

Le concept développement durable et les agences d'urbanisme

Aujourd'hui, le développement durable est un concept défini au niveau international. La France tente d'appliquer les nouvelles orientations qu'elle engage par incitation législative auprès des acteurs territoriaux. Face à ces nouvelles orientations, les agences d'urbanisme semblent, et au regard de leur légitimité juridique, avoir une place non négligeable. Ces nouvelles exigences vont impliquer de nouvelles orientations, voire mobiliser de nouvelles compétences. Ce positionnement va marquer pour la structure un tournant dans son histoire et ses savoirs faire. L'objectif de ce chapitre est de déterminer comment ce concept se définit et comment les agences d'urbanisme se l'approprient.

I - Le concept de développement durable

Le niveau de croissance de la population humaine, l'épuisement des ressources naturelles, les déséquilibres écologiques résultant souvent de l'activité humaine, conduisent depuis une trentaine d'années à remettre en cause le modèle des sociétés occidentales. Celui-ci est basé sur une exploitation des ressources terrestres, considérées jusqu'à présent comme inépuisables.

Aujourd'hui, nous sommes entrés dans l'ère d'un développement qui se veut durable. Après une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le développement durable commence à s'inscrire dans l'action des institutions publiques et privées. Ce futur développement doit être respectueux de l'environnement ne dégradant pas les grands équilibres écologiques, un développement qui se veut social avant d'être économique. L'interrelation entre ces trois composantes : économique, social et environnement détermine le concept de développement durable. Il va être nécessaire de définir l'origine de ce concept et les outils développés.

I-1- Origine du développement durable

L'émergence du concept de développement durable en France dans les années quatre-vingt a contribué à modifier l'approche urbaine. Ce concept ouvre des perspectives nouvelles pour les villes. La définition floue de cette notion et son champ d'application large touchant divers domaines engendre une vraie difficulté à le mettre en place. Cette difficulté de lecture se situe à tous les échelons, que se soit de la conception des projets au contrôle par les services de l'Etat. Pour resituer l'origine historique du développement durable, nous allons tenter de faire un historique de la notion et définir ce concept.

I-1-1-Historique de la notion de développement durable

Pour mieux cerner le concept de développement durable, il est nécessaire de revenir sur son origine. En 1972, à Stockholm a lieu le premier Sommet des Nations Unies sur l'homme et l'environnement. Ce premier sommet va favoriser la création du « Ministère de l'environnement » et surtout il place les questions écologiques au rang de préoccupation internationale avec la mise en avant de la notion d'éco développement. Il sera établi une déclaration de vingt six principes et un plan d'action pour lutter contre la pollution. Ce

sommet va également mettre en place le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). A cette époque, les dirigeants mondiaux décident de se rencontrer tous les dix ans pour se pencher sur l'état de l'environnement de la planète.

En 1982, le Sommet de la Terre des Nations Unies se tient à Nairobi, au Kenya. Ce Sommet sera un échec, du fait du désintérêt des Etats-Unis préoccupés en partie par la guerre froide contre l'URSS.

En 1987, la publication du rapport « Notre Avenir à Tous » de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, appelé plus communément "commission Brundtland", consacre le terme de « sustainable development »²⁷⁹. Le développement durable est défini comme : « *Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Le rapport Brundtland constate que les problèmes environnementaux les plus graves à l'échelle de la planète résultent pour l'essentiel de la grande pauvreté dans le Sud et aux modes de consommation et de production non durables dans le Nord. De plus, elle souligne « *qu'il est impératif d'agir sur les sources de ces problèmes dans les activités humaines, et les activités économiques en particulier, et ainsi d'agir pour le développement soutenable* ».

Le développement durable est reconnu par 182 Etats lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992, à Rio de Janeiro au Brésil. Ce sommet se conclut par la "Déclaration de Rio" qui va poser les principales lignes d'actions dont le but est d'assurer une meilleure gestion de la planète et faisant progresser le droit et les responsabilités des pays, dans le domaine de l'environnement. Cette Déclaration n'est pas contraignante juridiquement, mais reconnaît la souveraineté des Etats à exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement. Le programme « Action 21 » comprend à peu près 2 500 recommandations, et lors de ce sommet la France et les autres Etats se sont engagés à produire régulièrement un bilan de la mise en œuvre des engagements pris en matière de développement durable.

Le développement durable se veut un processus de développement qui concilie l'écologie, l'économie et le social et établit un cercle vertueux entre ces trois pôles : c'est un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le Sommet Mondial pour le développement durable de Johannesburg, en août 2002, avait pour objectif de faire réaffirmer les engagements politiques des Etats en faveur du développement durable. Ce sommet va adopter un plan d'action en 153 articles, décomposés en 615 alinéas, sur les thèmes de la pauvreté, de la consommation, des ressources naturelles, le respect des Droits de l'homme, sur des thèmes prioritaires comme l'eau, l'évolution des ressources, l'assainissement, sa répartition, l'énergie, la productivité agricole, la biodiversité, la santé, etc.

²⁷⁹ Ce principe remonte à Malthus qui, dans son Essai sur le principe de population paru en 1798, s'inquiétait déjà de la « soutenabilité » de l'environnement au regard du renouvellement des espèces. Selon la théorie de Malthus, la population augmente de manière géométrique alors que la production (notamment les denrées) ne s'accroît que de manière arithmétique. De façon inévitable, la courbe de la population va dépasser la courbe de la production alimentaire entraînant pauvreté et famine. La solution émise par Malthus était de réduire l'accroissement de la population en agissant sur le taux de natalité. – « Essai sur le principe de population, 1798 » Thomas Robert Malthus.

I-1-2- Définition du développement durable

La définition du concept de développement durable est complexe par la pluralité des approches correspondant aux différentes dimensions que croise le développement de cette notion. Néanmoins, il existe une définition fréquemment reprise, datant de 1987, extraite du rapport publié par Madame Gro Harlem Brundtland²⁸⁰ : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Dans l'ensemble, chacun s'accorde pour faire de cette définition l'acte fondateur du développement durable. Mais d'autres définitions vont être avancées, une soixantaine peut être recensée de part le monde, mais aucune n'a pu détrôner celle formulée au sein du rapport Brundtland. Par exemple, nous trouvons des définitions dans la déclaration de Rio, dans le traité de Maastricht. Le plus souvent, ces définitions correspondent à des principes humanistes, relevant de la nécessité de donner corps à ce concept et de l'intérêt de se détacher d'une définition officielle, en essayant de préciser les contours de ce concept.

Par exemple, le Petit Larousse illustré²⁸¹ donne la définition suivante : « *Développement durable = Mode de développement veillant au respect de l'environnement par une utilisation raisonnée des ressources naturelles, afin de les ménager à long terme* ». Sylvie Brunel²⁸² le définit de la façon suivante « *Il s'agit de mettre en œuvre des politiques économiques efficaces, qui soient en même temps socialement équitables et écologiquement tolérables* ». Et pour finir, une définition proposée par l'école polytechnique de Montréal : « *Un développement durable peut être qualifié de durable s'il reconnaît l'interdépendance des différentes sphères d'activités humaines et s'il respecte les limites d'assimilation et de régénération de nos ressources sociales et naturelles. Le développement durable tend vers un équilibre entre les moyens que l'on prend pour subvenir aux besoins de tous les impacts qu'ont ces moyens aux niveaux environnemental, social et économique* ».

