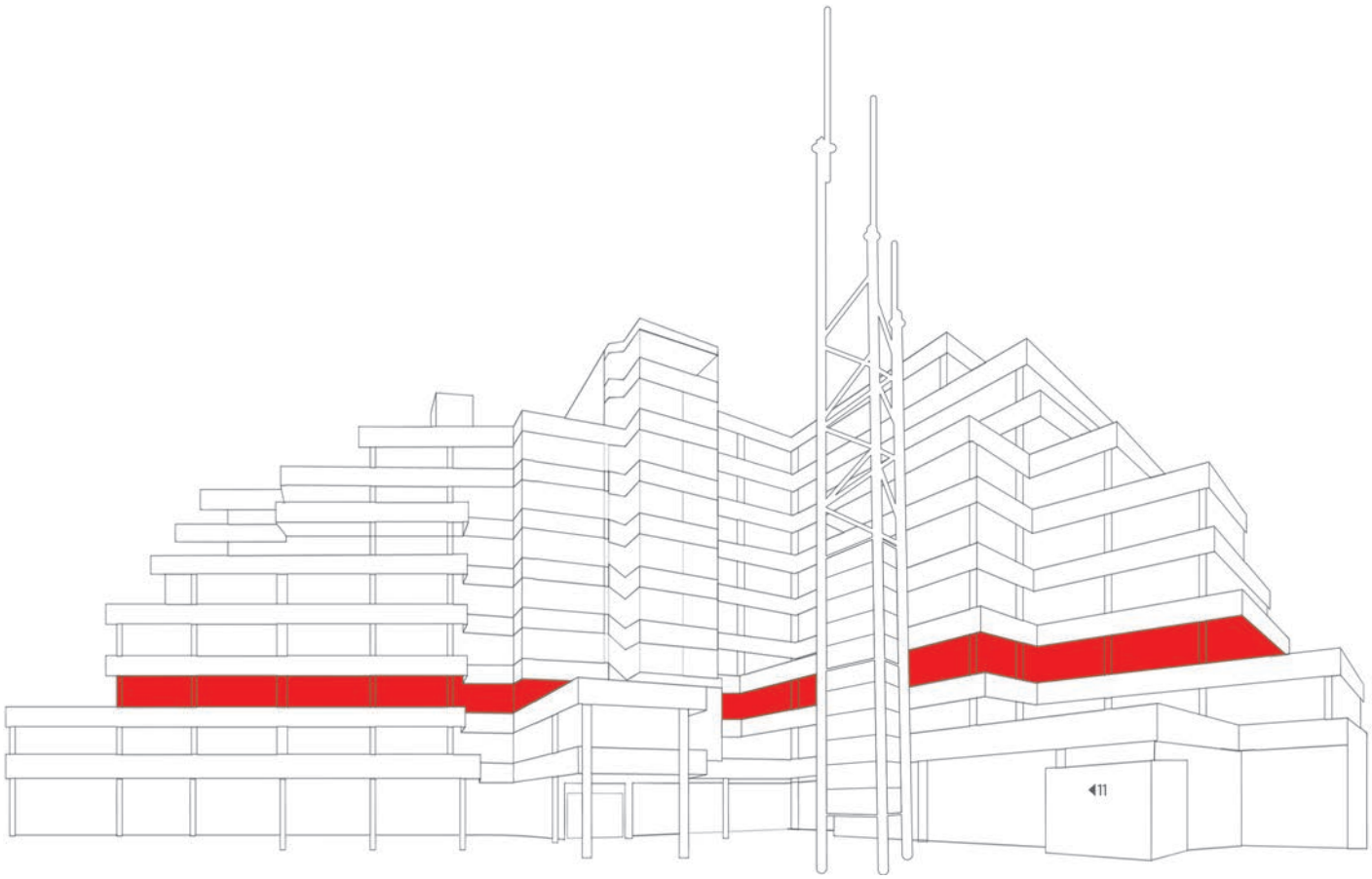
# BelvedeR

la revue collaborative de l'**aua/Toulouse** aire métropolitaine / n° 5 / juillet 2019




# Dess(e)in de territoire

## La planification dans tous ses états



**BelvedeR** la revue collaborative
de l'**aua/Toulouse** aire métropolitaine.

Directeur de la publication : Yann Cabrol.

Le Comité de rédaction partenarial du n°5 a associé à l'aua/T :
Jean-Paul Laborie, Robert Marconis, Anne Péré,
Mariette Sibertin-Blanc et Julien Weisbein.

Secrétariat de rédaction : Sylvie Bugueret, Florence Mizzi,
Morgane Perset et Lucie Boutemy (stage).

Conception graphique : Frédéric Bastier, Damien Fiorella,
Christophe Hahusseau.

Imprimerie : groupe Reprint, Toulouse.

ISSN : 2607-6225.

aua/T

**Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine**

Le Belvédère - 11 bd des Récollets
CS 97802 - 31078 Toulouse cedex 4

Tél. 05 62 26 86 26 - www.aua-toulouse.org

© **aua/T** 2019

Pour accéder aux articles en ligne
et aux contenus additionnels :

**www.revue-belveder.org**

# éditorial

*La planification territoriale constitue aujourd'hui l'un des fondements de l'urbanisme : penser l'évolution et le développement urbain, organiser les usages du sol, orienter la localisation des activités et des hommes… C'est aussi une des missions principales d'une agence d'urbanisme comme la nôtre qui, à l'instar d'autres structures et professionnels, accompagne les collectivités et leurs élus dans ces exercices. Un contexte dans lequel la question « **qui planifie vraiment la ville ?** » mérite d'être posée, renvoyant à deux registres : celui du rapport entre techniciens et décideurs, entre orientations techniques et choix stratégiques, mais également celui des échelles territoriales. Aujourd'hui, en effet, les communes, les intercommunalités, les régions… peuvent engager des démarches de planification, territoriales ou thématiques, réglementaires ou non.*

*Les éléments de réponse ne tombent donc pas sous le sens et sont complexes à décrypter. La question elle-même interpelle les dynamiques à l'œuvre : autant que « qui », c'est aussi « qu'est-ce qui » oriente l'aménagement des territoires que l'on doit interroger. La géographie et la structure paysagère, le temps, les usages des habitants s'imposent à l'exercice… De la vision prospective « hors-sol » à la petite bête protégée du sous-sol, bien des éléments font bouger les lignes de nombre de documents de planification au sens propre du terme !*

*Ce questionnement porte également sur la manière de conduire les exercices de planification, « le comment », la place des éléments de diagnostic et de connaissance du territoire, l'animation au profit du projet, la concertation auprès des différents acteurs et usagers des territoires…*

*L'intention portée par ce numéro 5 de BelvedeЯ d'analyser sous divers points de vue ce qui préside à la planification du développement d'un territoire est née d'une conviction, celle qu'il est nécessaire d'ancrer les politiques publiques sur des visions à long terme dont le projet stratégique pourra être traduit graphiquement : entre dessin et destin, définir un dessein.*

*Un édito, pour finir, dont la gageure était de ne mettre aucun acronyme… la suite du numéro rendant largement compte de leur omniprésence en matière de planification territoriale !*

***Yann Cabrol***
Directeur général de l'**aua/T**


concertation avec la population
accompagner l'émergence et encadrer les projets urbains à venir
urbanistes
juristes
articuler les différentes politiques et réglementations
citoyens
élus
accompagner
contraindre
représentants de l'État
habitants
production d'énergies renouvelables
vision politique
légitimer
ingénieurs
enquêtes publiques
architectes
respecter le projet d'ensemble
sociologues
élus des collectivités
Planifier
participation
personnes publiques
projet de territoire
projection dans le temps
enrichir le projet territorial
espaces naturels
prise en compte
protection des ressources en eau
implantation de projets
bureaux d'études
agences d'urbanisme
expliquer
cadrer
espaces forestiers
vision stratégique
orienter
réunions publiques
encadrer l'aménagement
projets d'aménagement
protection des espaces naturels
utilisation de règles souples
charte des Parcs naturels régionaux
opération d'aménagement de programmation
règles opérationnelles
projets de territoire
code de l'urbanisme
construction et projet d'aménagement sur le territoire
formaliser le projet de territoire
énergie
outils pédagogiques
politiques publiques spécifiques
transports
Diaporama
élus des collectivités
aménagement durable du territoire
numérique
élaboration des documents
3D
bassin de vie et d'emploi
espaces agricoles
garantir la mixité sociale et fonctionnelle
Région
syndicat mixte
supports d'information
offre de logements
territoires
évolutions législatives
code de l'environnement
sécurité des habitants
établissement public de coopération intercommunale
développement durable
Décrets
Etat
espaces
objectifs
commune
environnement
différentes échelles
documents
Notes
offre de services adaptée
SDAGE
outils graphiques
Chartes des PNR
de planification
SCoT
écologie
SAGE
enjeux de long terme propres au territoire
outils réglementaires
Règles générales SUO, OIN, PIG,...
SRC
PPA
maquettes
démographie
orientations nationales
continuités écologiques
domaines
habitat
PDU
stratégie nationale «bas carbone»
document cadre
plans
emploi
PLUi
amélioration du cadre de vie
Lois
vision politique locale
PLH
PLU
Schéma interégional des massifs
documents réglementaires
grandes orientations stratégiques
offre de services
préservation des paysages
développement urbain
transitions
ateliers
Sraddet
PADD - POA
PCAET
Charte parc national
PLUi HD
schémas ou règlements sectoriels opposables
révision & modification
lanification




# sommaire

La planification territoriale, toute une histoire… **6**

Quand le plan mène la danse **12**

entretien avec… Pierre ALBERT /
Accompagner les territoires : de la théorie à la pratique **15**

chronique **aua/T** /
Vous reprendrez bien un post-it ? **17**

Quand une dynamique industrielle participe au développement de l'agglomération toulousaine **20**

Le climat, enjeu émergent dans l'acte de planifier la ville **24**

regard historique / portfolio /
Toulouse en plans **27**

L'aménagement du littoral par la mission Racine **30**

Georges Frêche, maire bâtisseur **33**

À la recherche du temps perdu **35**

Comment continuer à planifier l'aménagement à l'ère de la contestation citoyenne ? **37**

regards d'ailleurs /
La « Green Infrastructure » à Bristol **39**

Le projet local face à la prospective territoriale **42**

La jungle de Calais, derrière le désordre apparent… **45**

La catastrophe d'AZF, vers un nouveau dess(e)in du territoire ? **48**

mémoires d'étudiants /
La planification urbaine au travers de dix années de production de mémoires du master APTER **51**

regards d'ailleurs /
Le renouveau de la planification espagnole **53**

lexique /
La planification territoriale, royaume des acronymes **11**

# La planification territoriale, toute une histoire…

**Robert MARCONIS**



Au sein d'agglomérations de plus en plus étendues et complexes, il n'est pas évident de décrypter les logiques et les principes qui sous-tendent la réalisation de projets multiples contribuant à l'extension des espaces urbanisés ou à leur renouvellement. L'apport des outils de planification n'est en effet pas simple à saisir, et le citoyen a l'impression d'un empirisme porté par une multitude d'acteurs privés et publics, aux intérêts parfois contradictoires.

Les pouvoirs publics eux-mêmes, pilotes des politiques de planification, peinent à en donner une vision claire, d'autant plus que ces politiques s'inscrivent nécessairement dans un temps long, souvent sans rapport avec celui des mandats électoraux. Ont-ils d'ailleurs la maîtrise des processus à l'œuvre, dont beaucoup sont tributaires de la conjoncture économique et de ses aléas, de modifications incessantes des cadres juridiques, réglementaires et fiscaux…, auxquels s'ajoute l'évolution des pratiques des habitants, de leurs choix résidentiels et/ou de leurs déplacements ?

La planification urbaine ne serait-elle autre chose que la mise en œuvre d'arbitrages ou de compromis subtils entre intérêts particuliers et intérêt général ? Elle devrait pourtant bien, comme le rappelle P. Merlin [1], être « *l'action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse [ou rationnelle ?] – des hommes et de leurs activités, des équipements et des moyens de communication. Elle doit toujours prendre en compte les données et les contraintes naturelles, économiques et humaines et tenir compte des objectifs fixés par les responsables élus de la population, qui, en dernier ressort, auront aussi à approuver les plans établis.* »

## Ingénieurs et architectes, deux « cultures » au service d'une même intention : la planification

Depuis des siècles, les hommes ont créé et aménagé des villes dont l'organisation et la configuration territoriale répondaient à des fonctions multiples et aux besoins présents et futurs des systèmes productifs dominants. Pour façonner ces territoires urbains et anticiper leur croissance, pour assurer leur bon fonctionnement, deux types de compétences ont été mobilisés, « *complémentaires tout en étant rivales* », celles des ingénieurs et des architectes.

Issus des grandes écoles, les ingénieurs, en particulier en France ceux des ponts et chaussées, ont joué un rôle prépondérant avec la révolution industrielle, « *accusés par les architectes qui considéraient leurs intérêts professionnels menacés d'utiliser des matériaux vils et de manquer à la vocation esthétique de l'art d'édifier* » (F. Choay) [1].

Chargés de concevoir et de réaliser des immeubles ou de grands édifices monumentaux, les architectes ont eu à cœur de préserver leur indépendance et d'exercer leur art dans une logique libérale. Ils ont ainsi imprimé leur marque dans l'espace urbain à l'échelle de la parcelle, de la rue ou du quartier.

Les ingénieurs, au contraire, travaillent sur des territoires plus vastes, dont ils conçoivent souvent la configuration autour de grandes opérations de génie civil façonnant l'espace public (voirie, réseaux divers, grands équipements collectifs…). Ce sont eux qui, à la demande des pouvoirs publics, chargés *in fine* d'approuver leurs plans, proposent les grandes lignes d'une planification spatiale.

Cette dualité renvoie à des conceptions différentes de penser et de faire la ville, l'une guidée par une logique « fonctionnaliste », l'autre plus « culturaliste » ou patrimoniale.

[…]

La nécessité d'une convergence entre les plans des ingénieurs et des architectes a pourtant été ressentie très tôt, dès le milieu du XIX[e] siècle. Pour les plus grandes villes (Barcelone, Paris, Londres…) c'est en fait l'ensemble de leur organisation territoriale qu'il convenait alors de repenser. Dépassant et englobant celle des ingénieurs et des architectes, en leur associant d'autres acteurs dans une démarche

**1.** MERLIN P., CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Quadrige, 2005.

# « L'urbanisme : un aménagement concerté de l'espace pour un grand territoire urbain » (I. Cerdá)

prospective, cette vision globale appelait une pratique nouvelle, celle de l'urbanisme, terme qui ne fut reconnu qu'au début du XX[e] siècle.

## De l'urbanisme à la planification territoriale

Nourri par son expérience acquise lors de la réalisation du plan d'extension de Barcelone, Cerdá (1815-1876) avait proposé de donner le statut de science à l'urbanisme, « *aménagement concerté de l'espace d'un grand territoire urbain* » [2].

Cette préoccupation avait été celle des travaux d'Haussmann. Associant ingénieurs et architectes aux grands intérêts du capitalisme conquérant (sociétés immobilières et commerciales, banques, compagnies de chemins de fer…) sous la houlette de l'État, le « modèle haussmannien » et ses percées se diffusèrent ensuite dans les grandes villes de province [3].

Limités à la Ville de Paris, après l'annexion des communes limitrophes en 1860 qui doubla sa superficie, ces grands travaux concernaient essentiellement le cœur d'une agglomération, dont la croissance se développa ensuite bien au-delà avec l'apparition de « banlieues » constituées de « lotissements » souvent dépourvus d'équipements collectifs.

Pour éviter que la « question sociale » induite par ce type d'occupation de l'espace ne favorise une contestation violente de l'ordre établi, soucieux d'hygiénisme et du bien-être de ces populations de « mal-lotis », élus et philanthropes proposèrent de mettre en œuvre une politique visant à maîtriser le devenir d'une multitude de communes périphériques, pour accompagner l'urbanisation qui les submergeait (logements, voirie, assainissement, alimentation en eau…). Mais cela supposait l'intervention du législateur et la promotion d'un « droit de l'urbanisme » qui s'imposa très lentement, car il portait atteinte à un héritage majeur de la Révolution, la propriété privée du sol, « droit inaliénable et sacré ». La puissance publique se montrait réticente à légiférer, car les propriétaires

**2.** CERDÁ I., *La Théorie générale de l'urbanisation* (1867), Les éditions de l'imprimeur, traduction française, 2005.

**3.** PINON P., *Atlas du Paris haussmannien*, Parigramme, 2002.

## La dualité ingénieurs / architectes à travers leur relation avec les administrations centrales de l'État

Lors de la grande phase d'urbanisation des années 1960, prenant acte de leur différence, la direction de l'Architecture fut placée sous la tutelle du ministère de la Culture, alors que les ingénieurs relevaient des directions des travaux publics et de la construction, intégrées en 1966 dans un grand ministère de l'Équipement. Puis, en 1978, leur regroupement au sein d'un même ministère pléthorique et ambitieux « de l'Environnement et du Cadre de vie » fut révélateur de conflits majeurs. Dès 1981, c'est la logique des ingénieurs, celle de l'Équipement, qui l'emporta. Dotée de nouveaux cadres, en particulier avec la mise en place d'un véritable enseignement supérieur pour la formation des architectes, portée par une politique de grands travaux et de grands noms de la profession, la direction de l'Architecture revint, en 1995, dans le giron de la Culture !

Tirant les leçons de cette réforme, M. de Saint-Pulgent [4] estime que « *la réunion des cultures des architectes et des ingénieurs au sein du ministère de l'Équipement était une fausse bonne idée, qui a favorisé leur confrontation et non pas leur dialogue.* ***La qualité de l'urbanisme est une préoccupation qui doit être partagée par tous, ingénieurs, architectes, maîtres d'ouvrage et autres aménageurs mais ne saurait fonder un métier à part entière.*** » S'expliquent ainsi en France l'émergence désordonnée et une reconnaissance tardive d'une pratique nouvelle, celle de l'urbanisme.

**4.** LENGEREAU É., *Architecture, urbanisme et pratiques de l'État, 1960-2010*, La Documentation française, 2017.

fonciers et immobiliers y voyaient une atteinte à leurs droits (obligation du permis de construire en 1903) ou une concurrence déloyale de la part des pouvoirs publics, lorsque la loi Bonnevay (1912) autorisa les collectivités locales à financer des logements sociaux.

## L'urbanisme devient discipline

Les militants de l'urbanisme obtinrent la création d'un enseignement spécifique d'urbanisme, confié en 1924 à l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris, associant professionnels, enseignement supérieur et recherche scientifique. 415 thèses y furent soutenues jusqu'en 1968, tandis qu'une revue spécialisée, *La Vie urbaine*, assurait la diffusion de ces savoirs.

Le développement anarchique et l'insalubrité des lotissements de banlieues encouragèrent cependant le législateur à proposer des moyens de planifier et de contrôler l'urbanisation. Il y a cent ans, la loi Cornudet (1919, révisée en 1924) fut l'acte de naissance en France d'une politique de planification urbaine, prescrivant pour toutes les villes de plus de 10 000 habitants un « projet d'embellissement et d'extension » [5]. Il s'agissait là d'un travail considérable, du fait de la diversité des intérêts concernés, qui appelait le recours à des compétences variées et complémentaires, dépassant celles des seuls ingénieurs et des architectes, qui s'investirent dans ce nouveau champ de l'urbanisme pour proposer leurs services.

La mise en œuvre de la loi Cornudet fut laborieuse, mais servit de laboratoire pour définir des pratiques nouvelles en matière d'urbanisme. En ce domaine, tout était à inventer ou presque, autour de démarches faisant appel à des disciplines diverses, (histoire, géographie, sociologie, sciences politiques, droit…).

[…]

Mais la question majeure était celle des périmètres de planification lorsque les projets concernaient une véritable région urbaine en formation.

[…]

### Vers des outils dédiés

Après plusieurs exercices (plan Prost de 1939, Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne de 1960), le Schéma directeur de la région de Paris, présenté dès 1964, fut un formidable laboratoire qui permit de tester en vraie grandeur certaines procédures, de nouvelles formes urbaines et des modèles d'urbanisation comme les villes nouvelles. Dès 1967, la loi d'orientation foncière en tirait les leçons avec la généralisation, pour les grandes villes de province, de nouveaux documents d'urbanisme régulant l'utilisation des sols (POS) et préparant des outils de planification spatiale à l'échelle intercommunale (SDAU).

Les grandes métropoles de province, dont les huit métropoles d'équilibre désignées par la DATAR, devaient en effet relever le défi que leurs imposait l'accueil de nouveaux habitants, d'équipements majeurs à vocation régionale et d'activités induites par la croissance économique nationale, dont certaines « décentralisées » depuis la capitale. Pour chacune, le « modèle parisien » les invitait à repenser leur organisation territoriale entre centres anciens, dont il fallait redéfinir la fonction, et périphéries qui pouvaient accueillir de vraies villes nouvelles fonctionnelles (Lille-Est, L'Isle-d'Abeau, Le Mirail…), rompant avec le modèle de plus en plus

**« D'Haussmann à Delouvrier, l'agglomération parisienne laboratoire de la planification urbaine en France »**

**Article consultable en ligne sur BelvedeR+**

**www.revue-belvedere.org**

**5.** DEMOUVEAUX J.-P., LEBRETON J.-P., *La Naissance du droit de l'urbanisme, (1919-1935)*, Éditions des Journaux officiels, 2007.

contesté des « grands ensembles » et des ZUP de la décennie précédente.

Dans un pays encore très centralisé, c'est l'État et ses services déconcentrés, où les ingénieurs jouaient toujours un rôle majeur, qui ont piloté les nouvelles règles de l'urbanisme, retrouvant sur le terrain des partenaires architectes ou promoteurs, qui avaient acquis des compétences nouvelles en Île-de-France ou dans de grands aménagements, comme les stations nouvelles du littoral languedocien. Face à eux, les collectivités territoriales avaient alors des compétences et des moyens financiers encore limités, même lorsqu'elles se dotaient d'outils nouveaux, comme les ateliers municipaux d'urbanisme ou les agences d'urbanisme [6], dont beaucoup de cadres étaient issus des grands corps d'ingénieurs. Rares sont les collectivités (Montpellier ?) qui sont parvenues, dans un premier temps, à se démarquer des modèles dominants.

### Des SDAU aux SCoT : le rôle des collectivités territoriales

La décentralisation, la fin des Trente Glorieuses, le désengagement progressif de l'État… ont-ils remis en cause ces logiques héritées d'une longue histoire ?

La donne a fondamentalement changé. Au moment où la circulaire Guichard mettait fin aux grands ensembles (1973), la politique du logement et la production industrialisée de la maison individuelle ont ouvert la porte à une nouvelle forme d'urbanisation qui a déferlé dans les campagnes, de plus en plus loin des agglomérations identifiées par la continuité du bâti. Elle allait de pair avec l'usage généralisé de l'automobile pour les déplacements quotidiens dans les « couronnes périurbaines ». Et cela au moment où la décentralisation accordait des compétences nouvelles aux collectivités territoriales.

Chaque recensement a permis de mesurer l'ampleur de cet « étalement urbain », imposant à l'INSEE de redéfinir ses zonages. La réalité de l'urbanisation est désormais celle des aires urbaines. Comment l'intégrer dans des périmètres institutionnels en utilisant les possibilités ouvertes par les lois sur l'intercommunalité ? Comment la prendre en compte dans la redéfinition des anciens SDAU, tout en prenant en compte les enjeux patrimoniaux, environnementaux et la question du développement durable ? La loi SRU (2000) et le(s) « Grenelle de l'environnement » (2007-2009) ont permis de faire émerger un consensus autour des objectifs de « solidarité » et de « renouvellement », afin d'enrayer l'étalement urbain, par le biais, notamment, d'une meilleure articulation entre urbanisme et transports.

