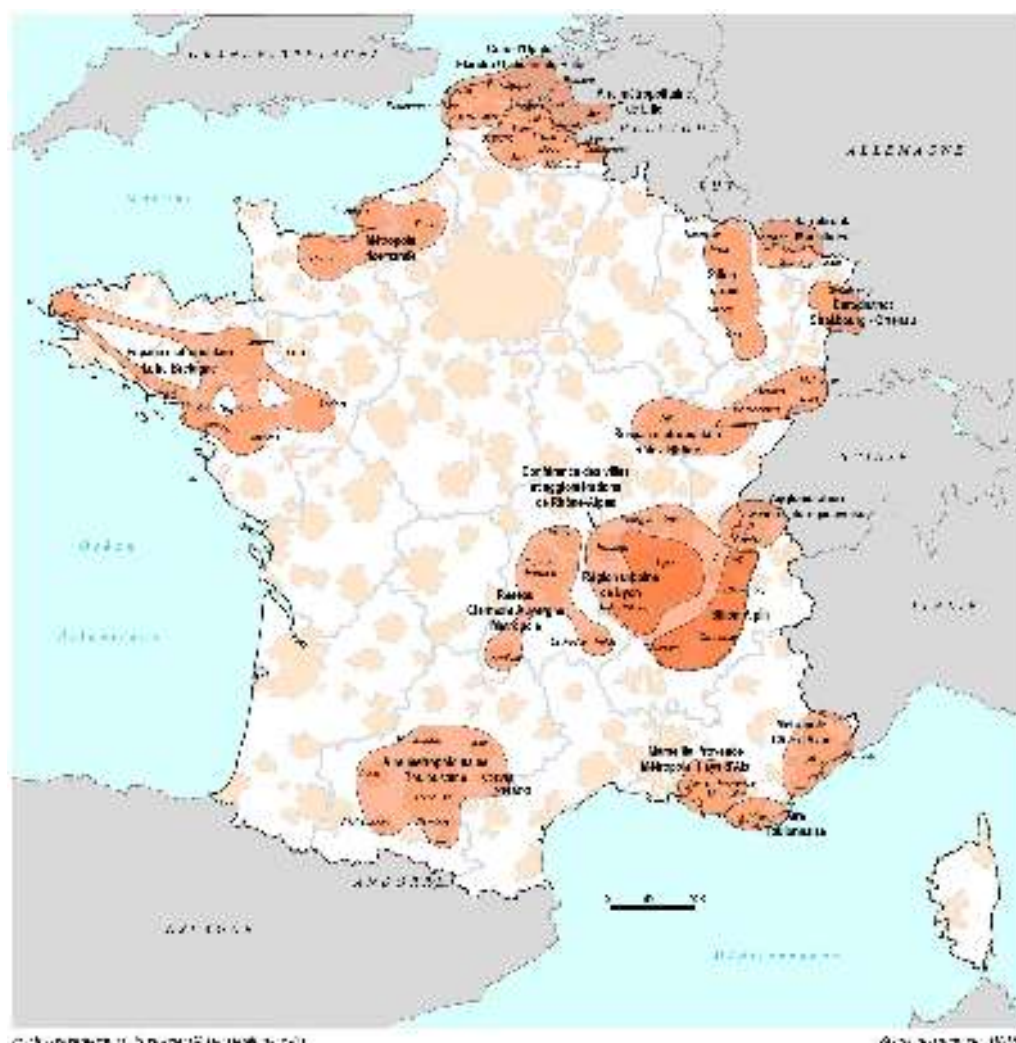
ainsi que le Suisse et la Norvège).

*l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion* » (Roncayolo, 1991). Si l'on admet couramment un seuil de grandeur de l'ordre d'un million habitants, la question de la taille ne trouve pas de réponse univoque. Pour Jacques Lévy, occulter la question de la taille revient à fausser le débat : une ville trop petite ne saurait réunir les fonctions caractéristiques de la métropole (Lévy, 2005). Selon Pierre Veltz, la dimension qualitative prévaut sur l'aspect statistique – le projet de territoire prend tout son sens (Veltz, 2005).

Nous partageons l'idée que la taille découle des fonctions, plutôt que le contraire. Dans la Grèce antique, le terme métropole était utilisé par les colonies pour désigner leur capitale avec laquelle elles entretenaient des relations intenses : appartenance à une communauté politique et religieuse, commerce. Dans le monde grec, le mot dérivé de *μήτηρ* (mère), fait référence au lignage, à une identité commune. Eponyme de sa cité, la métropole est unique et ressemble à la société qui lui donne jour, qu'il s'agisse de la magnificence urbaine athénienne ou de la rustique Sparte qui, selon le témoignage de Thucydide, « *n'est pas construite de manière continue, n'a ni temples ni édifices splendides et ressemble, plutôt, à un groupement de villages* ». Grande ou petite, la métropole grecque est le condensé et le centre unique de son monde. Reprenant le terme pour désigner les capitales de leurs provinces, les Romains l'attachent à un rang administratif ; ils ont pu être sensibles à l'assonance avec *μέτρον* (la mesure, la norme). Dans leur volonté de faire de leurs métropoles des vitrines de leur Empire, ils dotes ces "petites Rome", selon l'expression que Marguerite Yourcenar prête à Hadrien, de copies de sculptures et de monuments de l'*Urbs*, témoignage de grandeur et annonce des bénéfices à escompter de la *pax romana*. La métropole romaine, reproductible et attachée à un rang dans l'empire, annonce nos métropoles régionales. Dans tous les cas, leur croissance démographique coïncide avec l'extension du monde dont elles sont le centre mais ne la précède pas : quelques milliers d'habitants à Sparte, un demi-million d'habitants pour l'Athènes de Périclès, un million dans la Rome d'Auguste mais quelques dizaines de milliers d'habitants dans les autres métropoles.

*Mutatis mutandis*, la métropole demeure centre de commandement. La puissance économique est venue s'ajouter (et non se substituer) à la puissance politique. Partant, elle abrite des fonctions très spécialisées que nous évaluons désormais à l'aune de leur visibilité

Fig. 19. Lauréats de l'appel à coopération métropolitaine



Une très grande variété de types spatiaux :

- des villes-régions potentielles (au sens de Scott) : unies derrière une capitale incontestée (*Lyon, Lille, Toulouse*) ou en ordre dispersé (*Marseille / Aire Toulonnaise*) ;
- des territoires transfrontaliers : *Côté d'Opale, Lille, Sarrebruck-Moselle est, Strasbourg-Ortenau, métropole franco-valdo-genevoise, métropole Côte d'Azur*
- des chapelets linéaires de villes grandes et moyennes : *Sillon lorrain, Rhin-Rhône*
- des réseaux de villes grandes et moyennes marqués par de fortes discontinuités spatiales : *Clermont-Auvergne, Métropole Normande, Loire-Bretagne*

Carte : DATAR, 2005

internationale. Cependant, la notion de métropole régionale conserve-t-elle toute sa pertinence ? Ses fonctions de commandement "naturelles" vis-à-vis de son territoire sont remises en cause car elle s'insère dans une concurrence élargie où les villes moyennes ne jouent pas à armes égales (Sallez, 1993 ; Henderson, 1997). La mobilité des hommes, des



biens et de l'information permet aux habitants et aux acteurs économiques de recourir directement à l'offre de services de la métropole du niveau supérieur, sans passer par la strate intermédiaire. L'organisation christallérienne d'un espace structuré par une hiérarchie de pôles urbains aux aires d'influence emboîtées s'en voit affectée (Geppert, 2008a). Les villes moyennes peinent à assumer leurs fonctions d'intermédiation et demandent le soutien de l'Etat pour les assurer (FMVM, 2005 ; DATAR, 2005c). Leur internationalisation et leur insertion dans les réseaux de la mondialisation ne vont pas de soi.

Le champ de l'appel à coopérations métropolitaines réunit ces deux catégories. D'une part, il vise de *vastes régions métropolitaines* organisées autour d'aires urbaines de plus de 500 000 habitants et associant des villes moyennes, c'est à dire les métropoles d'équilibre invitées à coopérer avec les villes qui les entourent. Dans ce cas, la notion de métropolisation, au sens de l'émergence d'une dimension européenne, fait sens, surtout si l'espace concerné correspond à une *ville-région* au sens de Scott. Une vision spatiale peut voir le jour, qui donne à la planification stratégique spatialisée tout son sens. D'autre part, l'appel à projets s'élargit aux *réseaux de villes structurants* totalisant plus de 500 000 habitants et organisés autour d'au moins une aire urbaine de plus de 200 000 habitants : au total, quarante-deux villes pouvaient prendre la tête d'une coopération. Dans ce cas, "métropolisation" ne peut désigner que la nouvelle étape de l'urbanisation ; encore faut-il que le territoire soit pertinent au regard des dynamiques spatiales. A défaut, la démarche peut donner naissance, au mieux, à des collaborations thématiques.

Doté de financements modestes, l'appel d'offres connu pourtant un réel succès : la quasi-totalité des villes éligibles s'y est présentée. La DIACT s'est félicitée de la qualité de dossiers déposés, dans des délais serrés et sur un sujet difficile dans la mesure où il s'inscrivait dans des échelles de réflexion et d'action inhabituelles (Touche, 2006). Cette mobilisation confirme l'appropriation par les acteurs locaux des démarches de projet : le précédent des pays et des agglomérations a porté ses fruits. L'existence d'une coopération préalable (réseaux de villes) a favorisé l'émergence des candidatures, mais des candidatures associant des villes traditionnellement rivales (Aix-Marseille) sont également présentes. L'appel à projets exigeait

des candidats l'implication des intercommunalités et des régions dans le projet ; la condition est réalisée même si, dans un jeu où les élus d'agglomération gardent la main, la pérennité du partenariat avec les régions n'est pas entièrement certaine.

La carte des lauréats révèle la diversité des configurations spatiales réalisée par les coopérations retenues. Sans revenir sur leur typologie (une des lectures possibles est proposée Fig. 19), nous relevons qu'aux côtés de véritables *villes-régions* apparaissent des groupements qui entretiennent, tant entre eux qu'avec les territoires qu'ils animent, des relations hétéroclites. Les coopérations transfrontalières occupent dans ce tableau une place importante (six groupements), et particulière. La difficulté du travail est renforcée, puisqu'il faut harmoniser des acteurs eux-mêmes inscrits dans les systèmes institutionnels et de planification d'états différents. La création des groupements européens de coopération transfrontalière (GECT) leur offre à cet égard un outil nouveau ; cependant, nos travaux ne nous ont pas permis de l'explorer.

Selon le territoire auquel elle s'applique, la notion même de projet stratégique spatialisé n'a pas toujours le même sens. D'une part, élaborer une vision spatiale est plus naturel dans le cadre d'une région urbaine que pour des réseaux de villes distendus. D'autre part, la présence d'une métropole induit des enjeux particuliers, notamment pour la dimension européenne évoquée par l'appel à projets, qui n'est pas à la portée des réseaux privés d'une locomotive insérée dans la mondialisation. Sous une dénomination commune, les réalités diffèrent et cela se traduit dans les champs de coopération dont les villes se saisissent.

Contrairement à ce que l'entrée par la mondialisation pouvait laisser entendre, les thèmes de travail proposés par l'appel à projets apparaissent comme un accompagnement des métropoles régionales dans leur adaptation à une économie de services davantage que comme une tentative de les aider à conquérir une position plus élevée sur la scène européenne. Déjà amorcée, cette transition se traduit notamment par le développement des emplois métropolitains supérieurs (EMS)<sup>33</sup> dans les grandes villes françaises (DATAR, 2004a). Les "accélérateurs de rayonnement" sur lesquels la DIACT insiste correspondent à des enjeux que toutes les villes partagent : accessibilité, rayonnement économique, recherche et enseignement

---

33 Grille d'analyse fonctionnelle de l'emploi utilisée par l'INSEE depuis 1994 pour transcender les analyses sectorielles. Onze catégories recensent des fonctions dont le contenu décisionnel est élevé ou qui contribuent à l'image de marque de la ville où elles s'exercent (comme les artistes).

supérieur, attractivité culturelle et touristique...

L'appel à coopération mettait l'accent sur les fonctions contribuant à la compétitivité des aires métropolitaines. Cependant, du côté des coopérations, la réponse est plus nuancée : si les projets visant à développer l'attractivité et l'accessibilité sont présents, les thèmes développés font une place inattendue aux préoccupations liées aux deux autres piliers du développement durable, environnemental et social. Nous pouvons y voir un rééquilibrage entre les objectifs, apparemment contradictoires, de compétitivité et de solidarité ou cohésion territoriale ; Anne-Sophie Touche, dans son mémoire de Master, forge le terme d'alter-métropolisation. Mais nous pouvons également y voir le résultat d'un certain pragmatisme des acteurs locaux mal à l'aise pour mutualiser les questions relatives au rayonnement économique.

Les coopérations sont invitées à développer les complémentarités entre les villes-membres qui leur permettront d'atteindre, par la mutualisation de leurs équipements et de leurs ressources, une masse critique. Celle-ci peut se traduire par le soutien à la mise en réseau d'établissements d'enseignement supérieur (Métropole normande, Serrebruck-Moselle est), par la volonté de faire émerger un marché de l'emploi global (Loire-Bretagne), etc.

Si les agglomérations adhèrent volontiers à l'optique d'une mutualisation par la mise en réseau et par la valorisation commune du potentiel des territoires, la négociation devient plus délicate lorsqu'il s'agit d'envisager des spécialisations. En effet, l'un des bénéfices attendus était d'éviter la production de grands équipements redondants et sous-utilisés, comme l'ont été à la fin du siècle dernier les palais des congrès qui se sont soudain multipliés dans les métropoles régionales. L'appel à projets mentionnait explicitement les zéniths et les grands équipements sportifs dont les villes aspirent à se doter : les travaux des coopérations naissantes ont évité ces sujets qui, dans la mesure où ils auraient suscité des arbitrages pour lesquelles les coopérations n'étaient pas prêtes.

Le passage d'une logique de concurrence, ou tout au moins du chacun-pour-soi, à une logique de complémentarité demande davantage que de bonnes intentions. Pour accepter d'abandonner une spécialisation (secteur d'activité, grand équipement...), un maire ou président d'agglomération doit être certain que les dynamiques du développement commun

compenseront son absence. Une stratégie collective judicieuse peut permettre à chaque ville de bénéficier de la proximité des équipements ou secteurs d'excellence développés par ses voisines, tout en dégageant des moyens pour conforter ses domaines d'excellence propres. Encore faut-il que cette stratégie existe et puisse être formulée.

L'appel à coopérations métropolitaines faisait de l'élaboration des projets métropolitains l'objectif de la première phase de leur travail (2004-2005). Cependant, cette démarche connut un retard. Sans doute l'affaiblissement de l'accompagnement par l'Etat des démarches territoriales dans les CPER 2007-2013 contribue-t-elle à l'expliquer ; par ailleurs, il convient de ne pas sous-estimer la difficulté de l'exercice. Les coopérations examinées dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours DATAR-APERAU accordaient une place significative à la construction d'une identité commune, notamment par le tourisme et par la culture. Il est vrai que, y compris lorsque des précédents de coopération existent, l'identité commune n'est pas acquise. Les dernières années ont vu l'élaboration par les agences d'urbanisme d'outils de connaissance de ces territoires élargis : atlas thématiques (atlas des métropolitains à Aix-Marseille, guide de l'architecture de la région transfrontalière à Lille) ou généralistes (Atlas transfrontalier Côte d'Opale, atlas du Sillon lorrain...). Ce mouvement témoigne d'une appétence pour les "grands territoires"<sup>34</sup> mais révèle aussi le chemin qui reste à parcourir avant de pouvoir construire une vision spatiale à cette échelle.

On en vient à se demander si le délai (moins de deux ans) était adapté à l'ambition de construire un projet stratégique partagé. Envisageable pour des territoires dont l'identité est affirmée, ce délai paraît court pour celles de coopérations où elle ne l'est pas. Dans l'espace discontinu du G10 où nous intervenons, démarche inspirée des coopérations métropolitaines mais qui ne s'est pas présentée l'appel d'offres, le cadre ne nous imposait pas de calendrier. Ce caractère informel nous donnait une certaine liberté, au prix d'un risque d'essoufflement de la démarche si elle ne parvenait pas à enclencher une dynamique. Le contexte était difficile en raison de rivalités de personnalités et du souvenir vivant de l'échec des tentatives de coopération antérieures (Zone d'Appui Nord-Champenoise des années 1970, réseau de villes Reims-Châlons-Epernay-Troyes des années 1990). Dans la charte que nous avons élaborée pour ces dix agglomérations, nous avons ordonné les objectifs d'une série d'actions

---

<sup>34</sup> Au moment de notre dernière relecture, nous en trouvons une illustration plus anecdotique : c'est également le thème des rencontres 2008 de la FNAU d'octobre 2008.

ponctuelles, en espérant que les premiers résultats auraient un impact fédérateur, vers une approche globale plus complexe :

1. *mutualiser leur expérience, leur expertise, leur connaissance de leurs territoires ;*
2. *s'unir pour la promotion de leurs territoires et pour la défense d'intérêts communs ;*
3. *approfondir progressivement leur action en se dotant d'une stratégie métropolitaine partagée et en associant d'autres partenaires à la démarche.*

*Extrait de la Charte du G10 (voir aussi dossier de travaux, pp. 161-168)*

Conscient de l'enjeu posé par nos « métropoles ingouvernables » (Jouve et Lefèvre, 2002), l'appel à projets faisait de la préfiguration d'une gouvernance métropolitaine ouverte aux partenaires institutionnels des différents niveaux, aux milieux économiques et à la société civile, une condition d'éligibilité. Les projets métropolitains se sont inspirés de la gouvernance de projet expérimentée au cours de la décennie précédente dans les démarches de *pays* et d'*agglomérations* en s'appuyant sur des instances de participation inspirées de leurs conseils de développement. Sans remettre en cause le fonctionnement institutionnel hérité de la décentralisation, ils ont réparti les rôles entre un pilotage politique, qui reste aux mains des élus urbains, un portage technique, assumé par leurs équipes et notamment par les agences d'urbanisme des grandes agglomérations, et une instance de réflexion, largement ouverte à l'ensemble des acteurs et à la société civile, de rôle consultatif. Ce modèle, dont la souplesse a fait le succès à l'échelle locale, n'est pas exempt d'un risque de dilution, voire de désinvestissement, dans l'espace élargi des coopérations métropolitaines.

Ces coopérations demeurent fragiles ; elles furent mises en sommeil suite au désengagement de l'Etat, qui n'honora pas sa promesse d'inscrire les actions les plus structurantes issues des projets métropolitains au Contrat de Projets Etat-Régions 2007-2013, mais également en raison du recentrage sur les questions locales occasionné par l'échéance des élections municipales de 2008 et régionales de 2009. Ainsi, la contrepartie de la souplesse et de l'ouverture de ce modèle de gouvernance demeure une difficulté à se pérenniser. Pour autant, il nous semble que l'émergence progressive d'une vision spatialisée commune se poursuit. Dans les territoires correspondant à des villes-régions, où la réalité métropolitaine

s'impose plus nettement, des démarches inter-SCoT sont engagées (Lyon). Ainsi, l'outil mis en place demeure un instrument d'apprentissage, d'expérimentation, de construction d'une intelligence collective.

A ce jour, la question des grands territoires demeure à nos yeux porteuse d'interrogations majeures.

La première porte sur la relation entre territoire et planification stratégique. Il s'agit d'un aller-retour, puisque la planification stratégique tend à s'inscrire dans des territoires pertinents, et contribue à construire leur identité commune. Cependant, que se passe-t-il lorsque, indépendamment de l'échelle adoptée, les territoires visés manquent visiblement de cohésion ? Ne serait-il pas plus juste, alors, de ne parler que de coopération ? En cherchant à mobiliser la notion de projet de territoire dans des contextes trop hétéroclites, ne risque-t-on pas de l'affaiblir ?

La seconde porte sur les conditions de pérennité de la démarche. Si le succès rencontré par l'appel d'offres traduit une sensibilité réelle des élus à cette échelle, il peut également obéir à des logiques d'opportunité, et plus particulièrement au souci de prendre date en vue des CPER 2007-2013. La dynamique peut-elle s'auto-entretenir, et à quelle(s) condition(s) ? La participation à l'animation d'une coopération qui a vu le jour en dehors de l'incitation étatique, et malgré la réticence des départements et régions, offre à nos travaux futurs un "laboratoire" intéressant à confronter à un cadre élargi. Cette question renvoie à la question de la gouvernance territoriale (ch III-1).

### III. ...Et la mettre en œuvre ?

En dernier ressort, l'évolution vers une planification stratégique espère réduire l'écart entre l'intention comprise dans les documents de planification et sa mise en œuvre. L'association d'un cercle de partenaires élargi à l'amont de la réflexion procède non seulement de la volonté d'accroître l'intelligence collective, mais également d'une tentative de leur permettre de mieux s'approprier une stratégie qu'ils auront contribué à élaborer. A l'aval se posent les questions de la pérennité de leur implication et de la mesure de cette mise en œuvre. A cet égard, la loi SRU a instauré une double obligation : d'une part, le suivi du SCoT, par une évaluation au moins décennale ; d'autre part, l'existence du syndicat porteur du SCoT tout au long de la vie du document (sous peine de nullité). La combinaison de ces deux dispositions encourage les acteurs à dépasser l'obligation minimale en instaurant des dispositifs de suivi des documents plus ambitieux, voire continus.