La multitude de définitions met en avant la difficulté à résumer ce concept. La difficulté se situe au niveau de la délimitation de ce que recouvre exactement le développement durable. Il est la traduction de l'expression anglaise « sustainable development ». Cette expression qualifie ainsi pour chaque acteur concerné un développement respectant de façon simultanée l'efficacité économique, l'équité sociale et le respect de l'environnement.

²⁸⁰ Rapport publié en 1987, « Notre avenir à tous ».

²⁸¹ Édition 2006.

²⁸² Sylvie Brunel – « Le développement durable » - Que sais je ? – n°3719 – mars 2005.

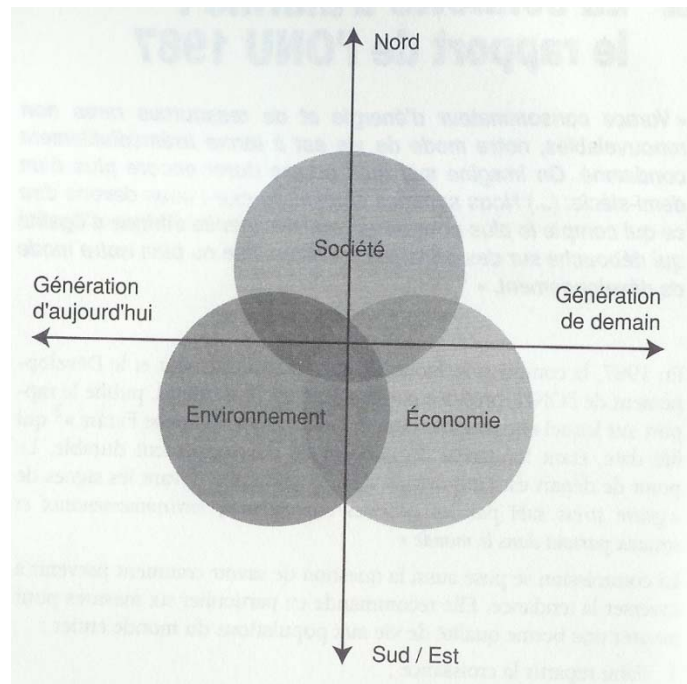


Schéma 34 : Les trois dimensions du développement durable²⁸³

Dans sa définition, le développement durable doit s'appuyer sur trois piliers : un pilier économique dont l'objectif est la croissance et une efficacité économique ; un pilier social qui vise à satisfaire les besoins humains tout en répondant à des objectifs d'équité et de cohésion sociale, englobant à la fois les questions de santé, de logement, d'emploi, etc. ; un pilier environnemental qui a pour objectif de préserver, améliorer et valoriser l'environnement à long terme. A cette définition, vient s'ajouter trois principes fondamentaux du développement durable : le principe de solidarité entre les peuples et les générations ; le principe de précaution qui permet de revenir sur des actions lorsque leurs conséquences sont aléatoires ou imprévisible ; et enfin le principe de participation qui a pour objet d'associer la population aux prises de décision.

I-2- Les outils développés

I-2-1- Généralités :

En 1972 débutent les premiers engagements communautaires, se traduisant par quatre programmes d'action successifs, s'appuyant sur une approche sectorielle des problèmes écologiques. En 1986, deux sections viennent compléter le traité de la Communauté européenne découlant du développement d'une politique communautaire sociale et celle de l'environnement. Le 3 juin 2003, le gouvernement français pour répondre à cette exigence de renforcement du cadre institutionnel national, va engager une réflexion et adopter sa stratégie nationale de développement durable. Cette démarche émerge du Comité interministériel pour le développement durable, présidé par le Premier ministre, qui a été créé par décret le 21 février 2003. Ce comité définit les orientations de la politique conduite par le gouvernement en faveur du développement durable, et plus particulièrement en matière d'effet de serre et de prévention des risques naturels majeurs. Ce comité va, par exemple, examiner la cohérence des actions de chaque ministère avec la politique du développement durable arrêtée par le

²⁸³ Guide Novethic, avril 2002.

gouvernement, il adopte un rapport annuel de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable et des plans d'actions, et approuve les plans d'action tendant à intégrer les objectifs du développement durable dans les politiques publiques à l'échelon national.

En 1992, lors du "Sommet de la Terre" à Rio, les Etats se sont engagés à réaliser des Agendas 21, aux différents niveaux de collectivités locales. Ces Agendas 21 correspondent à des plans d'actions qui doivent être élaborés en concertation avec la population et les partenaires concernés. Il s'agit « dans la gestion environnementale d'un territoire, de mettre en œuvre une approche économique, favorisant, dans l'esprit de Rio, un développement durable intégrant les notions de coûts écologiques. La qualité préservée ou retrouvée de l'environnement peut devenir alors l'enjeu d'une nouvelle croissance susceptible d'attirer de nouveaux investissements, activités économiques et emplois ». L'échelon de la collectivité locale semble être favorable pour la mise en œuvre d'une politique de développement durable, du fait de sa capacité d'agir et de s'organiser pour mettre en adéquation ses politiques et son mode de fonctionnement. De plus, sa proximité avec la population et les acteurs du territoire la positionne favorablement dans ce rôle de sensibilisation et de mobilisation pour transformer leurs modes de production et de consommation.

La France est relativement en retard par rapport à ses pays voisins, mais globalement nous pouvons noter deux cent initiatives pour des politiques intégrées de développement durable, dont quatre-vingt sont des Agendas 21²⁸⁴.

La prise en compte de cette politique va revêtir deux formes : l'une relevant d'une stratégie globale et intégrée, élaborée en partenariat avec les acteurs locaux et les citoyens (Agendas 21 locaux) et la seconde portant sur des projets sectoriels concernant une politique particulière de la ville : environnement, habitats, etc.

Avec la Charte de l'environnement promulguée le 1^{er} mars 2005 : « la France reconnaît solennellement les droits et les devoirs fondamentaux de la protection de l'environnement ». Cette Charte est composée de dix articles reprenant un certain nombre de droits et principes consacrant un nouveau droit individuel, qui est celui du droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé. Elle édicte plusieurs principes contraignants, comme l'obligation pour toute personne de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement, l'obligation de contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, l'obligation pour les politiques publiques de promouvoir un développement durable, et surtout d'appliquer le principe de précaution pour empêcher l'irréparable.

Le développement durable va également s'afficher dans les lois. Ce thème est désormais au cœur de lois récemment adoptées en France, et touchant plus particulièrement l'organisation et le développement du territoire. La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999²⁸⁵ a édicté les premiers objectifs. Les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années sont définis par l'article 2. Ces choix stratégiques se traduisent par des objectifs énoncés par les schémas de services collectifs prévus au même article. Ces choix stratégiques portent sur : « *le renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne* », « *- le développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé*

²⁸⁴ « Communiquer efficacement sur le développement durable » Bruno Cohen-Bacrie – page 21.

²⁸⁵ Loi n°99-533 dite loi Voynet.

sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains. Il favorise au sein de pays présentant une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux », « - l'organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace », « - le soutien des territoires en difficulté, notamment les territoires ruraux en déclin, certains territoires de montagne, les territoires urbains déstructurés ou très dégradés cumulant des handicaps économiques et sociaux, certaines zones littorales, les zones en reconversion, les régions insulaires et les départements d'outre-mer régions ultrapériphériques françaises ».