Les documents d'urbanisme ont été repensés en conséquence, dans un cadre intercommunal devenu impératif, mais dont la configuration territoriale pertinente reste difficile à définir : l'État n'ayant plus un rôle de coercition, la décision appartient aux collectivités territoriales, qui ne peuvent ignorer les enjeux de pouvoir et la pression des groupes d'intérêts. Les documents d'urbanisme destinés à planifier les villes et leur développement sont devenus plus contraignants : les SCoT ont remplacé les SDAU avec des périmètres souvent élargis, et les POS sont devenus des PLU puis des PLU intercommunaux (PLUi) qui fixent les règles d'utilisation du sol et parfois la programmation de l'habitat ou des déplacements quand ils sont PLUi-H ou HD... Quant aux régions, suite à la loi NOTRe d'août 2015, elles doivent désormais élaborer des SRADDET.

[…]

### Revenir sur certains quartiers nés de la planification urbaine des années passées

Dès les années 1970, les questions sociales étaient devenues majeures, concentrées dans certains quartiers hérités de l'urbanisme collectif des décennies précédentes : chômage, précarité, immigration… Pour traiter de ces questions, l'État a mis en place une « politique de la ville » [7, 8] qui a permis un traitement spécifique de ces « zones urbaines sensibles ». Le chemin a été long, semé d'embûches, jusqu'à l'affirmation d'une politique de « rénovation urbaine » dotée de cadres juridiques et de moyens importants avec la création de l'ANRU (2004).

**6.** « Les agences d'urbanisme en France », *Territoire en Mouvement*, 2007.

**7.** JAZOULI A., REY H., *Pour une histoire de la politique de la ville*, Éditions de l'Aube, 2015.

**8.** « Quarante ans de politique de la Ville », *Urbanisme*, hors-série 62, 2017.

Pour mettre en œuvre l'ensemble de ces politiques, le millefeuille institutionnel est devenu de plus en plus complexe, ce qui accroît la perplexité du citoyen face à des processus de décision qui concernent directement le développement et l'organisation de son cadre de vie actuel et futur. Tout cela demande du temps, se co-construit et se négocie par le biais de partenariats à géométrie variable, associant l'État, les différentes strates de collectivités territoriales et tous les acteurs privés qui « font la ville » et sont soumis aux règles de l'économie de marché [9].

L'enjeu est aussi de clarifier les liens entre les documents de planification à portée réglementaire ou élaborés aux différentes échelles territoriales, leur opposabilité, la mise en compatibilité les uns avec les autres… ce que la loi ELAN de novembre 2018 se propose de faire par ordonnance d'ici 2021.

## Un dess(e)in pour le territoire

Le temps n'est plus où le jeu urbain associait ou opposait ingénieurs et architectes. Leurs compétences demeurent essentielles, mais désormais sollicitées dans des cadres beaucoup plus divers, afin de trouver à l'échelle de chaque territoire des solutions plus spécifiques qui s'affranchissent des grands « modèles » urbanistiques longtemps imposés au plan national par les grands corps de l'État. En ces domaines, les collectivités locales et leurs groupements jouent un rôle majeur, s'efforçant d'élaborer des « projets de territoire » innovants en constituant leurs propres équipes de techniciens, tout en veillant à leur acceptabilité sociale, car la sanction électorale demeure l'une de leurs préoccupations majeures.

Les grands projets d'aménagement, portés par des exercices de planification réglementaire ou des projets territoriaux stratégiques, se construisent dans le temps long, et leur pérennité, au-delà des changements de majori-

**9.** HURÉ M. et *al.*, *(Re) penser les politiques urbaines, Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, PUCA, « Recherche », 2018.

## Les projets métropolitains, vers un renouvellement de la planification spatiale ?

Depuis la fin du XXe siècle, certaines métropoles européennes font appel à des équipes d'architectes-urbanistes, souvent de renom, pour les accompagner dans la définition de leur projet de territoire. Ces démarches prennent la forme de visions ou récits territoriaux tout en s'attachant aussi à quelques sites majeurs comme lieux de projets. Il s'agit de dépasser l'approche uniquement spatiale pour articuler dessein et dessin, en croisant les approches (sociale, économique, paysagère), en intégrant l'ensemble du territoire, en articulant la ville périphérique, les tissus hétérogènes, les fragments de la ville…

Ces démarches se distinguent généralement des exercices formels de planification territoriale sur la forme, puisqu'elles procèdent d'engagements volontaires des collectivités, mais surtout sur le fond, car elles proposent des visions contrastées du devenir possible ou souhaitable du territoire. Il s'agit moins de travaux visant à équiper et bâtir un territoire pour faire face à la croissance urbaine et en assurer la modernisation, que de prospectives ouvertes, permettant d'intégrer le caractère imprévisible de l'avenir et de nourrir le débat. Les deux types d'exercices sont aujourd'hui de plus en plus souvent amenés à dialoguer. Depuis la loi SRU (PLU-SCoT) qui instaure le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) par exemple, le projet territorial ou métropolitain est présumé tenir compte du PADD, ou venir l'alimenter, selon la temporalité des exercices.

tés politiques, passe par la quête de consensus. Cela suppose d'y associer étroitement les citoyens, selon des procédures de concertation dont l'éventail n'a cessé de s'élargir.
Mais en matière d'urbanisme, s'exprimant au nom de la « société civile », les citoyens et leurs « associations » ont-ils toujours raison ? Dans une démocratie représentative, les choix majeurs incombent *in fine* aux élus, qui arbitrent entre divers projets, portés par des équipes techniques mobilisant une grande diversité de compétences, ce qui conduit peut-être à repenser la composition des assemblées délibérantes, dans les grandes intercommunalités en particulier.

## La planification territoriale, royaume des acronymes

**Les documents d'urbanisme :**

- OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation
- PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable
- PCAET ou PCET : Plan Climat (Air) Énergie Territoriale
- PDU : Plan de Déplacements Urbains
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
- PLUi-H : Plan Local d'Urbanisme – valant PLH
- PLUi-D : Plan Local d'Urbanisme – valant PDU
- POS : Plan d'Occupation des Sols (remplacé par les PLU)
- PPA : Plan de Protection de l'Atmosphère
- PPRI : Plan de Prévention du Risque Inondation
- SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
- SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (remplacé par les SCoT)
- SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
- SRCAE : Schéma Régional Climat Air Énergie

**La qualification des zones :**

- ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
- ZAD : Zone d'Aménagement Différé (acronyme détourné dans le cadre de contestations : Zone à Défendre)
- ZAPA : Zone d'Action Prioritaire pour l'Air
- ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité

**Les acteurs du territoire :**

- ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
- ANRU : Agence Nationale de Renouvellement Urbain
- BE : Bureau d'Études
- CA : Communauté d'Agglomération
- DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
- EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- MOA : Maîtrise d'Ouvrage
- SEM : Société d'Économie Mixte
- SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples

**Les lois :**

- ALUR (n°20104-366 du 24 mars 2014) : Accès au Logement et Urbanisme Rénové
- ELAN (n°2018-1021 du 23 novembre 2018) : Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
- ENE (n°2010-788 du 12 juillet 2010) : Engagement National pour l'Environnement
- LAURE (n°96-1236 du 30 décembre 1996) : Air et Utilisation Rationnelle de l'Énergie
- NOTRe (n°2015-991 du 7 août 2015) : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
- SRU (n°2000-1208 du 13 décembre 2000) : Solidarité et Renouvellement Urbains
- TECV (n°2015-992 du 17 août 2015) : Transition Énergétique pour la Croissance Verte

***Nota bene** : liste non exhaustive reprenant uniquement les acronymes apparaissant dans ce numéro.*

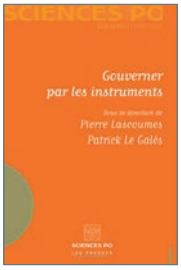
# Quand le plan mène la danse

## Ce qu'en dit la littérature en science politique

**Julien WEISBEIN**



**1.** LAGADEC Patrick, « La question des plans. Entre points d'appui et pièges stratégiques », *Cahier du Département d'Économie de l'École Polytechnique*, n° 2009-40, p. 4.




**2.** LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.




**3.** PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Qu'est-ce que planifier veut dire ? Les dictionnaires nous apprennent qu'il s'agit d'« organiser selon un plan déterminé », c'est-à-dire d'agir selon une sorte de script mûrement défini. Le plan auquel le planificateur – ici les pouvoirs publics – se plie peut donc être considéré comme un assemblier du possible et du souhaitable qui s'exprime dans une sorte de *vademecum* organisant les procédures à mener, leur calendrier ainsi que les acteurs qui en ont la charge. Établi au présent pour mieux baliser l'avenir, il a également à voir avec la question de l'incertitude : planifier, c'est réinjecter de la cohérence et de la certitude face à des événements déstructurants et déstabilisants, bref c'est revenir à un univers sous maîtrise.

On comprend alors que la planification soit une technique ancienne et routinière de gouvernement, d'abord appliquée au domaine économique puis généralisée en matière d'aménagement du territoire dans les années 1960. Avec l'apparition récente de la thématique des risques environnementaux et climatiques, elle a connu une nouvelle jeunesse. « Le Plan est la ligne de défense, la réponse structurée, pour faire face à une crise majeure […]. Le Plan de crise est en passe de devenir un dispositif autrement plus structurant que par le passé, quand le quotidien semble se tisser désormais à partir de l'addition d'un grand nombre de plans de toutes natures déployés simultanément. » [1] Cette toile de plans, si ordinaire dans l'urbanisme aujourd'hui, mérite toutefois d'être dépliée et analysée. Or de nombreux travaux récents en science politique permettent de voir comment cette logique généralisée de la planification influence les conditions de la gouvernance urbaine en France.

### Planificateurs en plan

Comme tout instrument d'action publique, cette planification des enjeux urbains traduit d'abord une certaine philosophie politique [2]. Pour la planification des risques, comme les inondations ou les catastrophes industrielles par exemple, c'est la primauté, plutôt souhaitée qu'effective d'ailleurs, de l'État qui ressort – renvoyant ici à son périmètre régalien ultime (assurer la protection des biens et des personnes et coordonner les opérations de sécurité). Mais pour les questions plus ordinaires que les urbanistes traitent (déplacements, logement, aménagement de l'espace, loisirs, gestion des réserves foncières, etc.), c'est une autre logique de dépolitisation et de technicisation qui transparaît. Pour Gilles Pinson, les villes européennes sont désormais gouvernées « par projet » [3]. Par ce terme (qui concurrence de plus en plus celui de plan), il entend à la fois qu'elles ont su s'émanciper de la tutelle jusqu'alors écrasante des États centraux, mais

surtout qu'elles se pensent et s'administrent selon des stratégies plus adaptées, pragmatiques, proactives et partagées. À le lire, la gouvernance urbaine traduit surtout une transformation plus générale de l'action publique, naguère « substantielle » (c'est-à-dire entièrement tournée vers la définition d'une norme que les pouvoirs publics feront respecter), et désormais de plus en plus « processuelle » (c'est-à-dire bornée à définir des règles du jeu pour que d'autres acteurs, comme les collectivités territoriales, les entreprises ou les associations puissent résoudre ensemble les problèmes auxquels ils sont confrontés). Autre grand changement contextuel, cette nouvelle action publique urbaine est maintenant multiscalaire, c'est-à-dire qu'elle se déploie sur plusieurs échelles, dont chacune doit s'articuler aux autres, de la plus locale (souvent la commune, parfois même le quartier) à la plus globale (souvent l'Union européenne, parfois même la planète). Cette logique de poupées gigognes entraîne alors une exigence de cohérence entre les plans qui se fixent à ces différents niveaux, renforçant ainsi l'aspect très procédural de ces documents. Autre conséquence, l'aspect très chronophage de l'activité planificatrice doit également être mis en exergue puisque chaque plan doit être préparé, mis en œuvre, révisé pour être ultérieurement remis en œuvre et ce, sur plusieurs générations qui s'enchaînent à échéances fixes (essentiellement quinquennales). Pour les agents qui en sont en charge, les calendriers se bousculent et colonisent leur activité, comme le montre l'exemple de la lutte contre la pollution atmosphérique à Toulouse (encadré).

Les plans s'imposent en effet beaucoup aux planificateurs. Ils tendent à véhiculer une certaine représentation du problème auquel ils sont dédiés, amenant ainsi à sélectionner telles ou telles ressources ou corps de savoir pour l'objectiver, et surtout, contraignant les méthodes choisies pour le résoudre. Ainsi, face aux enjeux de plus en plus « collectifs » qui se nouent dans les villes, l'ancien dirigisme de l'urbanisme étatique classique laisse la place à une véritable maïeutique selon laquelle les parties prenantes (riverains, industriels, élus, administratifs et techniciens) peuvent, ensemble, accoucher de solutions optimales. C'est la fin du *top-down* et la consécration du *bottom-up*. Apparaissent alors de nouvelles compétences dans les métiers de l'urbanisme (enquêtes in situ, data visualisation, animation de dispositifs délibératifs…), ainsi que

## Planifier, c'est revenir à un univers sous maîtrise




**4.** LASCOUMES Pierre et LORRAIN Dominique, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, n° 49, 2007, p. 1-9.

### La planification de la question atmosphérique à Toulouse

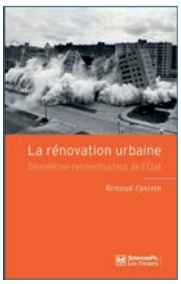
Depuis la loi LAURE de 1996 et en passant par le Grenelle de l'environnement, de nombreux instruments ont été développés pour prendre en compte la qualité de l'air au sein des dispositifs de planification urbaine (PPA, PDU, PCET, SRCAE, ZAPA…). Les acteurs interrogés dans le cadre d'une enquête réalisée en 2015 à l'initiative de l'ADEME sur la prise en compte de la pollution atmosphérique à Toulouse constatent, certes, cette inflation normative qui a beaucoup contribué à la reconnaissance de cet enjeu, mais y voient également une source de tensions dans leur activité quotidienne. Ainsi, l'enchaînement, la saturation et l'articulation problématique des plans sont soulignés par nombre d'entre eux, souvent avec la métaphore des « couches » : « *Il y a un peu des réticences à tous ces plans car quand même depuis 2010 on s'en est pris des tartines de plans. Même les schémas, SRCAE, PCET. C'est déjà compliqué et ils nous rajoutent une couche.* » Pour ces divers acteurs interrogés, la politique relative à la qualité de l'air semble même parfois relever de l'artifice ou, plutôt, de l'exercice imposé sur la forme, alors que, sur le fond, les difficultés l'emportent. Un agent pointe du doigt « *la mouvance des réglementations [...] ces évolutions sont un peu contraignantes […] surtout quand il y a des reculades sur certains sujets* ». Qui plus est, « *l'empilement des procédures, l'empilement des contraintes, l'empilement des normes, des objectifs, que ce soit thermiques, constructifs, sécurité incendie, ressources… apportent parfois des contradictions, qui sont difficiles à gérer en termes réglementaires* ».



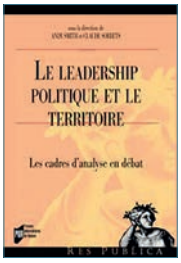

**5.** DOUILLET Anne-Cécile et LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.




**6.** NEZ Héloïse, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Éditions Le Bord de l'Eau, 2015.




**7.** EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Les Presses de Sciences Po, 2013.




**8.** SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2003.

de nouvelles formations pour en attester (comme le master APTER décrit dans ce numéro). Mais cette logique d'ouverture ne se fait pas au prix d'une simplification des procédures : la technicité des documents demeure, et les savoirs qui président à la définition comme à la mise en œuvre des plans restent extrêmement sélectifs.

## Des trous noirs du pouvoir ?

Est-ce à dire que le politique, entendu comme la capacité à établir des choix engageant la collectivité, se dilue dans cette technicité du plan ? Il faut en fait reconsidérer cette question du pouvoir politique et acter sa transformation. Pierre Lascoumes et Dominique Lorrain avancent à ce sujet l'idée de « trous noirs du politique » [4]. Le terme, emprunté à l'astrophysique, vise en effet à désigner des acteurs et les institutions multiples qui, au-delà d'un rôle technique qui leur assure une place incontournable dans la conduite des politiques publiques, constituent de nouveaux lieux de pouvoir du monde contemporain, au sens où ils ont la capacité d'orienter le comportement des autres par la contrainte et l'influence. Or, malgré leurs prérogatives importantes, ces acteurs restent secrets car positionnés dans des zones d'ombre. Leur pouvoir politique, notamment la détention de la ressource de l'information, est en effet au prix de cette discrétion.

Or c'est bien ce que l'on semble observer concernant la gouvernance urbaine. S'y déploie en effet une inflation des arènes et des institutions dans lesquelles les options et les stratégies de développement urbain sont évaluées, mais celles-ci fonctionnent encore malheureusement souvent à bas bruit social et en vase clos [5]. À travers des cercles d'experts comme les bureaux d'études ou les réseaux consulaires, mais aussi des groupes plus ouverts comme les Codev, c'est plus un renforcement du rôle invisible des experts qui s'affirme et qui démonétise la promesse d'une démocratie urbaine participative. D'ailleurs, même les entreprises de contestation des plans d'urbanisme que portent certains riverains empruntent également ce langage de la technique et de l'expertise pointue, souvent au détriment de considérations plus idéologiques [6]. Finalement, en dépit des injonctions à la gouvernance, à l'horizontalité et à la co-construction, le gouvernement des villes reste tissé de relations de pouvoir. Pour Renaud Epstein, se met ainsi en place à travers la problématique de la rénovation urbaine un « gouvernement à distance », entre l'État central et les territoires [7]. Il parle notamment d'un processus de « démolition/reconstruction » de l'État, par lequel ce dernier (surtout dans son volet ministériel plus qu'administratif) renforce son pouvoir de contrôle tout en l'invisibilisant par des plans, des cahiers des charges, des considérations techniques, et en laissant les acteurs locaux agir à sa place. Basé sur la mise en concurrence entre des territoires, ce type de gouvernement renvoie tout particulièrement à la forme néolibérale qui caractérise de plus en plus l'action publique.

Quelques exemples de maires aménageurs, comme celui de Georges Frêche analysé dans ce numéro, montrent toutefois la résilience du leadership politique [8]. Les dispositifs réglementaires et leurs injonctions techniques peuvent en effet être ajustés à une vision politique, lorsqu'elle est clairement dégagée et partagée. Seule cette dernière peut contribuer à décloisonner les logiques toujours spécifiques qui séparent les divers acteurs qui planifient la ville.



**Pierre ALBERT**
Responsable Occitanie du bureau d'études CITTANOVA
Propos recueillis par **Mariette SIBERTIN-BLANC**

# Accompagner les territoires : de la théorie à la pratique

Dans les villes petites et moyennes ou les territoires ruraux, la planification urbaine repose largement sur l'ingénierie des bureaux d'études. Pour ces derniers, l'implication dans la réalisation de PLUi ou de SCoT relève autant de compétences techniques et réglementaires que pédagogiques et relationnelles.



**La planification concerne désormais des territoires très divers – des villes petites et moyennes aux espaces ruraux. Quels besoins et demandes de ces territoires rencontre un bureau d'études (BE) ?**

Hors métropole, les réalités locales rencontrées sont très diverses, renvoyant à des trajectoires territoriales singulières. Ainsi, dans le cas d'une mission pour des acteurs historiques tels que la Communauté d'agglomération du Grand Rodez, la démarche de planification se fait avec des techniciens qui savent que le BE n'est que de passage : ils sont en demande d'apport de connaissances et d'accompagnement, pour ensuite mener l'action. Dans des territoires où l'ingénierie est faible (des techniciens moins nombreux, souvent moins expérimentés), les attentes sont très fortes ; or le BE est là pour élaborer le projet avec les élus, non pas pour le faire vivre… On ne peut que constater le manque de ressources humaines, y compris pour l'organisation logistique, la mobilisation des acteurs, l'assistance juridique, pourtant essentielles à l'exercice de planification qui se déroule dans un cadre législatif éloigné des compétences présentes localement. À ce titre, le BE assure implicitement un temps de formation des techniciens et des élus. Ceci s'est renforcé avec le retrait des services de l'État.

**Précisément, le cadre législatif évolue régulièrement mais semble avant tout pensé pour les grandes villes soumises à une forte pression foncière. Or ce n'est pas le cas partout…**

Les exigences réglementaires se sont en effet complexifiées et sont souvent incomprises par les élus. Ils ont donc une préoccupation prioritaire : éviter les contentieux juridiques de plus en plus fréquents, par exemple autour des questions environnementales. On constate comme un écho à ce que dénoncent les « gilets jaunes » : une vision très parisienne et métropolitaine du développement urbain, avec des contraintes qui sont souvent reçues comme décalées par rapport au vécu local. Très vite, le cadre national est considéré comme autant d'injonctions technocratiques, déconnectées des réalités locales : la planification se révèle alors moins au service d'un projet de développement qu'une contrainte.

**Au-delà du changement d'échelle, la généralisation des PLUi a-t-elle eu d'autres implications ?**

Le passage au PLUi suscite des ambiguïtés car l'État a mis en avant l'idée que le PLUi ferait faire des économies, alors que si on veut garder la finesse d'analyse et promouvoir une vision réellement intercommunale, cela prend beaucoup de temps –



donc représente un coût pour les collectivités. C'est surtout pour la ville-centre que la donne a changé : si elle acquiert la capacité à discuter avec sa périphérie, elle fait toutefois l'objet d'une moindre attention dans l'analyse qui ne peut s'attacher aux détails de sa complexité territoriale. C'est l'exemple d'une ville-centre qui représente 70 % de la population du PLUi : bien sûr, dans une dynamique intercommunale, le BE ne peut pas concentrer le temps de la mission au prorata de son poids démographique !
Dans l'idéal, il faudrait accompagner les territoires à formuler leur projet de territoire, puis à construire les outils réglementaires. Or dans une démarche d'élaboration de PLUi, pour répondre aux contraintes temporelles et financières, on est obligé de laisser de côté de nombreux aspects qui donnent des pistes pour un projet : développement économique, culturel, vie sociale, etc. Les élus peuvent parfois exprimer une certaine frustration, regrettant que cette dimension *projet* ne soit pas davantage approfondie. Mais on est bien d'accord : l'attente majeure des élus reste la définition des parcelles urbanisables !

**On observe une priorité donnée à l'ouverture à la construction dans les grandes villes. Qu'en est-il dans les espaces ruraux où l'interconnaissance est importante ?**
Dans les petites villes ou les espaces ruraux, une double réalité exige un certain savoir-faire et savoir-être. Premièrement, on fait de la prospective avec des élus qui ont majoritairement plus de 75 ans et qui magnifient la ruralité des années 1970. Par ailleurs, les maires sont réellement sous pression, ils connaissent tous les propriétaires : chaque terrain n'est pas un numéro de parcelle, c'est quelqu'un ! Et l'ouverture à la construction se révèle être parfois un véritable acte social ! C'est là que le travail du BE est passionnant et nécessite un vrai contact humain avec des élus pour faire de la politique, c'est-à-dire construire une stratégie, changer les représentations, amener à faire des choix. Dans ce contexte, il est primordial de bien connaître la réalité de ces territoires, de comprendre les références de ses interlocuteurs, d'être impliqués dans les relations humaines.