Les SCoT sur lesquels nous avons travaillé (Reims et Epernay) sont allés dans ce sens. Le syndicat mixte du SCoT d'Epernay et de sa Région (SCOTER) a mis en place d'un dispositif d'animation territoriale : une évaluation annuelle de la réalisation du SCOTER est soumise au débat public dans le cadre d'Assises territoriales. Le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de la Région de Reims (SIEPRUR) bénéficiait, lors de l'entrée en vigueur de la loi SRU, d'une expérience préalable en matière de suivi de la réalisation du schéma directeur. En effet, il s'était assigné cette mission lors de sa création en 1988. Fort de ce préalable, le SCoT de Reims a prévu dans son PADD un titre 5 qui prévoit les moyens de sa mise en œuvre. Ces éléments, formulés sous la forme de principes directeurs et non sous la forme d'une programmation, constituent un exemple intéressant (Fig. 20). Outre le suivi du

### Fig. 20. Comment le SCoT de Reims prévoit sa mise en œuvre

L'organisation du Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de la Région de Reims (SIEPRUR) présente des atouts pour contribuer à la mise en œuvre du SCoT :

- Le suivi du schéma directeur faisait partie des missions du SIEPRUR dès sa création en 1988. Une commission "Planification" composée à parité de représentants des communes rurales et des communes urbaines en a la charge.
- Le SIEPRUR est porteur à la fois du SCoT et du Pays rémois ; c'est un interlocuteur identifié des communes et intercommunalités du secteur.
- Le SIEPRUR s'est doté de comités de pilotage thématiques pour répondre aux enjeux de cohérence à différents niveaux : ScoT2R, Pays, Planification, Développement durable.

Dans son PADD, le SCoT de Reims a prévu un Titre 5 : « **Pour une mise en œuvre optimale** ». Nous reprenons ci-dessous l'intitulé des dispositions prévues par le SCoT pour sa mise en œuvre (gras), un résumé de leur contenu (police normale), et des éléments d'information sur leur suivi (italique). Compte tenu de la date d'approbation du SCoT rémois (3 décembre 2007), la modestie des mesures de mise en œuvre ne doit pas surprendre.

#### 1. Par une gestion prévisionnelle et concertée du foncier

Dans un contexte de foncier rare et cher, le SCoT veut définir un programme d'action foncière global (PAF) qui permettra de constituer un portefeuille foncier public doté de 250-280 hectares (équivalent à quatre années de consommation). Cette démarche suppose une organisation concertée avec les aménageurs publics (CCI, SM...) et un conventionnement avec la profession agricole.

*Mise en œuvre : un établissement public foncier local (EPFL) est en préfiguration.*

#### 2. Par une réactivité opérationnelle efficace

Le SCoT préconise de généraliser la maîtrise publique des opérations d'aménagement et des partenariats public privé (PPP). Il se propose aussi de chercher les instruments d'une cohérence entre la programmation d'opérations, effectuée localement par les intercommunalités, au niveau ScoT.

*Mise en œuvre : pas d'évolution concrète à ce jour.*

#### 3. Par la convergence entre la planification et la contractualisation

Le SCoT prévoit de s'appuyer sur les démarches des pays et de l'agglomération rémoise, notamment afin d'inscrire ses priorités dans le CPER 2007-2013.

*Mise en œuvre : mission du comité « Pays » composé de 15 élus ruraux, un représentant de Reims métropole, la totalité des présidents d'EPCI et 5 conseillers généraux issus des cantons concernés.*

#### 4. Par un rôle de coordinateur reconnu au SIEPRUR

Le SCoT propose d'associer le SIEPRUR à l'élaboration des PLU et des politiques sectorielles. Il entend également mettre en place les conditions d'une auto-évaluation en continu de la mise en œuvre du SCoT, sans attendre le délai de 10 ans inscrit dans la loi SRU. A cet effet, il annonce la constitution d'une panoplie d'indicateurs et d'une méthode de conduite de l'évaluation.

*Mise en œuvre : Le comité "Planification" émet un avis sur les documents de planification locaux (PLU, cartes communales), sur les documents sectoriels (PLH, ZPPAUP...) ainsi que sur des opérations comme les OPAH. Le suivi du SCoT revient au comité "SCoT2R".*

#### 5. Par la traduction du SCoT sur les franges de l'agglomération dans des projets de territoire communautaires et inter-communautaires

Les franges de l'agglomération sont fragmentées entre un grand nombre d'EPCI (cf. Fig. 5, p. 62). Le SCoT veut définir une échelle de gestion intermédiaire entre le SCoT et les PLU qui pourra : préciser ses orientations générales (schéma de secteur) ; contribuer à la cohérence inter-PLU ; introduire un débat sur les contours des communautés de communes comme sur leurs compétences.

*Mise en œuvre : Pas d'action ciblée sur les franges.*

#### 6 Établir des relations avec les territoires voisins

Le SCoT annonce un travail en commun avec les territoires voisins pour affirmer des complémentarités dans divers domaines : développement économique, développement résidentiel, produits touristiques, sécurisation de la ressource en eau par interconnexion des réseaux.

*Mise en œuvre : Le "G10" est l'instrument privilégié d'une telle relation.*



SCoT, ils prévoient les liens à établir avec la dimension opérationnelle (maîtrise foncière, contractualisation au titre des projets de territoire), le suivi de la cohérence inter-sectorielle (association du SIEPRUR à l'élaboration des documents sectoriels) et de la cohérence inter-territoriale (association du SIEPRUR à l'élaboration des documents locaux et coopération avec les territoires voisins).

Cependant, pour évaluer la mise en œuvre des documents issus de la planification stratégique, nous manquons encore de recul temporel. Les Assises du SCOTER se tiendront-elles régulièrement et contribueront-elles à un pilotage du document et de sa mise en œuvre ? Le SIEPRUR a intégré dans son organisation des comités de pilotage chargés des différents aspects de suivi évoqués ; pour autant, cette volonté se traduira-t-elle par des effets concrets ou par le développement d'une "comitologie" de faible utilité ? Au plan national, nous retrouvons la question des calendriers. Les SCoT approuvés demeurent peu nombreux (Fig. 21). Pour les pays et agglomérations, il serait possible de vérifier la réalisation d'une série de projets, notamment à travers les bilans des CPER 2000-2006, mais pas encore d'évaluer le projet de territoire lui-même, inscrit dans des temporalités lentes. Pour la même raison, nos propres travaux ont porté sur l'élaboration et les contenus des documents de planification stratégique davantage que sur sa mise en œuvre.

Cependant, il semblerait inconséquent d'attendre que la mise en œuvre des visions spatiales élaborées dans le cadre de la planification stratégique ait lieu – ou échoue – pour en faire le bilan, alors même que les acteurs engagés dans les processus de planification stratégique sont invités à se doter de moyens de suivi. C'est sur ces moyens que nous porterons notre regard dans le présent chapitre. Nos chapitres précédents tentaient de confronter nos recherches passées à l'évolution de notre discipline et à l'épreuve des faits ; le présent chapitre montre les hypothèses qui fondent nos projets de recherche en cours et prévues dans un proche avenir. Les trois thèmes qui la structurent montrent brièvement la raison d'être, la problématique et l'orientation générale de ces travaux.

La première partie aborde la question de la gouvernance par (et dans) le projet, que nous distinguons des questions déjà traitées relatives à la coopération dans la mesure où il ne s'agit plus d'analyser les formes d'organisation institutionnelle, mais les conditions qui permettent d'améliorer l'efficacité d'un modèle d'organisation donné. Elle est en lien avec une candidature au programme Espon 2013 que nous préparons, avec sept autres instituts européens, en vue de l'appel d'offres 2009. Nous en sommes coordinatrice.

La seconde partie aborde l'évaluation et le suivi des documents de planification et des projets à caractère territorial. Le développement d'une culture d'évaluation, saine traduction des articles XIV<sup>35</sup> et XV<sup>36</sup> de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, soulève des questions lorsqu'il s'agit d'une action sur l'espace dont les effets sont souvent indirects et inscrits dans des temporalités longues. Le développement d'outils et de méthodes adaptées au suivi de cette action revêt un caractère stratégique : s'il est possible de trouver les indicateurs et les méthodes adéquates, ce suivi peut devenir un pilotage ; à défaut, il sera difficile de tirer de l'évaluation des conséquences pour l'avenir. Cette partie rend compte de deux projets de recherche : d'une part, une recherche sur l'évaluation *in itinere* de la réalisation des programmes opérationnels 2007-2013 en partenariat avec le SGAR de Champagne-Ardenne. Son objectif est de trouver des indicateurs territoriaux qui viendraient enrichir les évaluations prévues par la réglementation communautaire, plus comptables. D'autre part, un projet de recherche sur la manière dont les territoires mettent en œuvre l'obligation de suivi des SCoT.

Notre troisième partie évoque un travail sur l'évolution des métiers de l'aménagement et de l'urbanisme en Europe. Cette orientation ne découle pas directement des recherches présentées dans les parties précédentes de ce mémoire, mais de nos fonctions de Secrétaire Général d'AESOP. Afin de consolider la valeur de nos diplômes, nous avons ouvert auprès de la Commission européenne le dossier de la reconnaissance professionnelle des urbanistes. Les exigences de cette procédure obligent à réaliser des études très rigoureuses sur l'encadrement juridique de l'exercice professionnel dans les 27 Etats-membres et sur la mobilité des urbanistes. Nous représentons AESOP au comité de pilotage de cette étude entreprise en

---

35 Art 14 : Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

36 Art 15 : La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

partenariat avec le Conseil européen des urbanistes (CEU). La comparaison confirme la variété des formations et des pratiques sur la scène européenne et l'intérêt du modèle français reposant sur l'interdisciplinarité et l'équilibre entre apports théoriques et exercice pratique tout au long de la formation. Elle montre également l'évolution des frontières de notre champ confronté à une concurrence croissante de formations issues des sciences du management qui s'approprient la notion de planification stratégique, en faisant éventuellement l'impasse sur le territoire.



## 1. Vers une gouvernance par le projet ?

Depuis quelques années, le terme de gouvernance est de plus en plus utilisé par les acteurs publics comme dans les travaux scientifiques. Qu'y a-t-il derrière l'effet de mode ? L'étymologie nous apprend que le verbe grec *κυβερνάω* (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Il a donné naissance au verbe latin *gubernare*, qui a engendré de nombreux termes dans les langues latines et en anglais, mais pas dans les langues germaniques, scandinaves ou slaves. Au XIII<sup>ème</sup> siècle, en ancien français, gouvernance désigne non plus le fait mais *l'art ou la manière de gouverner* ; son équivalent anglais *governance* apparaît au XIV<sup>ème</sup> siècle. Le mot tombe en désuétude au XIX<sup>ème</sup> siècle, en partie parce qu'il est associé à l'Ancien Régime et en partie parce que la culture administrative de l'époque ne s'y prête guère.

Dans les années 1930, l'anglais re-découvre le terme *governance* pour désigner les pratiques de management des firmes qui, pour minimiser les coûts d'accès au marché, organisent des alliances et internalisent certaines fonctions. Dans les années 1990, il réapparaît dans le champ de l'économie politique et dans le langage des institutions internationales (ONU, Banque mondiale, FMI). Il a retrouvé sa signification première – l'art ou la manière de gouverner – en lui associant une connotation nouvelle : il promeut un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux (Moreau-Defarges, 2008). Cette résurrection du mot *governance* a entraîné dans son sillage la réapparition du mot français, qui semble s'imposer dans le monde francophone, et à une officialisation du terme anglais à travers l'Europe. Il ne s'agit plus d'analyser l'organisation institutionnelle des autorités publiques, ou même les liens formels qui s'établissent entre elles (coopérations, partenariats)

et vis-à-vis de la société civile (conseils de développement, participation du public), mais d'examiner les conditions qui permettent d'améliorer l'efficacité d'un modèle d'organisation donné.

Les attentes exprimées vis-à-vis d'une gouvernance améliorée poursuivent des objectifs quelquefois contradictoires. D'une part, il s'agit d'accroître la participation des acteurs, la société civile mais également les autorités publiques amenées à travailler ensemble. D'autre part, il s'agit d'améliorer la qualité des décisions (produire de meilleures politiques) et de leur mise en œuvre (améliorer les résultats). La résorption de cette tension – impliquer un nombre d'acteurs plus élevé tout en gagnant en efficacité – pose la question du recentrage des politiques et des institutions. Nos travaux antérieurs nous ont amenée fréquemment à la frontière de ces interrogations, en particulier à travers l'étude des jeux d'acteurs qui se mettent en place autour de l'élaboration d'un document de planification ou d'un projet de territoire. Au travers de notre expérience d'accompagnement de la coopération engagée par le G10, nous avons été plongée dans les questions relatives à la gouvernance par leur aspect pratique, expérimentant sur le vif des hypothèses et, quelquefois, de simples intuitions.

Dans sa rencontre avec la gouvernance, le champ de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme présente une singularité liée à l'existence d'un acteur sans personnalité morale, le territoire. Sans verser dans une personnification de mauvais aloi, force est de constater que le territoire joue un rôle. Il est le lieu d'une mémoire collective qui se transmet. Par exemple, les rivalités historiques entre villes constituent une toile de fond qui se perpétue au-delà des changements dans les équipes municipales. Lors de nos entretiens de pré-configuration du G10, les deux maires ardennais nous ont dit la difficulté de présenter ce projet à leurs électeurs qui, majoritairement, s'estiment méprisés par les Rémois. La maire de Charleville-Mézières partageait ce sentiment pour avoir, jeune étudiante à Reims, subi des vexations. Le maire de Sedan qui fut <sup>37</sup>, par son implication, un des moteurs de la coopération naissante, ne partageait pas personnellement ce sentiment mais nous alerta également à ce sujet. Il l'illustra par le récit d'un *tifo* <sup>38</sup> qui avait

---

37 Dominique Billaudelle, décédé le 19 juin 2008.

38 *Tifo*, de l'italien *tifoso* (supporter d'une équipe de foot, littéralement : fanatique) désigne l'animation d'une tribune qui, soulevant un ensemble de pancartes préparées à l'avance, compose une affiche géante. Dans notre cas précis, le tifo dessinait une inscription : « *Pour trouver les paysans, suivez la flèche* » surmonté d'une flèche orientée vers la tribune des Sedanais. Sociologiquement inexact – les Ardennes sont plus ouvrières que paysannes – et moins injurieux que d'autres (les Ch'tis qualifiés de pédophiles au stade de France), ce tifo s'enracine dans un conflit territorial. Sa réception par les Ardennais en témoigne.

marqué un match de foot Reims-Sedan quelques mois plus tôt. Dans les tribunes, les supporters font rarement assaut d'élégance ; l'intérêt de l'anecdote réside en ce qu'elle révèlent la vivacité des inimitiés perpétuant un cliché historique (Reims, ville bourgeoise, méprisant les Ardennes). Ainsi, des considérations à première vue bien secondaires, voire triviales, peuvent devenir le proverbial grain de sable.

Au-delà du constat des difficultés particulières ou au contraire du potentiel que peut présenter le territoire, la recherche d'outils et de modes d'action permettant d'améliorer la gouvernance se heurte à des difficultés. Dans le cadre du programme Espon 2006, un projet de recherche ambitieux a abordé la question de la gouvernance territoriale (Espon 2.3.2, 2007). Dans un contexte pionnier, il a contribué à défricher le cadre dans lequel cette gouvernance s'inscrit en montrant l'évolution des systèmes de planification et des architectures institutionnelles des 27 Etats-membres. Il réalise également un considérable travail d'analyse d'une littérature théorique qui sort quelquefois de notre champ.

Cependant, le caractère prométhéen de l'entreprise caractérisée par une entrée très large dans le sujet et la mobilisation d'un nombre de chercheurs pléthorique<sup>39</sup> ont également rendu l'exercice difficile. Dans ses conclusions, le rapport identifie des facteurs de bonne gouvernance qui restent nécessairement à un certain niveau de généralité : la capacité d'atteindre un objectif commun dépend du caractère et de la qualité de trois formes de capital territorial (capital intellectuel, capital social et capital politique) ainsi que de la manière dont elles interagissent ; le partenariat et les réseaux sont la clef du succès. Il tire enfin des conclusions au regard des cinq principes de bonne gouvernance promus par le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (CEC, 1991). Ce Livre Blanc est un document élaboré dans le contexte de la réforme interne des institutions européennes, mais il affiche également l'ambition d'initier un changement culturel : « *le changement demande des efforts de la part de toutes les autres institutions et, dans les Etats membres actuels et futurs, des administrations centrales, des régions, des villes et de la société civile* ».

Il promeut cinq critères de bonne gouvernance, dont le rapport cité évalue l'application au champ de l'aménagement. Notre intention est de repartir des résultats de ce programme de recherche afin de définir des axes de travail resserrés qui feront l'objet d'une expérimentation avec

---

39 Parmi les 34 groupes de projet trans-nationaux d'Espon 2006, ce fut le plus large, mobilisant 24 équipes à travers l'Europe, et près d'une centaine de contributeurs individuels.

les acteurs territoriaux, conformément à l'appel à projets "ciblés" qui concerne des recherches appliquées, menées avec et pour les acteurs institutionnels.

Nous avons commencé sa préparation avec un noyau de partenaires représentatif de la variété des systèmes de planification en Europe : l'Institut Royal de Technologie de Stockholm (Suède), l'Université de Technologie de Delft (Pays-Bas), l'Institut Leibnitz de Dresden (Allemagne), l'Université de Newcastle (Royaume-Uni), le Politecnico de Milan (Italie), l'Université de Technologie de Bratislava (Slovaquie), l'Université Adam Mickiewicz de Poznan (Pologne). La moitié de ces partenaires a participé au projet Espon 2.3.2. L'IMATEUR pilote cette démarche. Il s'agit d'un projet en cours d'élaboration, susceptible d'évoluer, dont nous présentons la ligne générale en suivant le fil directeur des critères de bonne gouvernance du *Livre blanc*.

L'ouverture entend favoriser un fonctionnement plus transparent des institutions par le biais d'une communication active et compréhensible à tous au sujet des décisions et de leur mise en œuvre. D'après Espon 2.3.2., cette communication, très présente, ne débouche pas forcément sur une transparence accrue. L'investigation qui en découle portera sur deux éléments qui posent question. D'une part, la surabondance de communication génère un paysage confus ; ne faudrait-il pas trouver le moyen de mettre en cohérence les messages ? D'autre part, son manque de continuité temporelle nuit à sa crédibilité ; il est particulièrement visible à travers les sites Internet, rapidement créés tout aussi vite obsolètes, pour peu que les structures porteuses soient fragiles (comme en France les conseils de développement).

La participation citoyenne à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques, doit accroître la confiance dans leur résultat final et dans les institutions qui les produisent. Espon 2.3.2. relève que le partenariat entre institutions ou avec des associations l'emporte sur la participation du public. A cet égard, nous aborderons deux aspects. D'une part, l'urbanisme participatif, véritable serpent de mer, voit actuellement un foisonnement d'initiatives de contenu et de qualité variables. En appui sur le réseau européen Urbact, nous construirons une base de données d'expériences pilotes afin d'élaborer un répertoire de bonnes pratiques. Dans un second temps, nous verrons si une approche comparatiste permet de réaliser un guide méthodologique, notamment au regard de la participation dans la durée. Ce second aspect reste à confirmer car la diversité des cultures nationales influe sur l'efficacité des méthodes employées. D'autre part, le développement des partenariats entre institutions a souvent pour contrepartie l'affaiblissement de la dimension territoriale. Nous expérimenterons avec les acteurs une



adaptation de la méthode "charrette"<sup>40</sup>, largement pratiquée aux Etats-Unis et dans les pays scandinaves (Cars, 2004). Cette méthode consiste à réunir un collectif (habitants, entreprises, élus) qui disposent d'un temps limité (quelques jours) pour élaborer un projet. Le collectif dispose d'un appui technique conséquent (urbanistes, architectes, infographistes...) qui visualise tout au long du travail les options proposées (cartes, images de synthèse). A la fin de chaque journée, une restitution montre l'état du projet. Les orientations retenues sont décisionnelles : en fin de "charrette", les participants en sont co-auteurs. La "charrette" s'utilise le plus souvent à une échelle très locale, tel l'aménagement d'un quartier, qui se prête à l'appréhension directe et au jeu des visualisations graphiques. Notre projet est de voir comment elle pourrait être adaptée aux travaux d'instances partenariales comme les conseils de développement, et avec quel résultat.

La responsabilité clarifie le rôle de chacun dans les processus de prise et de mise en œuvre des décisions. Espon 2.3.2 relève que cette clarification est plus difficile dans le contexte des nouvelles formes de gouvernance qu'elle ne l'était dans les formes de gouvernement traditionnelles. Les systèmes institutionnels tendent à converger : les états unitaires se décentralisent tandis que dans les états fédéraux le niveau supérieur renforce son rôle. A l'occasion de l'émergence des démarches stratégiques, les états ont adopté une posture en retrait : d'un côté, ils reportent largement sur les acteurs locaux la responsabilité de l'action ; de l'autre, ils assument leur fonction de garant par la voie législative. Entre ces deux pôles, ils n'investissent que progressivement un rôle d'accompagnement (financier, mais également méthodologique). Notre hypothèse est que les acteurs locaux attendent un développement de ce rôle accompagnateur, non par une re-centralisation mais par l'adoption d'une ligne d'action plus lisible et plus constante. Il ne donc s'agit pas de réviser les répartitions des compétences, mais d'analyser la manière de les exercer.

L'enjeu de la cohérence, au sens du *Livre blanc*, est de garantir une approche intégrée dans un système complexe en termes de coopération verticale et horizontale. D'après les résultats d'Espon 2.3.2, les barrières sectorielles représentent un goulot d'étranglement majeur et la cohérence horizontale est plus difficile à atteindre que la cohérence verticale. Notre projet est d'expérimenter avec nos partenaires la méthode ouverte de coordination (MOC). Il

---

40 L'origine du nom est attribuée au passage de la "charrette" qui recueillait les travaux des étudiants en architecture des Beaux-Arts à Paris au XIX<sup>e</sup> s. Les derniers instants avant le rendu final avaient acquis la réputation d'être ceux des traits de génie.

s'agit d'une méthode de coordination initialement créée pour les Etats-membres pour accompagner le processus de Luxembourg, aujourd'hui étendue à la stratégie de Lisbonne. Elle repose sur des procédures non contraignantes. Après avoir identifié et validé les objectifs communs, les acteurs définissent les instruments d'évaluation (statistiques, indicateurs, méthodologie). Elle repose sur une évaluation mutuelle (pression des pairs) et sur une capitalisation des bonnes pratiques. Elle peut être renforcée par des mesures dites de "*soft law*", de portée politique plus que juridique, comme par exemple l'obligation de faire connaître les actions engagées (mais non de réussir). Dans notre champ, l'obligation de suivi des documents d'urbanisme et même l'étude d'impact environnemental relèvent de cette logique. Un second axe, encore à préciser, est l'analyse des partenariats public-privé dont la gouvernance, formelle et informelle, entraîne des effets contrastés dans les pays couverts par notre échantillon. La Suède, dans le domaine des transports collectifs, a expérimenté des chartes d'objectifs avec les partenaires privés qui semblent produire des effets plus positifs que les documents équivalents en France ou au Royaume-Uni. A l'inverse, en Slovaquie, la cohérence est quelquefois dictée par les partenaires privés qui influent fortement sur les plans stratégiques, à la frontière entre gouvernance et lobbying.