Afin de concourir à la réalisation de chacun de ces choix stratégiques ainsi qu'à la cohésion de ces territoires, l'Etat assure : « - la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité, et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau », « - la correction des inégalités spatiales et la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation », « - un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur », « - une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L. 200-1 du code rural et par l'article L. 110 du code de l'urbanisme », « - la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en œuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales ».

Les choix stratégiques sont mis en œuvre dans les schémas de services collectifs suivants : « - le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche », « - le schéma de services collectifs culturels », « - le schéma de services collectifs sanitaires », « - le schéma de services collectifs de l'information et de la communication », « - les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises », « - le schéma de services collectifs de l'énergie », « - le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux », « - le schéma de services collectifs du sport ».

Les schémas de services collectifs comportent un volet particulier prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques françaises. Au plus tard, deux ans avant l'échéance des contrats de plan Etat-régions, le Gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire national et définissant les principes de territorialisation des politiques publiques qui y concourent. Ce projet de loi permettra un réexamen des choix stratégiques et des conditions de leur mise en œuvre dans les schémas de services collectifs.

La LOADDT invite les collectivités locales à bâtir des projets à une échelle plus importante, celle de l'ensemble de son aire urbaine. Cette loi a une vision fédéraliste du développement de l'agglomération et met en avant le projet de territoire, l'adhésion volontaire et le contrat.

Ensuite, nous avons la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain²⁸⁶ qui encourage les collectivités locales à concevoir leurs politiques de développement à l'échelle des "aires urbaines", grâce à des "Schémas de Cohérence Territoriale" où seront harmonisées les politiques d'urbanisme, de déplacement et de logement. Cette loi perçoit l'agglomération suivant les logiques des équipements urbains dont l'échelle varie suivant les domaines d'intervention. Pour la planification urbaine et le réseau routier, la vision sera naturellement élargie à l'aire urbaine. Pour le logement social et les transports publics, une vision resserrée à l'agglomération s'imposera le plus souvent. Elle propose également de dépasser les logiques sectorielles de planification et d'intégrer les actions publiques de développement et d'aménagement menées dans les aires urbaines au sein des "Schémas de Cohérence Territoriale". Ces schémas permettront de conjuguer aménagement de l'espace, transports et déplacements, développement économique et commercial, habitat et logement, environnement et protection des ressources naturelles. Il y a de toute évidence un grand "air de famille" entre les objectifs et le contenu du "Schéma de Cohérence Territoriale" et ceux du "projet d'agglomération" ou de la "charte de pays" proposés par la Loi Voynet. Le "Schéma de Cohérence Territoriale" apparaît comme l'instrument de planification urbaine d'un projet partagé de territoire, à l'échelle de l'aire urbaine. Il ne pourra pas faire l'économie d'un "accord politique" entre toutes les collectivités concernées et il devra, en bonne logique, accompagner et conforter le projet de développement de l'aire urbaine. Le Schéma de Cohérence Territoriale offrira par ailleurs un moyen très efficace de mobilisation car, en son absence, les communes seront soumises à des règles de constructibilité limitée. Il pourra ainsi être, dans certains cas, l'élément déclencheur du dialogue politique préalable à la préparation du projet territorial.

Puis, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale²⁸⁷ offre la possibilité de se regrouper en "communautés d'agglomération" ou en "communautés de communes" où elles pourront mettre en commun ressources et compétences, une vision essentiellement "juridico-fiscale" de l'agglomération. Elle veut donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie intégrée de développement économique, social et urbain. Ensuite est édictée la Loi d'Orientation Agricole²⁸⁸. La vocation de cette loi est de tracer de nouvelles perspectives pour le secteur agricole et agroalimentaire. Elle fournit de nouveaux outils destinés à accroître sa compétitivité et à favoriser son adaptation au contexte international et aux enjeux environnementaux et sanitaires.

Et enfin, les lois de décentralisation²⁸⁹ et de stratégie nationale de développement durable devraient poursuivre cette orientation.

I-2-2- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain : une boîte à outil

Cette loi, comme nous avons pu le présenter dans la première partie de cette étude, avait pour objectif d'offrir un cadre juridique rénové des politiques d'aménagement de

²⁸⁶ Loi n°2000-1203 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 – confère première partie.

²⁸⁷ La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement – confère première partie.

²⁸⁸ La loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'Orientation Agricole (LOA)

²⁸⁹ Confère première partie.

l'espace. Sa priorité était de définir un meilleur équilibre des agglomérations grâce à la mixité urbaine, une offre d'habitat diversifié et de qualité. Pour cela, elle s'appuie sur trois principes fondamentaux²⁹⁰. Pour mettre en œuvre cette volonté, le législateur a dû redéfinir les instruments de planification. La présentation de ces outils est nécessaire puisqu'ils constituent une des missions des agences d'urbanisme et la transition s'opère par ces organismes selon la nouvelle législation.

I-2-2-a- Du SDAU au SCoT

Le Schéma de Cohérence Territoriale succède au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, né en 1977, conçu par l'administration, et c'est en cela que le SCoT se distingue du SDAU. En fait, les SDAU ont été initiés par la LOF du 30 décembre 1967 pour les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Après 1990, les SDAU ont laissé la place au Schéma Directeur.

En France, le SCoT constitue un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou regroupements de communes, l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, instaure ce document et fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements. Le régime des SCoT va être fixé aux articles L-122-1 et suivants du Code de l'urbanisme. L'élaboration des SCoT est fortement influencée dans les unités urbaines de plus de 15 000 habitants.

Par définition, le SCoT est important pour les communes et leurs regroupements de disposer d'un lieu, leur offrant la possibilité de mettre en cohérence les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacement, d'équipement, etc. Cette démarche devrait leur permettre de maîtriser leur développement, d'anticiper et réduire les nuisances de toutes natures, car les grands équipements (transport collectif, routier, centre commercial, etc.) nécessitent d'être entrepris au niveau de l'intercommunalité ou du bassin de vie.

Le SCoT ambitionne de définir un développement cohérent et équilibré d'un territoire intercommunal sur le long terme. Ce document fixe les orientations et les règles souples de l'aménagement de l'espace, en considérant le principe de développement durable et de solidarité à une échelle urbaine pertinente. Cette démarche doit garantir l'équilibre entre zones à urbaniser, zones rurales, naturelles, agricoles ou forestières, une répartition harmonieuse de l'habitat, des équipements, des services, etc., une bonne organisation des déplacements. Le SCoT constitue le cadre commun pour la mise en cohérence des différents documents d'urbanisme. Il est opposable au PLU.

La procédure d'élaboration du SCoT fait l'objet d'une large concertation. Sont associés à son élaboration : l'Etat, le département, la région et le public. L'approbation de ce document est soumise à enquête publique, dans le but d'informer la population et de recueillir son opinion, ainsi que l'avis du commissaire enquêteur.

Il appartient aux communes ou aux EPCI compétents en matière de SCoT de prendre l'initiative et de proposer un périmètre qu'elles jugent adaptées. Ce périmètre représente un espace vécu, c'est-à-dire un espace sur lequel s'organise la vie quotidienne des habitants à

²⁹⁰ Le premier principe concerne « l'exigence de solidarité » - Le second principe porte sur « le développement durable et la qualité de vie » - Le troisième principe s'intéresse à la « démocratie et la décentralisation ».

travers toutes leurs activités : habitat, travail, loisirs, etc. Comme en matière de coopération intercommunale, le périmètre est publié par le préfet, après un vote de la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes en représentant les deux tiers.