**L'évolution des outils de planification et des territoires concernés implique-t-elle de nouvelles compétences d'accompagnement ?**
Aujourd'hui, les collectivités portent souvent une ambition autour de la concertation : les missions intègrent donc fréquemment une étape dans ce sens, qui nécessite des compétences d'animation et d'imagination. Dans le cadre d'une mission pour l'élaboration d'un SCoT, des expériences de concertation se sont révélées très intéressantes avec les collégiens sur le changement climatique à Carcassonne. Mais il faut reconnaître que c'est parfois décevant, en particulier quand on cherche à mobiliser autour des phases réglementaires et opérationnelles : il est souvent difficile de susciter l'intérêt et des contributions actives. D'un côté, les élus ne sont pas toujours prêts pour recevoir un discours différent et l'intégrer dans l'action ; de l'autre, les habitants pensent qu'ils peuvent dire les choses en direct aux élus et donc ne voient pas l'intérêt des ateliers de concertation. Des outils numériques peuvent être intéressants pour diversifier les propositions mais, à nouveau, on doit composer avec des singularités territoriales : l'âge des élus et la faiblesse du débit… D'autres compétences plus techniques deviennent également nécessaires dans ces démarches de planification qui ont aussi affaire à la gestion territoriale : par exemple, pour intégrer plus franchement la question financière à la réglementation urbaine. Finalement, on a souvent à trouver des interstices dans ces missions de planification : entre vision nationale et réalités locales, entre représentation des élus et législation, entre attentes des individus et intérêt collectif.

## Accompagner les territoires pour formuler leur projet et construire les outils réglementaires

# Vous reprendrez bien un post-it ?

**Léna NEUVILLE**

**Note de la rédaction :**
Par commodité, nous avons choisi de faire de Luc Spot le protagoniste fictif de cette chronique. Luc officie à l'aua/T. Il est la synthèse, forcément imparfaite mais riche d'expériences, de plusieurs chargés de projet de l'agence. À son actif, quelques PLU, un PLUi et deux ou trois SCoT. S'il a de la bouteille, il a gardé foi en la planification territoriale ; « la planif' c'est de la stratégie », tel est son credo répété à l'envi à des collègues plus circonspects.



**La seule certitude en matière de planification, c'est celle du temps long**

Depuis le SCoT du Midi toulousain, le bureau de Luc ressemble à une succursale de papeterie. Jetons, post-it, gommettes… ont colonisé les étagères de leurs couleurs vives, dans l'attente d'un nouveau Territorial Pursuit [1]. Au mur, des posters A0 affichent des fleurs et des arbres schématisant les ramifications stratégiques du PLUi d'Albi, du SCoT de Gascogne… un visuel végétal qui a bien fonctionné, se félicite Luc.

Car, à l'agence comme ailleurs, l'animation dite « agile » a gagné les exercices de planification territoriale. Le besoin d'animer autrement les réunions est une réalité à l'œuvre dans de nombreuses structures, publiques ou privées. En effet, après quelques décennies d'usage de PowerPoint, il est permis d'affirmer que réunir une vingtaine de personnes autour d'une table pour asséner 40 diapositives surchargées en texte n'est pas forcément l'entrée en matière idéale pour susciter du débat, a fortiori en début d'après-midi.

Luc en sait quelque chose, d'autant plus que, lorsqu'il s'agit d'un SCoT ou d'un PLU, mobiliser une équipe d'élus et de techniciens sur un exercice long, réputé technique, relève du sacerdoce. C'est pourtant un impératif car il s'agit bien, au fond, de faire émerger un projet de territoire, chose éminemment politique.

S'engager dans une élaboration ou une révision d'un document d'urbanisme, c'est du long cours ; de l'avis de Luc, « deux ans, c'est un minimum pour une révision… jusqu'à l'arrêt [du document] évidemment ! [2] », et encore… l'avènement des PLU intercommunaux a nettement rallongé les procédures. Et puis Luc reste hanté par le spectre d'un SCoT qui a épuisé deux équipes d'élus et presque autant de techniciens. De tels allongements de calendrier sont suffisamment courants pour que chacun ait en tête que la seule certitude en matière de planification, c'est celle du temps long.

La loi SRU a fait de la vision d'ensemble du territoire le socle du document d'urbanisme. Les lois Urbanisme et Habitat, Grenelle, ALUR… ont transformé la démarche planificatrice en exercice technique très encadré : calculs de la consommation et des gisements fonciers des dix dernières années, identification des continuités écologiques…

**1.** Jeu support d'animation sur le modèle du Trivial Pursuit.

**2.** Boutade de planificateur : dans le milieu, chacun sait que la phase de l'arrêt à l'approbation d'un document d'urbanisme (comprenant l'enquête publique) est incompressible et échappe à tout contrôle de la collectivité maître d'ouvrage.

autant de figures imposées qui s'enchaînent, au risque de confisquer le débat tant celui-ci se concentre sur les méthodes employées, laissant l'élu de côté. L'on en perdrait presque de vue le projet. D'aucuns murmurent même qu'on pourrait faire un PLU ou un SCoT réglementairement irréprochable… mais dépourvu d'ancrage territorial ! Luc trouve que c'est pousser le bouchon un peu loin, mais il sait que beaucoup d'élus vivent le SCoT et le PLUi comme des obligations qui ne leur offrent plus de cadre pour élaborer une stratégie. Et c'est ainsi que fleurissent en parallèle des projets d'agglomération, des exercices de prospective… répondant aux attentes des élus en matière de projet, rarement articulés aux documents de planification, contribuant ainsi à alimenter l'antagonisme « planification versus projet ».

Lucide, Luc sait que les lourdeurs du Code de l'urbanisme ne sont pas seules en cause et que le technicien a une responsabilité dans la mobilisation des élus.

Définir les besoins des élus en matière d'acculturation à la planification, de connaissance du territoire, et prévoir des modalités de dialogue adaptées requièrent une lecture fine des jeux d'acteurs. Quelles sont les forces en présence dans la gouvernance du projet ? Quels élus vont constituer « le noyau dur » du suivi de la démarche ? Quelles autres strates d'élus faudra-t-il mobiliser ? Et à quelles étapes ? Où se situent les antagonismes ? Quels sont les élus aguerris ?... « Du bon sens ! » clame Luc. Facile quand on travaille sur un territoire depuis des années… mais il suffit d'un nouveau territoire de projet ou d'une nouvelle équipe d'élus pour sortir de sa zone de confort. Dans ce cas, mieux vaut opter pour une méthode souple, itérative, qui s'affine au fur et à mesure que la gouvernance se précise et que les besoins sont mieux compris.

À plusieurs reprises, Luc a dû faire face à un refus des élus de la proposition, classique, de commencer par plusieurs réunions sur le diagnostic. Bonne connaissance des problématiques du territoire, manque de temps, bases de la stratégie déjà posées… autant de raisons d'adapter la méthode. Luc a alors compris que processus d'animation politique et production technique n'ont pas forcément à être liés.

Fabriquer un document d'urbanisme réclame donc une gestion de projet à deux niveaux : la fabrique des pièces obligatoires et la fabrique du débat. Et si le cadre est plutôt clair pour la première, la méthode d'animation réclame du sur-mesure à chaque exercice.

Mener à bien un exercice de planification, c'est ainsi faire appel à des compétences d'animateur. « On n'est pas des animateurs de colo ! » a ricané Luc la première fois qu'un collègue inspiré lui a suggéré d'organiser un quizz sur les représentations du territoire auprès des élus. Il s'y est essayé avec un certain scepticisme ; en partie par peur de se ridiculiser, en partie par crainte que les élus se sentent infantilisés. Mais les questions du quizz, pertinentes, ont permis de rebondir sur des sujets de fond, alors pourquoi pas diversifier les formats, les supports ? Luc a donc commencé à explorer le champ des possibles en matière de techniques d'animation. Il veut désormais aller plus loin que ses expérimentations et passer à la vitesse supérieure. Il a découvert que de nombreuses formations en « agilité » existaient.



*Tous les élus communaux ont été invités à jouer au Territorial Pursuit dans le cadre de la révision du SCoT. La partie, conçue pour les faire discuter, a permis de revisiter les enjeux et leurs attentes. À la fin de la partie, c'est le projet de territoire qui y gagne !*



*Luc est un inconditionnel du poster : rien de tel pour donner à voir un sujet dans sa globalité, et amorcer une discussion. Et avoir la liberté de se lever, s'approcher... favorise la spontanéité.*



*Pour saisir les différences de perception d'un territoire...*



*... l'imaginaire des photos est un vecteur pertinent et percutant.*

Mais Luc, en vieux loup de mer, sait que détrôner le PowerPoint au profit de la gommette n'est pas vraiment la question. Il ne s'agit que d'outils techniques après tout.

Au fond, l'important c'est de cibler les 2 ou 3 grandes questions stratégiques d'aménagement du territoire qui sous-tendent l'exercice de planification, et d'organiser le débat en conséquence. Cela requiert du sur-mesure qui ne passe pas forcément par l'habituelle présentation aux élus de scénarios prospectifs, de préférence « contrastés ». Le contraste résidant souvent dans un quantitatif d'habitants ou d'emplois à accueillir, d'hectares à consommer... Luc s'autorise désormais à rêver d'une démarche qui renouvelle le regard des élus sur leur territoire au moyen d'approches paysagères, sociologiques… ciblées, à combiner entre elles. Et si la réconciliation des élus avec la planification passait davantage par le récit de territoire que par le chiffre exact ?

Et puis, après plus de 10 ans au service de la planification, Luc a pris la mesure de la puissance potentielle d'un document de planification : bien sûr, il s'agit d'avoir un règlement et des OAP opérants pour un PLU ; bien sûr, il est important que le SCoT encadre ni trop, ni trop peu, l'ensemble des PLU sous sa houlette. Mais faire un document d'urbanisme, c'est aussi l'opportunité de créer une scène de dialogue pour les acteurs du territoire, dans un périmètre inédit, permettant de créer des liens, des consensus… un réseau d'acteurs à même de porter le projet de territoire au-delà de la stricte application des outils que sont un PLU ou un SCoT. Alors oui, fabriquer cet implicite est essentiel et mérite qu'on y investisse du temps… et des post-it !



« Prenons 5 minutes pour noter nos priorités... sur un format 5x5 cm ! ».



Luc ne se déplace plus jamais sans sa boîte à outils !

**Et si la réconciliation des élus avec la planification passait davantage par le récit de territoire que par le chiffre exact ?**




L'un des grands défis d'un PLU : que les élus comprennent et fixent les principes réglementaires (vocations autorisées...).






... sans rentrer dans l'écriture même de la règle, très technique. Pour ce faire, il est utile d'en passer par des études de cas.

## PETIT LEXIQUE À L'USAGE DES NON-INITIÉS

NDLR : par souci de vulgarisation, les imprécisions juridiques ci-dessous sont totalement assumées.

**Document d'urbanisme :**
Terme consacré pour désigner un SCoT (schéma de cohérence territoriale qui se conçoit à l'échelle d'un large bassin de vie) ou un PLU (plan local d'urbanisme qui s'élabore à l'échelle d'une commune, ou, de plus en plus, à l'échelle intercommunale). Les cartes communales (PLU simplifiés pour les communes très rurales) font aussi partie du lot. Sans document d'urbanisme, les territoires n'ont que très peu de possibilités de se développer.

**Pièces obligatoires :**
Désignent les différents documents qui doivent composer un dossier de PLU ou de SCoT : le rapport de présentation (comprenant le diagnostic, la justification des choix, etc.), le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable : c'est là qu'on peut lire le projet politique), le règlement et les OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation) pour un PLU (qui gèrent le « droit du sol »), le Document d'Orientations et d'Objectifs pour un SCoT (qui « encadrent » les PLU).

# Quand une dynamique industrielle participe au développement de l'agglomération toulousaine

Parmi les dynamiques qui ont participé à l'orientation du développement de l'agglomération toulousaine, l'industrie aéronautique occupe une place de choix avec, au premier rang, son fleuron Airbus. Démonstration en dates et en ZAC !

## Un siècle de développement au prisme de l'industrie aéronautique

**Jean-Marc ZULIANI**



### 1910 - 1940

**L'émergence de l'aéronautique à Toulouse au cours du 1er conflit mondial et durant l'entre-deux-guerres**

**1917** Installation de l'usine Latécoère et aménagement d'un terrain d'aviation à Montaudran

**1920** Création de la société « Avions Dewoitine » aux Minimes

**1921** Aménagement de l'aérodrome civil et militaire de Francazal

**1938** Lancement des travaux de l'aéroport civil de Toulouse-Blagnac

**1940** Déménagement de l'école d'ingénieurs ENSICA et du CEAT à Jolimont-Périole

### 1950 – 1970

**La construction d'un pôle aéronautique autour du nouvel aéroport de Toulouse-Blagnac et la création d'un écosystème à l'échelle de l'agglomération**

**1953** Mise en service de l'aéroport Toulouse-Blagnac

**1958-1961** Extension de Sud-Aviation à Saint-Éloi et à Saint-Martin-du-Touch (lancement des programmes Caravelle et Concorde)

**Années 1960** Implantation des premiers sous-traitants au nord et nord-ouest de l'agglomération (ABG-SEMCA, Microturbo, Collins Aerospace)

**1963** Politique des métropoles d'équilibre : décentralisation sur le campus scientifique de Rangueil de l'ENSAE (SUPAERO), l'ONERA, l'ENAC et du CNES

**1967** Plan d'urbanisme de « Colomiers Ville Neuve » (plan Viguier) et aménagement du Parc aéronautique au contact des usines de Saint-Éloi

**1969** Lancement du projet de biréacteur A300

**1970** Création du Groupement d'Intérêt Économique (GIE) Airbus à Paris puis transfert à Blagnac en 1974

**1973** Aménagement de la ZAC d'activités tertiaires de l'aéroport à Blagnac

**1979** Lancement du programme de l'A310

Installation de Matra Espace, d'Alcatel Espace et des premiers sous-traitants informatiques de haut-niveau



## 1980

**Le renforcement du pôle aéronautique de Toulouse-Blagnac en lien avec le développement d'Airbus et l'implantation du GIE ATR**

**1982** Officialisation du GIE ATR (SNIAS-Aeritalia) et installation à Blagnac

**1984-1986** Lancement des programmes A320, A321, A330 et A340

**1985** Densification de la zone aéroportuaire avec l'arrivée de sous-traitants en ingénierie et en informatique de haut niveau

**1989-1992** Aménagement de l'usine d'assemblage Clément Ader à Colomiers

## 1990-2000

**La création d'un environnement propice à l'accueil du projet A380**

**1990** Lancement de la ZAC de Saint-Martin-du-Touch en partie réservée à l'aéronautique

**1991-1993** Extension du siège social d'Airbus et des services formation, commercialisation et après-vente

**1996** Création du Syndicat intercommunal Blagnac-Constellation (Aussonne, Blagnac, Beauzelle, Cornebarrieu, Mondonville, Seilh)

**1999** Création de la Société d'Économie Mixte Constellation

« Pacte fondateur AéroConstellation - Parc d'activités aéronautiques - Engagement de faisabilité » entre l'État, la Région, le Département, le District du Grand Toulouse et Blagnac-Constellation pour l'accueil des halls d'assemblage de l'A380

**2000** Lancement du programme A380

**2001** Création de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, maîtrise d'ouvrage de la ZAC AéroConstellation (usine d'assemblage de l'A380) et engagement des ZAC Andromède à Blagnac et Monges-Croix du sud à Cornebarrieu

Approbation des PLU de Blagnac et Cornebarrieu, premiers PLU de France

**2004** Ouverture de l'itinéraire à grand gabarit pour le convoyage depuis Langon (Gironde) des pièces de l'A380

Achèvement de l'usine Lagardère d'Airbus

**2005** 1er vol d'essai de l'A380

**2006** Construction du « Delivery Center Airbus » au nord-ouest de l'aéroport

## Aujourd'hui

**Un pôle industriel et économique majeur en capacité d'orienter la planification du territoire métropolitain**

**2014** Désignation du domaine Airbus comme 1er site industriel de France

**Années 2010** Reconversion des sites de Francazal en plate-forme de maintenance et de transformation d'avions et de Montaudran en ZAC à vocation mixte (« Piste des Géants », Institut Clément Ader, B612…)

Aménagement du foncier en périphérie des sites Airbus pour l'accueil de sous-traitants (ZAC de Saint-Martin-du-Touch, des Ramassiers et Andromède)

**2015** Mise en service du tramway Envol desservant Airbus et l'aéroport Toulouse-Blagnac

« Pacte de développement » entre Toulouse Métropole et Airbus (projet de la 3e ligne de métro « Toulouse Aerospace Express » à l'horizon 2025-2026

**2019** Arrêt du programme A380

Annonce de la création d'un commandement militaire de l'espace basé à Toulouse

**Lexique des écoles et centres de recherche :**

CEAT : Centre d'Essais Aéronautiques de Toulouse
CNES : Centre National d'Études Spatiales
ENAC : École Nationale de l'Aviation Civile
ENSAE-SUPAERO : École Nationale Supérieure de l'Aéronautique et de l'Espace
ENSICA : École Nationale Supérieure d'Ingénieurs de Constructions Aéronautiques
ONERA : Office National d'Études et de Recherches Aérospatiales

# Nord-ouest toulousain, la rencontre d'un projet aéronautique et d'une stratégie d'aménagement

**Alain GARÈS**



*La ZAC Andromède avec en arrière-plan la ZAC AéroConstellation et l'usine Lagardère*

Entre 2000 et 2020, le nord-ouest toulousain aura vu se réaliser des milliers de logements, des dizaines de milliers de m² de bureaux, des hôtels, de très grandes zones d'activités, une myriade d'équipements publics, un réseau de voirie étendu et redimensionné, une ligne de tramway, le tout représentant près de 1 000 ha d'aménagements… À l'origine de ce développement, une décision industrielle exceptionnelle : Airbus crée un nouvel avion, et implante l'usine d'assemblage de ce côté de l'aéroport. Mais autour de ce projet industriel, c'est tout un processus de développement urbain qui s'est engagé, avec une panoplie de dispositifs adaptés, animés par une forte volonté politique.

Un jour de 1999, Bernard Keller, maire de Blagnac et président du Syndicat intercommunal Blagnac-Constellation, présente à Noël Forgeard, PDG d'Airbus, un grand domaine dont la commune est propriétaire à côté de l'aéroport, et lui propose d'y implanter la future usine d'assemblage géante du très gros porteur qu'Airbus envisage alors de lancer. Un protocole d'accord est signé en septembre entre l'État et les collectivités pour appuyer cette proposition. En décembre 1999, la décision d'Airbus est prise : le programme A380 est lancé, et l'avion sera assemblé à Toulouse – plutôt qu'à Hambourg – sur ce site baptisé « AéroConstellation ».

Au départ, ce sont des réunions informelles, tenues le soir autour d'un plateau-repas à la mairie de Blagnac, qui permettent un premier cadrage du dispositif, orchestré par le secrétaire général de la préfecture… Courant 2000, la Société d'économie mixte (SEM) Constellation est mise en place à l'initiative du Syndicat intercommunal, une zone d'aménagement concerté (ZAC) de 277 ha est créée [1], et le montage de l'opération se précise : classiquement, une concession d'aménage-

ment et un mandat pour des équipements hors ZAC, confiés à un groupement constitué par cette nouvelle SEM et la SEM de Toulouse. Parallèlement, la collectivité elle-même se structure, car l'intercommunalité au niveau de l'agglomération se limitait jusque là à la forme minimale du district : en 2001, celui ci devient communauté d'agglomération et prend la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Le montage financier est arrêté, avec la participation de la Région et du Département. La ZAC AéroConstellation et les équipements associés entrent en phase de réalisation fin 2001. Une zone d'aménagement différé (ZAD) de plus de 200 ha est créée pour d'éventuelles extensions. L'État, de son côté, aménage les 237 km de l'« itinéraire à grand gabarit » qui permet d'amener à Toulouse certains éléments de l'avion fabriqués ailleurs et qui arrivent à Bordeaux par la mer [2]. Dans le même temps, Airbus met au point l'avion et construit l'usine. Celle-ci est terminée en octobre 2003, avec les principaux équipements de la ZAC. À peine 6 ans après les premières discussions, en avril 2005, le premier A380 décolle…

Pourtant, pas de mesure d'exception ni de raccourci hâtif dans cette marche forcée. Au contraire, il fallait absolument éviter tout point faible dans le dossier, qui aurait pu justifier une attaque juridique compromettant le projet. Curieusement, les États-Unis venaient d'ouvrir un consulat à Toulouse, que l'on devinait attentif… Avec cette exigence de rigueur, c'est donc d'une part dans l'exceptionnelle coopération entre tous les acteurs techniques (services de l'État, des collectivités, aua/T, SEM), d'autre part et surtout dans une volonté politique unanime à tous les niveaux, présente à tous les instants, que se trouve le secret de cette efficacité. Ainsi que – il faut le dire – dans des délais de procédures qui, depuis lors, se sont considérablement allongés, notamment en matière environnementale… Dans le même temps, apparaît comme une évidence le projet urbain qui doit accompagner ce projet industriel. Les communes de Blagnac et Beauzelle ont « réservé à l'urbanisation future » des surfaces voisines : ce sera la ZAC Andromède, créée en 2004, sur 210 ha. Sur la commune de Cornebarrieu, de l'autre côté des pistes, la ZAC Monges-Croix du Sud (57 ha) se crée simultanément, et les deux opérations sont confiées à la SEM Constellation. Elles bénéficient de la dynamique d'ensemble et du même portage politique, et ce sont des modes opératoires inédits à Toulouse qui sont retenus : marchés de définition faisant intervenir de grands urbanistes pour les ZAC, concours pour chaque opération immobilière, avec des exigences de qualité très élevées rendues possibles par le contexte exceptionnellement porteur. La qualité architecturale et, fait nouveau, la qualité environnementale seront mises en avant pour chaque projet, alors que le terme d'« écoquartier » n'existe même pas encore… Les premiers habitants sur les nouvelles ZAC arrivent début 2009. En 2020, ils seront près de 6 500 sur Andromède, et 2 500 sur Monges-Croix du Sud qui suit le même rythme. Tout au long de ce développement, les mêmes exigences de qualité sont maintenues, grâce à un portage politique constant et fort et aux méthodes mises en œuvre par la SEM, devenue Oppidea après la fusion entre les 3 SEM d'aménagement de la métropole. La volonté d'innovation est là en permanence et s'exprime dans divers domaines, de la typologie des logements à leur coût de revient. L'on a même pu craindre par moments, paradoxalement, une certaine course aux signatures prestigieuses qui s'éloignait de l'esprit initial de ces opérations dont l'objectif était aussi de faire émerger de nouveaux talents. Enfin, la dynamique du développement de ce secteur et la volonté politique qui la soutient se sont aussi traduites par les équipements publics qu'il a accueillis : très nombreux équipements d'intérêt local (écoles, lycée, équipements sportifs, etc.), mais aussi d'intérêt métropolitain avec le musée de l'aéronautique Aeroscopia, et maintenant – sur des terrains de la ZAD initiale acquis entretemps – le MEETT, nouveau parc des expositions et centre de conventions qui manquait à Toulouse (architecte : Rem Koolhaas), et qui sera un nouveau pôle d'attractivité majeur.