Enfin, le *Livre blanc* retient pour critère de bonne gouvernance l'efficacité, comprise comme l'adéquation entre les objectifs poursuivis, qui doivent être clairs, et les mesures prises, qui doivent intervenir au bon moment et produire les résultats escomptés, ce qui passe par une démarche d'évaluation et par la prise en compte des évaluations antérieures dans l'élaboration des politiques futures. Espon 2.3.2 relève que, si visions et plans stratégiques peuvent constituer des outils de gouvernance, la plupart des nouveaux processus se met en place autour de projets ponctuels inscrits dans des temporalités plus brèves (mandats électifs). Ceci renvoie à la question de la mesure de l'efficacité territoriale. Compte tenu de la complexité de cette question, notre groupe se propose de recenser et de comparer les méthodes d'évaluation des documents stratégiques pratiquées avant de voir s'il est possible d'aller plus loin en proposant une banque d'indicateurs mobilisables et de méthodes d'évaluation continue. Plus personnellement, nous pourrions croiser ce travail avec les recherches que nous entreprenons sur l'évaluation et le suivi de la planification et de l'action territoriales.

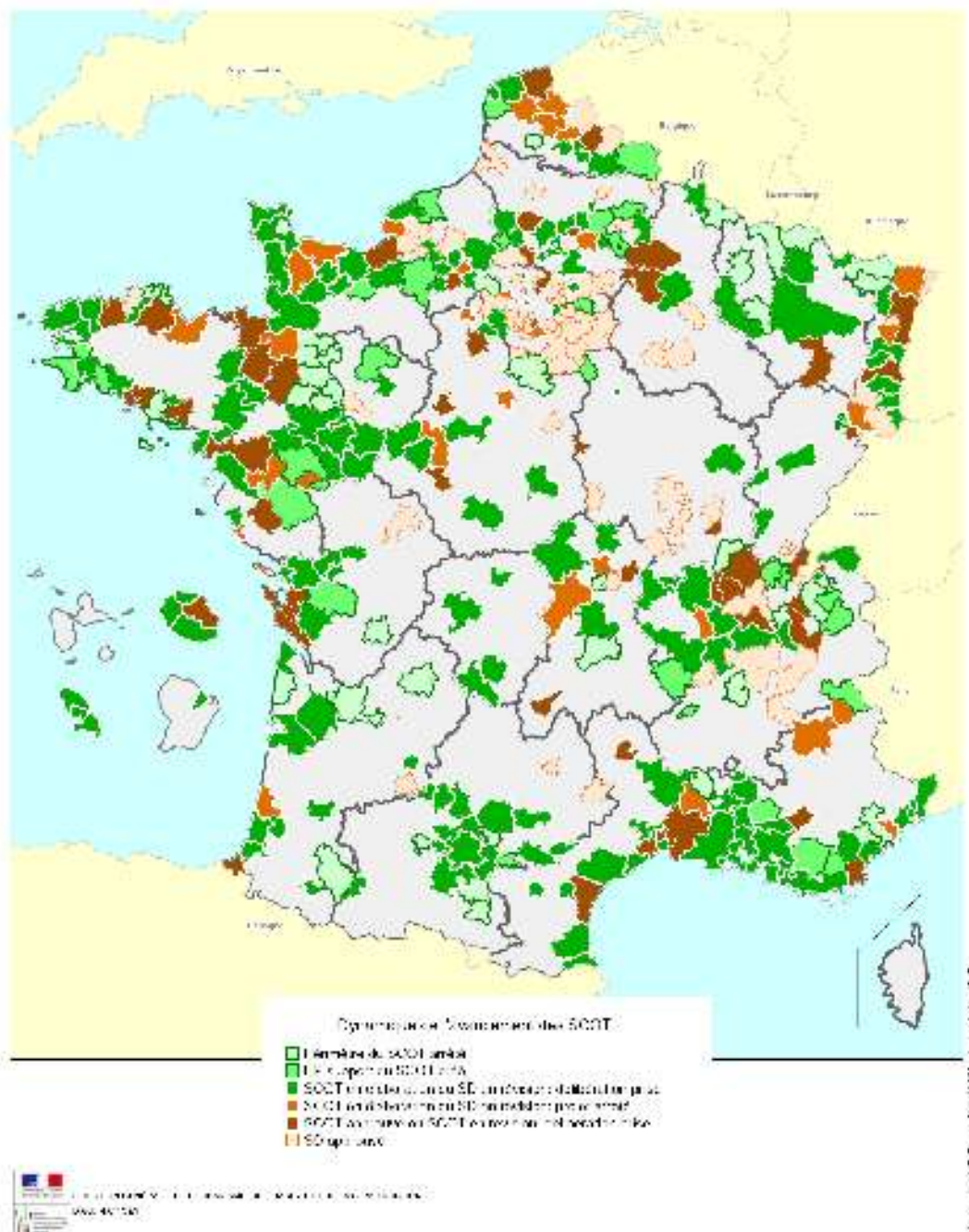
## *2. Evaluation et suivi de la planification et de l'action territoriales*

Issue du croisement des méthodes de gestion de l'entreprise avec celles de l'action publique, la planification stratégique spatialisée accorde une place importante à l'évaluation tout au long de la mise en œuvre du document ou projet stratégique. Le croisement avec monde de l'entreprise est plus particulièrement un croisement avec le management de projet, qui peut se définir comme « un ensemble finalisé d'activités et d'actions dans le but de répondre à un besoin défini dans des délais fixés et dans la limite des ressources allouées ». Le projet fait l'objet d'une budgétisation de moyens et d'un bilan indépendants de celui de l'entreprise, qui permet à l'évaluation du résultat de se porter sur le projet lui-même sans courir le risque d'une dilution de l'information dans le fonctionnement général de l'entreprise. Du côté de l'action publique, la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) va dans le même sens. Elle modifie l'organisation du budget de l'Etat pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.<sup>41</sup> Dans ce nouveau contexte, le gestionnaire dispose d'une plus grande souplesse dans l'affectation des moyens dont il dispose (fongibilité globale et asymétrique des crédits). Cependant, il doit justifier son besoin de financement "au premier euro" et rendre compte de sa gestion, non seulement par un contrôle comptable mais également par une évaluation qualitative montrant le chemin parcouru vers la réalisation de ses objectifs.

---

41 Jusqu'à là, le budget était présenté par ministère et ventilé en plus de 800 chapitres qui déterminaient la nature des dépenses à un niveau de détail jugé excessif, mais sans en indiquer la finalité. Ainsi, l'examen des lois des finances permettait de connaître le nombre de ramettes de papier acquies par chaque ministère mais non l'activité dont ce papier était le support. Désormais, le budget est présenté par missions, qui peuvent être inter-ministérielles, déclinées en programmes et en actions. La loi des finances précise les indicateurs qui permettent de suivre la réalisation de ces missions.

Fig. 21. Etat d'avancement des SCoT en France au 1er janvier 2008



Source : DGUCH/DDE

Cette justification passe par l'élaboration et le suivi d'indicateurs permettant de mesurer le chemin parcouru en direction de l'objectif fixé. Le choix des indicateurs est un exercice

difficile car il doit concilier deux exigences quelquefois contradictoires. D'une part, l'indicateur doit être disponible, donc reposer sur des données quantitatives et existantes. D'autre part, il doit être pertinent car s'il présente un biais, il peut entraîner des effets pervers dans la mesure où il sert au pilotage de l'action. Pour les services publics de guichet, cet équilibre se traduit par la combinaison d'indicateurs de la qualité du service rendu (durées d'attente aux guichets, de délivrance de documents...) avec des indicateurs d'efficacité (par exemple, nombre de dossiers traités rapporté au personnel exprimé en équivalent temps plein, ETP).

Le territoire n'est pas neutre au regard de tels indicateurs, apparemment purement sectoriels. Par exemple, pour les services de guichet, l'indicateur d'efficacité d'une sous-préfecture rurale comme Sainte-Ménéhould sera fatalement médiocre : dans un espace de faible densité de population, le nombre de dossiers à traiter est faible au regard des quelques ETP nécessaires pour assurer la continuité du service public aux horaires d'ouverture. Ce résultat devra ensuite être confronté à des critères qualitatifs (présence de l'Etat, accès aux services publics...) pour déterminer s'il convient de maintenir la sous-préfecture, de la supprimer ou de la convertir en Maison des services publics afin de mutualiser les coûts avec d'autres administrations. A cet égard, l'aménageur doit jouer son rôle d'aide à la décision ; il faut donc qu'il soit capable, sinon de produire les indicateurs, du moins d'en avoir une maîtrise suffisante pour éclairer l'interface entre l'évaluation de la performance publique et les enjeux territoriaux.

La question devient plus complexe lorsqu'il s'agit de l'évaluation des effets territoriaux de l'aménagement de l'espace. Dans les démarches de projet, les conseils de développement sont associés au suivi de la mise en œuvre du programme d'actions. De même, l'obligation de suivi prévue dès décembre 2000 pour les SCoT a été étendue aux PLU par la loi du 13 juillet 2006. Son introduction constitue un nouvel enjeu pour les acteurs locaux ;. En effet, si l'obligation est prévue, les conditions de sa mise en œuvre restent à définir.

Nos intentions de recherches articulent deux aspects de cette question : d'une part, la possibilité de définir des ensembles d'indicateurs pouvant rendre compte non seulement de la

réalisation des actions ou des documents eux-mêmes, mais également de leur effet spatial. D'autre part, et ce second aspect est en lien avec les questions de gouvernance présentées au chapitre précédent, la manière dont les acteurs se saisissent de cette évaluation. Elles se concrétisent par deux projets de recherche portant, l'un sur l'évaluation des effets territoriaux des actions financées par les fonds structurels, et l'autre sur l'obligation de suivi des documents d'urbanisme.

Menée en partenariat avec le SGAR Champagne-Ardenne, la première recherche porte sur l'introduction d'indicateurs territoriaux dans l'évaluation des programmes opérationnels financés par les fonds structurels. Face aux besoins accrus liés aux élargissements de l'Union et dans un contexte budgétaire de vaches maigres, les politiques régionales ont vocation à devenir plus sélectives et à faire la preuve de leur efficacité. Or ailleurs, cette efficacité est l'objet d'interrogations : des études empiriques ont montré que la corrélation entre les montants d'aides accordés et trajectoires de convergence régionales ne va pas de soi (Funck et Pizzati, 2003). Malgré l'existence d'outils d'évaluation requis par les textes, la question de l'évaluation qualitative de l'impact territorial de la dépense communautaire demeure patente (dynamisation des territoires, mais aussi visibilité de l'Europe aux yeux des citoyens).

Cette recherche se traduit par une démarche d'évaluation *in itinere* qui ne se substitue pas aux évaluations réglementaires. L'enjeu est double : d'une part, faire émerger des indicateurs qualitatifs et transversaux ; d'autre part, travailler sur l'amélioration de la gouvernance, notamment par la préfiguration d'un réseau de correspondants thématiques qui se verraient confier une pré-sélection des dossiers intégrant les indicateurs retenus. Son intérêt réside en ce qu'elle nous permet de travailler sur l'évaluation à tous les stades de la programmation : en effet, pour pouvoir tester un indicateur à caractère territorial, il faut pouvoir l'intégrer dès la phase de montage des dossiers en l'indiquant à la liste des indicateurs de réalisation prévue dans les formulaires de demande de subvention (afin qu'il soit disponible).

La première phase (2008/2009) porte sur l'axe 1 du Programme opérationnel champardennais (Recherche, innovation, transfert de technologie), directement lié à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Dans une région au potentiel de recherche/innovation

modeste, cet axe représente un enjeu stratégique pour l'autorité de gestion, soucieuse de disposer de critères permettant d'employer au mieux les fonds communautaires dans un champ nouveau où l'expérience préalable fait défaut. Cette première étape est appelée à déboucher sur un programme plus ambitieux par un élargissement à d'autres dispositifs (autres axes du FEDER, FSE, second pilier de la PAC). En dernier ressort, elle doit mener à l'élaboration d'un guide méthodologique pour l'insertion d'indicateurs territoriaux dans l'évaluation des fonds structurels.

Compte tenu de l'avancement de l'élaboration des SCoT (Fig. 21), nos intentions de recherche concernant l'obligation de suivi des documents d'urbanisme se développent progressivement. En 2006/2007, un atelier de deuxième année du Master de l'IATEUR encadré par Marcel Bazin et Emmanuelle Lorenzi visant à mettre en place une démarche d'évaluation continue du SCoT d'Epernay a constitué pour le laboratoire une première expérience sur un thème qui était alors nouveau pour nous. Une expérience similaire devrait être menée en 2009/2010 avec le SIEPRUR. Il s'agit d'un projet partagé avec une collègue, Emmanuelle Lorenzi, Maître de conférences en aménagement et en droit de l'urbanisme ; cette association nous permettra de mobiliser l'interface entre sa culture administrative et notre approche plus spatiale.

La problématique porte sur la manière dont les acteurs locaux font face à cet enjeu nouveau. Certains territoires ont commencé à se doter d'indicateurs de suivi (inter-SCoT rhônalpin), le SCoT rémois prévoit de le faire. Cependant, qu'expriment ces indicateurs ? Il peut s'agir d'indicateurs classiques de réalisation d'un document d'urbanisme (consommation de foncier, construction...). Cependant, pour le maintien d'un caractère réellement stratégique du suivi, ces indicateurs de réalisation ; il convient d'y adjoindre des indicateurs permettant d'apprécier l'évolution du territoire (économique, sociale, environnementale) au regard des objectifs stratégiques définis par les PADD. Sur le plan théorique, l'exercice soulève des questions liées à la complexité des effets territoriaux des politiques d'aménagement. D'une part, ils s'inscrivent dans des temporalités plus longues que celle de l'action ; d'autre part, il s'agit d'effets indirects et diffus dans l'espace. Dès lors, la simple mise en parallèle

d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs territoriaux apparaît insatisfaisante : est-il possible d'aller plus loin ?

Outre le travail sur les indicateurs permettant un suivi dynamique des documents de planification stratégique, ce projet présente un second volet qui analyse les dispositifs d'animation territoriale de ce suivi : modalités de création et de partage de l'information, interactivité tout au long du processus, conséquences en matière de gestion du document d'urbanisme. L'enjeu d'une évaluation "continue" consiste à faire du suivi l'appui pour une démarche plus active de pilotage du document.



### *3. L'évolution des métiers et des formations en Europe*

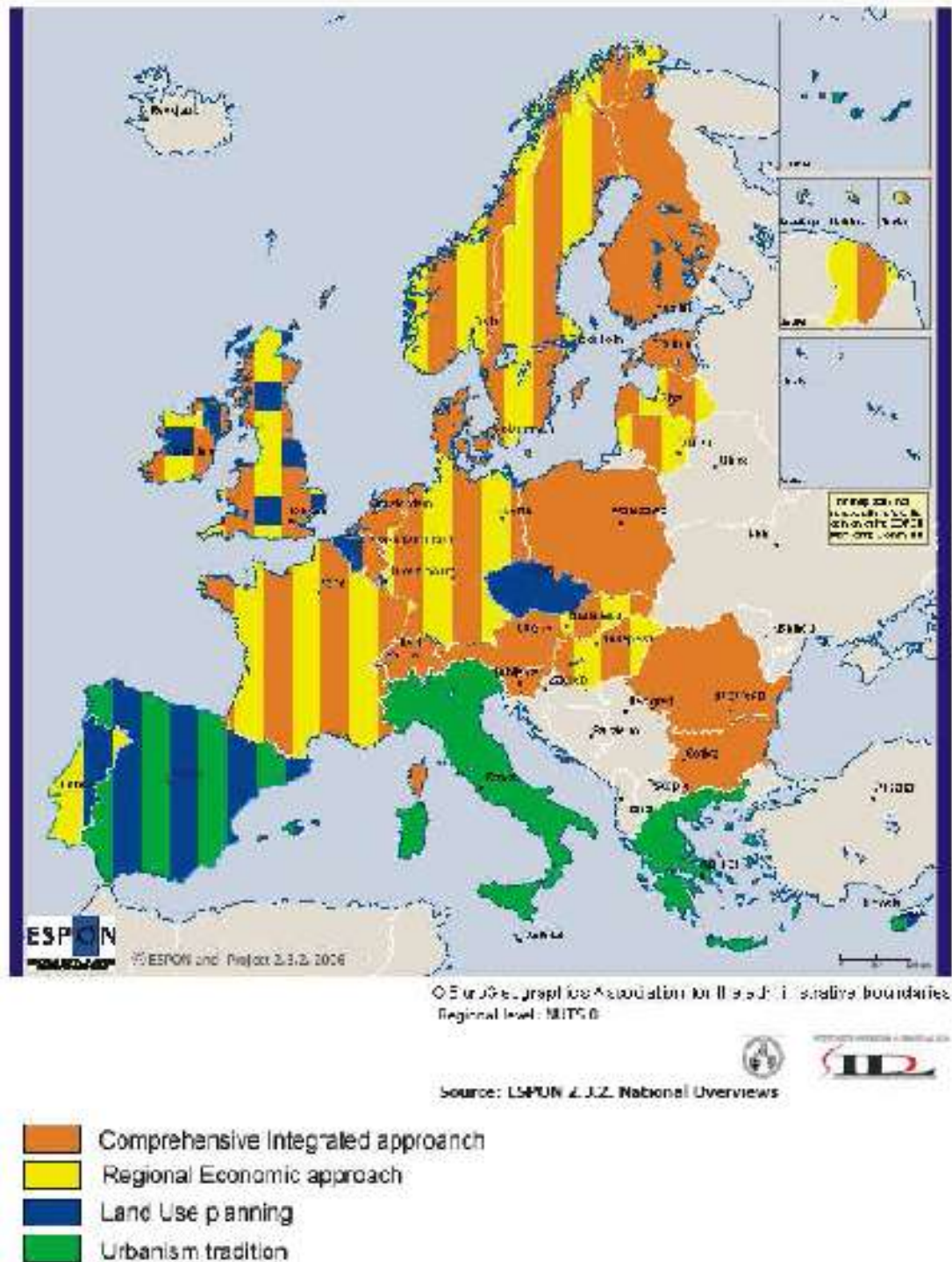
*« Le nouveau contexte économique et social (...) appelle une nouvelle approche de l'aménagement : la communauté universitaire doit redéfinir son rôle pour s'adapter à l'évolution des territoires et de leurs besoins et se montrer capable de développer des projets qui renouvelleront tant l'éducation à l'aménagement que ses métiers. »*

*Alex Fubini, (Fubini et al, 2004, p. 15)*

L'émergence d'une planification stratégique participe d'un mouvement d'ensemble qui traverse l'Europe. Née de l'expression de nouveaux besoins sociétaux et d'une remise en cause des approches progressistes et fonctionnalistes inspirées par la Charte d'Athènes, elle représente un changement culturel profond et, sans doute, un changement d'époque.

La figure de l'urbaniste qui, en modelant la forme urbaine, dessinait le nouveau visage d'une société jugée plus moderne appartient à un moment de l'histoire. Des séjours de part et d'autre du rideau de fer de notre enfance, nous conservons l'image de ces grands ensembles, semblables ici et là sauf par leur couleur, uniformément grise du côté des républiques populaires où l'on faisait volontiers l'économie du coup de peinture final. Les ressources financières étaient inégales ; le nouveau monde en construction était socialiste d'un côté et moderne de l'autre ; mais la philosophie du grand ensemble, nouvelle unité de vie, était puisée à la même source. La remise en cause de ce rôle fut un peu plus tardive dans les pays de l'Europe de l'est où il fallut attendre la chute du Mur de Berlin avant qu'elle trouve l'occasion de s'exprimer. Cependant, aujourd'hui, les grandes questions auxquelles est confronté l'aménageur, étalement urbain, développement durable, complexité croissante du jeu d'acteurs, vivre-ensemble... sont à nouveau les mêmes.

Fig. 22. « Traditions » d'aménagement et urbanisme en Europe



Source : ESPON 2.3.2

A un niveau d'analyse plus fin apparaissent les différences culturelles entre les métiers et les formations (Fubini et al, 2004). Le *Compendium des systèmes et des politiques de planification spatiale* réalisé en 1997 par la Commission européenne identifie quatre "traditions" présentes au sein de l'Europe des Quinze, différentes au regard de plusieurs critères : l'étendue du champ couvert par l'aménagement ; la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales ; les rôles respectifs des secteurs public et privé. Les types dégagés ne correspondent pas à une nomenclature étanche, certains systèmes pouvant emprunter des traits à plusieurs types. Cependant, une classification des états par type dominant est proposée. Dans le premier type, les préoccupations de l'urbanisme prévalent sur celles de l'aménagement régional : il est présent sur les rives du Bassin méditerranéen (Grèce, Italie, Espagne et, dans une moindre mesure, Portugal). Le second type, répandu dans le monde anglo-saxon (Royaume-Uni, Irlande), met l'accent sur l'usage des sols. Le troisième type est marqué par l'importance accordée à l'aménagement régional et la France, inspiratrice de la politique régionale de l'Union européenne, en est le principal représentant. Enfin, un type caractérisé par une approche "globale intégrée" domine dans les pays germaniques et scandinaves (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède) ; cette tradition apparaît la plus proche de la planification stratégique spatialisée (CEC, 1997).