Les étapes de la procédure d'élaboration sont tout d'abord la délibération de prescription d'élaboration ou de révision, notifiée aux personnes publiques autres que l'Etat. L'élaboration est assurée par l'EPCI ou le syndicat mixte pérenne qui définit les modalités de la concertation de la population mise en œuvre pendant toute la durée des études. Le périmètre du SCoT doit être sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Suivant le périmètre retenu, la procédure sera conduite soit par une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes ayant pris cette compétence ; soit par un syndicat de communes lorsqu'il existe un EPCI compétent en la matière, soit par un syndicat mixte regroupant des communes isolées et des communautés compétentes dans les autres cas. Le porté à connaissance de l'Etat informe l'EPCI sur les servitudes, les études, les données disponibles et les prescriptions particulières du territoire. Il est annexé au dossier de l'enquête publique, de plus il est à la disposition du public tout au long de l'élaboration. Le débat sur le PADD du SCoT intervient environ quatre mois avant l'arrêté du projet. L'arrêté du projet est transmis aux services et personnes associées pour avis. Le projet de SCoT est arrêté par l'établissement public chargé de son élaboration qui dresse le bilan de la concertation. Puis ces avis sont pris en compte dans le projet qui est par la suite mis à enquête par le président de l'EPCI, pendant une période d'un mois. L'ensemble des avis et le porter à connaissance de l'Etat sont joints au dossier d'enquête publique. A l'issue de l'enquête, le SCoT est éventuellement modifié pour tenir compte des observations des habitants, des avis des communes, des personnes publiques consultés et du préfet. Le dossier soumis à enquête publique comprend obligatoirement : le rapport de présentation, le document d'orientation, les documents graphiques, et les avis des collectivités et des organismes associés ou consultés. Pour les élus l'intérêt du SCoT est qu'il émane d'un projet de territoire, démarche leur permettant de dialoguer et de programmer son aménagement à une échelle supra-communale. De plus, ce document constitue un projet évolutif, puisqu'il n'est pas figé et toute modification doit enrichir le SCoT. Cette démarche, dans sa procédure de mise en œuvre, laisse une grande initiative aux collectivités locales pour la conduite de son projet et le contenu du document. Elle prévoit également une participation renforcée du public avec plus de concertation. Enfin, elle permet l'établissement de nombreuses études, cofinancées par l'ensemble des communes adhérentes au SCoT et le soutien de l'Etat. Ce document de planification va permettre aux élus de mieux connaître leur territoire dans des domaines différents.

Tableau 44 : Les étapes de travail de l'élaboration d'un SCoT

Les étapes		Les acteurs
Les études et contacts préalables		- Collectivités locales et leurs regroupements
L'initiative du SCoT (périmètre et création de l'EPCI)		- EPCI
L'arrêté du périmètre		- Etat
Le porter à connaissance mis à disposition éventuelle		- Etat
Modalité de l'association et de la consultation		- EPCI
Modalité de la concertation		- EPCI
Diagnostic	Le rapport de présentation	- EPCI
L'état initial de l'environnement		
Le PADD les incidences sur l'environnement		- EPCI
Débat sur le projet au plus tard 4 mois avant l'examen du projet		
Les orientations et les grands équilibres, les objectifs : habitat, transport, etc.	Le document d'orientation	- EPCI
Bilan de la concertation		- EPCI
Arrêté du projet de schéma (rapport de présentation + document d'orientation)		
Consultation		
	- Saisine éventuelle du préfet - Commission de consultation	- Commune ou EPCI
14- Enquête publique (un projet de schéma et avis des collectivités publiques)		- EPCI
15- Approbation après modifications éventuelles		- EPCI
16- Contrôle de légalité (projet exécutoire 2 mois après transmission au préfet)		- Etat
17- Retrait éventuel d'une collectivité		- Collectivité
18- Mise en révision		- EPCI
Analyse et délibérations sur le maintien ou la mise en révision du document dans un délai de 10 ans maximum		

La loi SRU va s'atteler à la rigidité longuement reprochée aux documents d'urbanisme, résultant de leur complexité et de leur cloisonnement. Elle vient proposer une refonte de ces procédures en hiérarchisant les documents d'urbanisme permettant de leur donner une nouvelle dimension, à la fois démocratique et plus concrète. Cette nouvelle configuration fait appel à de nouveaux principes fondamentaux non définis par la loi. Cette démarche permet de passer du cadre purement règlement des documents à une notion de projet urbain, favorisant des documents plus dynamiques. Un des éléments importants est que désormais la loi SRU impose que le SDAU/SCoT soient élaborés, suivis et révisés par des EPCI pérennes, à mettre en place, si ceux-ci n'existent pas, avant le 1^{er} avril 2002.

Le SCoT est conçu pour pouvoir évoluer. Il se constitue davantage comme une institution qu'un document, puisqu'il s'exprime en termes d'orientations. Il fonctionne avant tout comme un point de rencontre obligé pour toutes personnes concernées par les débats sur les

orientations générales d'aménagement du territoire. Ce qui est également novateur, c'est la recherche de cohérence qui peut renvoyer à plusieurs notions : cohérence politique, cohérence institutionnelle (intercommunalité...), cohérence thématique (PDU, SAGES,...), etc. Par conséquent, la détermination du périmètre est prépondérante pour lui donner une vraie cohérence.

I-2-2-b- Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme

Depuis la Loi d'Orientation de 1967, soit trente ans après, les Plans d'Occupation des Sols ont connu un grand succès, malgré un démarrage relativement lent. En 2000, nous pouvons dénombrer environ 15 500 Plans d'Occupation des Sols, recouvrant 52 millions d'habitants. Il constitue le document de base de la planification urbaine, et, depuis la décentralisation, leur nombre a quasiment triplé. Ces plans ont été conçus comme des outils réglementaires, gérant exclusivement le droit des sols.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain vient modifier cette approche, l'objectif du législateur est d'orienter le document local d'urbanisme vers le renouvellement urbain, davantage centré sur le terrain bâti que sur les possibilités d'expansion urbaine. Pour marquer cette nouvelle volonté, il fut entrepris un changement de sigle, les termes de Plan Local d'Urbanisme (PLU) sont plus larges et visent, par là même, à définir une politique, un projet pour la ville. Le plan ne doit pas se contenter de fixer le droit des sols, mais il doit aussi définir un projet d'aménagement et de développement durable. Cette loi SRU est plus transversale que la LOF, accordant une part importante à la démocratie locale. Le POS se composait de quatre documents : un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes. Le contenu a été modifié en partie pour le PLU par les lois SRU et LUH. Désormais, le PLU comporte cinq pièces : le rapport de présentation comporte une analyse de l'état initial de l'environnement, un diagnostic, diverses justifications, et une analyse des effets du projet sur l'environnement et les mesures prises pour limiter ou annuler ces effets. C'est un document important. Comme pour le Plan d'Occupation des Sols, il a pour objectif de justifier et d'explicitier les choix d'aménagement retenus et de montrer leur cohérence. Ce rapport de présentation doit comporter un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et de définir les besoins en matière de développement économique, d'aménagement d'espace, d'équilibre social, de l'habitat, de services, de transport et d'équipement.

