

Entre logiques réglementaires et dynamiques locales La planification urbaine au travers de dix années de production de mémoires du master APTER¹

Florence LAUMIÈRE
Mariette SIBERTIN-BLANC

Le master APTER – *Aménagement et projets de territoires* – forme les étudiants aux métiers de l'aménagement-urbanisme et du développement territorial.

Chaque année, 50 étudiants soutiennent un mémoire à l'issue de leur stage, dont une partie porte sur des démarches de planification. L'analyse d'une cinquantaine d'entre eux, rédigés entre 2008 et 2018, permet de refléter de grandes logiques récentes et certaines inflexions quant aux pratiques et enjeux de cette action clé de l'aménagement. La production de mémoires est à contextualiser, tant en matière de structures d'accueil (cf. Fig.1) que par les attendus fixés par l'équipe pédagogique : le mémoire doit mettre en perspective une situation territorialisée en l'articulant aux réflexions scientifiques, politiques et professionnelles sur la question de la planification territoriale. La figure 2 illustre la diversité des outils de planification sur lesquels porte la réflexion de chaque mémoire.

Des mémoires sur les diverses dimensions de la planification

Les mémoires affichent plusieurs approches de la planification, avec en premier lieu une grande place donnée à la démarche de diagnostic et à la production de connaissances territoriales, essentielles à l'élaboration des Plans d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Dans ces diagnostics, les entrées privilégiées sont celles des dynamiques démographiques, des rythmes et inscriptions spatiales de l'urbanisation, de **l'approche environnementale**. Cette dimension, souvent abordée comme élément transversal du diagnostic territorial, peut parfois faire l'objet d'une analyse thématique plus poussée, surtout dans la période post Grenelle². Ce choix témoigne alors de l'engagement du bureau d'études et/ou de la collectivité, qui cherche à dépasser le cadre réglementaire, pour porter une réelle ambition environnementale dans son territoire. Selon les bureaux d'études, l'analyse terri-

toriale est plus ou moins dynamique et intègre variablement l'analyse du fonctionnement et de l'organisation territoriale à diverses échelles³.

Une autre approche privilégiée est celle de l'analyse des systèmes d'acteurs, qu'il s'agisse des interactions et des jeux de pouvoir à travers les inter-SCoT ou dans la compatibilité PLU-SCoT, ou des liens interpersonnels à ne pas minimiser⁴.

Enfin, se pose souvent la question de la densification comme fil directeur des outils, mais aussi comme processus à interroger (sur son acceptabilité notamment), à négocier, et à évaluer. Quelques thèmes comme ceux de **l'évaluation**⁵ ou de la **concertation**⁶ n'apparaissent que rarement et plus tardivement. Ces mémoires soulignent l'ambition de quelques territoires à expérimenter de nouveaux outils, à s'ouvrir, via le *benchmarking*, vers de nouvelles pratiques et ambitions.

Les différences repérées au cours de la décennie étudiée sont très clairement liées à l'actualité législative. Ainsi la plupart des mémoires tra-

1. Master Aménagement et projets de territoires – Université Toulouse 2 Jean Jaurès.

Sujets des mémoires cités en exemples dans le texte :

2. *L'Environnement et la biodiversité au sein des documents de planification.*

3. *Modalités d'intervention pour un SCoT face aux enjeux de développement d'un territoire rural et périurbain.*

4. *L'Urbanisme, un sport de combat ; Les Systèmes d'acteurs dans la planification territoriale des communes rurales – Les PLU de l'Aude.*

5. *Suivi et mise en œuvre d'un SCoT. Rôle et enjeu de l'évaluation.*

6. *Mise en place de la démarche de concertation pour l'élaboration d'un SCoT ; cas du SCoT de Carcassonne.*

Fig. 1 Structures de stage (base de la production des mémoires)

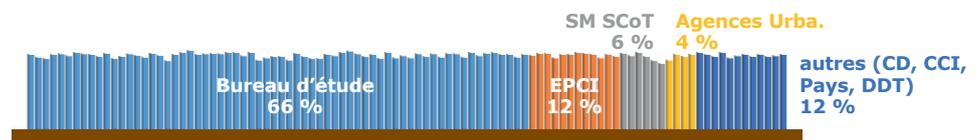
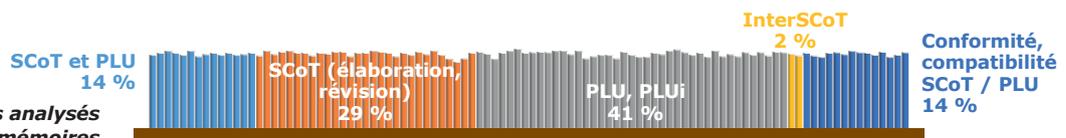


Fig. 2 Outils analysés dans les mémoires



duisent le croisement d'éléments contextuels hors planification (organisation institutionnelle, dont la finalisation de la carte intercommunale) et d'éléments réglementaires relatifs à l'évolution et à la complexification du cadre législatif⁷ – notamment l'adoption des lois SRU, ENE et ALUR.