*C'est dans l'exceptionnelle coopération entre tous les acteurs techniques et surtout dans une volonté politique unanime que se trouve le secret de cette efficacité*

Alors que l'extension urbaine se terminera dans les années à venir sur les sites prévus à cet effet, c'est un processus de renouvellement urbain qui s'amorce, avec la reconversion de l'ancienne zone d'activité de Garossos aujourd'hui, et d'autres projets analogues demain.

Portage politique, mobilisation des meilleures pratiques : ces deux principes pourraient résumer la démarche mise en œuvre dans ce nord-ouest toulousain. Ainsi, loin de n'y voir qu'un cas exceptionnel rendu possible par une opportunité unique, l'on peut y trouver une vraie démonstration de ce que permet d'atteindre la conjugaison des volontés et des talents, ingrédients nécessaires à la création de la ville.

**1.** En décembre 2000, le SDAT (Schéma directeur de l'agglomération toulousaine) approuvé en décembre 1998 fait l'objet d'une révision pour « garantir sur le long terme le développement du parc d'activité » à même d'accueillir les projets aéronautiques. L'urbanisation de ce qui était une zone de loisirs à Blagnac est ainsi rendue possible, cette dernière étant relocalisée sur un autre terrain.

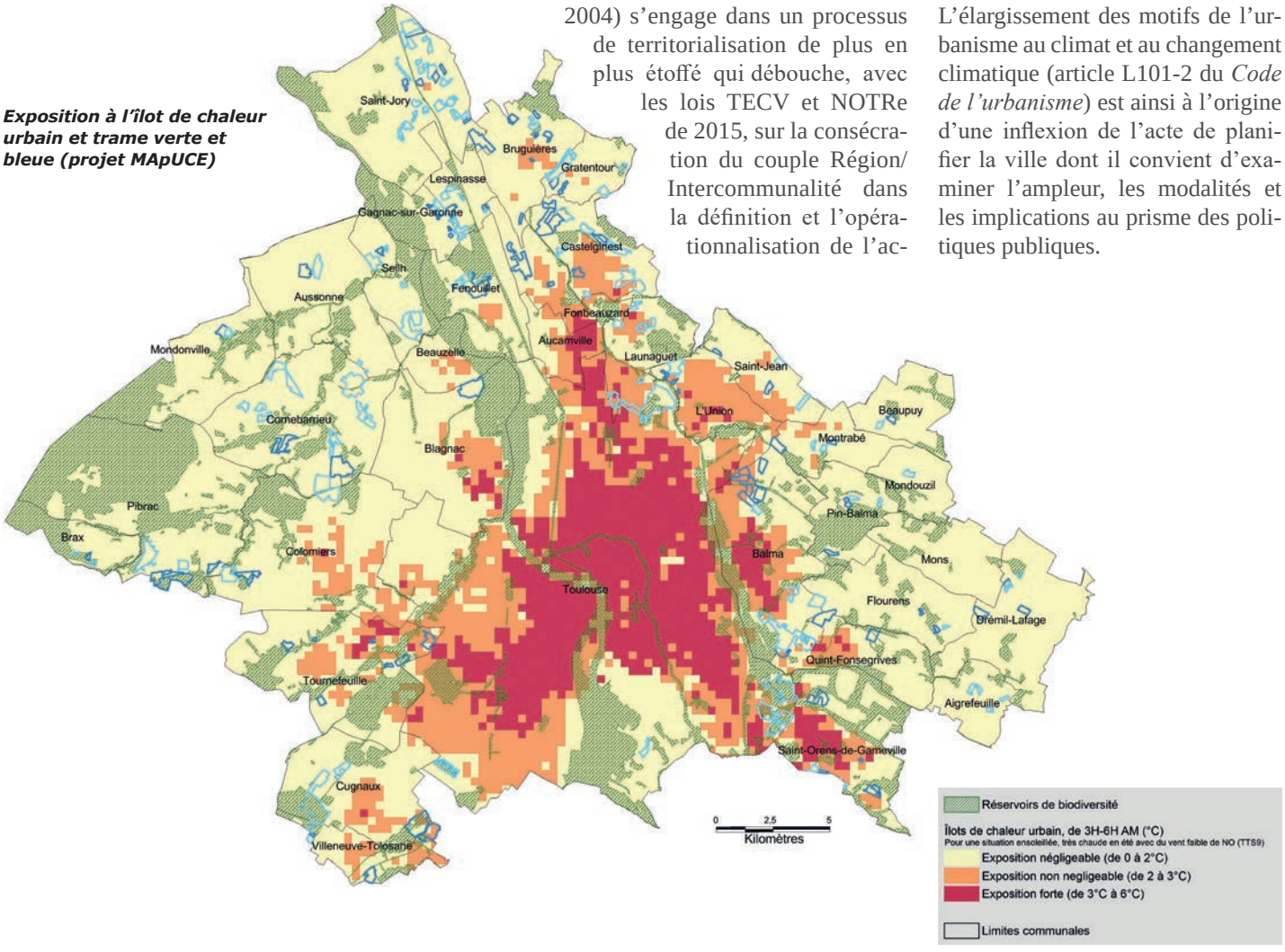
**2.** Le projet d'itinéraire à grand gabarit a nécessité la mise en compatibilité du SDAT (approuvé en décembre 2000) en application de l'arrêté ministériel en date du 30 mai 2002.

# Le climat, enjeu émergent dans l'acte de planifier la ville

**Geneviève BRETAGNE**
**Sinda HAOUES-JOUVE**
**Julia HIDALGO**

Avec le Grenelle de l'environnement, les politiques urbaines connaissent un « verdissement » accéléré : emprise accrue du référentiel du développement durable et élargissement des enjeux environnementaux pris en compte, notamment le climat. Dans le même temps, la stratégie climatique initiée à l'échelle nationale (Plan Climat national de 2004) s'engage dans un processus de territorialisation de plus en plus étoffé qui débouche, avec les lois TECV et NOTRe de 2015, sur la consécration du couple Région/Intercommunalité dans la définition et l'opérationnalisation de l'action climatique à l'échelle locale. À la croisée de ces deux dynamiques, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique deviennent des objectifs explicites des documents de planification urbaine, au même titre que la maîtrise de l'énergie, la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles ou la préservation de la biodiversité.

L'élargissement des motifs de l'urbanisme au climat et au changement climatique (article L101-2 du *Code de l'urbanisme*) est ainsi à l'origine d'une inflexion de l'acte de planifier la ville dont il convient d'examiner l'ampleur, les modalités et les implications au prisme des politiques publiques.




***Exposition à l'îlot de chaleur urbain et trame verte et bleue (projet MApUCE)***

**L'élargissement des motifs de l'urbanisme au climat et au changement climatique est à l'origine d'une inflexion de l'acte de planifier la ville**

### Un nouveau motif de planification… exemple de la métropole toulousaine

Si la nouvelle génération de SCoT et PLUi « post-Grenelle » apparaît plus vertueuse que les précédentes d'un point de vue environnemental, on ne constate néanmoins pas de véritable lecture au prisme du climat.

À cet égard, l'expérimentation en cours autour d'une meilleure prise en compte de l'enjeu climat dans le PLUi-H de Toulouse Métropole est innovante, même si ce processus n'en est qu'à ses débuts. La collectivité s'est engagée sur le volet climat à l'occasion de son premier PCET élaboré en 2012, et son implication, depuis 2010, dans des partenariats sud-européens et des projets de recherche a permis de construire l'intérêt et l'acculturation des services. Plusieurs projets collaboratifs ancrés sur le territoire toulousain ont été conduits autour de questions aussi variées que l'îlot de chaleur urbain, le confort climatique ou la prospective du développement urbain au regard du changement climatique. Ainsi, le projet de recherche MApUCE (Modélisation Appliquée et droit de l'Urbanisme : Climat urbain et Énergie) a mobilisé chercheurs et praticiens (Direction de l'Environnement et de la Réglementation urbaine de Toulouse Métropole et auaT) pour travailler sur un exercice de planification réel, le PLUi-H engagé en 2015, afin de l'enrichir d'expertise et de données relatives au climat et à l'énergie.

Approuvé en avril 2019, le PLUi-H de Toulouse Métropole s'appuie ainsi sur un diagnostic territorial novateur au plan climatique ; c'est à ce niveau que l'exercice a été le plus abouti. Un profil climatique détaillé du territoire a été réalisé, intégrant les évolutions passées et des projections climatiques. L'analyse morphologique et de l'occupation du sol a débouché sur la réalisation d'une carte des Zones climatiques locales (LCZ), identifiant des zones au profil thermique contrasté. Cette carte a notamment servi à identifier les emplacements les plus pertinents pour les stations météorologiques du monitoring climatique mené conjointement par la Métropole et Météo-France. Une cartographie de l'îlot de chaleur urbain (ICU) en fonction des situations météorologiques locales les plus significatives a été réalisée afin de montrer l'exposition différenciée du territoire et d'offrir des prises tangibles pour l'amélioration du confort thermique : freiner l'étalement urbain pour limiter globalement l'ICU, densifier en maîtrisant les formes urbaines, l'imperméabilisation du sol et les matériaux utilisés pour modérer les phénomènes de surchauffe locale. Le PADD intègre parmi ses orientations stratégiques la conception bioclimatique, la réduction des dépenses énergétiques, la valorisation des énergies gratuites, ainsi que la réduction des ICU par la protection de la nature en ville. À l'échelle infra, le principe d'urbaniser en fonction des objectifs de confort d'été est affirmé pour toutes les OAP sectorielles à venir.

Ce premier PLUi-H désormais achevé, la collaboration entre chercheurs et praticiens s'oriente vers la conception de nouveaux outils et cartes, anticipant l'actualisation future du document de planification, pour intensifier l'intégration et la territorialisation de l'expertise climatique. L'idée est aussi de saisir l'opportunité des révisions à venir pour approfondir l'exercice à l'échelle des étapes suivantes (PADD, règlement, OAP, etc.).

### L'enjeu climatique se décline dans des politiques publiques dédiées, mais aussi sectorielles…

Au niveau local, le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) introduit par la loi TECV et obligatoire pour toute agglomération de plus de 20 000 habitants, constitue un nouvel outil dédié à l'enjeu climatique. Il a vocation à définir et à animer un véritable projet de développement durable, stratégique et opérationnel. À l'instar des démarches d'Agenda 21, il vise à mobiliser tous les acteurs du territoire (entreprises, associations, citoyens…) et engage la collectivité à travailler, au-delà de ses domaines de compétence, sur l'ensemble des dimensions en lien direct ou indirect avec les enjeux climat-air-énergie.

L'enjeu transversal du climat vient aussi bouleverser certaines politiques sectorielles. Le Plan de déplacements urbains (PDU) devient ainsi un véritable outil de lutte contre le changement climatique, en agissant principalement dans le registre « atténuation » – sans toujours l'argumenter explicitement. Le PDU doit en effet désormais évaluer, en plus des émissions de dioxyde de

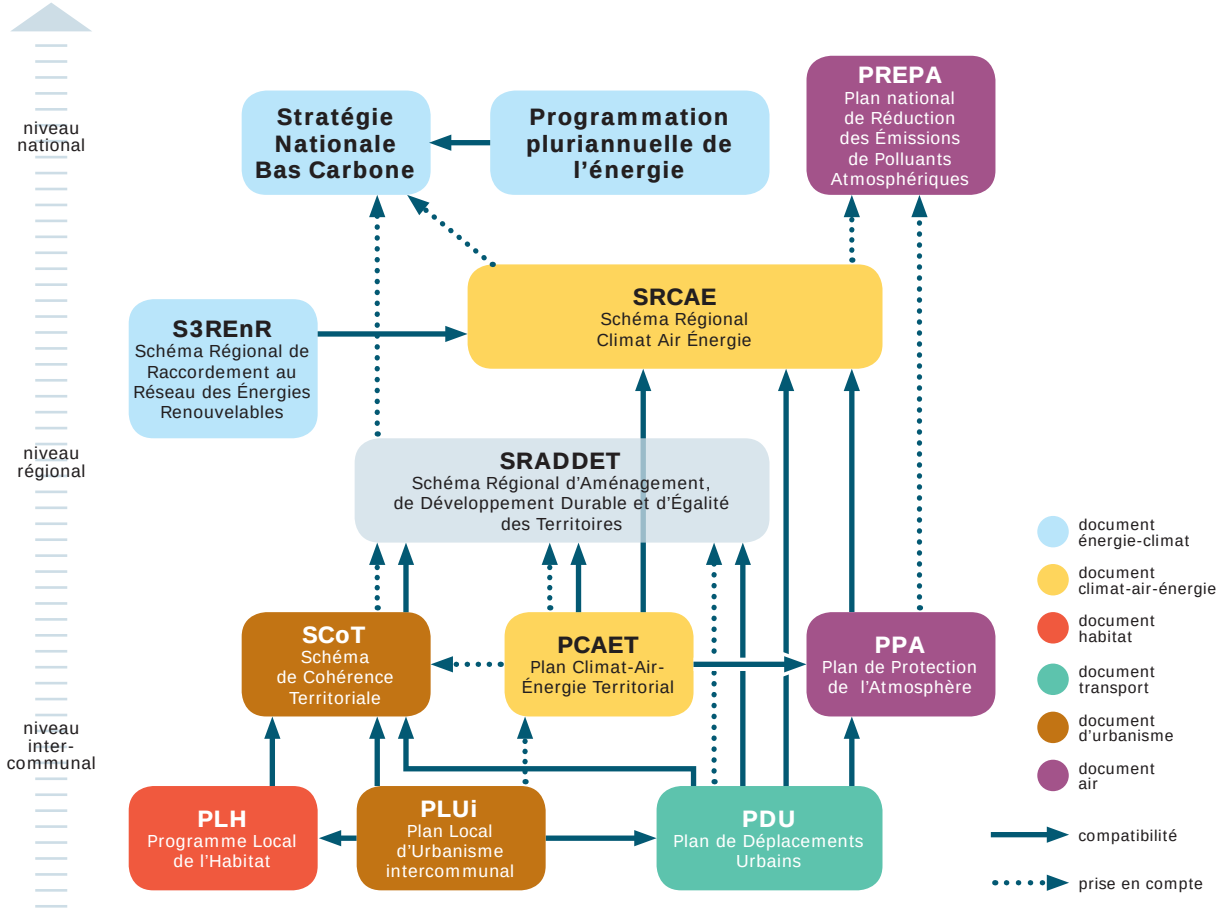



***Schéma de l'articulation entre les différents documents de planification ayant un impact sur les enjeux énergie-climat***

carbone, les émissions d'autres gaz à effet de serre et de polluants générées par les déplacements (loi TECV). Localement, le PDU dit « Projet Mobilités 2020-2025-2030 » de la grande agglomération toulousaine (2018) a été revisité au regard des enjeux climatiques, répondant en partie aux critiques émises quant à son ambition, en étoffant son argumentaire environnemental d'éléments prospectifs ciblés « climat ».

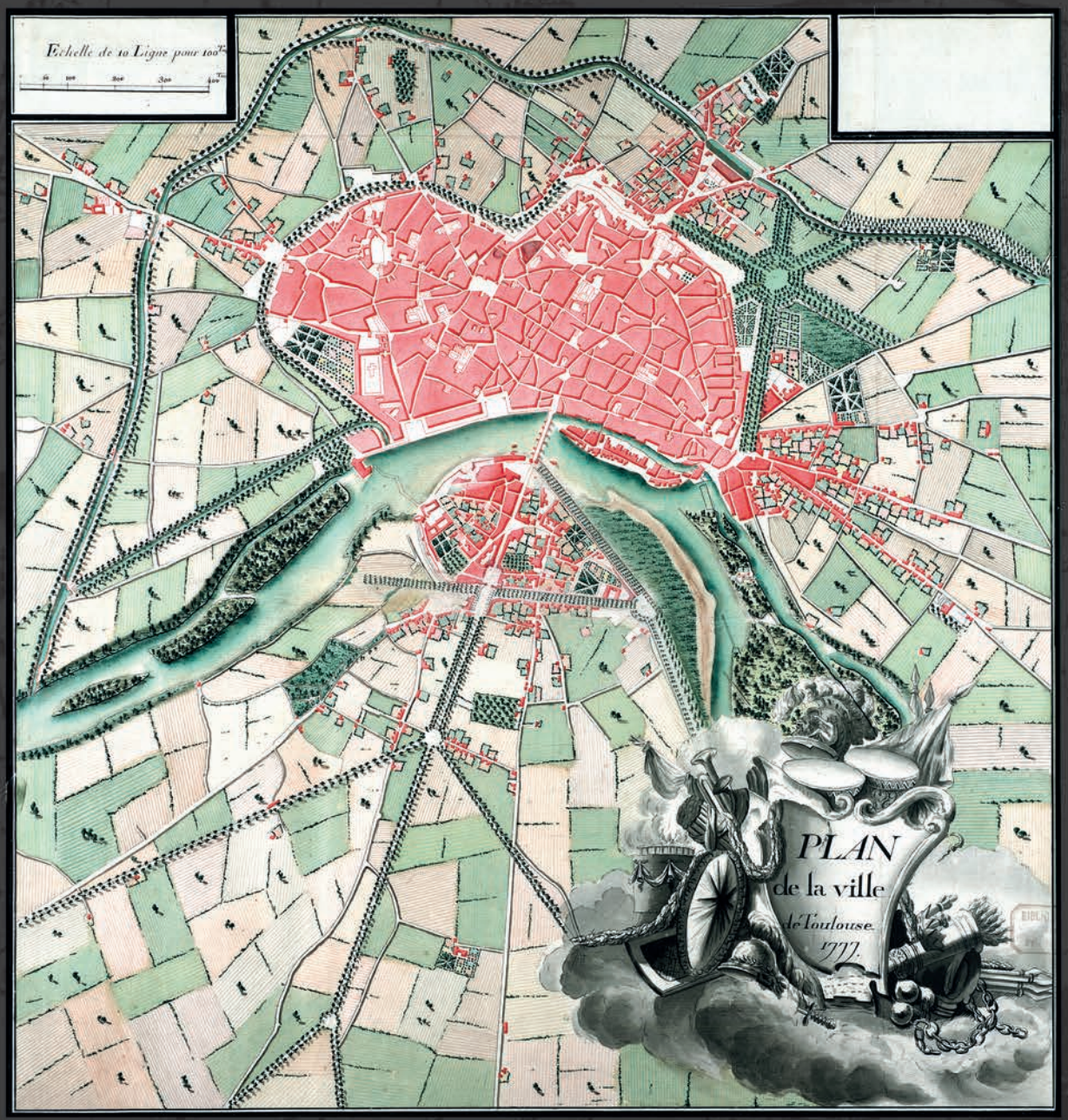
De façon similaire, les politiques locales en faveur de la nature en ville rencontrent la problématique climatique. En promouvant les bénéfices pour les habitants et usagers de la ville, elles s'attachent notamment à l'amélioration du confort thermique portée par la végétation. Cet argument « climatique », de plus en plus présent, converge avec les enjeux de prise en compte de la biodiversité, à l'image du projet de Grand Parc Garonne, porté par Toulouse Métropole, qui s'appuie sur la multifonctionnalité de la nature pour reconquérir et valoriser le fleuve.

La donne est différente en matière d'habitat. Concrètement, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) n'abordent pas le sujet « climat », en tant que tel, qu'il soit général ou plus spécifique à une situation urbaine (îlot de chaleur urbain), et l'enjeu énergétique y est traité à travers la rénovation énergétique de l'habitat, sur un argumentaire prioritairement social et économique. Si l'évaluation environnementale des documents de planification en urbanisme constitue un processus clé pour l'intégration des problématiques climatiques et énergétiques, l'enjeu est aujourd'hui de porter ces dernières comme des éléments véritablement dimensionnants dans le projet de territoire. Cela suppose une convergence d'enjeux, d'intérêts et de moyens entre les différents exercices de planification concernés, ce qui interroge la gouvernance locale à mettre en place : doit-elle être dédiée à la question climatique, ou bien transversale et irriguer l'ensemble des politiques publiques territoriales ? Des compétences à la fois expertes et interdisciplinaires semblent incontournables, qui peuvent voir émerger de nouvelles configurations d'acteurs dans l'art d'accompagner le territoire dans sa transition écologique.

# Toulouse en plans

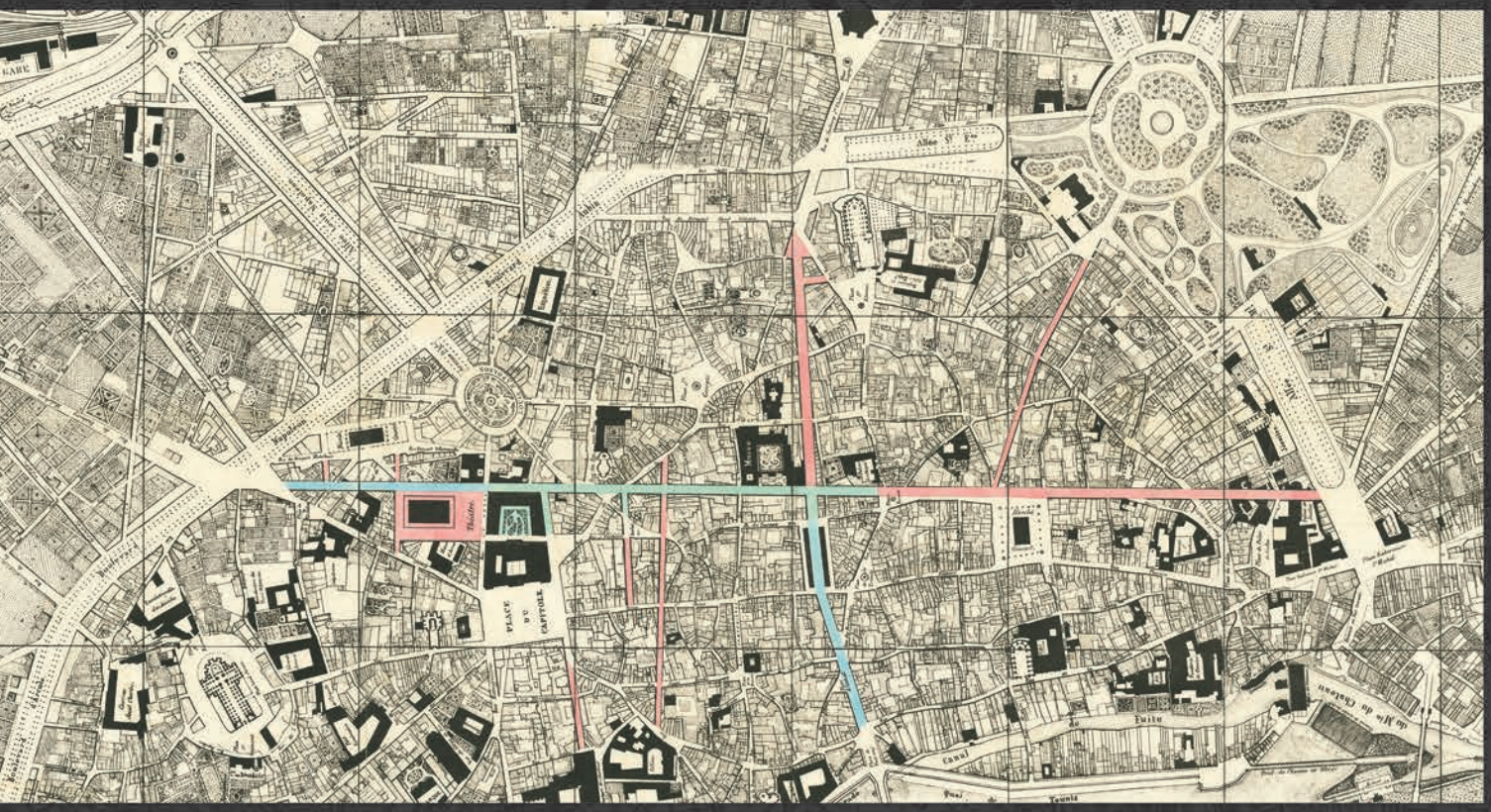
**Pierre GASTOU**

S'il fallait trouver une origine à la planification urbaine de Toulouse, elle serait probablement à chercher dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle. Alors que la ville connaît une augmentation sensible de sa population, et que les techniques cartographiques de représentation progressent – nous sommes contemporains des Cassini –, des personnalités éclairées vont réfléchir à la rationalisation et à l'attractivité de la cité. Ainsi, sous la houlette de François Garipuy, de Joseph-Marie de Saget et de Louis de Mondran, des travaux d'une ampleur jusqu'ici inconnue vont être projetés puis réalisés entre 1750 et 1782.