Ce rapport²⁹¹ n'a pas de valeur réglementaire, mais il constitue un élément d'interprétation du PADD et du règlement pour l'autorité administrative. Il est également un élément d'information pour le public.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) constitue la distinction principale entre le contenu du POS et celui du PLU. De plus, il donne sa dimension opérationnelle au PLU. Il va constituer un document politique représentant le projet de la collectivité locale, à l'horizon dix à vingt ans. A l'origine, il était opposable aux tiers, cette disposition engendrant une insécurité juridique fut supprimée par la Loi Urbanisme et Habitat (LUH) du 2 juillet 2003. Toutefois, le règlement, le zonage et toute modification du PLU doivent être en cohérence avec le projet urbain défini dans le PADD. Cette notion de cohérence va assurer une certaine sécurité juridique, tout en préservant une certaine portée au PADD.

²⁹¹ Il est décrit au sein de l'article R-123-2 du Code de l'urbanisme.

Le règlement fixe les dispositions générales et les servitudes d'utilisation et d'occupation des sols applicables dans les différentes zones. Le règlement comprend trois sections et quatorze articles. Il doit délimiter les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il constitue avec le PADD une des pièces essentielles du PLU. Ces prescriptions et ces documents graphiques sont opposables.

Les documents graphiques constituent un règlement présenté sous forme de carte divisant l'espace en plusieurs zones : U – AU – A et N. Dans les zones urbaines, dites « zones U », apparaissent les terrains cultivés à protéger, les emplacements réservés en vue de la réalisation de logement, etc.²⁹². Les zones à urbaniser portent le sigle « UA »²⁹³ et se subdivisent en deux types de zones: les secteurs urbanisables immédiatement nommée « 1UA » et des structures d'urbanisation futures « 2AU ». Les zones agricoles, dites zones « A »²⁹⁴ correspondent à des zones disposant d'un potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles à protéger. Enfin, les zones naturelles et forestières, dites zones « N »²⁹⁵ correspondent à un espace à protéger pour des raisons relevant de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt d'un point de vue esthétique, historique ou écologique.

Les derniers documents du PLU sont les annexes, dont le décret d'application du 27 Mars 2001 fixe une liste exhaustive. Elles sont constituées des servitudes d'utilité publique liées au patrimoine, aux lignes aériennes, aux lignes de transport d'énergie ou de plans de prévention des risques, les périmètres reportés à titre informatif comme les Zones d'Aménagement Concerté, les réseaux d'eau potable et d'assainissement.

La loi SRU du 13 décembre 2000 opère une véritable rupture. Elle bouleverse la conception du droit de l'urbanisme, en imposant une nouvelle vision de la ville et remodèle le cadre des interventions publiques. Le PADD constitue une démarche régie par la loi. La loi s'inscrit dans deux axes de réflexions fondamentales sur la ville : la première est la notion de développement durable impliquant que le développement des sociétés modernes soit spatialement économe et soucieuse de l'environnement tout en permettant une solidarité entre les habitants des milieux urbains et entre les habitants des milieux ruraux et entre les espaces urbains et ruraux. La seconde idée s'appuie sur le fait que l'organisation du territoire doit assurer, ou renforcer, la cohésion territoriale et sociale en assurant une diversité urbaine et une mixité sociale. Le PLU est désormais animé par une dynamique urbaine. Cette composante lui permet de sortir d'un urbanisme purement réglementaire à un urbanisme opérationnel. D'ailleurs, l'article L-123-1 du Code de l'urbanisme fait prévaloir la logique d'aménagement sur la logique foncière. Le projet d'aménagement devient l'élément primordial au sein du PLU devant constituer un projet global associant notamment l'utilisation foncière, l'environnement, les transports et les préoccupations des habitants. D'où, le PLU va se doter d'un nouveau document le PADD.

Ce document doit respecter les trois grands principes du développement durable. Car le développement urbain doit désormais maîtriser sa consommation d'espace, mais cela est aussi vrai pour l'eau, l'air, les paysages, le patrimoine naturel et urbain. C'est pourquoi les communes doivent respecter en premier lieu le principe de la protection de l'environnement, afin de permettre d'économiser les ressources pour assurer la pérennité de notre planète. En

²⁹² Article R-123-5 du Code de l'urbanisme.

²⁹³ Article R-123-6 du Code de l'urbanisme.

²⁹⁴ Article R-123-7 du Code de l'urbanisme.

²⁹⁵ Article R-123-8 du Code de l'urbanisme.

second lieu, le principe du développement économique se traduit par l'organisation de la production des richesses, permettant de créer les conditions de la prospérité. Enfin, le principe de la cohésion sociale qui doit encourager la solidarité découlant vers une répartition équitable des richesses produites.

Ce document doit également s'associer à une politique de développement territorial global et transversal, engendrant une réflexion sur notamment les modalités d'expansion de l'urbanisation ; et/ou la préservation des espaces naturels et agricoles ; etc.

La collectivité locale doit définir, autour des trois grands principes du développement durable, ses orientations d'urbanisme et d'aménagement. Pour l'économie, la commune doit prendre en considération les nouveaux habitants, le maintien de l'activité agricole, prévoir de nouveaux équipements, accueillir des activités artisanales, maintenir et favoriser la diversité commerciale dans le centre-bourg, etc... Et enfin, pour l'environnement, la commune doit agir pour améliorer la qualité de l'eau potable et des eaux usées, protéger la ressource en eau, mettre en valeur son patrimoine naturel.

La grande difficulté émerge essentiellement de la définition du concept de développement durable, du fait de la multitude de domaines touchant cette notion. Malgré une prise en compte tardive et timide, la législation française commence à intégrer cette nouvelle démarche. Pour répondre à ces nouveaux besoins, de nouveaux outils de planification vont se développer, les agences d'urbanisme devront les mettre en place.

II- Le positionnement des agences d'urbanisme face au développement durable

Les agences d'urbanisme accompagnent depuis plus de quarante ans le développement des collectivités locales dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Leur rôle fut réaffirmé et élargi avec la loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite loi Voynet) et celle du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (dite loi SRU) leur autonomie intellectuelle est précieuse par rapport aux enjeux de pouvoirs que posent les nouveaux débats. Selon Monsieur Rossinot²⁹⁶, « *La force des agences d'urbanisme réside dans le fait, qu'elles sont de véritables outils partenariaux, qu'elles ont vocation à réunir les institutions, qu'elles permettent d'harmoniser les politiques, que leurs champs géographiques et techniques sont plus larges que les périmètres et les compétences des institutions qu'elles rassemblent permettant, ainsi d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement urbain, et enfin elles disposent d'une certaine liberté de manœuvre* ».

Concrètement, les agences d'urbanisme sont des structures associatives créées par l'Etat, les collectivités locales et/ou l'EPCI qui se réunissent autour d'un programme de développement territorial. Chaque agence dispose de sa propre histoire, de ses partenaires, de son périmètre d'intervention. Le rôle des agences a évolué, comme nous avons pu le constater précédemment ainsi que leur métier. L'outil agence se positionne comme interface entre les acteurs du territoire. Désormais les agences d'urbanisme sont au cœur de la systémique des territoires et doivent à la fois avoir une connaissance pointue de leur périmètre d'intervention et être révélatrices des débats, pour aller vers une construction collective du développement territorial.

Cette nouvelle législation implique pour les agences à réfléchir sur de nouvelles méthodes d'élaboration des projets urbains et des documents d'urbanisme, ceci va parfois favoriser des initiatives innovantes.