Une décennie plus tard, le rapport de recherche du programme Espon 2.3.2 sur la gouvernance propose une actualisation de cette typologie (Fig. 22). La comparaison fait ressortir la convergence entre les systèmes nationaux. Désormais, ils sont dominés par un bipôle aménagement régional / approche globale intégrée. En effet, suite à la montée en puissance de la politique régionale de l'Union européenne, les préoccupations d'aménagement régional se sont largement diffusées. D'autre part, l'approche "globale intégrée" est devenue omniprésente. Elle a inspiré les pays d'Europe centrale, à l'exception de la république Tchèque, dans leurs réformes institutionnelles et la refonte de leurs systèmes de planification. Dans les anciens Etats-membres, elle s'est ajoutée aux sensibilités antérieures, à l'exception du Bassin méditerranéen qu'elle ne parvient pas à conquérir.

A un niveau d'analyse encore plus fin, on pressent que cette convergence ne fait pas disparaître la variété (Castel, 2005). Le foisonnement de la terminologie dans l'air du temps (stratégie, projet...), souvent véhiculé par la langue anglaise, n'empêche pas que la

signification des termes varie d'un pays à l'autre. L'apparition de dictionnaires multilingues dédiés à l'aménagement contribue à améliorer la compréhension réciproque (Calsat et al, 1992 ; La Bars et al, 2000 ; ainsi que l'encyclopédie multilingue en ligne [www.muleta.org](http://www.muleta.org) qui mériterait d'être enrichie).

Ce rapprochement n'est pas dû à la diffusion d'un modèle unique, mais bien à une série de métissages favorisés par le développement significatif des réseaux d'échanges du savoir et du savoir-faire. Du côté des praticiens, l'Union européenne a soutenu activement la constitution de ces réseaux, à travers les programmes Interact (Espon-Interact, 2007), Urbact (PIC Urban), etc. ou encore par l'initiative « planning without passport » (Faludi, 2006d). Le développement des coopérations transfrontalières va, par nature, dans le même sens.

Pour la communauté académique, AESOP est un canal d'échanges important et qui s'est renforcé depuis le lancement du processus de Bologne d'harmonisation des diplômes (LMD). A ses activités traditionnelles (congrès annuel, où une session est consacrée à l'éducation), AESOP a ajouté : une veille sur la mise en œuvre du processus de Bologne (Davoudi, 2006 ; Ache, 2008) ; une rencontre annuelle des directeurs d'instituts consacrée à l'enseignement ; et la création d'une revue, *Planning Education* (Geppert et Verhage, 2008). Depuis peu, AESOP est sollicitée pour des activités d'expertise, pour une assistance au montage de diplômes d'aménagement (nous traitons actuellement une telle demande pour l'Université de Zagreb, Croatie) ou pour la recherche d'experts internationaux pouvant intervenir dans des missions d'évaluation (nous sommes saisis d'une demande de l'Université de Technologie de Vienne, Autriche).

Ce développement, volontaire, souhaite contribuer à la qualité de l'enseignement supérieur. AESOP délivre chaque année un prix d'excellence à un enseignement particulièrement innovant (module ou diplôme). Dans notre parcours personnel, les réseaux aesopiens nous ont permis de construire un diplôme en partenariat international avec l'Université Slovaque de Technologie de Bratislava et l'Institut Royal de Technologie de Stockholm. Nos étudiants pourront ainsi s'initier au travail comparatiste (obligatoire dans le mémoire de recherche), mais aussi accéder à une offre de spécialisations fondée sur les domaines d'excellence de chacun des établissements partenaires. La première génération a commencé ses cours à la rentrée 2008 (Geppert et Petriková, 2009). D'autres collègues et

instituts trouvent dans le réseau d'autres richesses.

D'autre part, l'action d'AESOP vise à conforter la position d'une discipline dont l'identité n'est pas suffisamment reconnue. L'urbaniste-aménageur est quelquefois confronté dans son propre champ aux monopoles instaurés par d'autres corps : ainsi, en Italie ou en République Tchèque, seuls les architectes sont habilités à réaliser les documents d'urbanisme... Nos fonctions de Secrétaire Général nous ont conduite à ouvrir auprès de la Commission européenne une procédure en vue d'une reconnaissance européenne du métier d'urbaniste-aménageur. En effet, en raison du primat du droit communautaire sur les droits nationaux, une telle reconnaissance doterait notre champ d'une assise qui lui manque. Ce développement serait utile mais non indispensable en France, où l'APERAU a établi un label de qualité et contribué à la visibilité de notre discipline. Dans d'autres pays européens, notamment parmi les nouveaux membres (République Tchèque, Bulgarie) il serait non seulement bienvenu, mais indispensable.

Les conditions de reconnaissance européenne des qualifications ont évolué suite à la directive Bolkenstein qui a remplacé les directives métiers, comme celle qui encadre depuis 1988 le métier d'architecte, par une « plateforme commune » (Geppert, 2008c ; la présentation de cet article dans notre dossier de travaux, pp. 193-196, en précise les modalités et les implications). La démarche est lourde. D'une part, il faut démontrer la nécessité d'une réglementation communautaire en prouvant qu'en son absence, la liberté d'établissement et de prestation de services est entravée. D'autre part, ses dispositions doivent être élaborées à partir d'un inventaire exhaustif des conditions d'exercice du métier dans les Etats-membres de l'Union européenne. Nous lançons avec le Conseil Européen des Urbanistes (CEU) la première étude qui porte sur la mobilité professionnelle des urbanistes-aménageurs en Europe et sera achevée en février 2009. En 2009/2010, une étude exhaustive sera consacrée aux conditions de l'exercice professionnel du métier.

La communauté scientifique disposera alors d'un état des lieux fiable et complet à l'échelle de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les compétences requises et les conditions juridiques d'accès au métier d'urbaniste. A cette occasion, nous espérons constituer une base qui permettra par la suite de vérifier l'hypothèse selon laquelle, à travers

leurs métissages, les métiers et les formations de l'urbanisme-aménagement convergent en s'adaptant à la culture de projet.

Une seconde hypothèse, issue de nos contacts préliminaires en vue de l'élaboration du cahier des charges de cette étude, est que les frontières de notre discipline évoluent. Les trois grandes familles qui ont donné naissance à l'aménagement de l'espace en Europe (architecture, sciences de l'ingénieur et sciences sociales) sont bien connues. Rançon de l'interdisciplinarité, leurs frontières avec la 24ème section sont quelquefois ténues – mais il nous semble qu'elles tendent à se préciser. En revanche, nous observons en Europe de l'est un développement nouveau : le rôle croissant des sciences de l'organisation (management). Il est en partie conjoncturel, dans la mesure où il permet d'avoir recours au mécénat des fondations des Etats-Unis d'Amérique qui soutiennent plus volontiers la création de business schools que celle d'universités généralistes <sup>42</sup> et d'attirer des étudiants Américains qui acquittent des frais de scolarité plus élevés que les nationaux.

Cependant, ce mouvement tient également au développement de la dimension managériale de la planification stratégique qui se manifeste également en France. Le directeur du Master "Management urbain" de l'ESSEC est venu au congrès AESOP de Naples (2007) et, dans le mois qui a suivi, nous avons reçu une demande d'adhésion individuelle de l'un de ses enseignants, que nous avons acceptée : le rôle d'AESOP n'est pas de figer des frontières disciplinaires et les travaux fournis à l'appui étaient de qualité. A l'inverse, nous avons entendu lors du congrès sur la nouvelle gouvernance européenne organisé par l'Intergroupe Urban-Logement du Parlement européen le 15 septembre 2008 l'intervention d'un enseignant d'une autre école de management qui présentait les démarches de projet avec deux lacunes majeures : il indiquait les similitudes entre l'organisation d'une entreprise et celle d'une collectivité territoriale mais n'abordait pas leurs différences ; il évoquait le management de projet sans même prononcer le mot territoire. Sans arrière-pensée corporatiste, il nous semble important de continuer à faire connaître les critères de qualité d'AESOP, de l'APERAU et de la 24ème section.

---

42 A titre d'exemple, l'Institut d'aménagement de Łódź (Pologne), membre de longue date d'AESOP, a accueilli la réunion des directeurs de département d'AESOP 2008 dans un bâtiment flambant neuf financé par les offsets américains consécutifs à un achat d'avions de chasse et appartenant à l'Institut de Management auquel il s'est récemment rattaché.

## Conclusion

Cette relecture confirme à nos yeux qu'un modèle de planification stratégique "à la française" fondé sur une articulation entre documents d'urbanisme renouvelés et démarches de projet est bien en train de voir le jour. La refonte de notre système de planification par la trilogie législative Voynet-Chevènement-SRU ambitionnait de dynamiser cette relation afin de passer du stade d'expérimental des projets urbains des années 1990 (Motte, 1995) vers davantage de maturité. La transition est en effet engagée, comme en témoigne l'appropriation rapide des démarches de projet par les acteurs locaux. Elle demeure également inachevée : ainsi à deux ans de la date limite prévue par la loi SRU, le nombre de SCoT en cours d'élaboration l'emporte sur celui de SCoT approuvés.

En fixant les nouvelles règles du jeu, l'Etat faisait le pari que les échelles de la planification rejoindraient quasi naturellement celles des territoires pertinents dynamisés par les démarches de projet. A ce jour, le bilan est plus mitigé, comme le confirment les stratégies de contournement mises en œuvre aux franges des aires urbaines. Pour les communes situées à moins de 15 kilomètres de la limite extérieure des agglomérations, le législateur avait créé l'obligation de négocier leur urbanisation dans le cadre d'un SCoT sous peine de gel de constructibilité. Dans sa logique, cette mesure apparaissait comme un compromis judicieux entre le respect de l'autonomie des collectivités locales et la nécessité de garantir l'intérêt commun. Cependant, le critère retenu est dépassé par les dynamiques spatiales : la seconde vague de périurbanisation s'épand jusqu'à 25-30 kilomètres des agglomérations-centres. Des communes rurales élaborent des tactiques d'opportunité et restent hors SCoT tout en élaborant PLU et cartes communales. D'autres stratégies de contournement se traduisent par l'élaboration de SCoT ruraux. Enfin, si les "grands territoires" sont entrés

dans les travaux des acteurs locaux, la mise en œuvre d'une planification stratégique spatialisée à cette échelle demeure difficile.

On en vient à se demander si le choix de "mettre les territoires en mouvement", selon la formule employée par la DATAR (DATAR, 2000), plutôt que d'aborder de front la question de notre fragmentation institutionnelle ne revient pas à repousser une échéance finalement inéluctable. Les limites qualitatives de la refonte de l'intercommunalité, dans une période où des pays voisins ont re-dessiné les périmètres de leurs collectivités, confirment le principal risque que représentait ce choix : la lenteur.

Néanmoins, dans ces temporalités lentes, des processus d'apprentissage collectif sont à l'œuvre à toutes les échelles territoriales ; nos travaux de terrain nous ont permis de rencontrer leur manifestation dans l'une des communautés de communes les plus fragmentées de France, celle des *Deux vallées du canton de Fismes* qui, après avoir envisagé la création d'un pays défensif a fini par adhérer au pays rémois. Nous les retrouvons dans les intercommunalités des pays sedanais et laonnois qui, après avoir envisagé d'élaborer un SCoT rural, voire arrêté son périmètre, acceptent de se rallier à la démarche de la ville-centre. Nous en observons les effets dans la coopération engagée par le "G10" dont les membres passent d'une posture attentiste, voire sceptique, à un engagement actif. Cet apprentissage dans la lenteur peut présenter une qualité, qui est de s'imprimer dans la mémoire collective des territoires dont la construction nécessite du temps.

Ce retour sur une décennie d'émergence de la planification stratégique spatialisée montre aussi que, pour permettre la poursuite de la transition engagée, des clarifications semblent nécessaires. Par son action législative, l'Etat a établi un cadre renouvelé et initié le développement de la planification stratégique spatialisée. Si l'option choisie ne résout pas notre fragmentation institutionnelle, elle n'en a pas moins commencé à produire des effets ; désormais, indépendamment de l'évolution du débat sur notre organisation administrative, il revient à l'Etat d'assumer pleinement son rôle d'accompagnement. Dans une période budgétaire de vaches maigres, cet accompagnement ne peut sans doute pas se traduire par des financements élevés ; en revanche, l'Etat peut et doit clarifier son message, d'une part en tenant les engagements qu'il contracte et, d'autre part, en indiquant clairement la stratégie qu'il



adopte en l'inscrivant dans la durée. La multiplication, au cours des dernières années, d'invitations aux acteurs locaux à engager des politiques nouvelles (coopérations métropolitaines, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, villes moyennes...) contribue à entretenir des logiques d'opportunité (quel dispositif permettra, demain, d'obtenir des financements ?) et instaure un climat d'instabilité qui, en retour, n'est pas favorable à la pérennisation des stratégies territoriales.

Cet accompagnement mérite également d'être traduit dans la révision des politiques publiques (RGPP) engagée depuis juillet 2007 et, en particulier, dans la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat. Il est difficilement contestable que cette organisation avait besoin d'être modernisée et que des arbitrages sont inévitables compte tenu de la recomposition des territoires, notamment démographique. La RGPP pourrait être également l'occasion de mieux adapter l'Etat déconcentré à sa fonction d'interlocuteur des acteurs locaux, par une meilleure coordination entre ses services et par le regroupement de ses services d'étude, par exemple autour des cellules d'étude des SGAR qui, au moins dans des régions comme la nôtre, demeurent clairessemées.

Une seconde clarification concerne la multiplication des démarches dites stratégiques et de projet. Son vocabulaire est victime de son succès et nous assistons, dans le champ de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, à une inflation de "projets". Une confusion s'instaure, tout au moins dans le vocabulaire des praticiens, entre les projets, au pluriel, et le projet d'un territoire qui, pour remplir sa vocation, doit être singulier. Au-delà de l'aspect sémantique – après tout, on fait aisément la part des choses entre projet-lumière, projet-tri-sélectif et projet de territoire – nous assistons également à une multiplication de ces projets de territoire eux-mêmes, quelquefois dans les mêmes périmètres.

Un exemple est fourni par l'actualité de notre territoire : Reims métropole, dotée depuis 2005 d'un projet d'agglomération, ouvre le chantier d'un "grand projet urbain" visant à « *engager une réflexion prospective qui permettra de dégager une vision d'ensemble de Reims à l'horizon 2020* ». En termes de contenu, l'attention est peut-être davantage portée vers la déclinaison opérationnelle des opérations d'aménagement, cependant le périmètre de réflexion est identique et le marché de définition prévoit bien « *une réflexion globale, stratégique et*

*prospective sur le territoire* ». Sur le plan conjoncturel, cette démarche traduit sans doute la volonté d'un conseil communautaire renouvelé d'engager une démarche-phare qui lui appartienne. Structurellement, la question reste posée : à quoi sert le projet d'agglomération s'il n'y est plus fait référence dans les années qui suivent son élaboration ? Ajouterons-nous au millefeuille institutionnel la stratification des démarches de projet ?

Cette interrogation sur la continuité de l'action publique, qu'il s'agisse de celle de l'Etat ou de celle des collectivités territoriales, est sans doute la raison pour laquelle nos projets de recherche actuels se tournent vers la gouvernance, l'évaluation, et le suivi de cette action : autant d'instruments qui peuvent contribuer, nous l'espérons, à l'inscrire non seulement aux échelles spatiales pertinentes, mais également dans la durée. En effet, à défaut, nous serions en présence non plus d'un processus mais d'un simple épisode dans la vie des territoires.

Vers une politique urbaine de  
l'Union européenne ?  
Esquisse d'une nouvelle  
orientation de recherche



*Introduction : pourquoi une orientation nouvelle ?*

L'orientation de recherche nouvelle présentée dans cette partie ne constitue pas à nos yeux un changement de trajectoire ni une dispersion de l'effort du chercheur mais un complément des travaux que nous avons menés depuis un point de vue national et local. Nous avons présenté dans la partie précédente nos projets de recherche qui en sont le prolongement direct, portant notamment sur la mise en œuvre des projets issus de la planification stratégique spatialisée. Un aller-retour avec l'échelle européenne se justifie à nos yeux pour plusieurs raisons.

D'une part, depuis une dizaine d'années, la question urbaine est de plus en plus présente dans les politiques et les débats de l'Union européenne. En conséquence, le discours sur l'urbain des institutions européennes se précise et enrichit la notion de polycentrisme évoquée par le SDEC. Ce discours, ou plus exactement ces discours car ils ne sont pas identiques, sont portés par des institutions investies de pouvoirs différents et complémentaires. Le Parlement européen, détenteur de la légitimité démocratique dont les pouvoirs se sont renforcés depuis le traité de Nice, s'est saisi de la question en créant un groupe de travail consacré à ce sujet. La Commission européenne, voix de l'exécutif, a publié depuis le tournant du siècle des documents non contraignants (avis, recommandations, études) mais qui révèlent les grandes lignes de ce que pourrait être, dans l'avenir, une politique urbaine de l'Union européenne. Le Conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne<sup>43</sup>, instance de coopération inter-gouvernementale, a adopté

---

43 Nous le désignerons dans la suite de cette partie par "Conseil informel"

depuis 1997 une série de déclarations concernant la ville, moins connues et moins étudiées que son document-phare, le SDEC, sans doute en partie parce qu'elles ne sont pas toujours disponibles autrement qu'en anglais. Progressivement, ce discours contribue à l'émergence d'une définition européenne des enjeux de la ville. Celle-ci accorde une importance centrale aux questions de la qualité architecturale et patrimoniale, du développement durable et de la participation citoyenne. Ce mouvement mérite d'être analysé en relation avec la question du "modèle de société" européen.

D'autre part, la période de programmation qui s'ouvre (2007-2013) permet à la politique régionale d'agir dans les villes. Cet élément est appelé à jouer un effet-levier sur les politiques des acteurs locaux. Jusqu'à présent, malgré le rôle d'impulsion que la France a joué dans la conception des politiques régionales de l'Union européenne pendant les deux mandats de Jacques Delors à la Présidence de la Commission européenne, les agglomérations françaises ont été peu nombreuses à demander des financements au titre du programme d'intérêt communautaire URBAN (PIC Urban), comme à participer aux initiatives communes (*Agendas 21*, etc.) et aux réseaux d'acteurs qui se mettent en place à l'échelle européenne. Dans le cas du PIC Urban II (2000-2006), 9 villes françaises seulement y ont participé. La Direction Générale à la politique régionale de la Commission européenne<sup>44</sup> s'étonne de ce manque d'engouement, alors même que les objectifs et les méthodes d'action du PIC Urban sont proches de ceux de notre politique de la ville : elle l'attribue à un niveau d'information insuffisant. Bénéficiant d'un accès facilité à la documentation en raison des rapports que nous entretenons avec la Commission, il nous semble de notre responsabilité d'enseignant-chercheur de contribuer à la réflexion sur ce sujet et, peut-être, au renforcement de sa présence dans nos diplômes. Dans la nouvelle maquette du Master de l'IATEUR, nous avons intégré un module entier consacré à l'action territoriale de l'Union européenne.

Enfin, cette orientation nouvelle correspond à un désir plus personnel. La question de la ville européenne a connu ces dernières années un regain d'intérêt dans la communauté scientifique, dans notre champ disciplinaire et dans l'ensemble des sciences sociales : il nous plairait, à notre niveau, d'y contribuer.

---

44 Nous la désignons dans la suite de cette partie par son diminutif habituel, DG Regio.

La présente partie reflète notre situation vis-à-vis d'une orientation de recherches neuve à plusieurs égards : d'une part, nous-mêmes en sommes au stade de la préfiguration de nos intentions, étape qui s'est traduite, jusqu'à présent, par l'appropriation d'un contexte et d'une problématique. D'autre part, l'objet d'étude demeure, en lui-même, nouveau : le discours européen sur la ville, après une phase de gestation de dix ans, commence à peine à se préciser depuis la charte de Leipzig de 2007 ; la dimension urbaine de la politique de cohésion apparaît également pour la première fois dans la période de programmation 2007-2013. Pour cette raison, nous proposons un texte bref débouchant sur l'esquisse, plutôt que la formulation, d'un projet de recherches inscrit dans le moyen terme.

Une première partie présente l'émergence d'un discours européen sur la ville et une seconde partie l'introduction d'une dimension urbaine dans la politique de cohésion 2007-2013.





### *1. L'émergence d'un discours européen sur la ville*

L'émergence d'un discours européen ne pouvait être portée par les institutions de l'Union européenne, qui ne peuvent exprimer de position volontariste dans un domaine qui n'entre pas dans les compétences qui lui ont été conférées par les traités. Elle est le fruit du travail engagé par le Conseil informel depuis 1997, lequel n'est pas une institution, mais un lieu d'échanges et de coopération entre les ministres responsables de l'aménagement du territoire et du développement urbain. A ce titre, ce discours est l'expression d'une volonté politique, non pas de l'Union, mais des Etats-membres. Sa portée est de nature politique et le passage du discours aux actes revient, sans contrainte ou contrôle, aux Etats.

Construire ensemble un discours européen sur la ville nécessite de dépasser la fragmentation des cadres étatiques qui tend à préférer le discours sur la diversité des villes européennes aux éléments de langage plus fédérateurs. A la différence d'autres grands ensembles régionaux comme les Etats-Unis, l'état-nation des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles a masqué en Europe la question de l'existence d'une ville européenne – une expression que le géographe Roger Brunet assortit de guillemets de précaution (Brunet, 1998). Certes, la diversité des villes européennes n'est pas à démontrer : pourtant, la conscience aiguë de cette diversité ne tient-elle pas en partie à un réflexe souverainiste ? Si l'on change d'échelle et que l'on replace les villes européennes dans un contexte mondial, elles partagent un certain nombre de traits communs qui les différencient de leurs voisines africaines, américaines ou asiatiques : villes compactes qui ne sont confrontées que depuis une période récente à l'étalement urbain, agglomérations et régions urbaines de petite taille comparées aux villes asiatiques ou américaines, acteurs collectifs d'une histoire inscrite dans la longue durée (Le Galès, 2003).