***1. « Plan de la ville de Toulouse », 1777, Joseph-Marie de Saget.***

Version réduite du plan de 1750 sur laquelle figurent les aménagements réalisés et projetés par Mondran, Garipuy et Saget : les créations de l'esplanade du Grand Rond, des quais de Garonne (du Pont-Neuf au Bazacle), du canal de Brienne et le remodelage du quartier Saint-Cyprien (cours Dillon, allées Charles-de-Fitte, place intérieure et extérieure Saint-Cyprien, port Viguerie).



***2. « Plan de la ville de Toulouse », extrait du rapport de M. de Clausade sur le projet d'ouverture de rues nouvelles, séance du 10 janvier 1867, d'après Urbain Maguès.***

Ironiquement, c'est sur un fond de plan général des alignements de Joseph Vitry qu'est présenté ici le tracé des futures rues d'Alsace-Lorraine, de Metz et Ozenne. Les couleurs correspondent à la répartition des tranches de travaux entre la compagnie concessionnaire (en vert) et la Ville de Toulouse (en bleu), les parties en rose indiquant les tranches à réaliser plus tard.

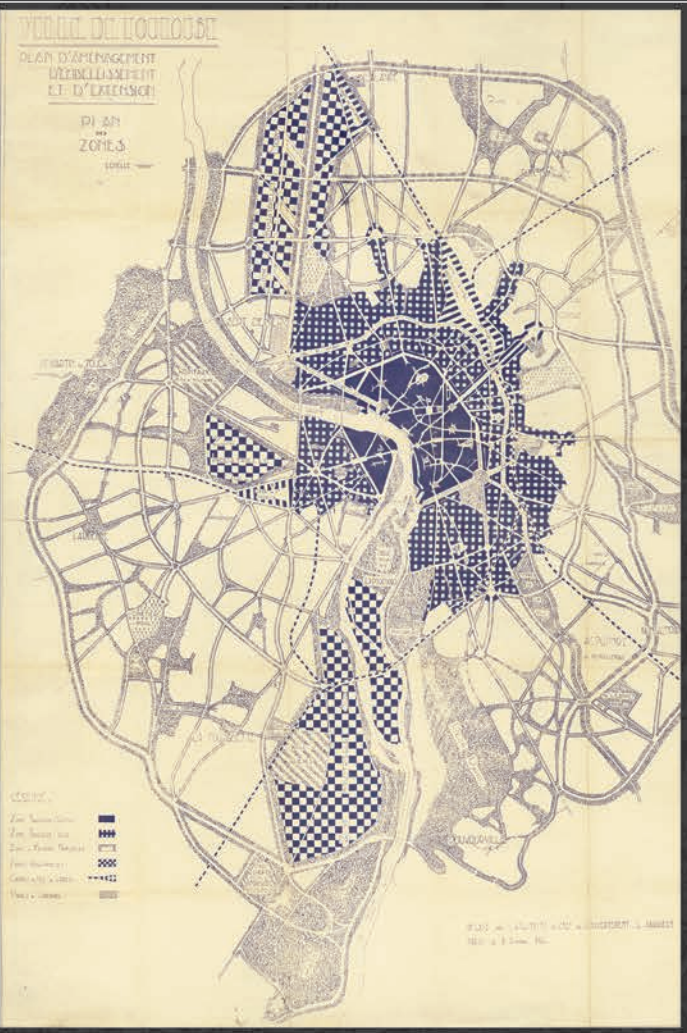



***3. « Plan général des alignements de la ville de Toulouse », plan n° 62, 1842, Joseph Vitry.***

Détail de la feuille concernant la place Saint-Georges et les rues adjacentes. En jaune les parties à aligner, en rouge le nouvel alignement, en noir le bâti non concerné. Le document ne prescrit les alignements que pour les immeubles vétustes et les nouveaux bâtiments, ce qui explique les façades en dents de scie et autres murs pignons que l'on remarque encore dans de nombreuses rues du vieux Toulouse.

En parallèle, les autorités se préoccupent plus modestement de la bonne circulation au sein de la cité. L'idée d'un plan général des alignements, prévoyant la rectification et l'élargissement des voies de la ville, émerge dès cette époque, mais ne se concrétisera qu'au mitan du XIX$^{e}$ siècle sous la main de Joseph Vitry. Le document final, validé en 1842, restera en vigueur à Toulouse jusqu'en 1962. Cependant, malgré cette longue période d'effectivité, son impact sur la structure urbaine est relativement faible.

Ce système avait déjà montré ses limites et le principe, plus radical, de




***4. « Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension : plan des zones », 8 octobre 1931, Léon Jaussely.***

Ce plan découpe le territoire de la ville en zones distinctes : Toulouse centre (bleu), Toulouse ville (quadrillage), maisons familiales (blanc cerclé d'une frise), zone industrielle (carreaux), chemin de fer et gare (hachures), parcs et jardins (frise). On notera l'importance des voies de communication avec de grands boulevards concentriques, dont certains épousent le tracé des futures rocades.




***5. « Plan d'urbanisme directeur et de détail », feuille n° 5, décembre 1948, dressé par l'Aérotopographie à Paris, impr. annoté par Charles Nicod.***

Le projet prévoit notamment la création d'un « périmètre d'agglomération » d'environ 4 250 ha (limité par une ligne triple : discontinue noire, continue marron, bande blanche) dans lequel devaient se concentrer les nouvelles constructions, ainsi qu'une zone de construction en ordre continu (limitée par une double ligne : pointillés noirs, bande grise).

la percée avait été appliqué à Paris par le préfet Rambuteau dès 1834, puis par Haussmann sous le Second Empire. S'inspirant de ces réalisations, l'ingénieur Urbain Maguès propose deux ouvertures de voies perpendiculaires dans le centre ancien de Toulouse. Approuvé en 1864, le projet va donner lieu au plus grand chantier qu'ait connu la cité depuis un siècle.

C'est dans ce contexte qu'un jeune élève de l'école municipale des Beaux-Arts va débuter des études d'architecture qui le mèneront finalement à devenir l'un des membres fondateurs de la Société française des urbanistes. Léon Jaussely est donc le candidat idéal pour réaliser le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de Toulouse que la loi de 1919 a rendu obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants. Visionnaire à bien des égards, le projet qu'il présente en 1928 ne sera malheureusement pas suivi d'effets.

L'affirmation reste toutefois à relativiser car c'est un ancien collaborateur de Jaussely, Charles Nicod, qui est choisi pour concevoir le plan suivant. Ce dernier s'inspirera, en partie, des propositions de son ex-acolyte pour réaliser le document dans le contexte de reconstruction et de planification de l'après-guerre. Le travail, achevé en 1947, sera amendé pour devenir le Plan d'urbanisme directeur finalement approuvé en 1962. Il aura fallu une gestation de plus de deux siècles pour voir l'avènement du premier plan d'urbanisme général de la ville de Toulouse véritablement effectif. Néanmoins, dès l'année suivante, il était mis en révision.

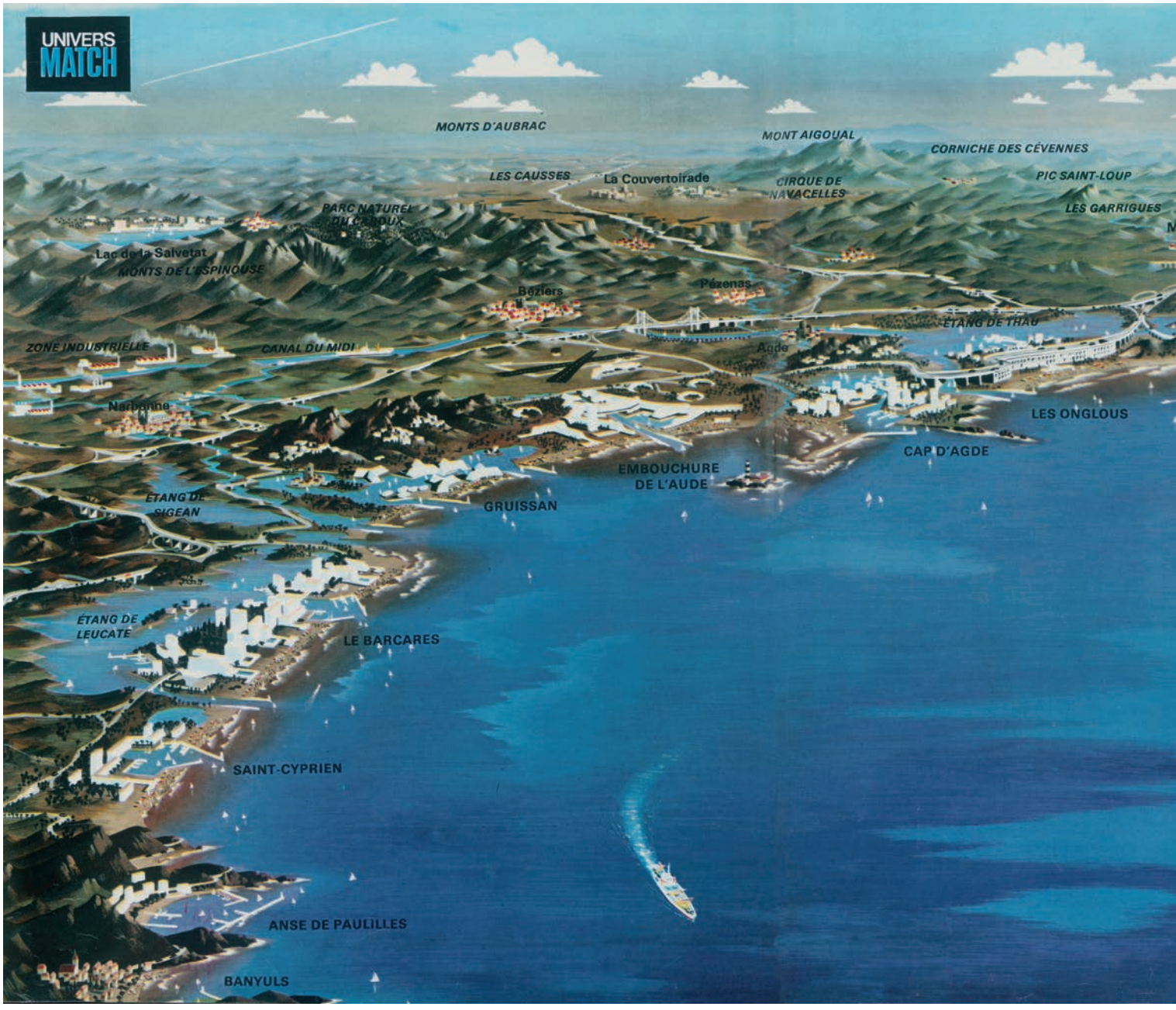
La grande planification de l'État à l'épreuve du temps

# L'aménagement du littoral par la mission Racine

**Pascal FOURCADE**

Il y a près de 55 ans, la mission Racine [1] a redessiné le littoral du Languedoc-Roussillon, depuis la petite Camargue jusqu'à la côte catalane, en érigeant sept grandes stations balnéaires quasiment *ex nihilo*, sur une côte sableuse encore préservée du tourisme de masse.

*Extrait de Paris Match, août 1964*



Ce sont près de 200 km de plages de sable fin, ponctuées par les embouchures de quelques fleuves côtiers capricieux et rythmées par la présence de grandes lagunes, qui sont à l'échelle de ce projet d'ampleur imaginé par le général de Gaulle et mis en œuvre par son premier ministre Georges Pompidou.




## Quel contexte local ?

Largement dominé par les espaces naturels, le littoral régional n'est pas dépourvu d'occupation humaine. La présence des lagunes et des marécages limite le développement touristique, mais toute une économie liée à la mer et aux étangs s'y est développée. Aux cabanes de pêcheurs se sont ensuite ajoutées les villas du front de mer, souvent édifiées par les habitants des plaines roussillonnaise et languedocienne, comme au Grau d'Agde ou encore à Canet-Plage qui bénéficie de l'arrivée du tramway reliant les plages à Perpignan dès 1900. À Gruissan, ce sont les Narbonnais qui édifient les premiers chalets dès la fin du XIX$^{e}$ siècle. Ils seront mis sur pilotis quelques années plus tard pour faire face aux coups de mer.

Le littoral attire également les classes plus populaires qui ont fait vivre quelques villages de cabanes dont certains, comme celui du Bourdigou près de Torreilles, ont regroupé près de 5 000 personnes au début des années 1970. Incompatibles avec le standing des nouvelles stations balnéaires, ces constructions furent progressivement rasées par les autorités, générant des oppositions parfois fortes localement.

## Quelle vision, quelle genèse ?

Les 7 nouvelles unités touristiques, Port Camargue, La Grande-Motte, Carnon, le Cap d'Agde, Gruissan, Port Leucate, Port Barcarès et Saint-Cyprien, sont nées d'une volonté de l'État de développer le tourisme de masse, mais aussi de limiter l'évasion de la clientèle touristique française vers la Costa Brava et, plus au sud, jusqu'à la Costa Blanca, au moment où la quatrième semaine de congés payés vient d'être votée par l'Assemblée nationale.

La mission d'État, du nom de Pierre Racine, alors directeur de cabinet du Premier ministre Michel Debré, se prépare dans une grande discrétion : elle ambitionne de transformer le Languedoc en nouvelle Floride. Après avoir constitué une réserve foncière de près de 1 200 hectares à l'emplacement des futures stations, les travaux sont engagés en 1965 sur le site de la Grande-Motte, puis, dès 1968, à Port Leucate, Port Camargue et Port Barcarès. Pierre Racine s'entoure de plusieurs équipes d'architectes pour constituer cette nouvelle offre d'hébergement de 500 000 lits touristiques, dotée d'équipements de services et de loisirs.

À la Grande-Motte, la « cité des pyramides » est l'œuvre de Jean Balladur, tout comme les marinas de Port Camargue qui s'inspirent de celles de la Floride et qui s'organisent autour du premier port de plaisance d'Europe. À Leucate et au Barcarès, c'est l'architecte Georges Candilis qui opère en s'inspirant notamment de la Grèce, alors que Jean Le Couteur dessine le Cap d'Agde en s'imprégnant des villages languedociens.

Cette planification à grande échelle est parfois accueillie localement avec une certaine circonspection. Elle génère des travaux pharaoniques opérés par des sociétés d'économie mixte qui permettent rapidement au littoral régional de se hisser parmi les premières destinations touristiques. Souvent visionnaires, les architectes en chef ont fait la part belle aux mobilités actives avec des déplacements qui, pour l'essentiel, peuvent s'effectuer à pied ou à vélo. Cette planification « descendante » s'est aussi révélée précurseuse pour la place de la nature en ville. La Grande-Motte, qui est certainement la station la plus emblématique de la mission, en est l'exemple parfait avec ses larges espaces voués

**1.** Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon

aux essences méditerranéennes qui enveloppent les pyramides de béton et créent de véritables îlots de nature.

## Une œuvre inachevée ?

Le choc pétrolier de 1973 est venu mettre un terme à cette épopée, plombant la huitième station envisagée sur le littoral audois, tandis que, quelques années plus tard, les dispositions de la loi littoral venaient contrarier l'hypothétique finalisation de certains projets comme celui de Port Leucate. Aujourd'hui, nombre de ces projets ne pourraient plus voir le jour sous cette forme : les 7 unités touristiques ont en effet profondément modifié des espaces sensibles sans grand souci des enjeux environnementaux. Le réseau routier « interplages » empruntant les fragiles lidos qui séparent les étangs de la Méditerranée en est un exemple.

## Aujourd'hui, des stations balnéaires aux villes littorales ?

Si les stations de la mission Racine se sont forgées leurs propres personnalités et conservent aujourd'hui leur vocation de destination touristique, elles évoluent à différentes vitesses vers de véritables villes littorales où se développent les aménités urbaines propices à une vie à l'année, plébiscitée par les résidents permanents.
Ces évolutions ne sont pas sans poser quelques problématiques nouvelles sur l'adaptation des logements et des nombreux studios cabines à de l'habitat principal ; confort thermique, desserte par les transports collectifs, statut de « parc d'atterrissage » pour les « nouveaux arrivants » en lien avec la forte croissance démographique de l'espace littoral, sont quelques-uns des enjeux régulièrement évoqués.
Et pourtant, l'attractivité démographique de ces villes ne se dément pas : certaines d'entre elles atteignent près de 10 000 habitants permanents, même si le recensement paraît masquer un phénomène de multi-résidentialisation qui se manifeste par une longue période d'occupation des résidences secondaires.

## Et demain ?

Comment concilier cette attractivité à l'année avec le confortement de l'économie touristique face aux nouvelles destinations, mais aussi avec la dimension environnementale, et tout particulièrement l'adaptation au changement climatique ?
En effet, le littoral régional est un formidable réservoir de biodiversité, mais aussi un espace fragile et menacé, notamment par la présence de risques naturels : inondations et submersion marine, auxquelles s'ajoute le problème de l'érosion du trait de côte plus ou moins spectaculaire selon les secteurs. La pérennité de la ressource en eau constitue également un enjeu dans certains secteurs où l'abaissement régulier du niveau des nappes menace celles-ci d'une intrusion du biseau salé, obligeant les collectivités à réfléchir à des solutions alternatives et, en premier lieu, à économiser cette ressource.
C'est en quelque sorte pour concilier ces différents défis que la Région a mis en place le Parlement de la mer et relance une stratégie intégrée et durable matérialisée par la mise en œuvre du Plan Littoral 21. L'ambition régionale est d'inscrire la façade méditerranéenne dans « la croissance bleue », alliant la préservation et la valorisation des espaces naturels, la requalification des stations et de leurs équipements portuaires et touristiques, le développement des énergies renouvelables (en particulier l'éolien en mer), ou encore le confortement de l'économie du littoral. Au-delà de l'échelon régional, il appartient, avec les outils SCoT et PLUi, d'être à la hauteur des intentions du passé pour répondre aux défis d'avenir.


*Le Barcarès, Le Lydia*

# Georges Frêche, maire bâtisseur

## d'Antigone à Port Marianne, la ville en héritage

**Nicolas POIROT**
**Jean-Paul VOLLE**

« Le maire bâtisseur n'existe presque plus, le maire aménageur l'aura bientôt remplacé » titrait *Le Monde*, sous la signature de Jean-Pierre Gonguet, le 5 décembre 2017. Sans entrer dans le débat, cette affirmation rappelle toute la difficulté que pose aujourd'hui la fabrique de la ville. Or c'est bien par la pierre ou le béton que certains édiles ont définitivement associé leur nom à leur ville. Comprendre Montpellier est ainsi indissociable de son maire emblématique, Georges Frêche, maire bâtisseur s'il en est.



*Visite du chantier Antigone avec G. Frêche, R. Bofill et R. Dugrand, 1979*




*Centre commercial du Polygone*

Lorsque Georges Frêche accède aux fonctions de maire en 1977, Montpellier n'a pas la dimension et la trajectoire qu'on lui connaît aujourd'hui. Capitale de « circonscription régionale », elle a entamé sa mue économique grâce à l'arrivée d'IBM en 1965 et à l'accueil de quelque 25 000 rapatriés qui lui font vivre une véritable « révolution démographique » déterminant une non moins importante « révolution urbaine ». Au gré des opportunités foncières, la ZUP de La Paillade, les grands ensembles et le « centre commercial régional » de Polygone confèrent un ton de modernité à une ville en croissance, sans que l'on puisse y lire pour autant un projet de développement cohérent.

Le changement politique de 1977 se traduit par une rupture profonde quant à la « façon de faire la ville ». « Changer la Ville pour changer la vie » devient la ligne de conduite d'une équipe qui a construit sa campagne sur des ateliers « Citoyens et Urbanisme ». Sous la conduite de Georges Frêche, Raymond Dugrand – adjoint à l'urbanisme – et Ricardo Bofill – architecte en chef – vont s'engager dans un processus de planification urbaine, à forte connotation culturelle et socio-politique. Celui-ci introduit Montpellier dans un univers nouveau, loin des figures urbaines alors dominantes. La méthode de planification est profondément marquée par une vision politique « dirigiste ». Elle vise à changer la ville dans ses dimensions et ses trajectoires, instaurant une rupture essentielle et déterminante autour d'un projet de ville qui doit consolider les assises de la capitale régionale et la projeter dans un futur de métropole. Ce « futur de ville » est à penser, définir, révéler et consolider, en s'affranchissant des pesanteurs historiques, en redessinant ses paysages et sa composition formelle. L'ouvrir à la modernité sans perdre de vue la finalité politique qui doit l'inscrire au cœur des représentations sociales. La « ville nouvelle » qui prend corps est en rupture avec l'héritage de la ville historique (sous contrôle de la loi Malraux) et celle des grands ensembles périphériques, mais n'est en rien isolée. Le nouveau quartier Antigone est construit à la fois en opposition et dans le prolongement de Polygone, qui constitue pour sa part une véritable clôture du centre. La rupture introduite par Antigone se situe tant dans ses agencements formels que dans la conception globale d'une greffe résidentielle ouverte, en conquête de nouveaux horizons. Au pied du « mur » de Polygone qui surplombe d'anciens terrains militaires notamment, Ricardo Bofill va dessiner le plan masse d'Antigone jusqu'au Lez, le fleuve dont on se méfie et qui reste à conquérir. Le trait architectural va confirmer l'approche politique « post-moderne ». L'hôtel de région qui y est implanté prend valeur de symbole de la réussite urbanistique revendiquée.

Bâtir la ville définit donc le processus inventif d'une modénature urbaine, de mise en récit qui transgresse les rouages techniques des outils de planification. Antigone, pour ses concepteurs, devient ŒUVRE, architecturale et urbaine, sociale et politique, elle s'affirme comme dessein de ville. Antigone et Port Marianne qui la prolonge hors de toute copie dessinent une ville nouvelle mise « en héritage », c'est-à-dire au service d'une modernité transmissible et d'un cadre de vie en phase avec les exigences d'un « futur » de métropole. Toutes deux contribuent globalement à matérialiser « la ville inventée » et donnent corps à l'émergence d'une dimension métropolitaine dont elles préfigurent les premières réponses. C'est là le fruit d'une stratégie municipale cohérente sur les plans technique (maîtrise du foncier et des outils de planification), architectural (une signature), urbanistique (des quartiers de la ville) et politique (conforter les assises du pouvoir municipal). Le projet affiche une finalité partagée, celle de transformer la ville dans ses structures et sa composition formelle, de l'affranchir de ses pesanteurs historiques, d'en redessiner les paysages, de l'ouvrir à une modernité de fait. Ces opérations configurent une « longue marche vers la mer » et ont inversé durablement le sens de la ville, le littoral s'établissant comme horizon du futur.