II-1- Rôle des agences d'urbanisme

Avant 1983, les agences d'urbanisme avaient un rôle de médiateur entre l'Etat et les collectivités locales, et elles assuraient un rôle technique de maîtrise d'œuvre pour les municipalités ne disposant d'un service technique structuré. Les forces des agences, comme le définissaient Monsieur A. Rossinot²⁹⁷, et qu'elles constituent de véritables outils partenariaux, dont la vocation est de réunir les institutions, permettant ainsi d'harmoniser les politiques. Elles ont aussi un champ géographique et technique plus large que les périmètres et les compétences des institutions qu'elles rassemblent, leur permettant d'assurer une certaine cohérence dans les politiques de développement urbain. Enfin elles disposent d'une certaine liberté de manœuvre. Leur rôle est donc l'articulation systématique des échelles, la multidisciplinarité des approches, l'exigence de partenariat et l'évaluation de l'action

²⁹⁶ Propos recueillis en juin 2003 lors du discours introductif de Monsieur Rossinot (Président de la FNAU – Maire de Nancy – Président de la communauté urbaine du Grand Nancy) au cours des rencontres des agences d'urbanisme sur le thème « les agences d'urbanisme et l'ingénierie territoriale ».

²⁹⁷ Monsieur André Rossinot – président de la FNAU – maire de Nancy – Président de la communauté urbaine du Grand Nancy – lors du discours de clôture de l'Action Incitative Ville à Paris le 1^{er}, 2 & 3 mars 2004.

publique. Elles constituent donc un outil transversal sur lequel peut se reposer la structure intercommunale.

II-1-1- La définition d'une agence d'urbanisme

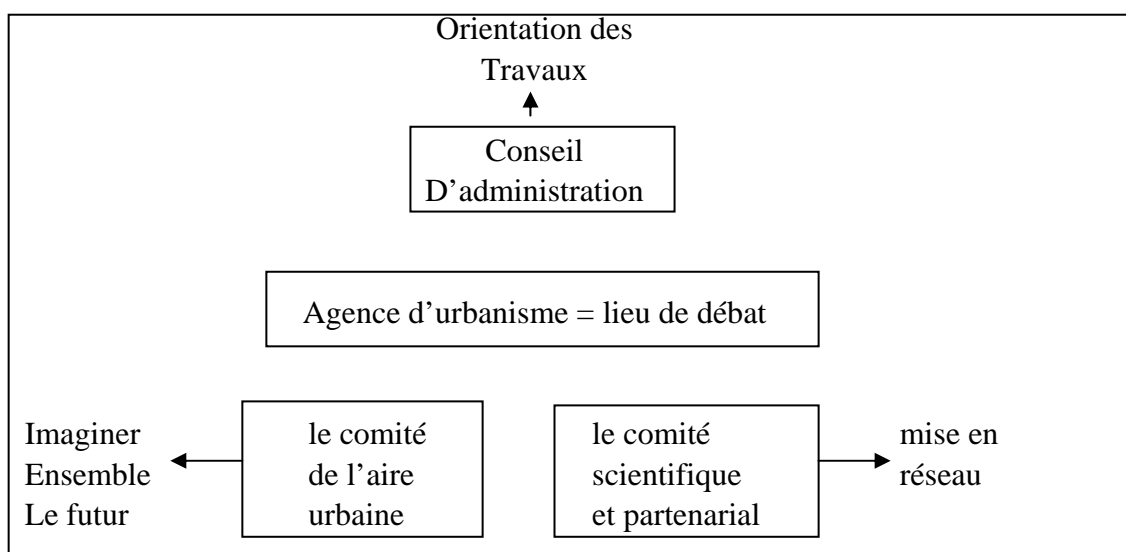
Si l'on se réfère au code de l'urbanisme et plus particulièrement à l'article L-121-3 du Code de l'urbanisme : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés "agences d'urbanisme". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des Schémas de Cohérence Territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupements d'intérêt public. Ces derniers sont soumis aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ils peuvent recruter du personnel propre régi par les dispositions du code du travail.*

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'Etat excède un montant déterminé par décret en Conseil d'Etat. » Désormais, par cette inscription au sein du code de l'urbanisme, l'existence des agences d'urbanisme a une légitimité juridique.

Cette inscription par le législateur va pousser les agences à se repositionner en termes de formalisation. En 2002, l'ensemble du corps professionnel des agences d'urbanisme et plus particulièrement les directeurs vont décider de redéfinir l'idée d'agence. Ils entreprennent l'élaboration de deux schémas dans le but de définir les missions des agences et les risques, les dérives encourues. Cette démarche est impulsée par les débats et les dispositions de la loi SRU.

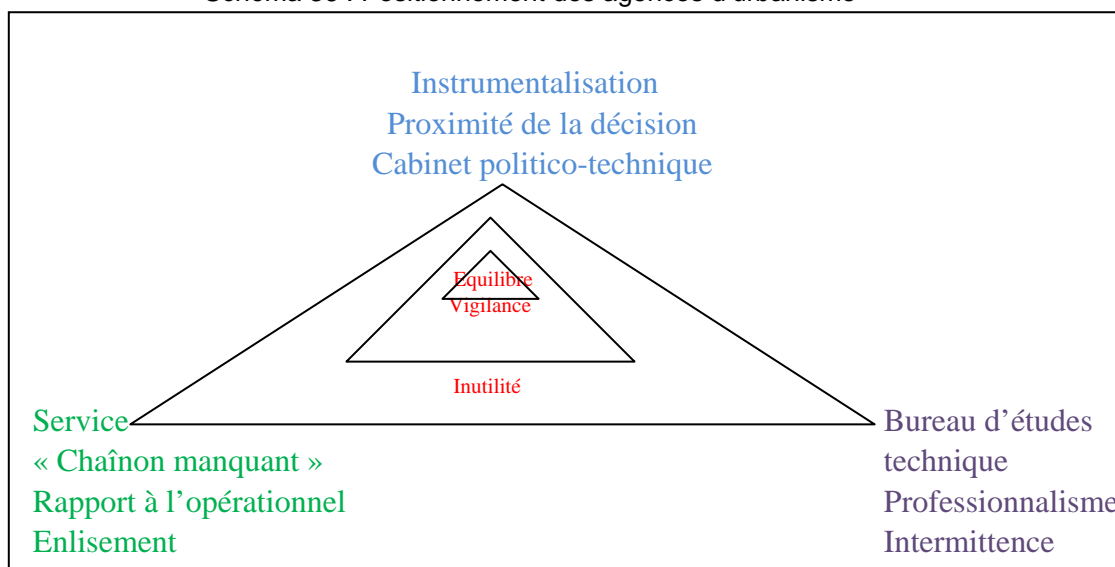
Le premier schéma considère la structure comme un lieu de débat interinstitutionnel, puisque la quintessence même d'une agence est de stimuler les débats. L'agence se décompose en trois entités : - le conseil d'administration qui a pour objectif d'orienter de façon collégiale les travaux. Ce conseil doit définir le programme de travail, c'est le grand ordonnateur, puis le comité scientifique a pour fonction d'observer le présent et d'imaginer collectivement le futur, soit de faire un état des lieux et de prévoir le développement sur le long terme – et le comité partenarial a pour mission de mettre en réseau les curiosités professionnels, donc de partager les diverses expériences. Le débat a lieu grâce à l'agence qui permet de réunir et d'articuler ces réflexions, d'être le point de rencontre de ces diverses réflexions.