Dans le discours des institutions européennes, l'affirmation de la diversité des villes prévaut sur celle de leurs points communs. La Commission européenne, bien entendu, ne saurait publier un document à ce propos sans la rappeler (CEC 2000, 2004a, 2005a, 2006b...). Nous retrouvons cette précaution dans les prises de position du Parlement européen (PE, 2005) et du Comité des Régions qui, représentant les collectivités territoriales, dispose pourtant d'une plus grande liberté de parole (Comité des Régions, 2005). En revanche, le discours du Conseil informel évolue progressivement, passant de la timidité à l'expression l'expression d'enjeux partagés. Du Conseil de Noordwijk (1997) à celui de Rotterdam (2004), chacun des documents publiés rappelle en introduction qu'il n'existe pas un modèle unique de ville européenne mais, à mesure que la vision européenne de la ville se précise, ce rappel devient plus léger et contrebalancé par l'affirmation du rôle que jouent les villes dans le développement durable du continent :

*« bien qu'il n'y ait pas un modèle unique de ville européenne, il y a une prise de conscience croissante de l'importance du rôle que peuvent jouer, et jouent, les villes dans le succès économique, environnemental et social de l'Europe ».*

*(Cities empower Europe, Conseil informel, 2005)*

Les éléments de ce discours se structurent progressivement. L'appropriation de la question urbaine par le Conseil informel est ouverte par la réunion de Noordwijk (1997) qui lance une Initiative d'Echange Urbain. La date n'est pas l'effet du hasard : à mi-parcours de la période de programmation 1994-1999 se pose la question de la préfiguration de la politique régionale 2000-2006. L'appropriation du thème urbain par le Conseil informel témoigne de l'intérêt suscité par le PIC Urban I et de la volonté de le pérenniser. Le Conseil de Tampere (1999) conforte cette orientation en instaurant un groupe de travail sur le "Développement urbain" qui se dote, lors du Conseil de Lille (2000), d'un programme multi-annuel de coopération. La réunion de Bruxelles (2001) clôt ce premier cycle de définition des problématiques communes en introduisant dans la réflexion les thèmes de la participation et du partenariat public-privé. Cependant, le passage de ce premier rôle d'examen de l'action de la Commission à un engagement politique plus marqué demande du temps.

L'impulsion vient de la présidence néerlandaise de l'Union européenne au second

semestre 2004. Le document issu du Conseil informel de Rotterdam, officiellement nommé « *Cities empower Europe* »<sup>45</sup> et connu sous le nom d'*Acquis urbain*, assied définitivement l'existence d'un discours européen sur la ville. Par ce document, les ministres contractent un double engagement politique, celui de promouvoir les politiques urbaines dans leurs Etats respectifs et celui de renforcer leur coopération à ce sujet. D'autre part, ils encouragent l'Union européenne à placer les villes à un niveau plus élevé dans ses priorités : à nouveau, nous sommes dans le contexte de la préfiguration de la politique régionale de la période de programmation suivante (2007-2013).

Enfin, l'*Acquis urbain* énonce un ensemble de principes communs au premier rang desquels vient le nécessaire équilibre entre compétitivité économique, cohésion sociale et qualité environnementale : le "modèle européen" de la ville est celui de la ville durable. Ces principes font l'objet d'un travail en commun qui débouche, deux années plus tard, sur l'*Accord de Bristol sur les communautés durables* (Conseil informel, 2006). D'inspiration britannique, l'accord de Bristol choisit de se référer à la communauté durable :<sup>46</sup>

*« Les communautés durables sont des lieux où les personnes souhaitent vivre et travailler, maintenant et dans l'avenir. Elles répondent aux besoins de leurs résidents présents et futurs, sont respectueuses de leur environnement, et contribuent à une haute qualité de vie. Elles sont sûres et intégratrices, bien planifiées, construites et gérées, et elles offrent à tous égalité des chances et services de qualité ».*

Si les principes de l'*Accord de Bristol* peuvent se décliner à tous les niveaux de l'échelle spatiale, du quartier à la région, la définition n'en est pas moins complétée par la présentation, illustrée d'exemples, de huit caractéristiques très applicables au monde urbain. Les communautés durables doivent offrir à leurs habitants un milieu tolérant et intégrateur, une gestion participative, une offre complète de transports collectifs, une gamme complète de services publics, une qualité environnementale préservée, une économie locale dynamique,

---

45 La traduction n'est pas simple. Au sens premier, *empower* signifie « donner le pouvoir de » avec une connotation associée à la participation citoyenne. La référence à l'*empowerment*, soutien au développement endogène d'un quartier ou d'une communauté par une prise de responsabilité du niveau local, est patente... mais la relation est inversée : ce sont les villes qui permettent à l'Europe de construire son destin.

46 Nous retrouvons la différence d'approche entre la culture anglo-saxonne ayant inspiré ce document et la culture française, très méfiante à l'égard de cette notion de communauté facilement associée au communautarisme.

une forte qualité urbaine (planification, construction, espaces publics), une société équitable.

La *Charte de Leipzig sur la ville européenne durable* (Conseil informel, 2007c) fait explicitement référence à l'échelle urbaine. Dans son préambule, elle fonde un discours commun sur « *les villes européennes traditionnelles, bien culturel précieux et irremplaçable* » dont elle précise tant les caractéristiques que les enjeux communs :

*« Nos villes ont des qualités architecturales uniques. Elles possèdent des forces d'intégration sociale considérables et disposent d'options de développement économique extraordinaires. Elles sont source de croissance et d'innovation. Par contre, dans nos villes se manifestent toutefois aussi des signes de déséquilibre social et d'exclusion ainsi que des problèmes d'ordre écologique. A long terme, les villes ne pourront assumer leur rôle de garantes du progrès et de la croissance au sens de la stratégie de Lisbonne que si elles réussissent à maintenir l'équilibre social en leur sein même et entre elles et à assurer une qualité architecturale et écologique élevée. Des transports urbains durables capables de créer un nouvel équilibre entre les différentes exigences utilitaires à l'égard de l'espace urbain pourront contribuer d'une façon significative à l'amélioration de la qualité de vie, au renforcement de l'attrait pour les implantations d'entreprises et à l'amélioration de la qualité de l'environnement. »*

Afin d'atteindre ces objectifs, la *Charte de Leipzig* recommande aux villes européennes de mettre en œuvre un "politique de développement urbain intégrée"... c'est à dire une planification stratégique spatialisée, si l'on en juge aux éléments de définition proposés. La recommandation va jusqu'à suggérer des thèmes de travail jugés stratégiques pour l'action en faveur des quartiers défavorisés : mise en valeur des qualités urbanistiques, économie locale et politique locale de marché du travail, politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes, transports urbains justifiables sur le plan social.

Ainsi, en une dizaine d'années, nous passons d'une absence de discours européen sur la ville à l'émergence d'un discours structuré, illustrant par des exemples concrets la manière dont les trois piliers du développement durable ont vocation de s'articuler dans les villes et, enfin, proposant des méthodes de travail pour y parvenir. Il s'agit d'un discours européen à deux titres : d'une part, nous sommes passés d'un discours sur les différences entre les villes européennes à un discours qui, sans nier leur diversité (le préambule parle bien des villes européennes, au pluriel), parvient à dégager des traits communs. D'autre part, ce discours

résulte d'un véritable processus de confrontation et de synthèse entre les cultures nationales, approche par les communautés à l'anglaise, sensibilité plus urbanistique et architecturale allemande...

Le Conseil informel renouvelle l'engagement des ministres à accompagner les élus locaux dans cette voie et recommande à nouveau une prise en compte renforcée de la dimension urbaine dans les politiques communautaires. Cependant, la grande discrétion dans la communication autour de cette charte sur les scènes nationales des Etats-membres – par exemple, la communication autour du SDEC était bien plus active – nous interroge. S'agit-il d'un manque de volonté politique, ou d'une difficulté de reprendre à son compte cette synthèse ?

Cette interrogation fonde notre intention de recherches qui s'oriente vers la diffusion et l'application, dans les cadres nationaux, des conclusions des Conseil informels.

D'une part, des suites sont-elles données à ces documents d'orientation stratégique ? Quels sont, le cas échéant, les freins ?

D'autre part, que deviennent les concepts nés de la synthèse européenne lors de leur retour dans des systèmes nationaux qui y ont contribué de manière inégale et qui sont plus ou moins sensibles à certains de leurs aspects ?

Deux projets de recherche en réseau, dans lesquels nous sommes partenaire associée, nous aideront à avancer dans cette voie : le premier, sous le pilotage de l'Université de technologie de Delft, s'intéresse à l'articulation entre modèles de société et gouvernance territoriale. Déposé sous l'acronyme *SMART*<sup>47</sup> à l'appel d'offres 2007 du 7<sup>ème</sup> PCRD, ce programme n'a pas été retenu dans une sélection sévère (201 candidatures pour 25 projets financés), mais reçut des évaluations convenables (4/5 pour chacun des critères d'évaluation). Nous travaillons actuellement avec les partenaires de ce projet à identifier une source de financement, en améliorant le projet en vue d'une nouvelle candidature lors des prochaines sessions du 7<sup>ème</sup> PCRD et la recherche de voies alternatives. Les périodes de préparation de

---

47 pour Social Models and their Relation to Territorial Policies and Governance

ces gros appels d'offres elles-mêmes sont l'occasion d'un apprentissage... D'autre part, nous participons à l'élaboration d'un compendium des systèmes et politiques d'aménagement en Europe, dans le cadre d'une recherche en cours pilotée par l'institut Leipzig de Dresde, qui nous fournira une base solide sur les systèmes de planification nationaux pour préciser les orientations de cette piste de recherche.

## *2. Le développement d'une dimension urbaine de la politique de cohésion*

Le développement d'une action urbaine de l'Union européenne s'inscrit, nous l'avons vu, dans les dispositifs de droit commun de l'objectif compétitivité régionale et emploi de la politique de cohésion 2007-2013. Cette situation résulte d'une rencontre manquée avec les traités. Depuis la montée en puissance de la politique régionale, la Commission européenne souhaitait étendre son action aux villes : l'existence même du PIC Urban en témoigne, puisque les PIC étaient l'instrument d'une expérimentation ponctuelle préfigurant une action à venir . Cependant, la compétence des villes n'a été inscrite ni dans le traité d'Amsterdam de 1997, ni dans celui de Nice toujours en vigueur.

Dès lors, pourquoi, et comment, l'Union européenne en vient-elle à s'intéresser aux villes? On peut y voir trois raisons. Il s'agit, en premier lieu, d'une injonction politique. Le Parlement Européen a clairement exprimé la demande que les villes soient reconnues comme partenaires à part entière des politiques communautaires et que la politique de cohésion, plutôt que de s'arrêter aux régions, s'étende au niveau infra-régional et donc intègre les villes. Une seconde raison tient à la géographie des disparités. Ces dernières sont le fondement de la politique régionale, dont l'objectif est de réduire les écarts de richesse entre les 250 régions européennes. Cependant, à mesure que l'observation du territoire européen intègre des outils de mesure statistique plus fins, et en particulier les données collectées dans le cadre de l'Audit urbain (CEC, 2000 et 2007b) et du programme Espon (Espon 2006, rapport de synthèse, et Espon 1.2.3, 2006) un autre élément de la réalité s'impose : l'existence, à l'intérieur même des régions, de disparités infra-régionales, et même infra-urbaines, encore plus élevées.

L'ampleur des inégalités infra-urbaines varie considérablement : dans certaines villes, les quartiers en difficulté connaissent des taux de chômage deux ou trois fois supérieurs au taux de chômage moyen observé pour l'ensemble de la ville. Dans d'autres cas, et on trouve dans ce groupe des villes françaises, ce rapport peut aller jusqu'à cinq ou six. Les disparités internes à l'espace des villes sont quelquefois plus élevées que les inégalités inter-régionales. Désormais mesurées, connues et reconnues, ces disparités permettent à l'Union européenne de justifier le passage d'une action régionale à une intervention au coeur de l'espace urbain (Geppert, 2008f).

C'est, enfin, une question d'efficacité. Le bilan de la stratégie de Lisbonne réalisé à mi-parcours par le rapport Kok était pour le moins mitigé. L'incapacité des pouvoirs publics à entreprendre les réformes attendues a également été analysée comme la conséquence d'une démarche trop descendante (*top-down*), les acteurs nationaux ne s'étant finalement pas appropriés une politique décidée au sommet européen (CEC, 2004b). Sa reformulation par le Conseil européen du printemps 2005 prévoit d'associer l'ensemble des acteurs locaux à sa mise en oeuvre (CEC, 2005a). Elles ne sont plus considérées simplement comme des lieux dotés d'un certain nombre d'atouts : richesses, universités, innovation. Elles apparaissent aussi comme des partenaires reconnus pour leur capacité d'agir. D'un Etat-membre à l'autre, leurs capacités financières et leurs compétences varient mais, partout, elles disposent d'une capacité d'initiative. Les villes peuvent réunir, mobiliser les partenaires qui vont enclencher la dynamique du développement, depuis les grandes entreprises ou les universités jusqu'aux habitants et aux associations de quartier. Cette articulation avec la stratégie de Lisbonne est devenue très présente dans les documents de la Commission : elle fait l'objet d'une communication particulière (CEC, 2006b) mais cette dimension est également réaffirmée dans presque tous les documents liés à la politique de cohésion 2007-2013.

Expérimentale dans les périodes de programmation précédentes, la politique urbaine s'intègre à partir de 2007 dans les dispositifs de droit commun de la politique régionale<sup>48</sup>. Outre la possibilité de mobiliser les fonds structurels en milieu urbain, l'article 8 du FEDER prévoit une disposition plus précise, héritage direct du PIC Urban : un nouveau label "développement urbain durable" réservé à des actions touchant aux zones urbaines en

---

48 cf. chapitre II-2, coopération verticale et horizontale, pp. 73 et suivantes



difficulté. Pour en bénéficier, l'approche doit être réellement territoriale et déterminer, dans un périmètre à définir (quartier sensible, friche urbaine...) une approche intégrée.

L'approche intégrée repose sur une programmation cohérente dans l'espace. Le label développement durable ne s'adresse pas aux projets ponctuels mais à des programmes d'actions coordonnées qui doivent associer les trois dimensions du développement durable : le développement économique, notamment sous l'angle de la création d'emplois ; la cohésion et l'intégration sociales, sous l'angle de la formation, mais également par des dispositifs de soutien à la vie de quartier et des projets de transports collectifs rompant son isolement ; la qualité environnementale. D'autre part, ce label prévoit la participation des citoyens, considérée comme indispensable au succès des actions entreprises.

D'autre part, l'approche intégrée requiert une programmation concentrée dans le temps. La Commission compte sur le fait qu'un ensemble d'actions coordonnées peut atteindre une dimension critique permettant d'enclencher une dynamique positive en rendant visible le changement. L'expérience du PIC Urban plaide en faveur de ces opérations volontaristes.

Ce début de politique urbaine de l'Union européenne se compose de deux éléments qui soulèvent des interrogations différentes.

D'un côté, un nombre significatif d'actions relevant du dispositif général sera localisé dans les espaces urbains en raison du rapprochement de la politique de cohésion avec la stratégie de Lisbonne. S'il s'agit d'actions au caractère souvent sectoriel, elles n'en contribuent pas moins aux dynamiques territoriales. Cependant, l'analyse de ces actions n'est possible que si leur localisation est connue. Or, aucun dispositif n'est prévu pour permettre cette "traçabilité" et la méthode pour y parvenir reste à définir. La problématique renvoie à celle que nous rencontrons dans les questions relatives au suivi et à l'évaluation des politiques publiques : si l'on souhaite pouvoir suivre un indicateur, il faut s'assurer qu'il sera disponible.

Dans le cas présent, la production de l'indicateur ne représente pas de difficulté technique : en définitive, il suffirait de prévoir l'intégration de cette information par le service instructeur lors du traitement du dossier. En revanche, il convient également de différencier

les actions qui, tout en relevant du dispositif de droit commun, poursuivent une visée territoriale (telle une ligne de tramway) et les actions qui, bien qu'ayant des effets sur le territoire, sont avant tout sectorielles (tel un soutien à la modernisation de l'équipement d'une PME). D'autre part, une telle solution n'est pas généralisable dans la période 2007-2013, car la règle du jeu est déjà fixée.

Notre projet de recherche sur cette question s'inscrit dans la recherche en collaboration avec le SGAR Champagne-Ardenne précédemment évoquée <sup>49</sup>. Celle-ci nous permet d'insérer dans la procédure d'instruction des aides l'information destinée à identifier ces actions. L'instructeur doit répondre à deux questions fermées (oui ou non). La première ne soulève pas de difficulté d'interprétation : le projet est-il situé dans une commune appartenant à un pôle urbain ? La seconde peut nécessiter des explications complémentaires : le projet est-il à visée territoriale ? L'analyse des résultats d'une première vague de dossiers traités permettra de vérifier la pertinence de cette manière de caractériser les aides et d'identifier les difficultés d'interprétation éventuelles.

A plus long terme, si l'expérience produit des résultats intéressants, nous envisageons de proposer son extension à d'autres autorités de gestion en France ou en Europe. Dans la seconde hypothèse, nous nous rapprocherons de la Commission européenne qui est d'autant plus désireuse de voir se développer cette "traçabilité" qu'elle doit rendre compte au Parlement européen de la dimension urbaine de la politique de cohésion. Un élargissement à l'Europe nécessiterait également un examen de la définition des pôles urbains ; cependant, les statistiques de l'Audit urbain étant désormais harmonisées à ce niveau pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, une base de données existe.

Le label de "développement urbain durable" ne pose pas ces problèmes de traçabilité. En revanche, il peut alimenter la recherche comparative sur les modes d'appropriation du discours européen sur la ville dans les Etats-membres de l'Union selon leur culture nationale. En effet, ses orientations rejoignent les principes de l'*Accord de Bristol* et de la *Charte de Leipzig*. Dès lors, les candidatures déposées et les programmes financés au titre de l'article 7 du FEDER peuvent constituer un corpus intéressant.

---

49 Chapitre III-2, évaluation et suivi, pp. 153 et suivantes

Cependant, la faisabilité d'une telle recherche n'est pas, pour l'instant, certaine. En effet, l'accès à ces dossiers disséminés dans l'espace de l'Union européenne peut s'avérer difficile. Un rapprochement avec la Commission nous permettra d'en obtenir la liste. Nous pourrons alors voir si leur géographie fait sens par rapport à celle de notre réseau de partenaires... il faudra sans doute attendre la montée en charge du dispositif avant qu'une telle condition ne se réalise. Peut-être, d'ici-là, le compendium piloté par l'institut Leibnitz sera-t-il achevé ? Ce serait un atout.

Malgré ces incertitudes, nous ne doutons pas de rencontrer ce sujet dans le moyen-terme à l'horizon duquel nous comptons mener ces travaux : il rejoint la planification stratégique spatialisée que nous ne comptons pas abandonner. Comment les "approches intégrées" de ce label de développement urbain durable s'articulent-elles aux projets de territoire ?

**Fig. 23. « Appel de Reims » de l'Intergroupe Urban-Logement du Parlement européen**

L'intergroupe Urban-Logement demande :

- à la Commission européenne aux gouvernements
- aux autorités publiques régionales et locales
- à l'ensemble des autres acteurs publics, privés, ONG concernés

**La reconnaissance officielle** d'une Nouvelle Gouvernance des Territoires qui consiste à :

- faire travailler ensemble les différents acteurs,
- concernés pas la réponse à un même besoin des citoyens-usagers,
- sur un territoire correspondant à ce besoin,
- de manière cohérente et efficace, c'est à dire en utilisant des méthodes reconnues, tels le management de projet,
- en utilisant les multiples supports juridiques de coopération existants :
  - à l'échelle européenne : GECT,...
  - à l'échelle nationale : associations, conventions, groupements...

**Le soutien et la mise en place**, dans les meilleurs délais, de **moyens opérationnels** et notamment :

- **UNE CHARTE** élaborée au niveau européen pour être déclinée dans chaque Etat et territoire, dans le respect des constitutions et des lois de chaque Etat membre
- **UN GUIDE** qui fournit les moyens de mettre en oeuvre une gouvernance efficace
- **UN LABEL** qui sera attribué aux groupes d'acteurs qui appliquent cette gouvernance des territoires.

Reims, le 15 septembre 2008

## Conclusion

Si la relecture menée dans la partie consacrée à l'émergence d'une planification stratégique spatialisée s'appuie sur nos travaux passés, les orientations de recherche esquissées dans cette partie présentent un degré d'avancement inégal. Il s'agit de la photographie de nos interrogations et de nos premières réflexions face à un sujet qui nous tient à coeur. Il n'est pas certain que l'ensemble de ces pistes se réalisent ; il est certain, à l'inverse, que celles qui se réaliseront connaîtront une évolution significative...

Au moment où nous rédigeons ces dernières lignes, un premier changement a déjà lieu. Nous avons été invitée par Jean-Marie Beaupuy, Parlementaire européen et Président de l'Intergroupe de travail Urban-Logement, à participer au groupe de réflexion qu'il engage afin de donner une suite à l'*Appel de Reims* adressé par cet intergroupe aux acteurs de tous les niveaux le 15 septembre 2008 (Fig. 23). La question rejoint notre projet de recherche Espon sur la gouvernance par le projet, en particulier à travers le besoin exprimé vis-à-vis de l'élaboration d'un guide de gouvernance efficace : l'appel à projets ciblés supposant l'appui d'un réseau de « commanditaires » des travaux, nous voici peut-être en présence d'une piste intéressante.

Ainsi va la recherche, en recomposition permanente comme les territoires.



## Bibliographie et tables





## Bibliographie



## 1. Bibliographie générale

- Albertini, JB (2006), « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », in *Revue française d'administration publique*, n°119, pp.415-426.
- Alvergne C et Musso P (2003), *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 400 p.
- Alvergne C et Taulelle F (2002), *Du local à l'Europe : Les Nouvelles Politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF : Major, 304 p.
- APERAU (1984), *Charte de l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et en Urbanisme*
- APERAU (1998), *Charte de Tunis, nouvelle charte de l'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et en Urbanisme*
- APERAU/DIACT (2006), *Etat des lieux de 8 coopérations dans 7 métropoles / Evaluation de l'appel à coopération métropolitaine, dispositif d'accompagnement national*, coordonné par Anne-Sophie Touche, Paris : DIACT, 59 p.
- Ascher F (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- Ascher F (2004), *Nouveaux Principes de l'urbanisme*, La Tour d'Aigues, L'Aube : Poche Essai, 110 p
- Ascher F (2005), *La société hypermoderne : ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 340 p.
- Ascher F (2008), *Les nouveaux compromis urbains : Lexique de la ville plurielle*, La Tour d'Aigues, L'Aube : Monde en Cours, 141 p.
- Azéma A (2002), *Les schémas de service collectif*, Paris, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Territoires en Mouvement, 103 p.
- Bachelet F, Menerault P, Paris D dir (2006), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, 378 p.