Les projets d'Antigone et de Port Marianne affichent l'idée de continuité, de savoir-faire et de volonté politique. La planification en définit le cheminement et fait ainsi figure de modèle. Cela tant pour asseoir le pouvoir municipal que pour dessiner la ville de demain, toute d'invention et de modernité, et pour initier une mise en récit qui en dévoile plus les acquis que les rouages. Le projet de ville illustre la force d'un maire qui aura bâti sa ville avec volonté, en s'appuyant sur des hommes et des compétences.

## 1977, une rupture profonde dans la façon de faire la ville

**Références bibliographiques :**

Sous la direction de Jean-Paul VOLLE, Laurent VIALA, Emmanuel NÉGRIER, Catherine BERNIÉ-BOISSARD, *Montpellier, la ville inventée*, Éditions Parenthèses, 2010.

BOFILL Ricardo, *Les Dessins d'Antigone*, photothèque de la ville de Montpellier, 1979.

BÉRARD Éric, « *Montpellier, cœur d'agglomération* » *Urbanisme* n° 26, 2005.

*Montpellier architectures, 1977-1992*, Direction aménagement et programmation, Mairie de Montpellier, 1993.

*Montpellier. Chroniques de Port Marianne, Une histoire urbaine (1989-2009)*, Éditions Carré, 2009.

FRÊCHE Georges, *Montpellier, la longue marche, 1970-2020*, Éditions Empreinte, 2005.

*Le quartier Antigone et au premier plan l'Hôtel de Région, 2013*



Ville et mobilité

# À la recherche du temps perdu

**Frédéric TOUPIN**

## La vitesse de déplacement, facteur clé dans l'étalement des villes

Le lien entre ville et mobilité est congénital tant la naissance des cités a été guidée par la nécessité de rapprocher les hommes pour optimiser leurs déplacements. À une époque où la marche à pied était le principal mode de déplacement, densité et proximité étaient les principaux ingrédients d'une première forme de cohérence urbanisme-mobilité qui va perdurer pendant des siècles et être à l'origine de villes compactes et maillées.

Depuis la révolution industrielle, la généralisation de moyens de transport de plus en plus rapides (vélos, tramways, trains au XIXe siècle, voitures, TGV, avions au XXe siècle) va libérer les citadins de « l'entassement ».

La conjecture de Zahavi [1] a montré que l'évolution des vitesses de déplacement ne se traduit pourtant pas par une baisse des durées de déplacement, mais par des distances parcourues plus longues.

> À Toulouse, on se déplace à budget-temps constant, en moyenne environ une heure chaque jour en semaine. Ce temps est stable.

Les budgets-temps consacrés en moyenne par personne sont globalement constants. L'habitant qui se voit proposer plus d'autoroutes, plus de trains rapides, plus de lignes de métro, préfère habiter plus loin à temps constant plutôt que de diminuer sa durée de transport. Ce phénomène a été un véritable moteur de l'étalement urbain.

À la recherche de transports toujours plus rapides pour le plus grand nombre, la plupart des villes ont largement fait le choix du développement du réseau automobile. Tel un planificateur anonyme, la voiture a progressivement changé le modèle territorial des agglomérations. Les autres ingrédients de la transformation du modèle importé des États-Unis à partir des années 1960 sont d'une part, le désir de maison individuelle encouragé par de grands lobbys économiques et politiques, (marché du BTP, crédit facile, « chalandonnettes », France de propriétaires…), mais aussi, d'autre part, la démocratisation du réfrigérateur qui a permis de s'éloigner des lieux d'approvisionnement et d'accompagner l'émergence de l'hypermarché. À ce titre, on peut même penser que l'étalement urbain résulte d'un croisement entre croissance de la vitesse de déplacement et croissance du pouvoir d'achat.

À Toulouse, comme dans beaucoup d'agglomérations, le développement progressif de l'étoile autoroutière, légitimé au départ par les déplacements de grandes distances, profite aussi aux déplacements de proximité qui empruntent les échangeurs


San Antonio, USA


Toulouse, France

**1.** Chercheur pour la Banque Mondiale dans les années 1970.



proches du cœur d'agglomération. L'étoile autoroutière a ainsi fortement alimenté la périurbanisation dans un contexte de forte croissance démographique et de faibles contraintes géographiques.

## La vitesse de déplacement, facteur à mieux intégrer dans la planification territoriale

Devant la performance proposée par la route, la planification territoriale n'a pas été en mesure de réguler les impacts en matière d'étalement urbain. Mais qui sème la route récolte la voiture. Le système se grippe face aux difficultés à améliorer sans fin le réseau routier. La congestion devient chronique. Paradoxalement, en réduisant l'efficacité des déplacements automobile, cette congestion constitue aujourd'hui un moyen de limiter l'attractivité des territoires périurbains.

Le temps est devenu une ressource très rare pour beaucoup de citadins qui cherchent désormais à maximiser le nombre et l'efficacité des activités quotidiennes. L'organisation des déplacements est une variable clé dans cette quête. La possibilité ou non de se déplacer rapidement (et dans de bonnes conditions) est de plus en plus un facteur d'inégalités sociales et territoriales, marqueur important de la récente crise des « gilets jaunes ». Dans sa vie quotidienne, l'habitant opère de nombreux arbitrages entre le coût des déplacements, le temps de travail nécessaire pour financer ceux-ci, mais aussi le temps qu'ils prennent. Dans ce cadre, le temps est intégré dans un coût généralisé et prendra une valeur différente en fonction de son abondance ou de sa rareté. Mais dans le contexte actuel, et après avoir optimisé leur organisation quotidienne (covoiturage, télétravail, pause méridienne…), de nombreux habitants sont prisonniers du « tout voiture » et ne peuvent plus faire d'arbitrages, ne serait-ce que pour les déplacements impératifs (travail, accompagnement…). Pour beaucoup d'entre eux, la conjecture de Zahavi semble se conjuguer au passé. Après avoir transformé les villes pendant des décennies et constitué un symbole de liberté individuelle, la voiture est aujourd'hui parfois une limite à cette liberté et de plus en plus intégrée comme contrainte pour le développement territorial. Si le développement de la voiture électrique réduit localement les problèmes de pollution, elle ne constituera pas une évolution à même de limiter ce constat.

Le nombre de déplacements quotidiens baisse dans les grandes agglomérations. À Toulouse, il est passé de 4,1 à 3,8 par habitant entre 2004 et 2013.

Dans l'agglomération toulousaine, la proportion des actifs rentrant chez eux déjeuner le midi a chuté entre 2004 et 2013.

La planification doit impulser un nouveau modèle territorial moins dépendant de la voiture, proposant des alternatives crédibles pour de nombreux déplacements. Si la vitesse continue de constituer un facteur de développement économique pour un territoire, elle ne pourra plus concerner tous les déplacements mais sera favorisée pour les liaisons les plus stratégiques (notamment vers les pôles d'emplois, vers les hubs de mobilité tels que les aéroports ou les gares centrales…).

Le défi de la cohérence urbanisme-mobilité renvoie ainsi à l'articulation de plusieurs objectifs :

– accepter de se déplacer moins vite : promouvoir des fluidités lentes pour des déplacements de proximité en redonnant une place centrale aux modes actifs. L'articulation mode rapide/mode lent est essentielle et se joue à partir du développement de centralités urbaines proches des habitants, des emplois, des pôles d'échanges ;
– proposer des bouquets de services intégrés de mobilité (*Mobility as a Service – MaaS*) dans les différents territoires pour des usagers de plus en plus multimodaux et connectés, en y associant les possibilités de télétravail ;
– accompagner la transformation progressive d'une voiture individuelle « couteau suisse », qui sert pour tous les déplacements, vers une voiture plus « servicielle », partagée, moins consommatrice d'espace.

La poursuite de ces objectifs doit également permettre de favoriser des pratiques de mobilité moins inégalitaires. La maîtrise de la vitesse des déplacements sera un enjeu structurant pour les démarches de planification.

# Comment continuer à planifier l'aménagement à l'ère de la contestation citoyenne ?

## Les enjeux environnementaux dans la balance

**Philippe SUBRA**




*Mobilisation « contre » :* « la zone à défendre (ZAD) est partout »

Le risque de voir un projet d'aménagement contesté par une partie de la population a considérablement augmenté ces dernières années. Cependant, l'intensité des mobilisations « contre » et leur efficacité varient fortement en fonction de différents facteurs : la nature du projet lui-même, mais aussi les caractéristiques socio-économiques du territoire concerné, son histoire, l'existence d'une culture locale de la contestation, les compétences stratégiques, juridiques et communicationnelles des parties prenantes (opposants et partisans du projet), etc. Tous les projets d'aménagement ne font donc pas l'objet d'une contestation, mais tous sont susceptibles de l'être. Et lorsque le conflit se concrétise, son impact est souvent majeur : des retards de plusieurs années, des modifications importantes (réduction, nouveau tracé, nouvelles solutions techniques plus coûteuses), allant, dans certains cas, jusqu'à l'abandon pur et simple du projet ou sa suspension *sine die*.
Sur l'autre plateau de la balance : une prise en compte certainement bien meilleure des impacts paysagers et environnementaux (niveau de nuisances générées, protection des espaces naturels et de la biodiversité, réduction des effets sur le climat).
La façon dont on produit de l'aménagement en France en a été profondément modifiée : la concertation avec les populations et les acteurs (élus, associations, entreprises) est devenue une composante incontournable des politiques d'aménagement. Cette pratique de la concertation s'est diffusée à l'ensemble des processus d'aménagement, des grands projets (débats publics de la Commission nationale du débat public) vers des projets de toute taille, et de l'amont (l'élaboration des projets) vers l'aval (le suivi des chantiers et, de plus en plus souvent, le fonctionnement de l'infrastructure une fois celle-ci mise en service). Il ne fait aucun doute que ces nouvelles conditions sont appelées à durer, car elles s'expliquent par des tendances lourdes qui n'ont aucune raison de s'inverser, au contraire : la sensibilité aux enjeux environnementaux, la montée en niveau de formation de la population, la montée en nombre des classes moyennes, le niveau d'équipement du territoire déjà atteint, la remise en cause des élites politiques et techniques.

### Planifier l'incertain, ménager le territoire

Quels effets cette nouvelle donne a-t-elle sur cette démarche particulière, au sein du processus d'aménagement qu'est la planification ?
D'abord, le risque de conflit introduit de l'incertitude. Les projets annoncés ont des chances sérieuses de ne pas être finalement réalisés ou, en tout cas, pas comme cela avait été prévu, pour peu qu'un conflit surgisse et que les opposants parviennent à créer un rapport de forces



*Expression de la contestation citoyenne*
Jim Citoy'Art

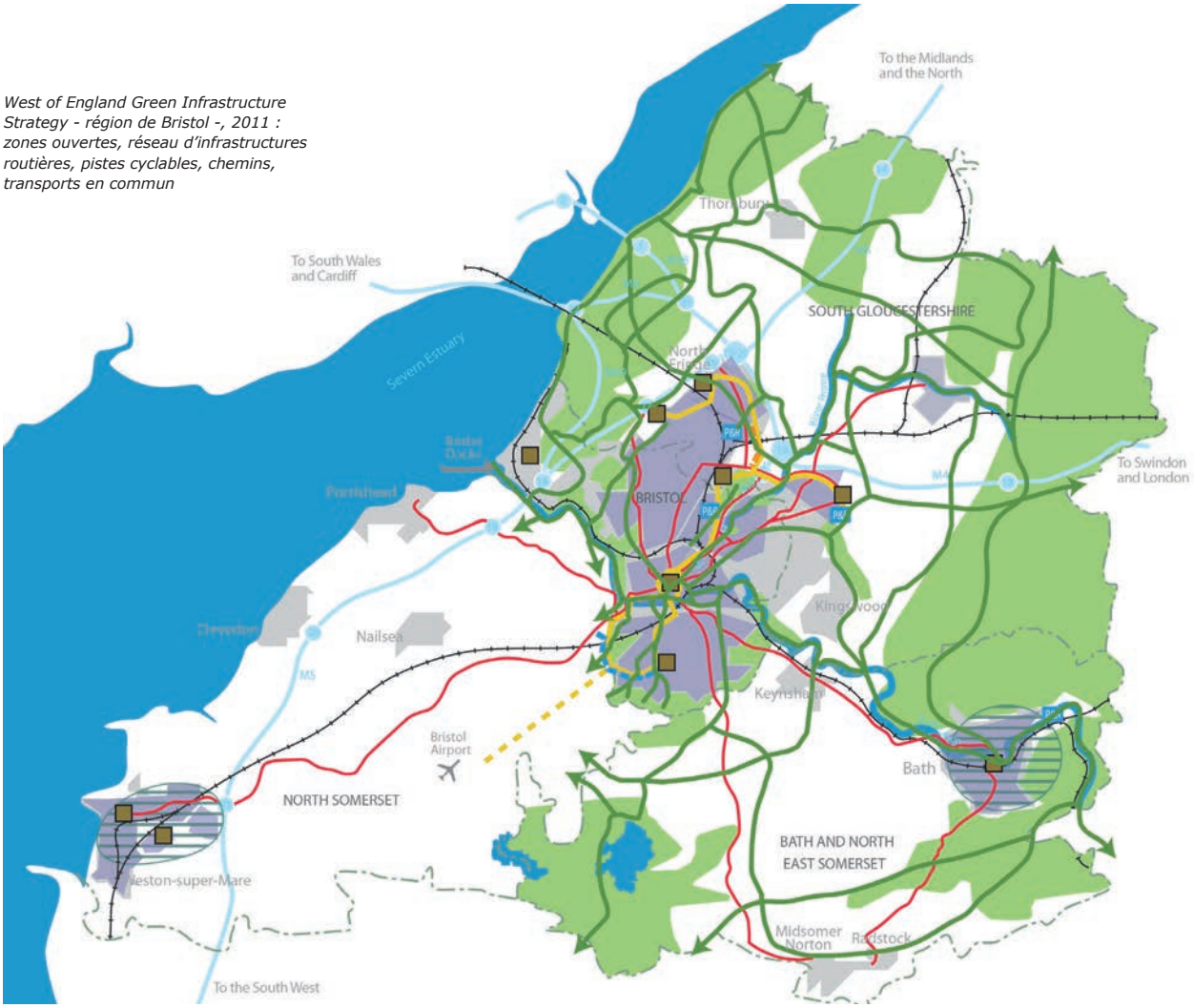
suffisant. Plus fondamentalement, le fait que la société ait une lecture qui évolue dans le temps de ses propres priorités rend très difficile la planification sur le long terme, en particulier la réalisation d'infrastructures à vie longue. Comment décider la construction d'un aéroport qui est appelé à fonctionner plus de 70 ans, voire un siècle, sans visibilité sur les conditions socio-économiques du transport aérien (le prix du kérosène, la croissance du trafic) et sur les objectifs que la société se donnera à cet horizon (la lutte contre le changement climatique ne sera-t-elle pas, alors, devenue la priorité numéro 1, écrasant toutes les autres ?) ? La démarche de la planification a été pensée dans un monde à la fois dynamique (des courbes de croissance infinies) et stable (ces courbes allaient dans une direction clairement identifiée et jugée, à tort, certaine). Il s'agit maintenant de planifier l'aménagement en intégrant l'incertain, ce qui relève à première vue de l'oxymore, mais en fait n'est pas totalement impossible, simplement compliqué et exigeant. Il faut d'abord penser, bien sûr, des politiques d'aménagement qui minimisent le risque de conflit, en réduisant au minimum les impacts environnementaux des projets. Mais peut-être aussi imaginer des aménagements qui soient évolutifs, et même réversibles, pour tenir compte des changements de priorité à venir de la société. Dans certains cas, s'abstenir d'aménager pour ne pas préempter l'avenir.

Plus fondamentalement, c'est la légitimité des politiques d'aménagement, des notions de projet et de progrès, qui est remise en cause. La thématique des « grands projets inutiles et imposés » connaît un succès grandissant, bien au-delà du cercle des militants altermondialistes et écologistes. L'idée qu'il faut aménager le territoire est de plus en plus contestée et concurrencée par une autre représentation : l'idée qu'il s'agit maintenant de le « ménager ». Ce glissement idéologique majeur ne signifie pas nécessairement la fin des politiques d'aménagement. Mais il implique des changements majeurs d'objectifs, de méthodes (de planification), de techniques (d'aménagement) : inventer une planification qui protège, optimise les services rendus tout en minimisant les impacts négatifs, restaure les conditions environnementales, répare le territoire et le climat.

## Le risque de conflit introduit de l'incertitude

# Les systèmes territoriaux et paysagers support du développement métropolitain : La « *Green Infrastructure* » à Bristol

**Anaïs LEGER-SMITH**




*West of England Green Infrastructure Strategy - région de Bristol -, 2011 : zones ouvertes, réseau d'infrastructures routières, pistes cyclables, chemins, transports en commun*

## Penser le territoire par l'existant

À la manière d'un palimpseste, notre milieu de vie se développe selon une accumulation de traces qui cohabitent sur le territoire. Depuis une vingtaine d'années, les territoires se pensent dans le respect de l'existant, en puisant dans la mémoire du lieu, en s'élaborant sur les formes géographiques et les structures déjà en place. Dans un contexte de métropolisation, les continuités paysagères et infrastructurelles préexistantes deviennent des sites potentiels d'infrastructures vertes. Cette terminologie provient de l'anglais « *Green Infrastructure* » et désigne « un réseau constitué de zones naturelles faisant l'objet d'une planification stratégique ». Cet article cible un exemple britannique qui combine mobilités actives, continuités écologiques et espaces publics avec des projets habitants. Inversant un mécanisme de planification *top-down*, les citoyens sont directement impliqués dans la mise en place de ces espaces en réseau. Deux paramètres sont mis en avant : la connectivité et la multifonctionnalité.

# L'infrastructure verte active dès le départ cette synergie entre le « gris et le vert »



## Les principes de l'infrastructure verte

Le concept opératoire d'infrastructure verte articule écologie et qualité urbaine. Considérée comme le mécanisme d'intégration des services éco-systémiques dans les zones urbaines, l'infrastructure verte active dès le départ cette synergie entre le « gris et le vert ». Ces services, ou bénéfices, permettent de rattacher des valeurs aux espaces qui en émergent, par exemple la protection de la biodiversité par des techniques de renaturation, une gestion raisonnée de l'eau par un drainage sur site, le recyclage des déchets verts, l'utilisation de matériaux locaux, mais aussi des espaces publics inclusifs d'envergure métropolitaine ou des pistes cyclables partagées avec les piétons. Leurs périmètres ne correspondant pas aux limites administratives, ces infrastructures activent de ce fait une gouvernance partagée, la mise en réseau de projets, l'échange de bonnes pratiques et l'expérimentation.

## Le Malago Greenway à Bristol : le paysage de la *Green Infrastructure* en projet

Au cours des dix dernières années, plusieurs collectivités britanniques ont mis en place des documents de planification par l'infrastructure verte. C'est le cas de la *West of England Green Infrastructure Strategy*, publiée en 2011, qui regroupe quatre collectivités autour de Bristol. Le document affiche leurs ambitions spatiales communes reflétant les synergies entre infrastructures de mobilités et espaces ouverts. La même année, est publié à l'échelle de la ville de Bristol un plan infrastructure verte s'articulant à l'échelle subrégionale par des corridors privilégiés.
Ces plans stratégiques permettent de donner les grandes directions afin d'activer toute une série d'initiatives publiques et citoyennes.




*Fillwood Greenway, Victoria Park, Bristol : piste partagée de 3,5 m de large co-conçue par Sustrans avec la Ville de Bristol et les habitants*

### Deux exemples accompagnés par la Ville : des pistes partagées cycles-piétons et un programme de soutien aux projets habitants

En 2015, Bristol obtient le titre d'*European Green Capital* et, par la même occasion, un financement national d'envergure, déterminant pour révéler et connecter les initiatives citoyennes *bottom-up* historiquement présentes dans la ville par l'infrastructure verte. Cela permet la mise en place de *greenways*, pistes partagées piétons-cyclistes, le long de corridors identifiés. Sustrans, l'organisation en charge du réseau national cyclable britannique, implique ses paysagistes et urbanistes pour établir une démarche de co-conception aves les habitants, notamment pour les espaces publics partagés le long de ces pistes. Pour le Malago Greenway, des propositions sont élaborées lors d'événements participatifs conduits dans l'espace public.

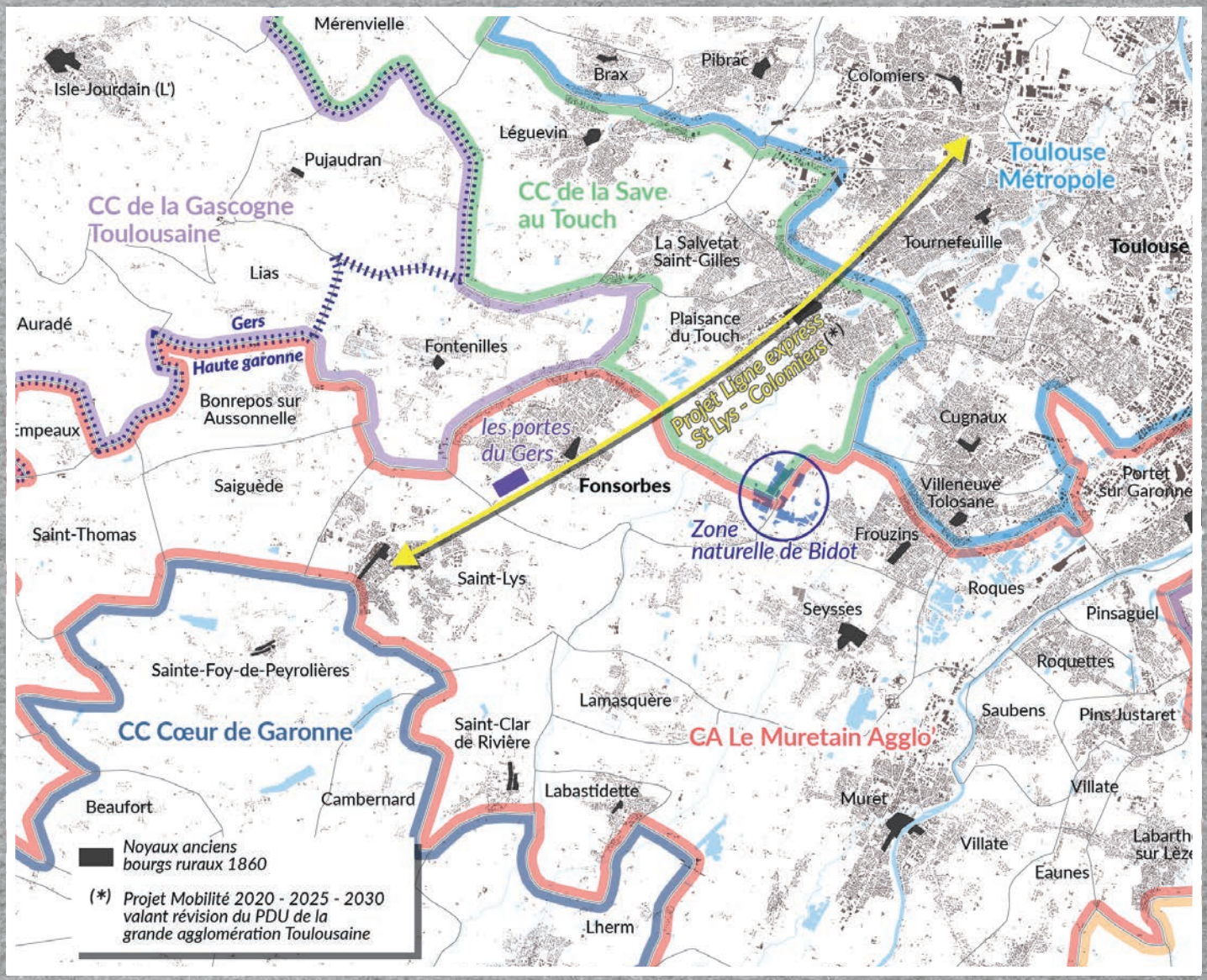
Des dilatations de la piste donnent lieu à des espaces publics et paysagers inclusifs, tenant compte des conflits d'usage et permettant l'accès à tous. Il s'agit de penser des surfaces partagées entre piétons et cyclistes et des points de croisements avec la circulation, en créant un environnement visuel favorable aux mobilités actives par des revêtements colorés, des éléments verticaux, une présence forte du végétal, des plateaux piétons surélevés, l'éclairage.
Tout le long du parcours, le Malago Greenway a activé plusieurs appropriations citoyennes autour de l'écologie et de l'agriculture urbaine. Dans le parc Marksbury Road, le lit du cours d'eau a été nettoyé et renaturé par la Ville, alors que quelques mètres plus loin, le jardin partagé Berry Maze a été mis en place par un groupe de volontaires.
Dans le même temps, plusieurs projets habitants sont financés à Bristol. Le programme *Street Pockets* transforme les places de parking en espaces publics temporaires dans des rues résidentielles, avec l'appui des habitants et de l'organisation Sustrans.