Schéma 35 : L'agence d'urbanisme : un lieu de débat interinstitutionnel



Le second schéma a pour volonté de repositionner la structure agence. Ce triangle a pour objectif de présenter les diverses dérives dans le positionnement et l'utilisation de ces organismes.

Schéma 36 : Positionnement des agences d'urbanisme²⁹⁸



La première dérive d'une agence d'urbanisme et la plus fréquente, est son assimilation à un bureau d'études. Cette situation se produit en l'absence d'un programme partagé entre les différents partenaires, conséquence souvent d'une difficulté de financement aboutissant à l'acceptation de diverses commandes et contrats pour boucler un budget. Nous aboutissons donc à l'effet inverse d'un programme de travail à l'échelle de l'aire urbaine, soit à une somme de travaux non reliés entre eux. Logiquement une agence ne doit pas se situer dans une position de bureau d'études privé, car elle est investie d'une mission d'intérêt général.

²⁹⁸ Source agence d'urbanisme Adour-Pyrénées le 28 novembre 2002.

L'agence de Tours a connu pendant un temps ce type de dérive. Cette situation s'explique en partie par leur difficulté à boucler leur budget, les conduisant à multiplier des contrats divers. La seconde dérive, c'est l'instrumentalisation politique d'une agence, comme ce fut le cas à Lyon. Lorsque l'agence d'urbanisme devient un cabinet politico-technique, elle perd l'un de ses fondements qui la « neutralité » politique, ce qui empêche et entrave le débat partagé, plaçant l'outil agence au service d'un politique, d'une collectivité au détriment des autres collectivités adhérentes.

Enfin, la troisième dérive est définie comme étant « le chaînon manquant », signifiant une trop grande implication dans la phase opérationnelle. Cette situation positionne l'agence comme maître d'ouvrage, hors celle-ci doit se situer en amont des études, et non dans leur réalisation.

Cette tentative de repositionnement prouve l'évolution de la structure, elle est dépendante des besoins du territoire, par conséquent leur rôle doit correspondre à ces nouvelles attentes. Désormais, l'enjeu des villes n'est plus simplement d'accueillir, mais de dynamiser leur projet en suscitant des activités, des emplois agrémentés, d'infrastructures et d'équipements. L'agence est donc passée d'une fonction de régulation territoriale à la planification urbaine à une fonction entreprenante. Au cours de leurs exercices, les agences se sont efforcées de s'adapter à ces nouvelles données, d'ailleurs certaines ont modifié leurs dénominations en se qualifiant d'agence de développement. La mutation de ces structures vers un nouveau type est indéniable. D'agence de planification, à agence de développement, nous pouvons considérer que les agences sont passées à celle de management, pour diverses raisons. Trois raisons motivent l'évolution de la structure agence, la mutation des territoires, les nouvelles conditions de fonctionnement des organisations et les nouvelles conditions de compétitivité des territoires.

II-1-2- La vocation d'une agence d'urbanisme

Les agences d'urbanisme ont souvent contribué à l'émergence de nouveaux territoires, permettant d'établir une conscience d'agglomération. Le développement de leur partenariat avec d'autres villes, mêmes étrangères a permis de générer des prises de consciences d'entités urbaines transfrontalières. Les agences constituent un outil de connaissance des agglomérations, par la réalisation de leurs divers travaux : observatoires, diagnostics, exercices de prospective et analyses diverses sur l'agglomération et son environnement. Cette base de données de la connaissance des agglomérations peut prendre d'autre forme que celle papier : séminaires de réflexion, animation de débats, actions de formation de professionnels, etc.

L'agence est également un lieu de débat qui dépasse les découpages institutionnels. Cette échelle élargie par rapport au périmètre des financeurs lui offre de meilleures possibilités pour éclairer les décideurs locaux. Comme nous l'avons observé précédemment le champ d'intervention des agences s'est élargi depuis leur création : commerce, transport, développement social, etc. Ceci n'est pas sans poser de problème, car cela crée une concurrence avec des acteurs locaux travaillant sur les mêmes champs. L'Etat sollicite les agences sur des questions d'aménagement du territoire et d'urbanisme à moyen terme, alors que les élus locaux leur demandent de s'investir sur des cas à petite échelle et des enjeux à court terme. Désormais les agences doivent rechercher un positionnement tenant compte de la spécificité des équilibres locaux, soit comme des instances intermédiaires et d'interface ayant une capacité d'initiative, de mise en réseau des partenaires, etc. Elles doivent se positionner

comme un conseiller stratégique et non comme un décideur, ce n'est pas sa vocation. En fait, elles doivent offrir un « management de service », c'est-à-dire jouer un rôle de conseil au maître d'ouvrage.

Pour formaliser ses orientations, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme entreprend la réalisation de charte avec l'Etat ou de charte de coopération entre des agences d'urbanisme d'une même région. Par exemple, en 2001, une charte fut signée entre le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et la FNAU²⁹⁹. Ce document reprend les missions des agences d'urbanisme, les modalités de financement de l'État, celles de la création des nouvelles agences d'urbanisme et des modalités d'élargissement du partenariat aux autres départements.

L'autre type de document est la charte de coopération, par exemple celle établie en 2002 portant sur le réseau des agences d'urbanisme de Rhône Alpes (agence d'urbanisme de Grenoble, agence d'urbanisme de Saint-Étienne et celle de Lyon). L'objectif de cette charte est d'élargir un partenariat offrant la construction d'un nouvel outil technique riche en expériences et la complémentarité des agences, que ce soit en terme de compétences ou de partenariat, etc. Cette coopération permet également d'établir une interconnexion à l'échelle de la région, favorisant un aménagement du territoire se voulant plus homogène. Dans cette charte, la volonté première est la mise en réseau³⁰⁰ plaçant la structure au cœur d'un système d'acteurs relativement unique, puisqu'il rassemble les partenaires contribuant à l'aménagement et au développement du territoire, à une large échelle. Ce partenariat a pour but de garantir la cohérence des politiques territoriales au niveau régional.

En conclusion, nous nous apercevons que définir une agence reste difficile, même si nous pouvons présenter ses missions et ses compétences. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une agence est attachée à un territoire, relevant de spécificité propre. Ces structures sont créées sur le même concept, mais dès l'origine elles ont su développer des spécificités propres. Ce constat laisse entrevoir la difficulté à apprivoiser cet outil.

Idéalement, l'agence doit donc correspondre à un lieu de centralité de capitalisation de la connaissance, réunissant tous les partenaires de l'aménagement du territoire. L'objectif est de partager les expériences et d'établir ensemble un développement équilibré répondant aux orientations des politiques publiques qui aujourd'hui doivent s'inscrire dans le concept d'une ville durable.

II-2- En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable

Il s'agit de déterminer comment les agences d'urbanisme s'organisent pour contribuer à définir la mission stratégique du développement durable urbain. Pour la FNAU, le concept de prise en compte du « développement durable » est né lors de réflexion lancée à Brest en 1992³⁰¹. Le constat fut fait de l'éclatement spatial, fonctionnel et social de la ville. En 1993 à Toulouse³⁰², faisant suite au débat de l'année précédente, la FNAU s'était interrogée sur les fondements de la pratique professionnelle des urbanistes et leurs évolutions.

²⁹⁹ Confère annexe L

³⁰⁰ Confère annexe M

³⁰¹ A l'occasion de la 13^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme, intitulé : « Cité puzzle ».

³⁰² A l'occasion de la 14^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme, intitulé : « Recomposer la ville ».