- Bailly A, el Haggat N, Paris D, Shahrour I dir (2003), *La ville en débat*, Paris, L'Harmattan, 288 p.
- Bassand M (2004), *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Baudelle G et Castagnede (2002), *Le polycentrisme en Europe. Une vision de l'aménagement du territoire européen*, La Tour d'Aigues, L'Aube : DATAR, Bibliothèque des territoires, 208 p.
- Baudelle G et Peyrony J (2005), « Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept », in *Territoires 2030*, n°1, mai 2005, pp.89-101.
- Bauer G et Roux JM (1976), *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Seuil, 192 p
- Bazin M et Geppert A (1994), « Des réseaux urbains aux réseaux de ville », in Némery JC, dir, *Le renouveau de l'Aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, pp. 265-278.
- Bazin M et Geppert A (2002), « Les pays, de Pasqua à Voynet : espaces de mémoire collective et espaces d'avenir », in Rasselet G, dir, *Les dynamiques du développement régional*, PUR, LAME, pp. 127-146.
- Beauchard J (2000), *La bataille du territoire : mutation spatiale et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, 143 p.
- Beauchard J (2003), «La constitution de la région-territoire ou comment penser et aménager l'unité du multiple», in *Territoires 2020* n°7, 2è trimestre 2003, pp. 7-16.
- Beauchard J, dir (2004), *La mosaïque territoriale : Enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, L'Aube : Bibliothèque des territoires, 192 p.
- Beaverstock, Smith, Taylor (1999), « A Roaster of World Cities », in *Cities* 16(6), Londres, Elsevier, 1999, pp. 445-458.
- Beckouche P et Damette F (1994), « Une grille d'analyse globale de l'emploi », *Économie et Statistique*, n°270, pp. 37-50.
- Benevolo L (1993), *La ville dans l'histoire européenne*, traduction française de l'ouvrage *La città europea*, Paris, Seuil : coll. faire l'Europe, 284 p.
- Berger M (2004), *Les périurbains de Paris. De la ville dense à la métropole éclatée*, CNRS., Coll. « Espaces et Milieux», 320 p.
- Bernard-Gélabert MC (2004), *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 5è éd., 113 p.
- Bonnin P, Berque A, Ghorra-Gobin C et al (2006), *La ville insoutenable*, Belin : Mappemonde, 366 p.
- Boudeville J (1968), *L'Espace et les pôles de croissance*, Préface d'Olivier GUICHARD, coll. "Bibliothèque d'économie contemporaine", Paris, PUF, 232 p.
- Bouinot J (2002), *La ville compétitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Paris, Economica, 180 p.
- Bouinot J (2004), *La ville intelligente, savoir attirer des entreprises*, LGDJ : collectivités locales, 182 p.

- Bouinot J et Bermils B (1999), *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin : collection U, 2<sup>e</sup> éd., 207 p.
- Bourdin A (2005), « La place de la culture du projet en Europe », in *L'Europe des urbanismes, cultures et pratiques du projet, Actes de la 9<sup>ème</sup> Université d'été du CFDU, août 2004*, Lyon, Min. Equipement, éd. CERTU, coll. débats, pp. 26-28.
- Boyer JC (2003), *Les villes européennes*, Paris, Hachette : carré géographie, 256 p.
- Braudel F (1949), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin.
- Braudel F (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme (XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, 3 vol., Paris, Armand Colin, 1979.
- Brunet R et GIP Reclus (1989), *Les villes européennes*, Paris, La Documentation Française, 83 p
- Brunet R. (1998), *Les villes "européennes"*, Paris, La Documentation Française, 79 p.
- Calsat H-J et al. (1992), *Dictionnaire multilingue de l'aménagement de l'espace : Français-anglais-allemand-espagnol*, Paris, CILF, 703 p
- Camagni R (2002), « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, pp. 553-578
- Camagni R (2005), *Attractivité et compétitivité : un binôme à repenser*, Paris, Datar, Point de vue N° 1
- Cars G, Healey P, Mandanipour A et de Magalhaes C, eds, (2002), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot, Ashgate, 249 p.
- Cars G (2004), *Neighbourhood Governance – Capacity for social integration*, European Commission, DG Research, HPSE-CT 2001-00080.
- Castel J-C (2002), « La SRU : nouvel ordre urbain ou ultime avatar des années soixante ? », contribution au séminaire Planification urbaine METL-ENPC n 2001-2002, sl:se, 8 p.
- Castel J-C (2005), « Les moyens de la planification, de l'aménagement et du développement urbain en Europe: une comparaison entre six pays européens », in *L'Europe des urbanismes, cultures et pratiques du projet, Actes de la 9<sup>ème</sup> Université d'été du CFDU*, éd. CERTU, coll. débats, pp. 37-74
- Cattan N, Pumain D, Rozenblat C (1999), *Le système des villes européennes*, Paris, Economica: coll. Villes, 2<sup>e</sup> éd., 204 p.
- Chalas Y, Dubois-Taine G (1997), *La ville émergente*, La Tour d'Aigues : l'Aube, 256 p.
- Charles-Le Bihan D (2004), *Les instruments juridiques de l'aménagement du territoire de l'Union Européenne*, PU Rennes : L'univers des normes, 260 p.
- Choay F, Merlin P et al. (2000), *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.
- Christaller W (1933), *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Gustav Fischer, Jena.

- Clavel M (2006), « Insaisissable périurbain » in Bonnin P., Berque A., Ghorra-Gobin C. et al (2006), *La ville insoutenable*, Belin : Mappemonde, 2006, pp.57-71.
- Cluzet, Alain (2008), « Changer de modèle : oser le "ménagement" territorial ! » in *Pouvoirs locaux*, n° 77, 2008, juin, pp. 43-48.
- Cohen J (2002), « Métropoles d'équilibre » in *Strates*, en ligne, n° Hors-série 2002 : Parcours dans la recherche urbaine, Michel Rochefort, un géographe engagé, 16 p. Dernière consultation : 2008/08/16. Lien : <http://strates.revues.org/document556.html>
- Combette-Murin C (2005), *Les pays*, Paris, La Documentation Française : Territoires en mouvement, 87 p.
- Coquery V, *La ville européenne outre-mers : un modèle conquérant? (XV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2000, 301 p.
- Crozet Y, Joignaux G, Musso P (2002), *Le territoire aménagé par les réseaux*, La Tour d'Aigues, l'Aube.
- Curien N, Stathopoulos N, Dupuy G (1997), *La performance territoriale des réseaux de transport*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 228 p.
- Darmon D et Jacquet N (2005), *Les pôles de compétitivité, le modèle français*, Paris, La Documentation Française, coll. études.
- Davezies L (1999), « Homogénéité nationale et hétérogénéité locale des enjeux du développement », La Défense, Ministère de l'Équipement, *Annales de la recherche urbaine*, n° 86, pp. 6-16.
- Davezies L (2008), *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil : la République des idées, 109 p.
- Delamarre A (2002), *La prospective territoriale*, Paris, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Territoires en Mouvement, 103 p.
- Delamarre A et Lacour C (2003), *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française : Territoires en Mouvement, 154 p.
- Desjarins X et Leroux B (2007), « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », in *Flux* n°69, juillet-septembre 2007, pp. 6-20.
- Desportes M et Picon A (1997), *De l'espace au territoire : L'aménagement en France, XVI<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 222 p.
- Deyon P et Frémont A (2000), *La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015)*, LGDJ : Décentralisation et développement local, 189 p.
- Dolez B, Paris D dir (2004), *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan, 294 p.
- Donzelot J (1999), « La nouvelle question urbaine », in *Quand la ville se défait*, Esprit, 1999.
- Donzelot J (2003), *Faire société : La Politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil : La couleur des idées, 384 p.
- Drevet JF (2008), *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, Belin : Belin sup, 285 p.

- Duby G, dir, (1980), *Histoire de la France urbaine*, vol. I-V, Paris, Seuil, 600 p.
- Duport JP (2005), « Manager les territoires », in *Le journal de l'Ecole de Paris*, n°54, juillet-août 2005, pp. 15-21.
- Dupuy G (1978), *Urbanisme et technique : chronique d'un mariage de raison*, Centre de recherche d'urbanisme, 420 p.
- Dupuy G (1991), *L'urbanisme des réseaux: théories et méthodes*, Paris, A. Colin, 198 p.
- Dupuy G (1992), *L'informatisation des villes*, Paris, PUF : Que Sais-Je ?, 127 p.
- Dupuy G (1995a), *L'auto et la ville : un exposé pour comprendre : un essai pour réfléchir*, Paris, Flammarion, 125 p.
- Dupuy G (1995b), *Les territoires de l'automobile*, Paris, Economica : Anthropos, 216 p
- Dupuy G (2002), *Internet : géographie d'un réseau*, Paris, Ellipses : Carrefours, 160 p
- Dupuy G (2005), *Réseaux et frontières : internet aux marges*, Paris, A. Colin, 576 p
- Dupuy G (2006), *La dépendance à l'égard de l'automobile : Transports, recherche, innovation*, Paris, La Documentation Française, 125 p.
- Dupuy G (2007), *La fracture numérique*, Paris, Ellipses.
- Dupuy G, Généau de Lamarlière I dir (2007), *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux : un défi pour l'aménagement*, Paris, L'Harmattan, 246 p.
- Dureau F, Dupont V, Lelièvre E (2000), *Métropoles en mouvement*, Paris, Economica : Villes, 656 p.
- Duron P et Perrin-Gaillard G (2002), *Du zonage au contrat. Une stratégie pour l'avenir*, Paris, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Rapports Officiels, 125 p.
- Elissalde B, Santamaria F, Peyralbes A (2008), *Lexique de l'aménagement du territoire européen*, Tec & Doc Lavoisier, 248 p.
- ESPON – Interact (2007), *Cross-Border Cooperation - Cross-Thematic Study of INTERREG and ESPON activities*,
- ESPON (2006), *Territory matters for competitiveness and cohesion, Facets of regional diversity and potentials in Europe*, ESPON synthesis report III, results by autumn 2006, october 2006, 104 p.
- ESPON 1.1.1 (2004), *Urban areas as nodes in a polycentric development*, Final Report.
- ESPON 1.1.2 (2005), *Urban-rural relations in Europe*, Final Report
- ESPON 1.1.3 (2005), *Enlargement of the EU and its polycentric spatial structure*, Final Report.
- ESPON 1.2.3 (2006), *Spatial Aspects of the Information Society*, Final Report.
- ESPON 2.2.1 (2005), *Territorial effects of the "Acquis Communautaire", Pre-accession Aid and Phare/Tacis/Meda Programmes*, Final Report.
- ESPON 2.2.1 (2005), *Territorial effects of the structural funds*, Final Report.

- ESPON 2.3.2. (2007), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report from the project Espon 2.3.2. "Governance"*, 1328 p. Dernière consultation : 2008/08/16. Lien : [www.espon.eu](http://www.espon.eu)
- ESPON 2.4.2 (2006), *Integrated analysis of transnational and national territories*, Final report.
- ESPON 3.3 (2006), *Territorial dimensions of the Lisbon/Gothenburg Process*, Final Report.
- EUROSTAT (2006), *Statistiques de population, tableaux détaillés*, Luxembourg : Office de publication des Communautés européennes, 2006, 181 p.
- Faludi A (2004), "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?", *Urban Studies*, Vol. 41, No. 7, pp. 1349-1365.
- Faludi A (2005a), "The Netherlands : A culture with a soft spot for planning" in B Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 285-307). New York, London: Routledge.
- Faludi A (2005b), « Polycentric territorial cohesion policy » *Town planning review*, 76(1), 107-118.
- Faludi A (2005c), « Territorial cohesion: an unidentified political objective ». Introduction to the special issue. *Town planning review*, 76(1), 1-13.
- Faludi A (2006a), « EU territorial cohesion policy: the light at the end of the tunnel ? » *Topos*, 16(4), 16-19.
- Faludi A (2006b), « From European spatial development to territorial cohesion policy », *Regional studies*, 40(6), 667-678.
- Faludi A (2006c), « Guest editorial : insights into evidence-based planning », *DISP* 154, 42(2), 3-3.
- Faludi A (2006d), « Planning without passport : a project of and for the elites ? » in T Payan, T Kruszewski, M Socorro Tabuenca, FJ Llera Pacheco & N Harvey (Eds.), *Lineae Terrarum: International Borders conference* (pp. 1-16). El Paso, Texas: University of Texas at El Paso.
- Faludi A (2006e), « The European spatial development perspective shaping the agenda ». *European journal of spatial development*, 2006(21), 1-22.
- Faludi A (2006f), « The king is dead – Long live the king ! Why there is no renewed European spatial development perspective and what happens to the ESDP agenda anyhow », in L van DePoele, F Delmartino, M Hart & A Lagendijk (Eds.), *Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures* (pp. 1-16). Leuven : Regional Studies Association.
- Faludi A (2006g), « The quest for territorial cohesion in a new Europe », in N Bertrand & V Kreibich (Eds.), *Europe's city-regions: growth regulation and peri-urban land management* (pp. 9-36). Assen: Van Gorcum.
- Faludi A (2006h), Evaluating plans : the application of the European spatial development perspective. In ER Alexander (Ed.), *Evaluation in planning: evolution and prospects* (pp. 119-143). Aldershot, Hants: Ashgate.



- Faludi A dir. (2005), *Territorial cohesion and the European model of society*, Cambrige, MA: Lincoln institute of land policy.
- Faludi A et Waterhout B (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective*, London, Routledge, 192 p.
- Faludi A et Waterhout B (2005). The usual suspects: The Rotterdam EU informal ministerial meeting on territorial cohesion. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96, 328-333.
- Faludi A et Waterhout B (2006a), "Introducing evidence-based planning", *DISP* 154, 42(2), 4-13.
- Faludi A et Waterhout B (2006b), Debating evidence-based planning : conclusions from the international workshop, *DISP* 154, 42(2), 71-72.
- Floquet C, coll. (2002), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 223 p.
- Frémont A (1999), *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion, Poche : Champs, 288 p.
- Frémont A (2005), *Géographie et action, l'aménagement du territoire*, Paris, éd. Arguments, 218 p.
- Friedman J (2005), « Globalization and the emerging culture of planning », *Progress in Planning*, n°64, pp. 183-234.
- Fubini et al (2004), *Improving Planning Education in Europe*, Report of a research funded by the European Union (EC, DG Education and Culture, Thematic Network Project), Milano, Franco Angeli, 470p.
- Funk B et Pizzati L (2003), *European integration, regional policy, and growth*, World Bank, AB Research, 296 p.
- Geppert A (1995) : «Spatial Planning in France - a new deal ? » [L'aménagement du territoire en France, une nouvelle donne ?], in *Planning for a broader Europe*, Proceedings of the VIII AESOP congress, Aug. 24-27 1994, Istanbul – Turkey, Istanbul, Yildiz Technical University, Vol. 2, pp. 298-311.
- Geppert A (1997c), « The renewal of the French system of planning - sharing the planning decisions between the state and the local governments » [Le renouveau du système de planification en France, un nouveau partage des décisions d'aménagement du territoire entre l'Etat et les collectivités territoriales], communication au Congrès d'AESOP de Nijmegen, 28-31 mai 1997, sl:se,14 p.
- Geppert A dir, (1998a), *Le Bassin parisien, un espace en construction ? Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n° double 97/98, Reims, PUR, décembre 1998, 162 p.
- Geppert A (1998c) : «Spatial Planning in France – a would-be new deal ? » [L'aménagement du territoire en France, une nouvelle donne mort-née ?] Communication au Congrès d'AESOP à Aveiro, Portugal, 22-25 juillet 1998, sl:se,16 p.
- Geppert A (2001a), « L'aménagement du territoire, permanences et mutations », *Pouvoirs locaux*, N°48, pp. 125-126.

- Geppert A (2001b), « Le modèle français de la ville mondiale », *Pouvoirs locaux*, N°49, II/2001, p. 125.
- Geppert A (2001c), « Villes mondiales : transports et usagers », *Pouvoirs locaux*, N°49, II/2001, p. 127.
- Geppert A (2001d), « Schémas de service collectifs : objectif cohérence », *Pouvoirs locaux*, N°50, III/2001, pp. 22-24.
- Geppert A (2002a), *Les pays urbains, éléments de cadrage*, rapport pour l'EA 2076 Habiter – IATEUR, Reims, sl:se, 118 p.
- Geppert A (2002b), « Transformations sociales et rythmes urbains », *Pouvoirs locaux*, N°52, II/2002, p. 136.
- Geppert A (2002c), « Comprendre les pays urbains », *Pouvoirs locaux*, N°54, III/2002, pp. 27-33.
- Geppert A (2002d), « The *pays* : a new tool for planning and a new hope for French rural areas? », [Les pays : un nouvel outil d'aménagement et un nouvel espoir pour le monde rural en France ?], communication au Congrès d'AESOP de Volos, Grèce, 11-15 juillet 2002, sl:se, 16 p.
- Geppert A (2003a), « En finir avec la dé-centralisation », *Pouvoirs locaux*, N°56, I/2003, p. 144.
- Geppert A (2003b), « Pour une nouvelle urbanité », *Pouvoirs locaux*, N°58, III/2003, pp. 151-152.
- Geppert A (2003c), « Clarifier les rôles et les financements », *Pouvoirs locaux*, N°59, IV/2003, pp. 83-86.
- Geppert A (2005b), « En quête de métropoles », *Pouvoirs locaux*, N°65, II/2005, pp. 3-8.
- Geppert A (2005c), « L'attractivité des territoires : entre pertinence et gouvernance », *Pouvoirs locaux*, N°65, II/2005, p. 143.
- Geppert A (2006a) « Les coopérations métropolitaines : un décryptage », *Urbanisme*, N°18 spécial congrès de la FNAU (hors série), pp. 44-46.
- Geppert A (2006b), « The French coopérations métropolitaines : a new tool for planning under conditions of globalization », Communication au Congrès AESOP de Mexico, 11-17 juillet 2006.
- Geppert A (2006c), « Towards polycentricity : the French experience », [Vers la polycentricité : l'expérience française], Communication à la conférence RePUS : *Towards a polycentric Europe: enhancing the role of small and medium-sized cities for strengthening regional development*, 23-24 novembre 2006 – Prague, keynote speaker.
- Geppert A (2007a), « Economie de la connaissance et territoire(s) en Europe », *Pouvoirs locaux*, N°72, I/2007, pp. 52-57.

- Geppert A (2007b), « Quelles sont les frontières de l'Europe? L'apport de la géographie (et des sciences sociales) » in Beurdeley L., de la Brosse R., Maron F., dir, *L'Union européenne et ses espaces de proximité - Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, éd. Bruylant, coll. Voisinages européens n°1, pp. 325-340.
- Geppert A (2008a), « Attractivité en absence de métropolisation : le problème des villes moyennes », in Ingallina P, dir : *L'attractivité des territoires : regards croisés*, Rapport de recherche réalisée pour le PUCA, MEEDDAT, janvier 2008.
- Geppert A (2008c), « EU regulation on the recognition of professional qualifications: state of the art, issues at stake », [Le réglementation européenne en matière de reconnaissance professionnelle : état des lieux et des enjeux pour les urbanistes], in Geppert et Verhage, dir, *Planning Education, N°1 : Towards a European recognition for the Planning profession*, [Revue Planning Education, n°1 : vers une reconnaissance européenne des urbanistes], Reims, AESOP, 2008, pp. 13-18.
- Geppert A dir, (2008e), *La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux défis de l'attractivité et de la compétitivité des territoires*, *Cahiers de l'IATEUR*, n°double 18-19, Septembre 2008, 198 p.
- Geppert A (2008f) « La politique de cohésion 2007-2013, instrument de la spatialisation de la stratégie de Lisbonne » in Geppert, dir, *La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux enjeux de l'attractivité et de la compétitivité des territoires*, Reims, 2008, pp. 113-120.
- Geppert A et Verhage R, dir, (2008b), *Planning Education, N°1 : Towards a European recognition for the Planning profession*, [Revue Planning Education, n°1 : vers une reconnaissance européenne des urbanistes], Reims, AESOP, mars 2008, 32 p.
- Gilly JP et Wallet F (2005), « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale : les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France », in *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5-2005, pp. 699-722.
- Girardon, Jean (2008), *L'intercommunalité*, Paris, Ellipses, 144 p.
- Glaeser E (1998), « Are cities dying ? », *The Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh (PA), AEA Publications, vol. 12, 136-160.
- Goze M (2002), "La stratégie territoriale de la loi SRU", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 5, 2002, pp. 761-777.
- Gravier J-F (1947), *Paris et le désert français*, Paris, le Portulan, 421 p.
- GRIDAUH, Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'urbanisme et de l'habitat (2005), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat 2005 : textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris, Le Moniteur, 825 p.
- Guengant A (1993), *Les coûts de la croissance périurbaine*, Paris, ADEF, 157 p.
- Guidoni E (1995), *La ville européenne, formation et signification du IV<sup>e</sup> au XI<sup>e</sup> siècle*, Mardaga, 199 p.