### L'infrastructure verte, image et gouvernance partagée

Plus qu'un outil de planification, l'infrastructure verte à Bristol donne un cadre stratégique et constitue un vecteur d'activation pour des projets citoyens en s'appuyant sur les corridors écologiques et paysagers préexistants. Les espaces publics ouverts qui en émergent, temporaires ou pérennes, sont rendus accessibles par les pistes partagées qui sillonnent la ville. Cette nouvelle manière de faire le territoire s'appuie sur des outils de gouvernance partagée entre collectivité et habitants, à une échelle qui transcende les limites administratives. Elle renforce l'image paysagère de la ville autour du titre de Capitale verte européenne 2015.

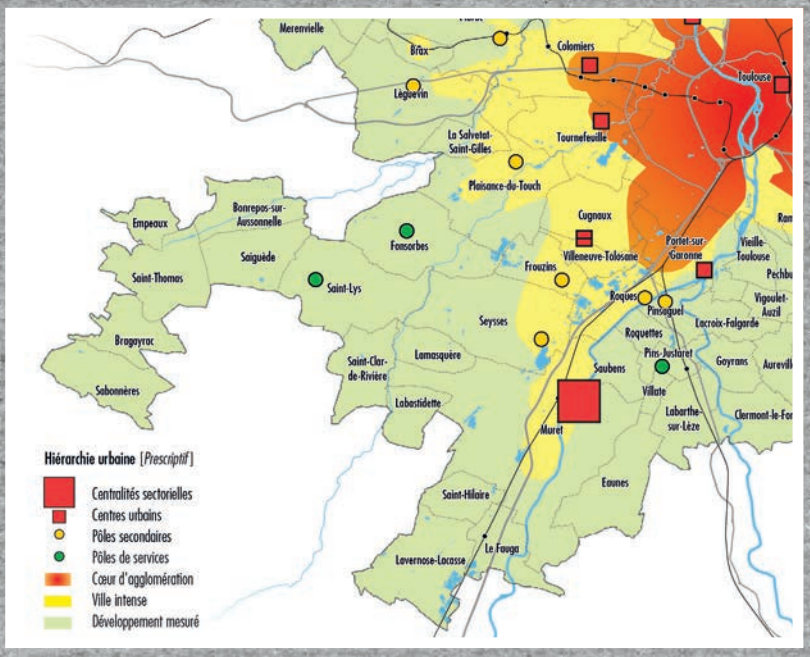
*Malago Greenway, Bristol : jardin partagé Berry Maze*






*Fonsorbes dans son contexte :* ▲
*développement récent, contexte intercommunal et localisation des trois projets cités dans l'article*

*Fonsorbes dans le SCoT* ▶




***Fonsorbes est un exemple caractéristique de la difficulté de trouver une place dans la dimension métropolitaine***

# Le projet local face à la prospective territoriale

## Exemple de la commune de Fonsorbes aux franges de la métropole [1]

**Anne PERE**

À l'heure où les métropoles continuent d'agrandir leur périmètre et leurs compétences, où l'agglomération toulousaine s'ouvre sur des horizons plus larges, notamment à travers une association avec les villes moyennes autour de Toulouse pour un dialogue métropolitain, l'échelle du projet local trouve difficilement sa place dans les stratégies territoriales.
C'est d'autant plus vrai dans les espaces périurbains où les limites se fondent dans une évolution toujours rapide. Le schéma métropolitain, allant de l'hyper-centre vers les « campagnes urbaines » par cercles successifs, tout en prenant en compte des centralités secondaires, peine à décrire la spécificité des organisations diffuses de la périphérie.
D'un autre côté, Il est difficile de définir la notion de projet local, si ce n'est qu'elle part du territoire et de ses ressources, de questions liées au « bien-être » des populations, de solutions fines et de réseaux d'acteurs qui tentent d'y répondre.

### Les multiples appartenances de Fonsorbes

Fonsorbes est un exemple caractéristique de la difficulté de trouver une place dans la dimension métropolitaine. Située dans le sud-ouest de l'agglomération toulousaine, cette ancienne bastide a été un bourg rural jusque dans les années 1950, dans le réseau des villes rattachées à la route de Tarbes, en promontoire sur la plaine du Touch. Elle se trouvait dans l'attraction de Saint-Lys, carrefour entre la plaine de la Garonne et le Gers, et ancien chef-lieu du canton. La route de Tarbes est devenue par la suite un des lieux les plus importants de l'étalement urbain, Tournefeuille, Plaisance-du-Touch, puis Fonsorbes créant une urbanisation quasi continue. Son bassin d'emploi est aujourd'hui tourné essentiellement vers le pôle industriel et aéronautique de Colomiers, quand le quotidien de ses habitants s'organise plutôt autour d'un espace de vie comprenant les communes de Saint-Lys et de Fontenilles.
Avec plus de 12 000 habitants, Fonsorbes est devenue une « ville » du périurbain toulousain, à la charnière de plusieurs périmètres de compétences des EPCI, sans lien avec un territoire géographique proche, sans vraiment de cohérence avec les pratiques et les actions possibles. Hors du périmètre de la métropole tout en y étant fortement rattachée par le bassin d'emploi, entourée d'intercommunalités différentes, à proximité du département du Gers, elle est rattachée tardivement à l'intercommunalité du Muretain, acteur institutionnel des politiques d'aménagement.
La ville se situe en limite du SCoT de la grande agglomération toulousaine (113 communes), hors de la ville « intense » [2], même si celui-ci acte le pôle de services et l'échelle actuelle de la commune avec une capacité possible de développement (accueil de population et activité économique). Pourtant, comment caractériser le triangle Fonsorbes-Fontenilles-Saint-Lys, avec près de 27 000 habitants ? Hors des grands systèmes de voies rapides, les anciens bourgs devenus des urbanisations diffuses ne sont pas considérés comme des vrais pôles de vie. La place de Fonsorbes dans le vaste territoire du sud-ouest toulousain évolue, mais son rôle est difficile à caractériser.
Parmi les multiples chantiers en cours sur la commune, trois exemples illustrent ces propos ci-après.

### La construction de projets locaux face à la prospective territoriale

Avec plusieurs lacs formés par d'anciennes gravières, la zone de Bidot est un site important de la plaine du Touch, aujourd'hui labélisé zone Natura 2000. Dans le SCoT de la grande agglomération toulousaine, c'est un site majeur de nature traversé par une trame verte prescriptive. Pour autant, la valorisation et le renforcement de cet espace naturel, pratiqué par les habitants comme un lieu de promenade, n'arrivent pas à prendre forme. La zone Natura 2000 protège mais ne crée pas de projet. À la charnière entre 3 communes, Frouzins, Plaisance et Forsorbes, la création de cheminements vers les centralités se heurte aux propriétés privées et aux intercommunalités différentes. Au-delà d'aménagements ponctuels, la production d'un projet commun plus ambitieux, à la fois protecteur de l'environnement et porteur de loisirs, d'un futur dessiné, se heurte à la difficulté de financement en dehors des intercommunalités.
L'accueil et le développement d'une économie locale à côté des grandes infrastructures de l'agglomération

**1.** Article écrit sur la base notamment d'un entretien avec Françoise Siméon, maire de Fonsorbes.

**2.** « Ville intense » dans le SCoT : la ville à ¼ d'heure d'un transport en commun performant.

sont une préoccupation majeure pour la vie locale. La dépendance à l'hyper-centre devient moins importante, avec un bassin de vie pour l'essentiel organisé dans un quadrant sud-ouest. Néanmoins, la notion de ville-dortoir reste présente. Dans le SCoT, les « Portes du Gers » sont considérées comme un site économique d'intérêt d'agglomération. Actuellement, cette zone en limite de Fonsorbes vers Saint-Lys accueille le lycée du secteur (regroupant les collèges de Fonsorbes, Fontenilles et Saint-Lys) et est un pôle commercial et de services. Loin des zones d'activités importantes de Portet et Muret au cœur de la Communauté d'agglomération du Muretain, elle reste encore peu structurante, soutenue uniquement par la commune.

En matière de mobilité, la donne est en train de changer dans les communes périphériques. Les nouveaux habitants ne sont plus attachés à la voiture comme liberté et droit à la mobilité, mais la vivent aussi comme une contrainte, une obligation dans ces territoires dispersés. Leur demande est de plus en plus forte pour des alternatives, que ce soit dans la proximité, notamment pour l'aménagement de pistes cyclables vers les zones scolaires, commerciales et de loisirs, ou à l'échelle territoriale pour avoir ou rejoindre les transports d'agglomération.

Le SCoT et le Plan de déplacements urbains de l'agglomération toulousaine porté par Tisséo situent Fonsorbes au-delà de la ville « intense », sans projet structurant prévu pour le moyen terme, le pôle d'échanges de Plaisance étant le terminus. Néanmoins, face aux problèmes récurrents de saturation du trafic vers Colomiers, une étude de ligne express entre Saint-Lys et Colomiers a démarré récemment : son but serait de relier ce secteur à la gare et au futur terminus de la 3e ligne de métro à Colomiers via Plaisance-du-Touch. La ligne serait doublée d'une piste cyclable. Les différentes communes concernées se retrouvent autour d'un projet concret, avec un objectif commun de coopération et de négociation sur le trajet possible.

Sans être défini dans le SCoT, mais mené sur un périmètre pertinent par l'autorité organisatrice des transports, le projet de ligne express pourrait ainsi devenir un élément majeur de la recomposition du territoire.

## Pour une « agilité » des prospectives territoriales

Fonsorbes recentre aujourd'hui ses interventions sur l'élargissement du cœur de ville comme lieu fédérant les usages et les services aux habitants, pour renforcer l'identité et la cohésion locales, mais aussi parce que la maîtrise du projet peut être menée dans la proximité, en concertation avec les habitants et les usagers.

Si les perspectives et les règlementations territoriales sont nécessaires sur les enjeux majeurs de protection et de développement, comment peuvent-elles s'adapter et se nourrir des réflexions locales ? Comment dépasser la fragmentation des gouvernances intercommunales ? Le projet métropolitain ne pourrait-il pas être fait de différents périmètres pertinents, variant suivant les actions, multiscalaire, multipartenarial ?

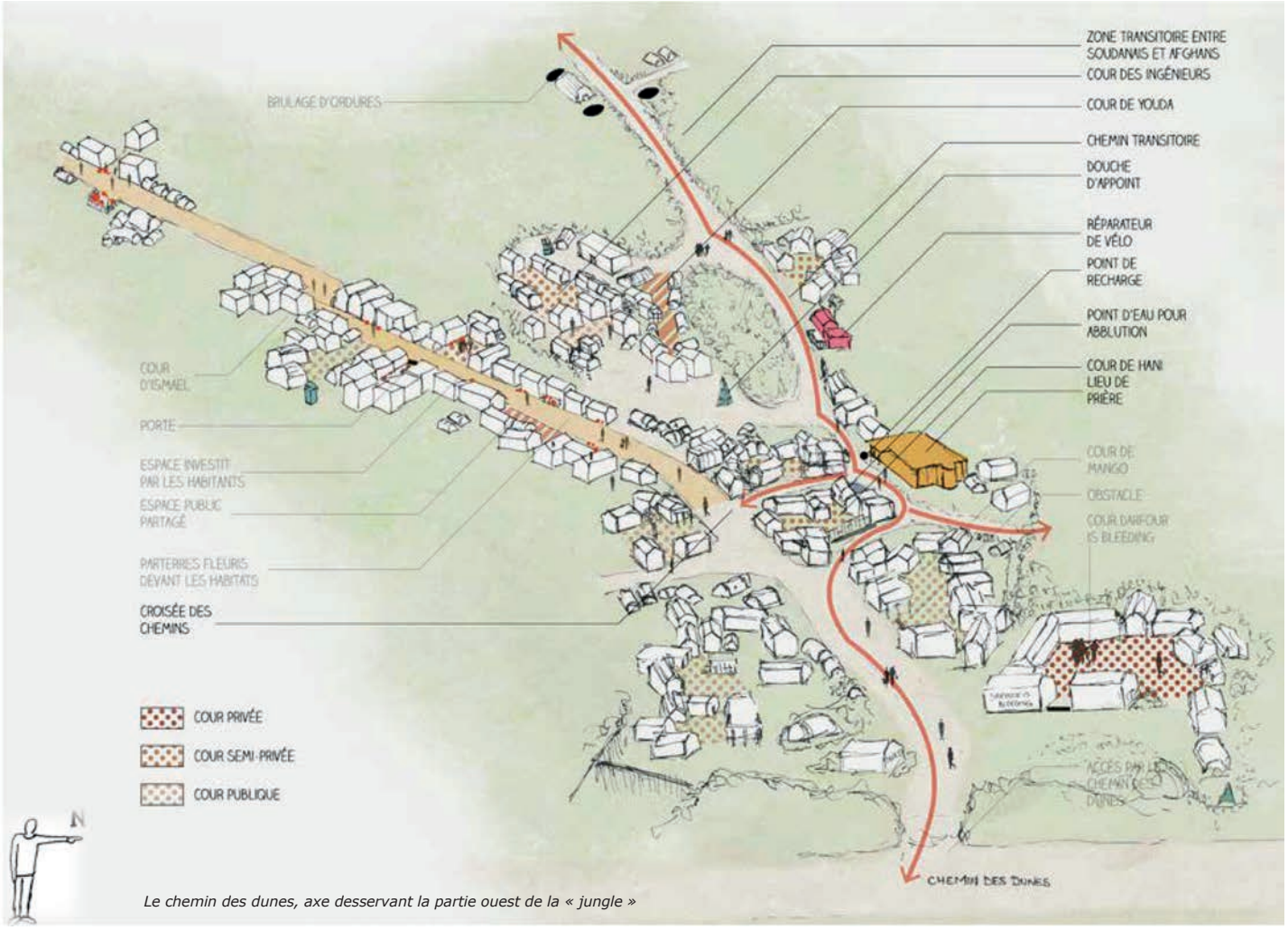


*Zone de Bidot*

# La jungle de Calais, derrière le désordre apparent…

Extraits de **« La leçon de Calais. Architecture de la jungle »**, octobre 2015.
Travail réalisé par des étudiants de l'École nationale d'architecture Paris-Belleville
sous la direction de **Cyrille HANAPPE**, **Pascal CHOMBART de LAUWE** enseignants,
avec **Laurent MALONE** photographe.

EN OCTOBRE 2015, LES ÉTUDIANTS DU DIPLÔME DE SPÉCIALISATION ET D'APPROFONDISSEMENT (DSA) RISQUES MAJEURS DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ARCHITECTURE PARIS-BELLEVILLE ONT FAIT LE RELEVÉ ARCHITECTURAL, URBAIN ET HUMAIN DE LA JUNGLE DE CALAIS.
L'HYPOTHÈSE DE TRAVAIL CONSISTAIT À IDENTIFIER DERRIÈRE LE DÉSORDRE APPARENT EN QUOI LA JUNGLE DE CALAIS CONSTITUAIT UN LABORATOIRE DE LA VILLE DU 21E SIÈCLE AVEC SES RESTAURANTS, SES ÉCOLES, SES HÔTELS, SON THÉÂTRE, SES ÉGLISES ET SES MOSQUÉES, SES BOÎTES DE NUIT, SA GALERIE ET SON ÉCOLE D'ART, ET SES 6 000 HABITANTS DE PLUS DE 15 NATIONALITÉS. LA JUNGLE DE CALAIS EST UN DES TERRITOIRES LES PLUS DYNAMIQUES DE FRANCE. ELLE CONSTITUE DE FAIT L'AVATAR FRANÇAIS DU MODÈLE QUI CONNAÎT LE PLUS GRAND DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE, QUI ABRITE PRÈS DE 2 MILLIARDS DE PERSONNES SUR LA PLANÈTE ET PRÈS DE 30 % DE SA POPULATION : LE BIDONVILLE, LE QUARTIER PRÉCAIRE, LA VILLE INFORMELLE. POURTANT, EXTRÊMEMENT PEU D'ARCHITECTES ET D'URBANISTES SE SONT PENCHÉS SUR CETTE PROBLÉMATIQUE. CES RELEVÉS CONSTITUENT UN REGARD SUR LA QUESTION.

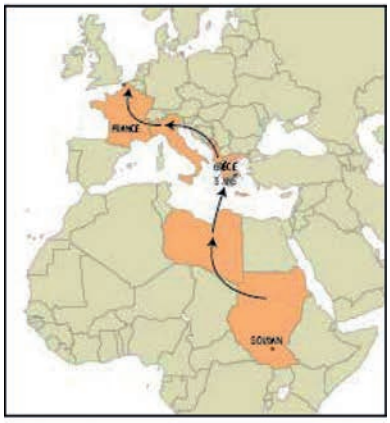



*Le chemin des dunes, axe desservant la partie ouest de la « jungle »*



MANGO 45 ANS

MANGO PARLE COURAMMENT GREC ET ANGLAIS. IL TRAVAILLAIT DANS UN ATELIER DE BOIS À ATHÈNES, MAIS EST PARTI À CAUSE DE LA CRISE. IL A PASSÉ 5 MOIS DANS LA NEW JUNGLE.
IL VOUDRAIT RETOURNER EN GRÈCE SI LA SITUATION S'AMÉLIORE.



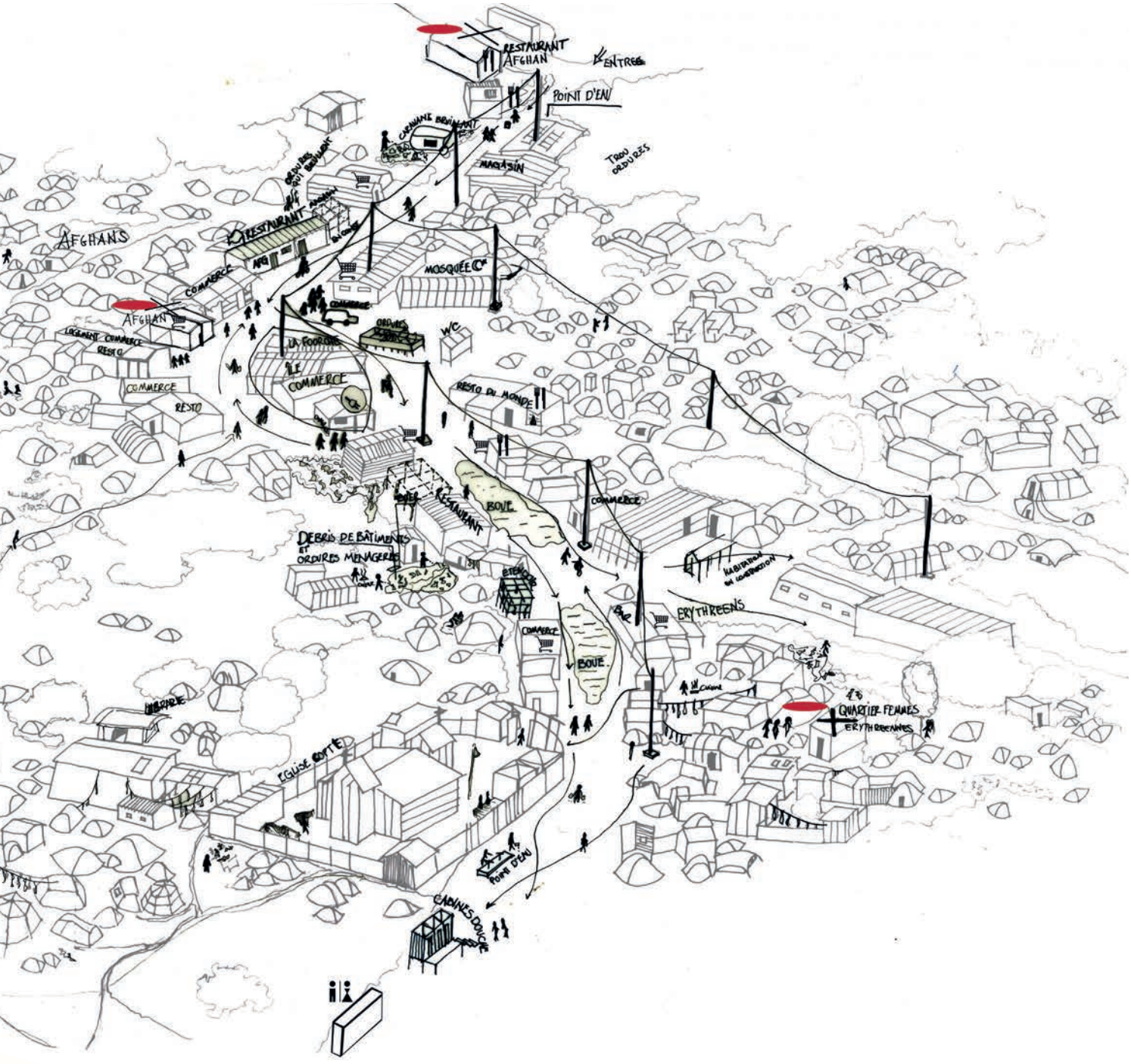

SOUDAN




▶ *Sur la route de l'église, vue d'ensemble du secteur sud-ouest de la « jungle »*