La démarche de planification, un temps pédagogique

S'il est souvent difficile dans les mémoires sur les PLUi de trouver des problématiques originales, les dynamiques caractérisant les SCoT sont davantage révélatrices des enjeux d'aménagement et d'urbanisme. Des mémoires sur la compatibilité et les liens SCoT/PLU traduisent les difficultés de l'articulation entre projets

Les mémoires démontrent fréquemment que la démarche de planification s'apparente, bien au-delà de la production de documents réglementaires, à un temps de production de connaissances, de réflexion sur le sens du développement territorial, sur l'énoncé des priorités urbaines, sociales et spatiales. Associées à ce constat, plusieurs considérations sont à énoncer :

- Une démarche chronophage pour les personnels politiques et techniques dans l'appropriation de la procédure, la compréhension des enjeux, la sensibilisation à des problématiques territoriales (exemples des trajectoires de développement économique, de l'intégration dans des systèmes urbains élargis etc.). Cela nécessite des compétences d'animation, de pédagogie auprès des

SRADDET) – le tout dans une approche de plus en plus intégrée de l'aménagement.

Malgré les diagnostics, la production et l'analyse de données localisées, apparaît une certaine difficulté à échapper à des effets de mode (*Bimby*, densification à tout prix, revivification des centres-bourgs), ce qui conduit parfois à nier des réalités et des nuances territoriales. Cela questionne la capacité de réactivité au sein de l'ingénierie impliquée dans ces démarches de planification. Pour autant, cela ne doit pas gommer l'effort d'implication et d'innovation de certains BE⁹ qui peuvent, malgré tout, se heurter ensuite à un certain immobilisme et aux difficultés à jouer le jeu de la part des collectivités.

Plus largement, sur le plan pédagogique, cela interroge l'évolution des compétences impliquées dans la planification, notamment la réelle utilisation des temps participatifs pour l'action, l'exploitation et la représentation des données, ou encore l'appropriation d'enjeux qui dépassent la stricte approche spatiale et fonctionnelle : par exemple, les usages du numérique, la diversité des relations sociales, les mutations économiques, etc.

Ces mémoires incitent, du côté de l'enseignement comme du côté des acteurs institutionnels et professionnels, à sortir du cadre d'exploration imposé par la loi et à donner à la dimension habitée et vivante du territoire une place plus grande. En définitive, l'ampleur du travail nécessaire aux démarches de planification, articulant législations de plus en plus complexes et réalités locales différenciées, induit un coût élevé pour ce travail au long cours, nécessite un large panel de compétences (dans les bureaux d'études comme dans les collectivités) – révélant une réelle tension avec les budgets de plus en plus contraints des commanditaires. ■

Sortir du cadre d'exploration imposé par la loi et donner une place plus grande à la dimension habitée et vivante du territoire

locaux et visions territoriales, mais aussi donnent du sens à l'outil SCoT et légitiment son échelle avec un aller-retour entre techniciens et élus. Les expériences des SCoT ruraux apparaissent comme des démarches pédagogiques de formation d'élus et de techniciens, aux problématiques nouvelles de certains territoires : questionnement sur l'organisation des territoires, sur la densification des bourgs et des petites villes, sur l'attractivité de nouvelles populations, sur le maintien et le financement de services publics locaux. Au-delà de la stricte dimension stratégique des SCoT, de nombreux mémoires mettent en évidence l'importance du temps d'apprentissage et de diffusion pédagogique – et, en cela, établissent un facteur de discrimination : entre ceux qui le comprennent et l'investissent, et ceux qui le subissent.

élus, de la population, voire parfois des techniciens, que les bureaux d'études mettent souvent en avant sans qu'ils puissent maîtriser l'ensemble de la démarche et ses effets⁸.

- L'importance du portage politique pour faire des démarches de planification un temps fort de l'animation et de la gestion territoriale ; toutefois, force est de constater que ce portage s'avère parfois défaillant ou fragile, ou repose sur un élu leader (unique).
- Les difficultés malgré tout à s'affranchir d'une certaine standardisation technique, d'autant plus forte qu'aujourd'hui les collectivités doivent compter avec des documents sectoriels (PDU, PLH, PPRI) et des documents élaborés à d'autres échelles (schémas régionaux de cohérence écologique, plans territoriaux pour le climat,

7. Quelles méthodes mobiliser pour élaborer un SCoT rural dans un contexte institutionnel en évolution ?

8. La Prise en compte de la temporalité dans les documents de planification. Exemple du PLU.

9. Quels outils de programmation urbaine les bureaux d'études peuvent-ils mettre en place pour rendre les PLU des petites communes plus efficaces ?

Pour tous les acronymes, voir le lexique p. 11.