Progressivement, le réseau des agences a pris conscience des implications du développement durable pour répondre à l'hypothèse de départ, il faut rendre compte des deux aspects du développement durable dans son rapport à l'aménagement urbain, son aspect théorique et son aspect pratique. Dans sa dimension théorique, le développement durable est une approche extraite de deux champs, les théories de la complexité et de l'écologie. Son voisinage avec les théories de la complexité, peut être moins évident que celui qui lie le développement durable à l'écologie, il est historique et conceptuel. Les théories de la complexité et le développement durable utilisent les mêmes paradigmes, de l'auto-organisation au principe d'incertitude gouvernant les systèmes complexes. Dans sa dimension pratique, le développement durable, comme tout autre approche, se construit à partir des relations qui associent les trois niveaux de planification définis par Ozbekhan à savoir la norme – la stratégie et l'opérationnel. La norme est entendue comme étant un principe général. La stratégie recouvre les orientations en matière de politiques urbaines. L'opérationnel concerne l'application concrète de ces deux niveaux antérieurs³⁰³. En quoi les agences d'urbanisme peuvent-elles être des acteurs du développement durable et disposent-elles des moyens pour les mettre en œuvre. Ici l'objectif sera de démontrer que l'agence est un acteur référant du développement durable. Le chapitre suivant traitera plus précisément dans le détail cette implication.

II-2-1- Pourquoi un acteur du développement durable ?

Comme nous avons pu le préciser précédemment, la structure agence accompagne le développement des agglomérations françaises depuis plus d'une trentaine d'années. Elles poursuivent leur développement puisque plus de quarante-trois existent aujourd'hui contre vingt-quatre en 1970³⁰⁴. Nous avons également relevé que les agences d'urbanisme sont des structures particulières³⁰⁵, qui se distinguent, comme le montre Alain Touraine, des administrations et des entreprises. Ce sont des organisations très intégrées à leur environnement local, porteuse d'un modèle culturel et fortement professionnalisées.

En reprenant le schéma d'Ozbekhan³⁰⁶ et en considérant que le développement durable, comme autre grand domaine qui structure la politique urbaine, peut être abordé à partir de trois pôles qui forment système. Le premier pôle porte sur la visée globale, c'est-à-dire pour Ozbekhan la « norme », l'orientation générale et la problématique qui ne peut être mis en œuvre au niveau opérationnel que par l'existence de la définition de la stratégie. Celle-ci prend des orientations par exemple en matière de transports, de déchets, etc. C'est ce qui va structurer la planification, donc définir les orientations d'une politique urbaine. L'agence d'urbanisme va donc dans ce schéma prendre la forme d'un opérateur créant le lien entre la norme et la stratégie. Quant à l'opérationnel, il est divisé en multiples segments que sont l'économie, l'environnement, le social, l'assainissement, le transport, etc. L'opérationnel traite le développement durable de façon sectoriel. L'agence devrait faire le lien entre le sectoriel et le global. Le développement durable concerne tous les domaines des politiques urbaines, mais surtout les relations entre ces domaines. Nous pouvons donc considérer que les agences d'urbanisme ont nécessairement un rôle important à jouer. En supposant que l'agence peut être un acteur de définition stratégique d'une politique de développement durable, notamment dans son versant global.

³⁰³ Serge Thibault – « 4 ans de recherche urbaine » - 2001/2004 – volume 2 – collection perspectives « villes et territoires » n°13 -2006- page 34.

³⁰⁴ Confère. 1^{ère} partie.

³⁰⁵ Confère. 1^{ère} partie.

³⁰⁶ Hasan Ozbekhan – 1969- « Vers une théorie générale de la planification ».

II-2-2- Des outils opérationnels au service du développement durable

Entre 1997 et 1999, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme a réalisé pour les services de l'Etat plusieurs études sur la prise en compte du « développement durable » dans les documents d'urbanisme. Il en ressort un besoin de disposer d'un « référentiel » qui puisse s'appliquer à un territoire local et doit décliner les diverses exigences de ce concept. La réalisation d'une méthode de « diagnostic territorial » va émerger, permettant d'intégrer les enjeux du développement durable dans une logique de projet. Ce travail va fortement influencer la loi SRU et plus particulièrement une réforme des outils et des procédures. Puisqu'il a été mis en avant que ces documents d'urbanisme (POS, SDAU, etc.) prennent mieux en compte aujourd'hui qu'il y a vingt ans des domaines comme la gestion des ressources naturelles, la valorisation du patrimoine ou l'intégration sociale. Toutefois, il perdure une certaine ambiguïté. Dans les choix entre le développement économique, le principe d'équité sociale et la protection de l'environnement. Les agences d'urbanisme disposent d'autres outils comme les observatoires, etc. Elles devront désormais tenter de mettre en place une équité entre ces diverses actions. C'est l'ambition nouvelle de ces structures.

III - Conclusion

Le développement durable est aujourd'hui au cœur des politiques d'aménagement du territoire. Cette inscription s'est réalisée sous différentes formes, tout d'abord au niveau international, ensuite par des engagements communautaires, et enfin dans le cadre institutionnel français par la signature d'une charte de l'environnement et par l'intégration de la notion au sein de la législation française (LOADDT / SRU/etc.).

La définition du concept de développement durable reste un exercice difficile. Ce constat est du notamment à la pluralité des approches et des dimensions de cette notion. Malgré une volonté de définir avec précision ce concept, la référence reste celle établie dans le rapport Brundtland, qui constitue l'acte fondateur du développement durable. De façon générale, le concept de développement durable suppose d'intégrer dans les politiques d'aménagement du territoire trois composantes : l'économie, le social et l'environnement.

L'arrivée de ce concept, dans les années quatre-vingt en France, va modifier l'approche urbaine. Celui-ci va apporter de nouvelles pratiques et une nouvelle façon d'appréhender le territoire. Pour répondre à ces exigences un arsenal législatif va être mis en place, accompagné de nouveaux outils pour l'application de ce concept. Ces lois vont également renforcer juridiquement l'existence des agences d'urbanisme, ce qui suppose un nouveau positionnement non négligeable pour ces structures. La loi SRU va constituer une boîte à outil pour le développement durable, puisqu'elle modifie les anciens documents de planification en les renommant SCoT et PLU et en intégrant une nouveauté le PADD

L'agence d'urbanisme peut constituer un témoin du développement des territoires, car elle se situe au centre des politiques et actions liées à la construction et la mise en œuvre des stratégies de développement. Leur légitimité juridique nouvelle et leur inscription au sein du code de l'urbanisme va peut être permettre à cet outil de mieux se faire connaître et de sortir de l'ombre. L'implication des agences d'urbanisme dans la mise en œuvre du concept de développement durable peut paraître parfois ponctuelle mais se traduit concrètement sur le terrain. Leur objectif de départ est de tendre vers une synthèse et un traitement global de cette notion. D'ailleurs, elles perçoivent cette évolution, via la mise en place d'une charte, afin d'aborder un changement d'échelle et d'établir des projets à long terme.

La définition des agences d'urbanisme est également complexe. Face aux diverses évolutions, ces instances furent encouragées à redéfinir l'idée d'agence. D'ailleurs, elles sont passées d'agences de planification à agences de manager de réseau. Ces structures se veulent avant tous des outils partenariaux, constituant des lieux de dialogues et jouant un rôle de conseil à la maîtrise d'ouvrage.