▼ *Au nord de la butte, un campement soudanais*



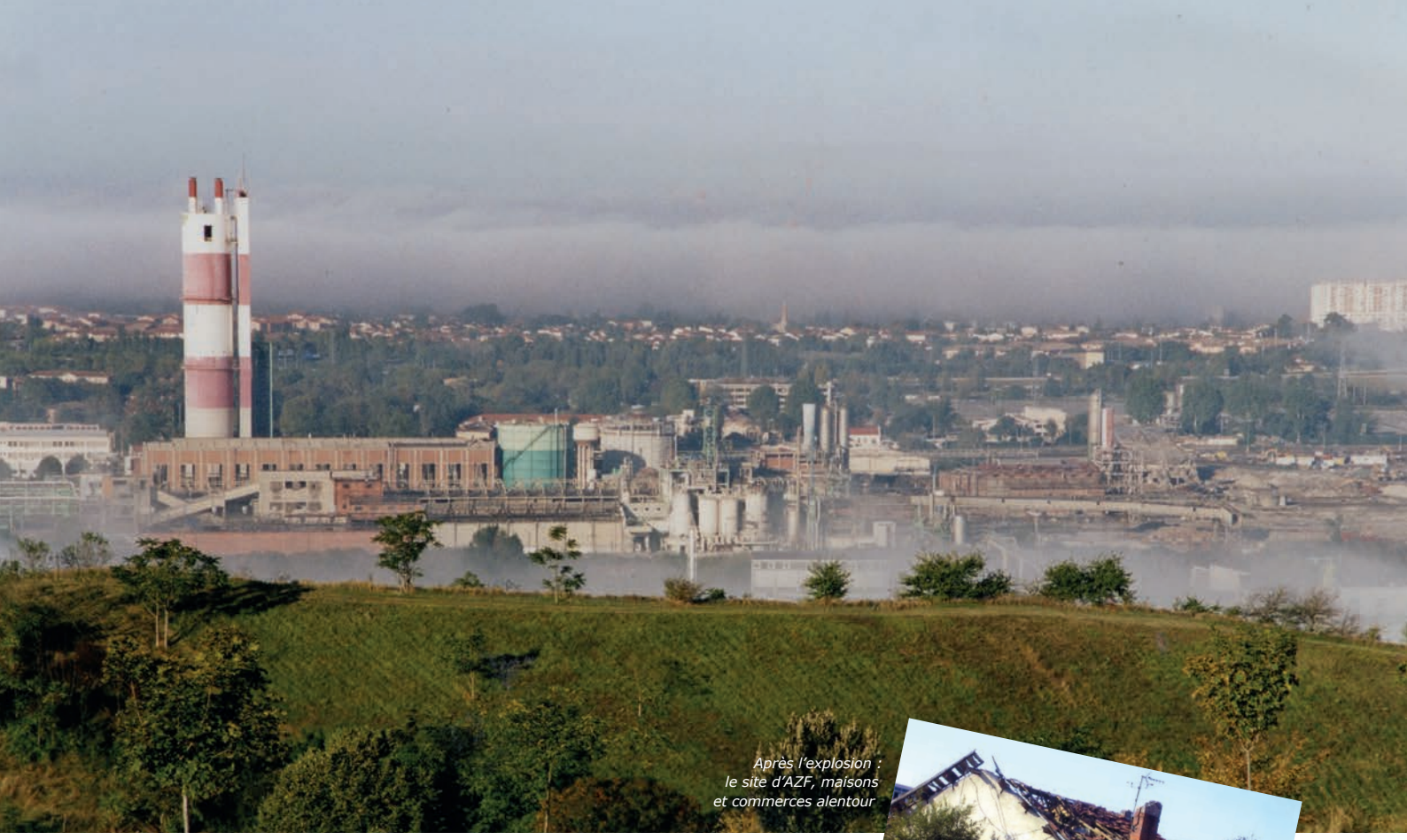






***Épilogue.***

*En octobre 2016, un an après ce travail d'analyse, la jungle de Calais est évacuée, les migrants conduits vers l'un des 280 centres d'accueil et d'orientation de France et les bulldozers démantèlent entièrement le camp. Ces relevés et croquis restent en témoignage de ce que la jungle de Calais avait d'urbain. Un travail qui interpelle quant à la planification spatiale : que l'on y voie la manifestation d'une nécessité « du plan » inhérente à tout regroupement humain, ou que l'on y décèle la capacité des habitants « néophytes » à générer de la ville par-delà toute intervention de planification formelle et experte. Une réalité qui, en tout état de cause, invite à s'interroger sur la manière d'associer les habitants aux exercices de planification.*







*Après l'explosion : le site d'AZF, maisons et commerces alentour*

# La catastrophe d'AZF, vers un nouveau dess(e)in du territoire ?

**Florence MIZZI et Morgane PERSET**

Article écrit avec le concours de **Marion CAUHOPÉ**, auteure de la thèse de doctorat *De la Poudrerie nationale de Toulouse à l'Oncopole. La catastrophe d'AZF dans les dynamiques territoriales d'un espace industriel urbain (1850-2008)*, thèse soutenue en 2011.

Le 21 septembre 2001, entre 300 et 400 tonnes de nitrate d'ammonium déclassé stockées dans un hangar de l'usine AZF[1] Grande-Paroisse explosent. La déflagration est ressentie dans toute l'agglomération toulousaine. 31 personnes perdent la vie, des milliers sont blessées. L'explosion de l'usine occasionne des dégâts matériels considérables dans près du tiers de la commune. Sur le site même, elle creuse un vaste cratère et dévaste de nombreux bâtiments. Une catastrophe qu'il est intéressant d'envisager sous l'angle de sa puissance transformatrice, comme l'occasion de remodeler les espaces sinistrés, de changer le dess(e)in d'un territoire. Nous nous intéressons donc ici à l'histoire du site, de l'origine des installations chimiques aux lendemains de la catastrophe et au projet de cancéropôle, c'est-à-dire jusqu'à la fin des années 2000.

## Replacer l'événement dans « l'épaisseur du temps »

L'histoire urbaine et industrielle du site d'AZF montre une localisation relativement ancienne des activités chimiques dans le sud de Toulouse. Cette localisation est le fruit du déplacement, au milieu du XX$^{e}$ siècle, de la Poudrerie nationale, sur le principe hygiéniste d'éloignement des industries à risques du centre-ville, cet établissement ayant déjà explosé plusieurs fois. Dans l'entre-deux-guerres, l'ONIA [2] (futur AZF) s'implante à proximité de la Poudrerie. Outre le foncier dédié à leur activité, ces deux entreprises du pôle chimique acquièrent les terrains alentour afin de construire des logements et des services pour leurs employés. Jusqu'en 1950, elles impriment fortement leur marque sur le territoire – au point que l'on parle de *Poudreville* pour évoquer Toulouse pendant la Première Guerre mondiale.

Progressivement, à partir des années 1960, la chimie toulousaine entre dans un cycle de dévalorisation relative et est effacée des documents de planification stratégique de la ville. Le développement de secteurs d'activité considérés comme plus prometteurs, en particulier l'aéronautique et l'informatique, va exclure le pôle chimique sud du processus de technopolisation de Toulouse. Parallèlement, la résidentialisation progressive des espaces environnants et la montée des préoccupations environnementales commencent à remettre en cause la présence industrielle.

Quand survient l'explosion du 21 septembre 2001, c'est donc un secteur industriel et une zone géographique marginalisés qui sont remis sur le devant de la scène. La catastrophe est alors pour les acteurs publics l'opportunité de réinscrire le site dans le développement de l'agglomération, et de bâtir un nouveau projet en cohérence avec la revendication d'une image d'excellence pour Toulouse, et ce, aux dépens des activités de production lourde.

C'est au terme de dix mois de conflit autour de l'avenir des usines chimiques sud-toulousaines que le devenir du site se dessine : au-delà de la restriction des activités industrielles qui donneront lieu à une loi [3], la fermeture d'AZF est décidée en 2002, libérant ainsi le site.

## Un projet à courte échéance et au fort portage politique

Un an après la catastrophe, la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse annonce *« la création d'une Cité des biotechnologies »* : un projet s'inscrivant directement dans la lignée des orientations définies dans le Schéma directeur d'aménagement de 1998, qui indiquait que *« le secteur de l'industrie de la santé devait être renforcé et qu'il faudrait désigner un lieu à forte valeur identitaire où seront regrou-*




**1.** AZote et Fertilisants.

**2.** Office National Industriel de l'Azote.

**3.** Loi du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite « loi Bachelot ».

*pés* [...] *un grand nombre de tous les secteurs de la santé »* [4].

Très vite, c'est vers un centre de recherche sur le cancer que le projet s'oriente, en convergence avec le Plan cancer lancé par Jacques Chirac, alors président de la République, et les projets de développement des groupes pharmaceutiques Pierre Fabre et Sanofi Aventis (déjà présent en limite du site). Le 31 mars 2004, le jour même où il est nommé ministre de la santé, Philippe Douste-Blazy, maire de Toulouse, annonce officiellement le projet d'un cancéropôle – aujourd'hui dénommé Oncopole – qui regroupera les activités de recherche et une clinique universitaire du cancer.

Le site présente de multiples contraintes : risque d'inondation, risque industriel, plan d'exposition au bruit, pollution des terrains, dont le projet semble s'être nourri afin de développer un nouveau modèle de crue [5], d'optimiser la dépollution, de plaider en faveur d'une modification des couloirs aériens, etc. Pour n'évoquer que l'exemple du risque d'inondation, le réaménagement des espaces inondables laissés en friche par la catastrophe a été l'occasion de conduire de nouveaux arbitrages entre protection et développement urbain. Le risque a ainsi été intégré à la conception du plan d'aménagement et de l'architecture des bâtiments : délimitation et optimisation de la partie constructible, bâtiments sur pilotis « hydrauliquement transparents ».

Un projet qui, au final, n'a pas fait l'objet de contestations, car il est apparu comme un moyen efficace d'accélérer la mutation du site.

Cinq ans plus tard, fin 2009, les premiers bâtiments ouvrent. Une réalisation rapide qui, au-delà de l'opportunité du Plan cancer et des projet de développement des groupes Fabre et Sanofi, tient à la réunion d'un ensemble de conditions : la nécessité de combler, symboliquement et matériellement, le vide laissé par la catastrophe ; la possibilité pour la collectivité de faire valoir sa position de « sinistrée » pour attirer des fonds publics démultipliés ; la recomposition d'une stratégie économique ; l'affirmation de nouvelles échelles territoriales d'action...

## Une absence d'ancrage urbain

Aux franges de l'emprise AZF, où les dégâts ont aussi été considérables, l'absence de portage d'une stratégie d'ensemble et la fragmentation du foncier et des acteurs impliqués vont favoriser des reconstructions au coup par coup, dans des logiques propres à chaque établissement ou entreprise concernés. Aujourd'hui, l'Oncopole apparaît comme une entité indépendante, peu connectée à sa périphérie immédiate : peu de lien avec l'hôpital psychiatrique Marchant voisin, pas plus qu'avec le Grand Projet de Ville [6]... Beaucoup ont souligné aussi la faiblesse de la dimension urbaine du projet et son manque d'accroche à la ville. Certains ont ainsi insisté sur la nécessité de prévoir les services publics, les infrastructures de transport, la voirie, les commerces qui accompagnent un programme d'une telle ampleur, pour que la dynamique urbaine insufflée par le projet profite, par effet d'entraînement, aux espaces alentour. En 2020, une étape devrait être franchie avec l'ouverture d'un téléphérique urbain sud reliant le site au métro Université Paul Sabatier en passant par le centre hospitalier universitaire de Rangueil et la desserte par une ligne de bus à haut niveau de service (Linéo L5). D'autres interrogations demeurent aussi d'un point de vue économique suite au retrait de certains financeurs, notamment la capacité du site à s'inscrire dans une filière large – voire à la structurer – pour porter une dynamique économique d'échelle métropolitaine.

Ces évolutions paraissent fondamentales pour l'avenir du sud-ouest toulousain et pour un projet qui, même s'il est présenté comme un projet « de rupture », s'inscrit en de nombreux points dans la continuité des évolutions territoriales et des perspectives d'aménagement de l'agglomération.

**4.** Extrait de la révision du Schéma directeur de l'agglomération toulousaine, approuvé le 11 décembre 1998.

**5.** Plutôt que de se baser sur la plus grande crue connue de 1875, faisant valoir les modifications intervenues depuis (endiguement...), les risques ont été recalculés par modélisation, modifiant ainsi les zones d'aléas forts et faibles.

**6.** Le périmètre du Grand Projet de Ville (GPV), élargi suite à l'explosion d'AZF, concerne les quartiers du Grand Mirail, de Bagatelle et d'Empalot, tous proches du site industriel et sur lesquels des projets de restructuration et des opérations massives de démolition-reconstruction sont prévus.



*L'Oncopole en 2019*

Entre logiques réglementaires et dynamiques locales

# La planification urbaine au travers de dix années de production de mémoires du master APTER [1]

**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 Grenelle [2]. Ce choix témoigne alors de l'engagement du bureau d'études et/ou de la collectivité, qui cherche à dépasser le cadre règlementaire, pour porter une réelle ambition environnementale dans son territoire. Selon les bureaux d'études, l'analyse territoriale est plus ou moins dynamique et intègre variablement l'analyse du fonctionnement et de l'organisation territoriale à diverses échelles [3].
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 minimiser [4].
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.*

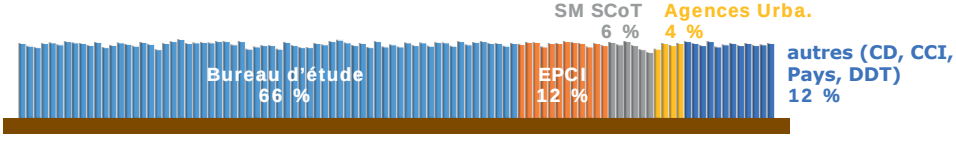



*Fig. 1 Structures de stage (base de la production des mémoires)*




*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 règlementaires relatifs à l'évolution et à la complexification du cadre législatif [7] – 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 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.

Les mémoires démontrent fréquemment que la démarche de planification s'apparente, bien au-delà de la production de documents règlementaires, 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 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 effets [8].
– 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, 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 BE [9] 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

**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 efficients ?*

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

# Le renouveau de la planification espagnole

## L'impact de la crise économique

**Raúl POSTIGO VIDAL**
**Ángel PUEYO CAMPOS**
**Carlos LÓPEZ ESCOLANO**

En Espagne, la crise économique des années 2008-2012, appelée « Grande Récession », a mis fin à une décennie de croissance économique : augmentation sans précédent des chiffres du chômage, exclusion, marginalisation… difficultés financières fragilisant sa place sur la scène internationale. Cette conjoncture a contraint les municipalités espagnoles à imaginer de nouveaux paradigmes pour faire face aux défis sociaux et spatiaux rencontrés par leurs territoires qui s'étaient jusqu'alors développés de façon incontrôlée. Dès lors, les modèles et les politiques néolibérales des trente dernières années ont largement été remis en question.

Dans ce contexte, la planification stratégique urbaine espagnole a évolué pour intégrer les exigences récentes de la ville souhaitée compacte, durable, créative, multiculturelle et équitable. Il fallait répondre aux défis contemporains auxquels les approches segmentées, hiérarchisées et sectorielles de la planification territoriale traditionnelle n'apportaient pas de réponses. L'enjeu était aussi de dépasser le modèle de planification classique favorisant l'expansion urbaine, de réinterroger les règles d'occupation des sols, les concepts d'efficience urbaine, la création et l'organisation des services. Les pouvoirs publics ont ainsi été amenés à adopter un nouveau modèle de planification, intégré, plus inclusif, vecteur de changement. Ce passage s'est fait dans une approche critique et discursive pour aller vers une conception systémique et relationnelle du territoire qui s'appuie sur la gouvernance, les réseaux de connaissances, l'apprentissage continu et une prise de décision appropriée.

Dans les documents de planification à l'horizon pré-2020, on observait une prédominance des questions sociales et de développement économique. Ces stratégies de développement territorial étaient le reflet du contexte de forte croissance économique d'avant 2008 ayant permis aux grands projets municipaux de fleurir, à l'économie de marché de prospérer et à de nouveaux concepts comme le marketing urbain de se développer. Durant cette période, les profits générés ont été tels qu'un modèle reposant sur une ingénierie spéculative de l'aménagement a été favorisé. Les projets d'investissement pour la construction de logements, de centres d'affaires, d'infrastructures, et pour l'expansion territoriale se sont ainsi multipliés.

La récession économique et les nouvelles orientations fixées par l'Union européenne, à l'image du programme-cadre Horizon 2020 [1], ont entraîné un changement de paradigme et un basculement des priorités, notamment vers les questions environnementales et d'innovation. Les ressources valorisées



*Résidence Francisco Hernando à Seseña*



*Ciudad Valdeluz, projet « stoppé » par la crise*

ne sont dès lors plus économiques. Les personnes et leurs capacités à s'organiser ensemble et créer des réseaux sont mises en avant. Pour cette raison, dans les stratégies territoriales actuelles, l'accent est davantage mis sur le développement humain et non plus sur le développement socio-économique, faisant ainsi la part belle aux projets « immatériels ». La planification stratégique urbaine s'ouvre donc aujourd'hui aux questions de l'inclusion sociale, de la qualité de vie urbaine, mais aussi tout particulièrement à celles du développement intellectuel, de l'éducation et de la formation comme investissement sur l'avenir.

Barcelone, Malaga, Madrid, Valence ou Saragosse prônent désormais les notions de ville compacte, d'utilisation raisonnée et durable des sols. Ainsi, la vision stratégique de Saragosse à l'horizon 2020 promeut la compacité urbaine via des projets de revitalisation et de renouvellement. Malaga, Séville ou Saint-Sébastien s'attachent pour leur part à l'amélioration de la qualité des espaces publics et au design urbain, quand Barcelone bâtit sa stratégie à l'horizon 2020 autour des concepts d'attractivité, de créativité et d'innovation en lien avec la *smart city*. Bilbao développe quant à elle l'idée d'une « ville où l'on veut vivre », cultivant le sentiment d'appartenance locale autour d'espaces de qualité : recomposer l'image de la ville à travers un paysage urbain plus soigné et une scène urbaine attrayante. Valence et Séville témoignent d'une préoccupation croissante pour les questions d'exclusion sociale avec la définition d'objectifs à atteindre en matière d'inclusion. Ainsi, tout ce qui est lié aux savoirs, aux nouvelles technologies, à la recherche ou aux TIC (technologies de l'information et de la communication), est devenu la priorité de nombreux plans stratégiques : promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (R + D + i), plates-formes favorisant la ville et la citoyenneté numérique, mise en œuvre de hautes technologies de pointe dans le tissu urbain… Enfin, de manière plus classique, des villes comme Madrid s'orientent vers le renforcement des systèmes de gouvernance en matière économique.

Si les évolutions de la planification stratégique urbaine espagnole reposent sur la mise en œuvre d'actions transformatrices, elles requièrent pour se réaliser un portage politique et une redéfinition des rapports de forces fondés sur une coopération entre secteurs publics et privés, sur des démarches de participation citoyenne, dans une optique d'amélioration de la gestion urbaine.

**1.** Programme-cadre européen de recherche et d'innovation lancé en 2014 pour sept ans, qui recentre les financements autour de trois priorités : excellence scientifique, primauté industrielle et défis sociétaux.

L'accent est davantage mis sur le développement humain et non plus sur le développement socio-économique

# contributions




**Pascal FOURCADE**
Urbaniste qualifié
Directeur de l'agence d'urbanisme catalane (AURCA)



**Alain GARÈS**
Ancien directeur général de la Société Publique Locale d'Aménagement Europolia



**Pierre GASTOU**
Responsable du service iconothèque et numérisation
Archives municipales
Mairie de Toulouse



**Sinda HAOUÈS-JOUVE**
Maître de conférences en aménagement et urbanisme, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Julia HIDALGO**
Chargée de recherche en climatologie urbaine au CNRS, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Jean-Paul LABORIE**
Professeur émérite, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Florence LAUMIÈRE**
Maître de conférences en aménagement et urbanisme, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Anaïs LEGER-SMITH**
Ingénieure-paysagiste, maître de conférences associée en ville et territoires, membre du LRA
École nationale supérieure d'architecture de Toulouse



**Robert MARCONIS**
Professeur émérite, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Anne PERE**
Architecte-urbaniste, maître de conférences en ville et territoires, membre du LRA
École nationale supérieure d'architecture de Toulouse



**Ángel PUEYO CAMPOS**
Pour le Groupe d'Étude en Aménagement du Territoire (GEOT) : Raúl Postigo Vidal, Ángel Pueyo Campos, Carlos López Escolano,
Université de Saragosse



**Mariette SIBERTIN-BLANC**
Maître de conférences en aménagement et urbanisme, membre du LISST – CIEU
Université Toulouse II – Jean-Jaurès



**Philippe SUBRA**
Professeur des universités
Directeur de l'Institut Français de Géopolitique
Université Paris VIII



**Jean-Paul VOLLE**
Professeur émérite en géographie, aménagement et urbanisme, membre du laboratoire ART-DEV
Université Paul-Valéry – Montpellier III



**Julien WEISBEIN**
Maître de conférences en science politique, membre du LaSSP
Sciences Po Toulouse

**Jean-Marc ZULIANI**
Maître de conférences en géographie économique et aménagement, membre du LISST – CNRS
Université Toulouse II – Jean-Jaurès

paris-belleville
école nationale supérieure d'architecture

ACTES & CITÉS

Avec la contribution de l'**ENSA Paris-Belleville** et de l'association **Actes & Cités** pour l'article « *La Jungle de Calais, derrière le désordre apparent* ».


**ART-DEV** : Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement

**CNRS** : Centre National de la Recherche Scientifique

**LaSSP** : Laboratoire des Sciences Sociales du Politique

**LRA** : Laboratoire de Recherche en Architecture

**LISST – CIEU** : Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires - Centre interdisciplinaire d'études urbaines


aua/T









**Geneviève BRETAGNE-BOURGEAIS, Yann CABROL, Florence MIZZI, Lena NEUVILLE, Morgane PERSET, Nicolas POIROT, Frédéric TOUPIN**


## photographies et illustrations (crédits et sources)

p. 15-16 © N. Poirot / p. 22 © C. Picci / p. 24 © Toulouse Métropole / p. 26 Source : Cerema / p. 27 © Bibliothèque de Toulouse, cote MS1169 / p. 28-29 © Ville de Toulouse, Archives municipales, cotes FRAC 20Fi442, 39Fi2/25, ING321, 5S576 / p. 30-31 © PARIS MATCH – SCOOP / p. 32 © DREAL / p. 33 © MTP – Georges Frêche - l'Association © C. Hahusseau / p. 34 © RBTA d.r / p. 35 © Google map / p. 37 Creative Commons - Non à l'aéroport Notre-Dame-des-Landes / p. 38 Creative Commons - Jim / p. 39 © Crown / p. 40 © J. Turp © A. Leger-Smith / p. 41 © Berry Maze Charity / p. 42 © SMEAT- aua/T – source : Ign / p. 44 © Mairie de Fonsorbes / p. 45-47 © Actes & Cités – ENSA Paris-Belleville, DSA « Risques majeurs », 2014-2015 - Cyrille HANAPPE, Pascal CHOMBART de LAUWE enseignants, avec Laurent MALONE photographe / p. 48 © Francis Alexandre - Ville de Toulouse, Archives municipales, cote 1Fi607 © Armand Monna - Ville de Toulouse, Archives municipales, cote 9Fi4350 © P. Nin – Mairie de Toulouse / p. 49 Source : Architectes de l'Urgence - Marion Cauhopé / p. 53 Creative Commons - Groupe Francisco Hernando 2009 / p. 54 Creative Commons - Jose Maria Mateos.

Autres crédits : aua/T, photos libres de droits.


aua Toulouse
aire métropolitaine