- Guigou JL (2007), « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », *Cybergeog*, mis en ligne le 18 avril 2007, modifié le 07 mai 2007. URL : <http://www.cybergeog.eu/index5641.html>. Consulté le 10 juin 2008.
- Guy C, Allain R, Baudelle G (2003), *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, PU Rennes : Espace et territoires, 306 p.
- Hall P (1966), *The world cities*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1st edition, 256 p.
- Hatem F (2004), *Investissement international et politiques d'attractivité*, Paris, Economica, 324 p.
- Hautreux J et Rochefort M (1963), *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, Paris, CGPEP, Ministère de la construction, 60 p.
- Hautreux J et Rochefort M (1964), *La fonction régionale dans l'armature urbaine française*, Paris, CGPEP, Ministère de la construction, 54 p.
- Healey P (1997), *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Macmillan, 338 p.
- Healey P, Khakee A, Motte A, Needham B, eds. (1997), *Making strategic spatial plans : innovation in Europe*, London, University College Press, 307 p.
- Henderson JV (1997), "Medium size cities", *Regional Science and Urban Economics*, London, Elsevier, vol. 27, 583-612
- Ingallina P (2003), *Le Projet urbain*, Paris, PUF : Que sais-je?, 128 p.
- Jaillet MC (1999), « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », in *Quand la ville se défait, Esprit*, 1999.
- Jouve B et Lefèvre C (1999), *Villes, métropoles ingouvernables : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos : Villes.
- Jouve B et Lefèvre C, dir (2002), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Londres, Elsevier, 203 p.
- Julien P (2007), « La France en 1 916 bassins de vie », in *Economie et Statistiques*, n° 402, Insee, pp. 25-39
- Julliard E et Nonn H (1976), *Espaces et régions en Europe occidentale : Structures et dimensions de régions en Europe occidentale*, Paris, CNRS, 116 p.
- Kotas M (1997), *La politique de pays : rapport de mission*, Paris : La Documentation Française, 141 p.
- Krugman P (2000), *La mondialisation n'est pas coupable : vertus et limites du libre échange*, La Découverte, 218 p.
- Lacaze J-P (1995) *Introduction à la planification urbaine, imprécis d'urbanisme à la française*, Presses des Ponts et Chaussées, 386p.
- Lacaze J-P (2004), « La planification stratégique des territoires », in *Futuribles* n°295, mars 2004, pp. 25-41.
- Lacaze J-P (2006), *La transformation des villes et les politiques urbaines : 1945-2005*, Presses des Ponts et Chaussées, 255p.

- Lacaze J-P (2007), *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF; Que sais-je ?, 4e éd, 127 p.
- Lacour C, Puissant S, dir, *La métropolisation, croissance, diversité, fractures*, Paris, Economica : coll. Villes, 1999, 206 p.
- Le Bars A, Minot D, Partenay D (2000), *Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local*, Maison du Dictionnaire.
- Le Galès P (2003), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sc Po, 453 p
- Le Jeannic T (1997), « Trente ans de périurbanisation : extension et dilution des villes », in *Economie et Statistiques*, n°307, 1997, pp. 21-41.
- Lefèbvre F et Essig F (2004), *Aménagement du territoire : Emergence d'un droit ?*, Paris, L'Harmattan : Administration et Aménagement, 224 p.
- Leurquin B (1997), *La France et la politique de pays*, Paris : Syros - CNFPT, 289 p.
- Lever W (1997), « Economic globalization and urban dynamics II » in Moulaert and Scott, eds, *Cities, enterprises and the society on the eve of the 21th century*, London, Pinter, 192 p
- Lévy J (2005), « La ville, un bien situé dans la mondialisation », in *Métropole en question, métropole en action*, Technicités, 23 octobre 2005, pp. 46-48
- Logié G (2001), *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Syros, 305 p.
- Madiot Y (2001), *Aménagement du territoire*, Paris, Dalloz - Sirey : U Droit, 4è éd., p.
- Mangin C (2002), *Les coopérations interrégionales*, Paris, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Territoires en Mouvement, 103 p.
- Martens A et Vervaeke M (1997), *La polarisation sociale des villes européennes*, Economica : coll. Villes, 304 p.
- Mayoux J (1979), *Demain l'espace. Rapport de la mission d'étude sur l'habitat individuel péri-urbain*, 154 p.
- Mazet P (2000), *Aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin : Compacts Armand, p.
- Merlin P (2002), *L'urbanisme*, Paris, PUF : Que Sais-Je ?, 127 p.
- Merlin P (2004), *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF : Premier cycle, 448 p.
- Merlin P (2007), *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française, 174 p.
- Meschler, Fabien (2007), *La politique régionale européenne : vers une remise en cause de l'objectif de convergence*, Paris, L'Harmattan, 166 p.
- Mongin O (2007), *La condition urbaine : La ville à l'heure de la mondialisation*, Points : Points Essais, 325 p.
- Monnet J (2000), *L'Urbanisme dans les Amériques : Modèles de ville et Modèles de sociétés*, Paris, Karthala, 224 p

- Monod J et de Castelbajac P (2004), *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF : Que Sais-Je ?, 127 p.
- Moreau-Defarges P (2008), *La gouvernance*, Paris, PUF : Que sais-je? 3è éd, 127 p.
- Morvan Y, coll. (2004), *Activités économiques et territoires : Changement de décors*, La Tour d'Aigues, L'Aube : Bibliothèque des territoires, 224 p.
- Motte A (1995), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Paris, Juris-Service, 272 p.
- Motte A (2006), *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Paris-La Défense, MEEDDAT – PUCA, 90 p.
- Motte A dir (2007), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica, 288 p.
- Moulaert and Scott eds (1997), *Cities, enterprises and the society on the eve of the 21th century*, London, Pinter, 192 p
- Morlet O (2001), *Coûts-avantages des basses densités résidentielles : états des lieux*, Paris, ADEF, 93 p.
- Musso P (2006), « Rétrospective de la prospective territoriale : de la Datar à la Diact », in *Territoires 2030*, n°3, août 2006, pp. 7-19.
- Niebuhr A (2004), *Spatial effects of European Integration : Do border regions benefit above average ?*, Hamburg Institute of International Economics (HWWA).
- Niebuhr A (2005), *The Impact of EU Enlargement of European Border Regions*, Hamburg Institute of International Economics (HWWA).
- Offner et Pourchez (2007), *La ville durable : perspectives françaises et européennes*, Paris, La Documentation Française,
- Paquot T, dir (2000), *La ville et l'Urbain, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte : Textes à l'appui, 441 p.
- Paris D, Stevens JF (2000), *Lille et sa région urbaine : la bifurcation métropolitaine*, Paris, L'Harmattan, 265 p.
- Pasquier P, Simoulin V, Weibstein J, Caillousse J, col. (2007), *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories*, Paris, LDGJ, 235 p.
- Perkmann M (2003), « Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation », in *European Urban and Regional Studies*, 2003, 10 : pp. 153-171.
- Perraudin B. dir. (2005), *L'Europe des urbanismes, cultures et pratiques du projet, Actes de la 9ème Université d'été du CFDU*, éd. CERTU, coll. débats,
- Peuziat JP (2005), *La politique régionale de l'Union européenne : entre expertise et réforme*, Paris, L'Harmattan, 136 p.
- Peyrony J (2002), *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Territoires en Mouvement, 103 p.

- Pinol JL, dir (2003), *Histoire de l'Europe urbaine, t1: De l'Antiquité au XVIII<sup>e</sup> siècle. Genèse des villes européennes*, Seuil: coll. l'univers historique, 969 p.
- Porter M (2000), *La concurrence selon Porter*, Paris, éd. Village mondial, 480 p.
- Pumain D, Paquot T, Kleinschmager R (2006), *Dictionnaire La ville et l'urbain*, Economica : Villes, 320 p
- Rivolin U et Faludi A (2005). « The hidden face of European spatial planning » in *European planning studies*, 13(2), 195-215.
- Rocheftort M (2000), *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan, 143 p.
- Roncayolo M (1990), *La Ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 285 p.
- Rousseau MP (1998), *La productivité des grandes villes*, Paris, Economica, 206p.
- Rozenblat C et Cicille P, *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris La Documentation Française, 2003, 96 p.
- Salet W, Thornley A, Kreukels A eds. (2003), *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case-studies of European city-regions*, London, Spon Press.
- Sallez A (1993), *Les villes, lieux d'Europe*, La Tour d'Aigues, DATAR/Editions de l'Aube.
- Santamaria F (1999), *Les villes moyennes françaises: entre hiérarchie et réseaux : étude comparée avec l'Espagne et le Royaume-Uni*, Presses universitaires du Septentrion, 513 p.
- Sassen S (1991), *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton University Press
- Sassen S (2006a), *Cities in a World Economy (Sociology for a New Century Series)*, 3rd edition, London, Sage publications, 287 p.
- Sassen S (2006b), *Territory, Authority, Rights : from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, 512 p.
- Savy M et Veltz P dir (1993), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, DATAR/Editions de l'Aube.
- Scott A (2000), *The Cultural Economy of Cities (Theory, Culture and Society)*, London, Sage Publications Ltd; 1 ed, 245 p
- Scott A et al (2002), *Global City-regions : Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.
- Secchi B (2005), *Première leçon d'urbanisme*, traduction française de Patrizia Ingallina, Parenthèses : Eupalinos, 155 p.
- Subra P (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, A. Colin, 326 p.
- Taulelle F (1999), « Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen ? », in *Territoires 2020*, n° 1, 1999, Paris, La Documentation Française.
- Thiard P (2005), « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », in *Territoires 2030*, n° 1, 2005, Paris, La Documentation Française.

- Thisse J-F, Maurel F, Puig J-P, Renard V (2004), *Villes et économie*, Paris, Doc Franc Insee Jo Cereq Certu : Villes et société, 311 p.
- Touche AS (2006), *Le pari des métropoles, aménagement du territoire et métropolisation au prisme de l'appel à coopération métropolitaine*, Mémoire de Master en Sciences du Territoire, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Urbanisme de Grenoble, dir. B. Pouyet, 110 p.
- Vandermotten C, Dézert B (2008), *L'identité de l'Europe : histoire et géographie d'une quête d'unité*, Paris, A. Colin, Collection U, 333 p.
- Vauzelle M (2003), « La région : nouvelles compétences, nouveaux financements », in *Revue française de finances publiques*, n°81, mars 2003, pp.91-99.
- Veltz P (2005), *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 288 p.
- Veltz P (2008a), *Des lieux et des liens : Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Veltz P (2008b), *La grande transition*, Paris, Seuil.
- Veyret Y et al, dir (2004), *Risques naturels et aménagement en Europe*, Armand Colin, 254 p.
- Wachter S (2000), *Economie politique de la ville*, Paris, L'Harmattan, 205 p.
- Wachter S dir. (2000) *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Ed. de l'Aube, 287 p.
- Waterhout B (2008), *The institutionalisation of European Spatial Planning*, Delft University Press, 240 p.



## 2. Bibliographie institutionnelle

### Française

- AN (Assemblée nationale) (2004), *Eléments pour une réforme des contrats de plan Etat-régions*, Rapport d'information n° 1836 déposé par la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la réforme des contrats de plan Etat-régions, et présenté par Mm. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay, 87 p.
- AN (Assemblée nationale) (2005a), *La cohésion territoriale à l'épreuve de l'élargissement*, Rapport d'information n° 2374 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, sur les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013, (COM [2004] 492 final/E 2647, COM [2004] 493 final/E 2668, COM [2004] 495 final/E 2660 et COM [2004] 496 final/E 2661), et présenté par Mm. Michel Delebarre et Didier Quentin, 77 p.
- AN (Assemblée nationale) (2005b), *L'exécution des contrats de plan Etat-régions et la programmation des fonds structurels européens*, Rapport d'information n° 2421 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, et présenté par Mm. Augustin Bonrepaux Louis Giscard d'Estaing, 125 p.
- AN (Assemblée nationale) (2005c), *Les aides d'Etat à finalité régionale : un instrument de prévention de la fracture territoriale*, Rapport d'information n°2710 sur le projet de communication de la Commission relatif aux lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007-2013 présenté par Michel Delebarre et Didier Quentin, 46 p.

- AN (Assemblée nationale) (2008), *Fonds européens et régions françaises (2007-2013)*, rapport d'information n°716 sur le lancement du cycle de programmation 2007-2013 des fonds structurels européens déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, présenté par Jean-Louis Dumont , 77 p.
- AN, Beaudouin P et Pémezec P (2005), *Le livre noir de l'intercommunalité, les incohérences de la loi Chevènement*, rapport du groupe de travail parlementaire informel sur l'intercommunalité, Beaudouin, 117 p.
- Assemblée des communautés de France (ADCF) (2007), *Le livre blanc de l'intercommunalité*, Paris : AdCF, octobre 2007, 12 p.
- Attali J, dir. (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Paris : La Documentation française, 248 p
- Blanc, C (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre, 78 p.
- C.I.A.D.T. du 23 juillet 1999 à Arles
- CDC Caisse des Dépôts et des Consignations (2003), *Développement des territoires : Quels outils financiers pour le partenariat public-privé ?*, Paris, La Documentation Française : Les Entretiens de la Caisse des dépôts, 160 p.
- CEA (Conseil d'Analyse économique), Guigou JL et al. (2001), *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française : Rapports du Conseil d'Analyse Economique, 253 p.
- CES (2003), Conseil Economique et Social, Section Economie régionale et aménagement du territoire, Bury JC, *Métropoles et structuration du territoire*, Journaux officiels : Rapports du Conseil Economique et Social.
- CES (2004), Conseil Economique et Social, Bonissol C, *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*, Journaux officiels : Rapports du Conseil Economique et Social.
- CES (2004), Conseil Economique et Social, Vandeweeeghe F, *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions*, Journaux officiels : Rapports du Conseil Economique et Social, 85 p.
- CES (2005), Conseil Economique et Social, Rozet A, *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?*, Journaux officiels : Rapports du Conseil Economique et Social, 172 p.
- CES (2006), Conseil Economique et Social, de Viguerie P, *Les politiques de l'Urbanisme et de l'Habitat face aux changements climatiques*, Journaux officiels : Rapports du Conseil Economique et Social, 96 p.
- Circulaire du 2 août 1996 relative à l'organisation du territoire fondée sur la notion de pays, mise en œuvre et évaluation.
- Circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place d'une organisation du territoire fondée sur le notion de pays.
- Circulaire du 23 Novembre 2005 relative au renforcement de l'Intercommunalité NOR/INT/B/05/00105/C

Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques

Circulaire du 3 janvier 2000 relative à la préparation de DOCUP objectif 2.

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 1999

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 2000

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 décembre 1999

Circulaire du ministre de l'Intérieur du 5 juillet 2001 (Etat stratège)

Circulaire du Premier ministre aux Préfets de Région 17 avril 1991 relative aux chartes d'objectifs et aux réseaux de villes.

Circulaire du Premier ministre aux Préfets de Région du 5 juin 2000 relative à la politique des réseaux de villes NOR : PRMX0004154C, JO du 7 juin 2000.

CNDV (2001), Club national des réseaux de ville, « Réseaux de ville, réseaux de vie : un maillage porteur d'avenir », in *La Gazette des Communes*, cahier détaché.

Commissariat général du plan (2004), *Fonds structurels européens et politiques régionales : rapport de l'instance d'évaluation*, président Patrice Magnier, rapporteurs Denis Besnainou, Sébastien Doutreligne, Paris, La documentation Française, 218 p.

Conseil d'Etat (1992), *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, dit rapport Labetoulle, EDCE, La Documentation Française, 203 p.

Cour des comptes (2005), *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, Novembre 2005, 387 p.

DATAR (1991), Bertrand I, *En Europe, des villes en réseaux – du mythe à la réalité, les réseaux de villes comme outils de l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française, 109 p.

DATAR (1993), *Débat National pour l'aménagement du territoire - Document Introductif*, Paris, La Documentation Française, 124 p.

DATAR (1994), *Débat National pour l'aménagement du territoire - Document d'Etape*, Paris : La Documentation Française, 75 p + Annexes

DATAR (1996), *Le pays, nouveau territoire pour le développement local*, Paris : La Documentation Française, 65 p.

DATAR (2000a), *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation Française, 87 p.

DATAR (2000b), *L'Europe et ses états : une géographie*, Paris, La Documentation Française.

DATAR (2003a), *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France : Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, La Documentation Française, 72 p.

DATAR (2003b), *La France en Europe : Quelle ambition pour la politique des transports ?*, Paris, La Documentation Française : Etude – Prospective, 312 p.

- DATAR (2003c), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises – éléments de diagnostic et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003, Paris, 44 p.
- DATAR (2004a), Beliot M et Fouchier V, *L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs*, Paris, DATAR.
- DATAR (2004b), Halbert L et Garreau P, *La spécialisation économique des villes françaises*, Paris, DATAR.
- DATAR (2004c), Lefèvre C, *Les coopérations métropolitaines en Europe*, Paris, DATAR, 48 p.
- DATAR (2004d), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises – Appel à coopération*, Paris, DATAR, 16 p.
- DATAR (2005a) *Dynamique et diversité des territoires français : rapport de l'Observatoire des territoires*, avant-propos de Christian Estrosi. Paris, La Documentation française, 147 p
- DATAR (2005b) *La France, puissance industrielle – une nouvelle politique industrielle par les territoires*, La Documentation Française, 130p.
- DATAR (2005c), *Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain*, rapport, 162 p.
- Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. NOR : ATET0080026D.
- Décret n°2005-1791 du 31 décembre 2005 transformant la DATAR en DIACT
- DIACT (2006), *Cadre de Référence Stratégique National*, 31 octobre 2006, 132p + annexes
- DIACT (2007), Albertini JB, avec la coll de Le Dolley V, Alouis F, Lespiaucq A, *Les contrats de projets Etat-régions*, Paris, La Documentation française : Territoires en mouvement, 112 p.
- FMVM (Fédération des maires des villes moyennes) (2005), *22 mesures pour les villes moyennes et leurs agglomérations*, Contribution de la FMVM au un CIADT Villes Moyennes, juillet 2005.
- FNAU (2004), *Un regard de la FNAU sur les forces et les faiblesses de l'offre métropolitaine française*, Paris, FNAU : les dossiers de la FNAU.
- FNAU (2006), *Des aires urbaines... aux systèmes métropolitains – une première approche*, Paris, FNAU, 64 p.
- FNAU, Rossinot A (2003), « Du village à l'Europe, des territoires qui se transforment, des institutions que bougent, des enjeux qui évoluent et des pistes d'action qui se dessinent », in *Territoires 2020*, n°8, 2003, Paris, La Documentation Française.
- Inspection générale de l'administration (2005), *Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur l'avenir des contrats de plan Etat-Région*, Paris, Inspection générale de l'administration : Inspection générale des finances, IGA : IGF, 40 p.

- Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
- Loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi d'orientation n°99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- Loi du 13 août 2004 relative à la liberté et à la responsabilité locales (possibilité d'intégrer une commune récalcitrante)
- Loi n°2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains
- Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 54 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
- MINISTERE DE L'INTERIEUR (2000), Premier bilan d'application de la loi du 12.07.1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dossier d'information du Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, janvier 2000, 21 p.
- MOT (2006), Proceedings of the information and discussion day on the European grouping of territorial cooperation, MOT-IRA de Metz, 108 p.
- République Française, Rapport de suivi 2006 du Programme National de Réforme 2005-2008, Pour une croissance sociale, 28 septembre 2006
- SÉNAT (2000), *Rapport d'information n°265 sur la modernisation du droit de l'urbanisme* fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan et présenté par M. Louis Althapé, Sénateur, Rapport n°265 annexé à la séance du 15 mars 2000, 87 p + annexes.
- SÉNAT (2003), François-Poncet J, *Rapport d'information n°252 sur l'état du territoire* fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire par le Sénateur Jean François-Poncet, Rapport n°252 annexé à la séance du 3 avril 2003.
- SÉNAT (2004), Gaillard Y et Sutour S, *Rapport d'information n° 204 sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006*, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, Sénateurs, annexé au procès-verbal de la séance du 5 février 2004, 77 p.
- SÉNAT (2006), Dallier P, *Rapport d'information sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation par le Sénateur Philippe Dallier, Rapport n°46 annexé à la séance du 30 octobre 2006, 168 p.

- SÉNAT (2006), Fouché A, *Quel avenir pour les pays ?*, Rapport d'information n° 430 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur l'avenir des pays par M. Alain Fouché, Sénateur, 134 p.
- SÉNAT (2006), François-Poncet J, Gourault J, *Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires*, Rapport d'information n° 337 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire par Mme Jacqueline Gourault et M. Jean François-Poncet, Sénateurs, 156 p.
- SÉNAT (2006a), Dallier P, *Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre*, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation par le Sénateur Philippe Dallier, Rapport n°193 annexé à la séance du 1er février 2006, 50 p.
- SÉNAT (2008), Dallier P, *Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris par le Sénateur Philippe Dallier*, Rapport n°262 annexé à la séance du 8 avril 2008, 255 p.

## Européenne

- Accord interinstitutionnel sur les perspectives financières 2007-2013 signé le 17 mai 2006 par le Parlement, le Conseil et la Commission
- CEC (1994), *Competitiveness and Cohesion : Trends in the Regions. Fifth Periodic Report*, Bruxelles, CEC.
- CEC (1995), *Livre vert sur l'innovation*, Bruxelles, CEC, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CEC (1997), *The EU compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, CEC, Office des publications officielles des Communautés européennes : Regional Studies, 153 p..
- CEC (1999), *European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, of 10-11th May 1999, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 87p.
- CEC (2000), *Audit urbain, vers un référentiel pour mesurer la qualité de la vie dans 58 villes européennes*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, 3 volumes
- CEC (2001a), *Communication sur un développement durable en Europe pour un monde meilleur*, Bruxelles, COM (2001) 264 final
- CEC (2001b), *Gouvernance Européenne : un livre blanc*, Bruxelles, COM (2001) 428 final, 40 p. (version anglaise, *European Governance : a White Paper*, 35 p.
- CEC (2004a), *Communication de la Commission « vers l'élaboration d'une stratégie thématique sur l'environnement urbain »*, COM2004(60)
- CEC (2004b), *Relever le défi: La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, Novembre 2004, 60p, dit Rapport Kok.
- CEC (2005a), *Communication du président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen au Conseil européen de printemps du 2 février 2005, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne »*. Communication. COM(2005) 24 final.

- CEC (2005b), Communication de la Commission, *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi, orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, Bruxelles, 5 juillet 2005, COM(2005) 299, 42 p.
- CEC (2006a), Quatrième rapport d'étape sur la cohésion – La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion, Bruxelles, 12 juin 2006, COM (2006) 281 final
- CEC (2006b) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, *La politique de cohésion et les villes : la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions*, Bruxelles, 13 juillet 2006, COM(2006) 385 final, 15 p.
- CEC (2006c), Communication de la Commission au Conseil Européen, Réunion informelle à Lahti du 20 octobre 2006, Une Europe réellement innovante et moderne, Bruxelles, 12 octobre 2006, COM(2006) 589 final, 9p.
- CEC (2006d), Communication from the Commission, Economic reforms and competitiveness: key messages from the European Competitiveness Report 2006, Brussels, 14 nov 2006, COM(2006) 697 final, 12p. {SEC(2006 1467/2}
- CEC (2007a), *Les régions, actrices du changement économique : réponses de la politique régionale aux défis démographiques*, Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, Luxembourg, OPOCE, 21 p.
- CEC (2007b), *L'état des villes européennes*, Rapport de synthèse, Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, Luxembourg, OPOCE, 17 p.
- CESE (2004), Avis du Conseil Economique et Social Européen, *Les aires métropolitaines : implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*, CESE, juillet 2004.
- Comité des Régions (2000), *Les nouvelles formes de gouvernance : l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens*, Avis 186/2000 du Comité des Régions du 14 décembre 2000.
- Comité des Régions (2005), Déclaration de la Commission de la Politique de Cohésion territoriale dite déclaration de Namur du 24 juin 2005, 2 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2003), *Le rôle des autorités locales et régionales dans la coopération transnationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire* – Conclusions de la rencontre de Dresde (Allemagne) des 15-16 mai 2002, Paris, La Documentation Française : Aménagement du Territoire, 164 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2003), *Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable* - Conclusions de la rencontre de Lisbonne (Portugal) des 26-27 novembre 2001, Paris, La Documentation Française : Aménagement du Territoire, 154 p.
- CONSEIL EUROPEEN (2000), Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000
- CONSEIL EUROPEEN (2001), Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.



- CONSEIL EUROPEEN (2005), Conclusions de la présidence, Conseil européen, mars 2005, non paginé
- CONSEIL INFORMEL (1999), Conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire de Potsdam, Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), 1999, 87p.
- CONSEIL INFORMEL (2005), Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands, *Cities empower Europe*, Conclusions de la Présidence néerlandaise, présentées à Rotterdam au Conseil informel des Ministres en charge des questions urbaines, 7 p., 15/03/2005.
- CONSEIL INFORMEL (2005), Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Netherlands, *Cities empower Europe*, Conclusions de la Présidence néerlandaise, présentées à Rotterdam au Conseil informel des Ministres en charge des questions urbaines, 7p, 15/03/2005. (dit: « Acquis urbain de Rotterdam »)
- CONSEIL INFORMEL (2006), Office of the Deputy Prime Minister, EU Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers, 2006
- CONSEIL INFORMEL (2006), Office of the Deputy Prime Minister, *EU Ministerial Informal on Sustainable Communities, Policy Papers*, 41 p.
- CONSEIL INFORMEL (2007), Conclusions de la réunion informelle des Ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain, *Agenda territorial de l'Union européenne: vers une Europe des régions plus compétitive*, 27 mai 2007.
- CONSEIL INFORMEL (2007), Conclusions de la réunion informelle des Ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain, *Agenda territorial de l'Union européenne: vers une Europe des régions plus compétitive*, 27 mai 2007.
- CONSEIL INFORMEL (2007), Conclusions de la réunion informelle des Ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain, Charte De Leipzig sur les villes durables, mai 2007, Leipzig
- CONSEIL INFORMEL (2007), Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed at the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24 / 25 May 2007, 11 p, consulted 18/08/2008,.....  
[http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf).
- CONSEIL INFORMEL (2007a), *Agenda territorial de l'Union européenne : vers une Europe des régions plus compétitive*, version provisoire au 24 octobre 2006, 8 p. Document de travail consultable sur le site ministère fédéral allemand des transports, de la construction et du développement urbain : [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de).
- CONSEIL INFORMEL (2007b), *Etat et perspectives du territoire européen*, version provisoire au 24 octobre 2006, 88 p. Document de travail consultable sur le site ministère fédéral allemand des transports, de la construction et du développement urbain : [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de).

- CONSEIL INFORMEL (2007c), Conclusions de la réunion informelle des Ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement urbain de Ponta Delgada - Açores des 23 et 24 novembre 2007, *First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union*, Présidence portugaise de l'Union européenne, 21 p.
- Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, 2006/702/CE, publication au JOCE de 21.10.2006
- OCDE (2001), *Innovative clusters : drivers of national innovation systems*, éd. OCDE.
- OCDE (2004), Pezzini M et Kamal-Chaoui L, *La gouvernance au service de la compétitivité économique : le cas des régions métropolitaines de l'OCDE*.
- PE, Parlement européen, (2005), *Position du Parlement européen sur la stratégie de Lisbonne* mars 2005, 3 p.
- Préambule du Traité instituant la Communauté européenne, alinéa 5 ; Articles 158 à 162 composant le titre XVII Cohésion économique et sociale
- Présidence française du Conseil de l'Union Européenne (2008), *Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, Programme de travail, 1er juillet – 31 décembre 2008*, 37 p.
- Règlement (CE) 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional.
- Règlement (CE) 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion

### 3. Bibliographie régionale

- Arbellot (1970), *La cartographie statistique automatique appliquée à l'histoire. Une expérience sur 332 villes et villages de Haute-Champagne aux XVIIème et XVIIIème siècles*, Paris, Sevpen.
- Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims (AUDRR) (2003), *Atlas de Reims et de ses régions*, Reims, AUDRR, 73 p.
- Association des Villes à une heure de Paris, Geppert A (1994), *Contribution des "Villes à une heure de Paris" au Débat National sur l'aménagement du territoire*, Reims, AUDRR, 49 p.
- AVGBP, Geppert A (1996), *L'enseignement supérieur dans les Villes à une heure de Paris*, Reims, AVGBP, juin 1996, 56 p.
- AVGBP, Geppert A (1997), *L'avant-projet du Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire (SNADT) : un projet inacceptable pour les grandes villes du Bassin parisien*. Contre-proposition de l'Association des Villes du Grand Bassin Parisien (AVGBP) à l'avant-projet de SNADT, Reims, AVGBP, juin 1997, 24 p.
- Badois M, Bazin M, Charpentier, Clause G (1986), « Champagne-Ardenne », in Lacoste Y, *Géopolitique des régions françaises - tome I*, Paris, Fayard.
- Baillat G et al (1990), *Reims*, Paris, Christine Bonneton, 336 p.
- Bazin M (1983), « Géopolitique de la région Champagne-Ardenne », in *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°81-82, 1993, 185 p.
- Bazin M (1990), « La Champagne-Ardenne en mal de pôle urbain » in Verdier M, *l'Etat de la France et de ses habitants* éd. 1989, Paris, La Découverte, pp. 200-206.
- Bazin M (1990), « Reims, de la croissance industrielles des années 60 aux perspectives européennes », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°77-78, 1990, pp. 77-95.
- Bazin M (1994a), « Champagne-Ardenne », in Gamblin A dir, *la France dans ses régions*, T.1, Paris, SEDES, pp. 175-197.

- Bazin M (1994b), « La Champagne, terre d'accueil aujourd'hui, pour qui ? », in GUILBERT S dir, *La Champagne, terre d'accueil, de l'Antiquité à nos jours*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, pp. 295-306.
- Bazin M (1996), « Reims 1945-1992 : position régionale et transformation de l'espace urbain », in *Travaux de l'Académie Nationale de Reims*, vol. 171, pp. 265-271.
- Bazin M, Bouillot J, Geppert A (1994), *L'environnement, une contrainte ou une valeur ? Etude comparative de la prise en compte de l'environnement dans les schémas directeurs des régions de Reims, Châlons-sur-Marne et Troyes*, Reims, Reims, IATEUR, 88 p, planches.
- Bazin M, Bey P, Clouet R, Diaz U, Obers G, (1994), *Annuaire des structures intercommunales en Champagne-Ardenne*, juillet 1994, 4 fascicules départementaux, Reims : I.A.T.E.U.R. : rapport d'atelier 1993/94.
- Bazin M, Demouy P, Neiss R, Pernot JF (1996), *Reims visitée*, Photos P. Stritt, Paris, Editions Messène, 126 p.
- Berger M, Diziain R, Halbert L, Rousset-Deschamps M, Thiard P (2006), *Effets de débordement, polarisations économiques et stratégies d'acteurs en Ile-de-France et dans le Bassin parisien*, PUCA, Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.
- Bonnet-Pineau E et Grimberg E (1987), *L'économie de la région Champagne-Ardenne*, Paris : Ellipses, 239 p.
- Boussinesq G, Laurent G (1933), *Histoire de Reims*, 3 volumes, Reims, Matot-Braine, 969 p.
- Brunet R (1969), « La provenance des étudiants de l'Université de Reims », *Travaux de l'Institut de géographie de Reims*, 1969, N°1, pp. 1-12.
- Brunet R (1981), *Atlas et géographie de la France moderne : Champagne, Pays de Meuse, Basse Bourgogne*, Paris, Flammarion, 426 p.
- Brunet R dir (1973), *Atlas régional Champagne-Ardenne*, Reims, ARERS, 60 planches.
- Caffarelli-Taquet (de) E (1970), « L'industrie textile à Reims, une reconversion », *Travaux de l'Institut de géographie de Reims*, 1970, N°4, pp. 1-83.
- CESR (1992), Bey P, *Typologie des cantons ruraux de la Champagne-Ardenne*, Châlons-sur-Marne, Région Champagne-Ardenne - C.E.S.R., avril 1992, 84 p.
- CESR (2003), *Métropolisation et maillage du territoire*, Châlons-sur-Marne, Région Champagne-Ardenne - C.E.S.R., 28 mars 2003, 80 p.
- Chaline C, Dézert B, Shepherd J et al (1995), *Etre à une heure de Paris ou de Londres, étude d'une catégorie urbaine singulière dans deux systèmes métropolitains*, Rapport final de la convention CNRS/PIR Ville 940001 VILL, 192 p. AUDRR, Geppert A (2004b), *Reims et sa région : vers une métropolisation partagée*, Reims, Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims, décembre 2004, 40 p.
- Chantriot E (1906), *La Champagne, étude de géographie régionale*, Nancy, Berger-Levrault, 316 p.
- Chantriot E (1906), *Les cartes anciennes de la Champagne*, Nancy, Berger-Levrault.

- Clause G (1986), *Châlons-en-Champagne, panorama monumental et architectural*, sl, Contades, 126 p.
- Clause G, Guilbert S, Vaïsse, M. dir (1990), *La Champagne et ses administrations à travers le temps*, Paris, La Manufacture
- Colin G (1969), « Evolution récente de la population champenoise », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, 1969, N°1, pp. 211-217.
- Colin G (1971), « Dans le cadre des projets d'urbanisme de l'agglomération troyenne », *Vie en Champagne*, N° 199, Troyes, 1971, pp 8-11.
- Colin G (1971), « Un grand département agricole : la Marne », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°7, 1971 pp.3-16.
- Colin G (1973), « Vignoble et vin de Champagne », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°15, 1973, pp.1-92.
- Colin G (1976), « Reims, étude d'une croissance urbaine », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°25, 1976, 88p.
- Crouvezier G (1970), *La vie d'une cité : Reims au cours des siècles*, Paris, Contades, 158 p.
- Crubellier M dir. (1975), *Histoire de la Champagne*, Toulouse, Privat, 1975, 456 p.
- Crubellier M et al.( 1981), *Champagne*, Le Puy-en-Velay, éd. Bonneton, p.
- Crubellier M et Juillard C (1969), *Histoire de la Champagne*, Paris, PUF : Que sais-je ?, 127 p.
- Damette F et Schiebling J (2003), *La France : Permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur : Carré géographie, 256 p.
- Dellon P (1967), *L'économie de la région Champagne-Ardenne*, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires N°3436-3437, 80 p.
- Dion R (1961), « Le beau et bon pays nommé Champagne pouilleuse », *L'Information Géographique*, N° 5, pp. 209-214.
- Domingo J, Dorel G, Gauthier A (1987), *Champagne-Ardenne, une région à la recherche de son identité*, Montreuil, Bréal, 144 p.
- Dorel G (1983), « La grande agriculture betteravière et luzernière champenoise : un système parfaitement adapté au marché commun agricole européen », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N° 55-56, 1983, pp. 115-126.
- Dorel G et Duménil C (1983), « L'évolution de l'agriculture en Champagne-Ardenne pendant les trente dernières années », *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N° 55-56, 1983, pp. 87-113.
- Fouqueray B (1985), *La ville et ses axes monumentaux : Une simulation*, Reims, A l'Ecart, 147 p.

- G10, Geppert A (2006), *Charte pour un rayonnement métropolitain partagé des villes champenoises et picardes de Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Château-Thierry, Epernay, Laon, Reims, Rethel, Sedan, Soissons, Vitry-le-François*. Projet de charte proposé par Anna Geppert lors de la réunion du 27 mai 2006 et adopté par le G10 lors de sa réunion à Châlons-en-Champagne du 20 novembre 2006.
- Gandhillon R (1968), *Naissance du champagne*, Reims, Matot-Braine.
- Garcia A (1980), *Champagne : un vignoble, un vin*, Matot-Braine, 1980, 119 p.
- Garcia A (1986), *Le Vin de Champagne*, Paris, P.U.F., Que sais-je ? N° 2259, 128 p.
- Garnotel J (1985), *L'ascension d'une grande agriculture : Champagne pouilleuse - Champagne crayeuse*, Paris, Economica, 319 p.
- Geppert A (1995), « Inter-cities networking in Champagne-Ardenne (France) », [Les réseaux de villes en Champagne-Ardenne] in Marszal, dir, *Planning and socio-economic development*, Łódź University press, pp. 124-135.
- Geppert A (1996), *Réseaux urbains et aménagement du territoire en Champagne-Ardenne*, thèse de doctorat NR sous la direction de Marcel Bazin, Université de Reims-Champagne-Ardenne, mention THF et autorisation de publier, Reims, janvier 1996, 606 p.
- Geppert A (1997d), « Réseaux urbains et aménagement régional : l'impact de Vatry », in *Actes du séminaire d'automne du CAEE*, Reims, PUR, pp. 114-131. Bazin, M, Cazes G, Duménil, C, « Les mutations contemporaines des paysages en Champagne-Ardenne », in *La vie en Champagne*, N° 409, mai 1990, pp. 23-36.
- Geppert A (1998b), « 1990-1998 : la genèse d'un Bassin parisien politique », in Geppert A, dir, *Le Bassin parisien, un espace en construction ? Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, numéro double 97/98, Reims, PUR, déc. 1998, pp. 121-131.
- Geppert A (2005d), « Le TGV Est à Reims : qui sera au rendez-vous en 2007 ? », *Pouvoirs locaux*, N°66, III/2005, pp. 65-70.
- Geppert A (2006d), « Planification et gouvernance dans les territoires métropolitains », in AUDRR (2006) : *Atlas des territoires métropolitains en Marne-Ard'Aisne*, Reims, AUDRR, pp. 17-26.
- Geppert A et Lemaître E (2005), *Dix agglomérations... pour quelle coopération ?*, Rapport d'étude de préfiguration d'une coopération métropolitaine pour le G10, Reims, AUDRR, 18 p.
- Giblin B dir (2005), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, 976 p.
- Goffinet P (1980), « Le bassin d'emploi de Reims », *Economie Champenoise*, N° 12, Reims, pp. 17-19.
- Goffinet P (1981), « Comportements de localisation autour de Reims », *Economie Champenoise*, N° 13, Reims, pp. 9-16.

- Halbert L. (2004), *Densité, desserrement, polycentrisme et transformation économique des aires métropolitaines. Interpréter la concentration des activités d'intermédiation en zone centrale de la région francilienne*, Thèse de Doctorat, Université Paris I, 342 p.
- Henriot-Peiffert I (1980), *Histoire des champenois*, Paris, Nathan.
- Henry G (1984), *Une ville en projets : Reims 1977-1982*, Paris, L'Equerre et Plan Construction, 123 p.
- INSEE (1979), *Un siècle de population communale*, Direction Champagne-Ardenne, INSEE-Reims.
- INSEE (1991), *Villes et régions au rendez-vous de l'Europe*, INSEE-Première, N° 136, mai 1991, 4 p.
- INSEE (1992), *Les cantons de Champagne-Ardenne en 24 poses*, Reims, INSEE - Direction Régionale Champagne-Ardenne, 68 p.
- INSEE (1993), *La Champagne-Ardenne en huit zones d'emploi*, Reims : INSEE - Champagne-Ardenne, 45 p.
- INSEE (1994), *L'industrie en Champagne-Ardenne*, Reims : INSEE Champagne-Ardenne-D.R.I.R.E., 70 p. + carte
- INSEE (1998), *Atlas de la région Champagne-Ardenne*, Reims : INSEE Champagne-Ardenne, 70 p.
- INSEE (2004), *Atlas Champagne-Ardenne*, Châlons, Préfecture de Région et Région Champagne-Ardenne et Reims, INSEE Champagne-Ardenne, 56 p.
- Kretz, J.L (1976), « A4, une autoroute exemplaire », in *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N°27-28, Reims, pp. 109-112.
- Laval J et Millet E (1951), *En Champagne, une victoire de l'homme sur la nature*, Cannes, 151 p.
- Littière J (1995), *Le département de l'Aisne : un espace au cœur de polarisations multiples*, Mémoire de DESS, Reims : IATEUR, août 1995, 100 p.
- Millet E (1959-63), *Géographie champenoise. Tome 1 : Argonne et Champagne ardennaise*, et *Tome 2 : Le pays Marnais*, Reims, Matot-Braine, 1959 et 1963.
- Morrier-Grand A (1998), *Champagne-Ardenne*, Paris, LEC / Hatier : Région-poche, 111 p.
- Neiss R (1977), *Le développement urbain de Reims dans l'Antiquité*, Reims : CRDP, 36 p.
- Noin D (2003), *Le nouvel espace français*, Paris, Armand Colin : cursus géographie, 3è éd., 256 p.
- Noin D (2004), *La France des régions*, Paris, Armand Colin : synthèse géographie, 2è éd., 98 p.
- Oudart P (1984), *Les grandes villes de la couronne urbaine de Paris*, (TE, Université de Paris I - Sorbonne, 1982), Lille, Université de Lille III : atelier national de reproduction des thèses, 684 p.

Poinsignon M (1986), *Histoire générale de la Champagne et de la Brie*, Châlons-sur-Marne, Martin, 2<sup>e</sup> éd.

Toussaint S (1990), *Un grand équipement régional : le Centre Hospitalier Régional et Universitaire de Reims*, Mémoire de maîtrise, Université de Reims, juin 1990, 271 p.



## Tables



## Table des figures

Fig. 1. Code de l'urbanisme, art L.122-1 (extraits).....	24
Fig. 2. Compétences des EPCI à fiscalité propre depuis la loi Chevènement.....	57
Fig. 3. Reims ou le difficile renforcement de l'intercommunalité.....	59
Fig. 4. Pays et EPCI : un morcellement toujours présent.....	60
Fig. 5. L'intercommunalité dans le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de la Région de Reims (SIEPRUR).....	62
Fig. 6. Coopération verticale et coopération horizontale dans le champ de l'aménagement de l'espace en France.....	71
Fig. 7a. Dans la région urbaine de Reims : des "super-POS" .....	73
Fig. 7b. ... à un SCoT stratégique ?.....	74
Fig. 8. Le G10, exemple de tension entre coopération horizontale et verticale.....	80
Fig. 9. Le langage graphique du SDEC.....	103
Fig. 10a. L'armature urbaine française : d'une cartographie qualifiante.....	107
Fig. 10b. ... à une cartographie consensuelle.....	110
Fig. 11. Cartographie dans les projets de territoire (pays urbains).....	114
Fig. 12. Thèmes de travail des conseils de développement (APFP).....	115
Fig. 13. SCoT et Pays : une concordance imparfaite.....	117
Fig. 14. Reports de population des agglomérations vers les aires urbaines.....	118
Fig. 15. SCoT et aires urbaines : des décalages persistants et une vague de "ScoT ruraux" en élaboration.....	121

Fig. 16. Traitement de la périurbanisation dans le SCoT rémois.....	123
Fig. 17. Une vague d'élaboration de cartes communales et de PLU d'opportunité sur les franges des aires urbaines.....	124
Fig. 18. Typologie des agglomérations européennes.....	132
Fig. 19. Lauréats de l'appel à coopération métropolitaine.....	136
Fig. 20. Comment le SCoT de Reims prévoit sa mise en œuvre.....	144
Fig. 21. Etat d'avancement des SCoT en France au 1er janvier 2008.....	156
Fig. 22. « Traditions » d'aménagement et urbanisme en Europe.....	162
Fig. 23. « Appel de Reims » de l'Intergroupe Urban-Logement du Parlement européen.....	188

## Table des matières

Remerciements.....	3
Introduction : examen d'un parcours.....	7
Examen d'un parcours.....	9
Un parcours dans le temps de transformation où se mettent en place les éléments d'une planification stratégique.....	11
Publications (classement chronologique).....	35
1.Paru.....	37
2.A paraître.....	41
Vers l'émergence d'une planification stratégique : relecture de douze ans de recherches (1996- 2008) à la lumière d'une problématique renouvelée.....	43
Introduction : portée et méthodologie du présent travail.....	45
I. Un effort collectif.....	51
1.Le noyau décisionnel : entre communes et intercommunalités.....	55
2.Coopération verticale et coopération horizontale.....	69
3.Les conseils de développement, lieu d'ouverture à la société civile.....	83
II. Pour produire une vision spatiale.....	97
1.Une vision spatiale européenne : le polycentrisme.....	101
2.A la recherche de l'espace pertinent : le bassin de vie.....	113
3.A l'échelle des grands territoires : les coopérations métropolitaines.....	129
III. ...et la mettre en œuvre ?.....	143

1.Vers une gouvernance par le projet ?.....	149
2.Evaluation et suivi de la planification et de l'action territoriales.....	155
3.L'évolution des métiers et des formations en Europe.....	161
Conclusion.....	167
Vers une politique urbaine de l'Union européenne ? Esquisse d'une nouvelle orientation de recherche.....	171
Introduction : pourquoi une orientation nouvelle ?.....	173
1.L'émergence d'un discours européen sur la ville.....	177
2.Le développement d'une dimension urbaine de la politique de cohésion.....	183
Conclusion.....	189
Bibliographie et tables.....	191
Bibliographie.....	193
1.Bibliographie générale.....	195
2.Bibliographie institutionnelle.....	209
3.Bibliographie régionale.....	219
Tables.....	225